Instrução Técnica Conclusiva 02152/2022-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 04137/2022-1, 03619/2021-6, 03528/2021-2

Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador

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

Exercício: 2021

Criação: 07/06/2022 18:30

UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Interessado: Chefe do Poder Legislativo Estadual (ES, ERICK CABRAL MUSSO)

Responsável: JOSE RENATO CASAGRANDE

Assinado por ROBERVAL MISQUITA MUOIO 08/06/2022 08:44

Assinado por ADECIO DE JESUS SANTOS 07/06/2022 18:37

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA

CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCESSO:	**4137/2022-1**
RELATÓRIO:	**2152/2022-6**
CONSELHEIRO RELATOR:	**SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**
OBJETIVO:	**Apreciação e emissão de parecer prévio que subsidiará a Assembleia Legislativa do Estado no julgamento das contas do chefe do Poder Executivo**
EXERCÍCIO:	**2021**
RESPONSÁVEL PELAS CONTAS	**JOSÉ RENATO CASAGRANDE**
RESPONSÁVEL PELO ENVIO DAS CONTAS	**JOSÉ RENATO CASAGRANDE**
USUÁRIOS PREVISTOS:	**Conselheiros, substitutos de conselheiros e procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal, sociedade e Assembleia Legislativa do Estado**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES apreciou?

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), em cumprimento ao art. 71, I, da Constituição Estadual e o art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCEES (Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012) c/c o art. 118 do Regimento Interno deste Tribunal, apreciou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo estadual, senhor JOSÉ RENATO CASAGRANDE, relativa ao exercício de 2021 objetivando a emissão de relatório técnico, instrução conclusiva e de parecer prévio, que ao final servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela Assembleia Legislativa do Estado, em obediência ao disposto no art. 56, XI, da Constituição Estadual.

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

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

identificar, no curso da instrução processual ou em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

O que o TCEES encontrou?

Apresenta-se a seguir de forma resumida alguns dos principais resultados registrados no relatório e **reproduzidos nesta instrução técnica conclusiva**:

- ✓ *Conjuntura econômica, orçamentária e financeira*

A análise da conjuntura econômica, orçamentária e financeira de 2021 (seção 2), mostrou que a economia do Espírito Santo seguiu a tendência de recuperação nacional e cresceu +6,7% (estimativa) em 2021 em decorrência da retomada e a reabertura das atividades econômicas em 2021, viabilizadas pelas flexibilizações das medidas restritivas contra a Covid-19 devido ao avanço no calendário de vacinação e melhoras no quadro epidemiológico. Contudo, a alta de preços também atingiu o Estado e o IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu +11,5% em 2021. A taxa de desocupação no Espírito Santo foi estimada em 9,8%, registrando decréscimo de -3,6 p.p. em relação a 2020. A gestão fiscal do Governo do Espírito Santo garantiu mais um ano com resultado primário positivo, importante indicador da capacidade do ente de arcar com os juros da dívida consolidada e, no longo prazo, garantir sua solvência. Além do que, mais uma vez, o estado do Espírito Santo alcançou nota A na Capag (Capacidade de Pagamento)[1], importante indicador usado pela União na concessão ou não de aval para a realização de operações de crédito.

- ✓ *Conformidade da execução orçamentária e financeira*

Na avaliação da conformidade da execução orçamentária e financeira (seção 3), que abrangeu os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) ficou constatado, entre outras coisas, que os programas executados no orçamento do exercício foram previstos no PPA 2020/2023, e que o total empenhado de R$ 11,20 bilhões

[1] A análise da capacidade de pagamento apura a situação fiscal dos Entes Subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da Capag é apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional. (tesourotransparente.gov.br)

(execução) dos programas definidos como prioritários representou 78% da despesa autorizada.

A LOA para o exercício financeiro de 2021, inicialmente, estimou a receita em R$ 18,90 bilhões, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social. A previsão inicial foi alterada adicionando-se R$ 1,19 bilhão, resultando em uma receita atualizada de R$ 20,09 bilhões. Sendo que a receita total realizada no exercício alcançou R$ 20,07 bilhões, representando 106,15% da previsão inicial (subseção 3.2.1.1)

Já em relação à despesa, a LOA no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em R$ 18,90 bilhões, incluindo a Reserva do RPPS de R$ 385,09 milhões e a Reserva de Contingência de R$ 290,00 milhões. As alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para R$ 23,80 bilhões, representando um aumento de 25,93%, ou seja, R$ 4,90 bilhões, sendo R$ 4,80 bilhões de créditos suplementares e R$ 106,17 milhões de créditos especiais. Observou-se que a despesa executada alcançou R$ 18,76 bilhões, representando 80,12% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS). Não foram identificadas evidências da realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedessem os créditos orçamentários ou adicionais e da execução de despesas sem o prévio empenho. E, por fim, foi obsevado superávit na execução orçamentária de R$ 1,30 bilhão de reais (subseções 3.2.1.2 e 3.2.1.3).

Os saldo da rubrica caixa e equivalentes de caixa, ao final do exercício financeiro de 2021, totalizou R$ 7,90 bilhões, o que representa um crescimento de 26,94% em relação ao exercício anterior. A movimentação dos restos a pagar no exercício evidenciou uma inscrição de R$ 1,48 bilhão, valor este 43,21% maior quando comparado ao exercício anterior, e no final do exercício fechou com um saldo de R$ 1,57 bilhão (subseção 3.3).

Constatou-se o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em cumprimento ao art. 212, *caput*, da Constituição Federal, representada por R$ 3,90 bilhões (aplicação de 25,85%). De igual forma, constatou-se a realização de

despesas com a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício de R$ 992,78 milhões, equivalente a 71,16% das Receitas do Fundeb, cumprindo a aplicação mínima de 70%, prevista no art. 212-A, XI, da Constituição Federal. Cumpriu também, com o percentual mínimo de 90%, no exercício, em relação à aplicação de recursos do Fundeb (subseção 3.4.4).

Em ações e serviços públicos de saúde foi aplicado R$ 2,18 bilhões, equivalente a 14,45% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, cumprindo a aplicação mínima de 12%. prevista no art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal, e no art. 6º, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012 (subseção 3.4.5).

A despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu R$ 6,54 bilhões, equivalente a 34,81% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 49% previsto no art. 20, II, “c”, da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (LRF). De igual modo, a despesa total com pessoal consolidada do Ente atingiu R$ 8,09 bilhões, equivalente a 43,06% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 60% previsto no art. 19, II, da LRF (subseção 3.4.7).

Com base na disponibilidade de caixa e na inscrição em restos a pagar, constatou-se também, que do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros. (subseção 3.4.13).

Em relação à gestão previdenciária (subseção 3.6), a análise se dividiu entre o Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS) e o equilíbrio do ES-Previdência (Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário). Observou-se, entre outras coisas, que de acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2021, o FPS possui um déficit atuarial de R$ 10,83 bilhões[2], que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente (3,41% maior, em valores atualizados, do que em 2020). No Fundo Financeiro, o déficit atuarial projetado na avaliação atuarial foi de R$ 33 bilhões (estável em relação a 2020). No Fundo Previdenciário, a remuneração dos investimentos foi de 1,21% no ano, muito abaixo do estabelecido na meta atuarial para o exercício, de 15,54% (IPCA +

[2] Fundo de Proteção Social dos Militares apresentou déficit atuarial de R$ 10.827.084.382,00.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

5,00%).

No tange aos riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (subseção 3.9), foram abordados as questões envolvendo o preço do barril de petróleo, preço de outras commodities, desempenho do Produto Interno Bruto (PIB), precatório da trimestralidade, legislação dos royalties (ADI 4917), Fundo de Proteção Social dos Militares, Fundo de oscilação de risco no Fundo Financeiro, rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário e a unidade gestora única de previdência.

Por fim, (subseção 3.10) concluiu-se que foram observados, em todos os apectos 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 do Espírito Santo e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a LOA. Seguindo o relatório com proposta para emitir **opinião sem ressalvas** sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

- ✓ *Balanço Geral do Estado (BGE)*

A análise do Balanço Geral do Estado (seção 4) apresentou os resultados e as conclusões da auditoria financeira do BGE, referente ao exercício de 2021, que objetivou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2021.

Feita a análise, a equipe concluiu pela opinião com ressalva:

> ... conclui-se que, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos no parágrafo “Base para a opinião com ressalva”, não há conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis retromencionadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do estado em 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2021.

Ocorrências que motivaram a opinião com ressalva: a) distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado; b) distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber oriundos de autos de infração de ICMS por competência, em valor não estimado; c) ausência de

reconhecimento de apropriação de Férias por competência; d) ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis no Imobilizado; e) provisão da repartição de créditos tributários sem a dedução do ajuste para perdas (subseção 4.1.2).

Por fim, seguiu-se com proposta para que o TCEES emita **opinião com ressalvas** sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

- ✓ *Enfrentamento da calamidade pública*

A seção 5, por força do artigo 5º, inciso II, da EC 106/2020, tratou das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e de seus efeitos sociais econômicos. Foram destinadas dotações ao enfrentamentamento da pandemia, no exercício de 2021, da ordem de R$ 1,40 bilhão, considerados os créditos orçamentários, adicionais e suplementares e especiais. Foram arrecadados um montante de R$ 360,88 milhões; e durante o exercício foram empenhadas despesas para o enfrentamento da pandemia em diversas unidades gestoras, totalizando R$ 1,38 bilhão, o equivalente a 7,38% do total de despesa empenhada pelo estado no exercício. Sendo, 68% em Saúde, 9% em Assistência Social, Transporte e Administração e 4% em outras funções de governo.

Destaca-se também as ações do Governo do Estado na saúde (subseção 5.2), educação (subseção 5.3) e os impactos econômicos dos gastos governamentais durante a pandemia em 2021 (subseção 5.5).

Por fim, seguiu-se com proposta para que o TCEES emita **opinião sem ressalvas** sobre as autorizações de despesas relativas ao enfrentamento da calamidade pública, mais precisamente quanto à abertura dos créditos adicionais, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

- ✓ *Resultado da atuação governamental*

A seção 6 tratou do resultado da atuação governamental sob três enfoques: políticas públicas de saúde (subseção 6.1), políticas públicas de educação (subseção 6.2) e

políticas de segurança pública (subseção 6.3). Em saúde o destaque foi para a avaliação dos dados publicados no Relatório Anual de Gestão (RAG) 2021, acerca dos indicadores contidos no Sistema de Pactuação de Indicadores do Pacto pela Saúde (Sispacto) 2017-2021, com ênfase aos relativos a: a) mortalidade prematura por Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT); b) realização de exames citopatológicos; c) realização de mamografia bilateral de rastreamento; d) mortalidade infantil; e e) óbitos maternos. Em educação, o destaque ficou por conta do acompanhamento das metas do plano estadual de educação. E, em segurança pública, foram apresentados os resultados dos indicadores de violência no Espírito Santo.

- ✓ *Fiscalização em destaque – obras paralisadas*

A seção 7 destacou o trabalho do TCEES no acompanhamento das principais obras de edificações paralisadas, selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade e risco, conforme registros feitos no âmbito do proc. TC 1.383/2021. O processo segue em tramitação, com decisão recente (Decisão TC 1.516/2022-9), pelo desmembramento e formação de novos autos, em apartados, para garantir uma atuação mais célere e efetiva da Corte de Contas.

- ✓ *Monitoramento de deliberações remanescentes*

A seção 8 tratou do monitoramento das deliberações remanescentes das contas do governador de **2017** (Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, proc. TC 4.021/2018), das contas do governador de **2019** (Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, proc. TC 3.333/2020), bem como das deliberações das contas do governador de **2020** (Parecer Prévio 84/2021 – Plenário, proc. TC 2.739/2021. Após análise, restou consiganado nos autos (Quadro 5) que em relação às contas de 2017, segue passível de monitoramento futuro (2022), apenas a determinação constante do **item 1.2.3** do Parecer Prévio 52/2018, pois a deliberação do item 1.2.1 teve seu monitoramento encerrado com base no Acórdão TC 626/2022-3; e a deliberação do item 1.2.4, foi considerada não monitorável, por se tratar de recomendação com caráter meramente orientativo, sem estabelecer prazo para adoção de medidas saneadoras. De igual modo, as deliberações remanescentes, relativas às contas de 2019, Parecer Prévio TC 72/2020, descritas no Quadro 6, todas foram consideradas

não monitoráveis. Em relação às contas de 2020, Parecer Prévio 84/2021, foi realizado o monitoramento da deliberação constante do item 1.2.1, nos autos TC 939/2022-4 (Relatório de Acompanhamento 5/2022-5), e lá, certificado seu cumprimento. Os demais itens, conforme Quadro 7, foram considerados não monitoráveis. Concluiu-se assim, por certificar a finalização do monitoramento das deliberações remanescentes das contas de 2019 e 2020, ficando para monitoramento futuro (2022) o item 1.2.3, das contas de 2017.

- ✓ *Opiniões e conclusão*

Como já tratadas nas seções específicas, segue o entendimento de que o TCEES, emita opinião sem ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos, bem como sobre as autorizações de despesas relativas ao enfrentamento da calamidade pública, mas, por outro lado, que emita opinião com ressalvas sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo, em função dos efeitos das ocorrências identificadas na auditoria financeira. Por fim, tendo em vista o apontamento de ressalvas em relação às demonstrações contábeis consolidadas, concluiu-se por propor ao TCEES a emissão de Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas, referentes às contas do exercício de 2021.

Qual é a proposta de encaminhamento?

A proposta de encaminhamento do relatório, **reproduzida na íntegra nesta instrução técnica conclusiva**, seguiu no sentido de emissão de parecer prévio dirigido à Assembleia Legislativa do Estado pela **aprovação das contas com ressalvas**, na forma do art. 80, II, da Lei Complementar 621/2012.

Além disso, constam propostas de **recomendações** ao chefe do Poder Executivo e demais responsáveis, conforme especificado nos itens 10.1.1 a 10.1.8; bem como, propostas no sentido de **dar ciência** aos responsáveis acerca das mais diversas ocorrências apontadas nos autos, como forma de alerta (itens 10.2.1 a 10.2.8).

Por fim, diante de indicativo de vícios formais de inconstitucionalidades, registrado na subseção 3.7.1, pela falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas, no exercício de 2021, consignou-se também, sugestão endereçada ao TCEES para que promova representação, nos termos do

art. 1°, XX, do Regimento Interno desta Corte de Contas, ao Procurador Geral da República e à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, quanto à ilegalidade observada nos autos.

Quais os próximos passos?

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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

Neste caso, as contas foram prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador, JOSÉ RENATO CASAGRANDE, no dia 29/04/2022, à Assembleia Legislativa cumprindo assim o prazo limite de até 30 de abril de 2022, estabelecido no art. 91, XVIII, da Constituição Estadual.

Encaminhada ao TCEES em 19/05/2022, o prazo para emissão do parecer prévio sobre esta prestação de contas encerra-se em 18/07/2022, considerando o disposto no art. 105, *caput,* do RITCEES[3].

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14
1.1 Razões da apreciação das contas do governador 14
1.2 Visão geral do estado do Espírito Santo 16
1.3 Objetivo da apreciação 21
1.4 Metodologia utilizada e limitações 22
1.5 Volume de recursos fiscalizados ou envolvidos 22
1.6 Benefícios estimados da apreciação 23
1.7 Processos relacionados 23
2. CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 24
3. CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 32
3.1 Instrumentos de planejamento orçamentário 32
3.2 Gestão orçamentária 36
3.3 Gestão financeira 47
3.4 Gestão fiscal e limites constitucionais 53
3.5 Gestão de recursos humanos 71
3.6 Gestão previdenciária 74
3.7 Renúncia de receitas 88
3.8 Controle interno 119
3.9 Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal 121
3.10 Opinião sobre a execução dos orçamentos 123
4. BALANÇO GERAL DO ESTADO 124
4.1 Relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado de 2021 126
4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida 129
4.3 Parágrafos de outros assuntos 135
4.4 Resumo das demonstrações contábeis consolidadas do estado 138
4.5 Opinião sobre o Balanço Geral do Estado 139
5. ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA 140
5.1 Adoção do regime extraordinário 140
5.2 Ações do Governo do Estado na saúde 146

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

5.3 Ações do Governo do Estado na educação 152
5.4 Impactos da pandemia na política de recursos humanos 154
5.5 Impactos econômicos dos gastos governamentais durante a pandemia em 2021 155
5.6 Opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública – EC 106/2020 159
6. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL 160
6.1 Políticas públicas de saúde 160
6.2 Políticas públicas de educação 171
6.3 Políticas de segurança pública 186
7. FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE 194
8. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO 196
8.1 Contas de 2017 197
8.2 Contas de 2019 198
8.3 Contas de 2020 199
9. OPINIÕES E CONCLUSÃO 201
10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO 210
10.1 Recomendação 210
10.2 Ciência 212

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

1. INTRODUÇÃO

1.1 Razões da apreciação das contas do governador

O chefe do Poder Executivo estadual, por exigência do art. 71, I, e art. 91, XVIII, ambos da Constituição Estadual[4] e do art. 72 da LC Estadual 621/2012[5], é o responsável por prestar as contas anualmente à Assembleia Legislativa, que por sua vez encaminha ao TCEES para apreciação e emissão do parecer prévio no prazo de sessenta dias, a contar de seu completo recebimento.

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

As contas consolidadas foram objeto de análise pelos auditores de controle externo que subscrevem o **Relatório Técnico 155/2022-6**, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual pelo Poder Legislativo estadual.

O referido **Relatório Técnico 155/2022-6, s**egue reproduzido na íntegra nesta instrução conclusiva.

---

[4] Constituição Estadual
Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 30.11.2009; (...)
Art. 91 Compete privativamente ao Governador do Estado:
XVIII - prestar à Assembléia Legislativa até o dia 30 de abril de cada ano, as contas relativas ao exercício anterior; (...)

[5] LC Estadual 621/2012
Art. 72. As contas anuais do Governador serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento.
§ 1º A composição das contas a que se refere o caput observará o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.
§ 2º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.

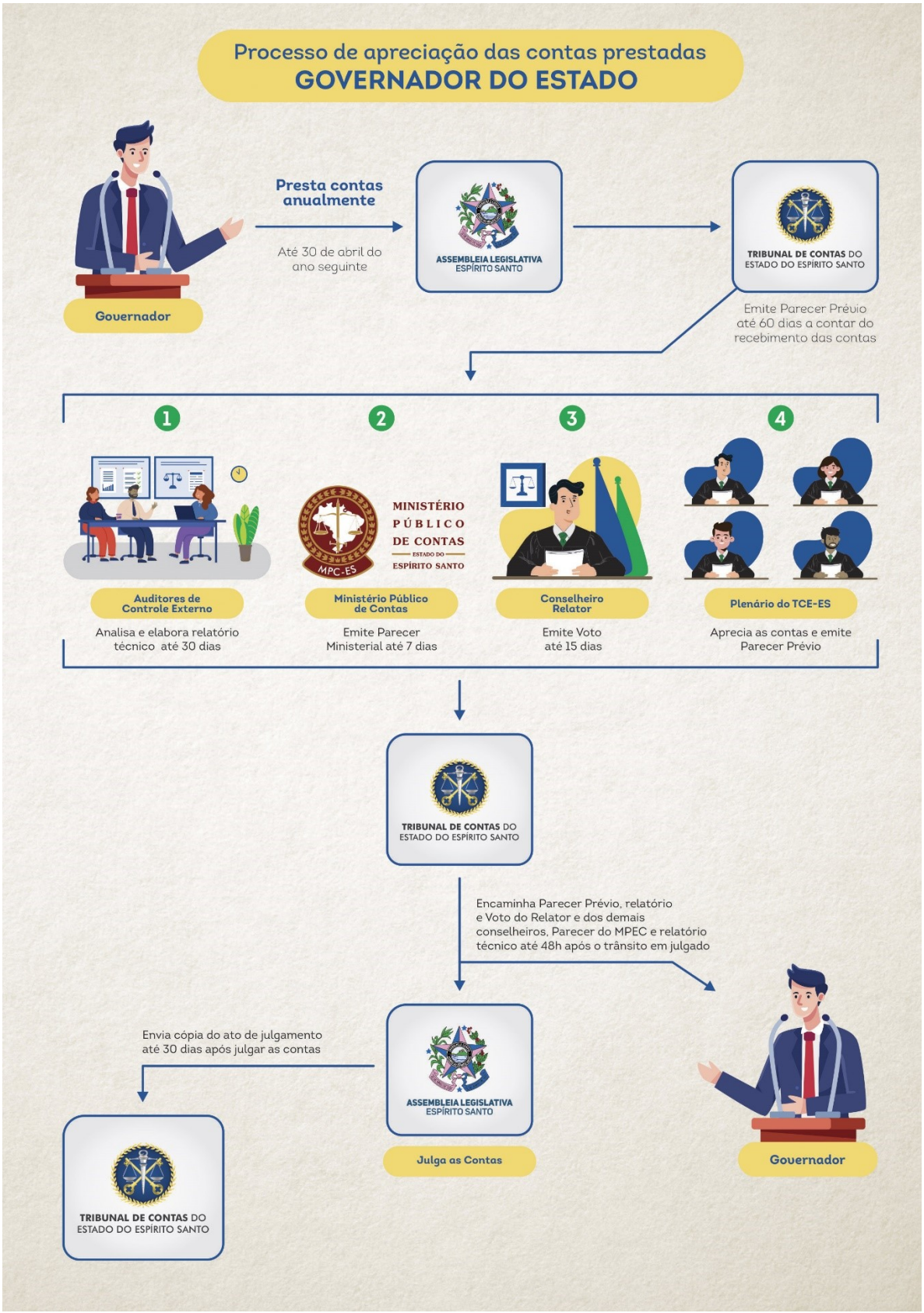


Figura 1: Processo de apreciação das contas prestadas pelo governador do estado

1.2 Visão geral do estado do Espírito Santo

1.2.1 Perfil socioeconômico do Estado

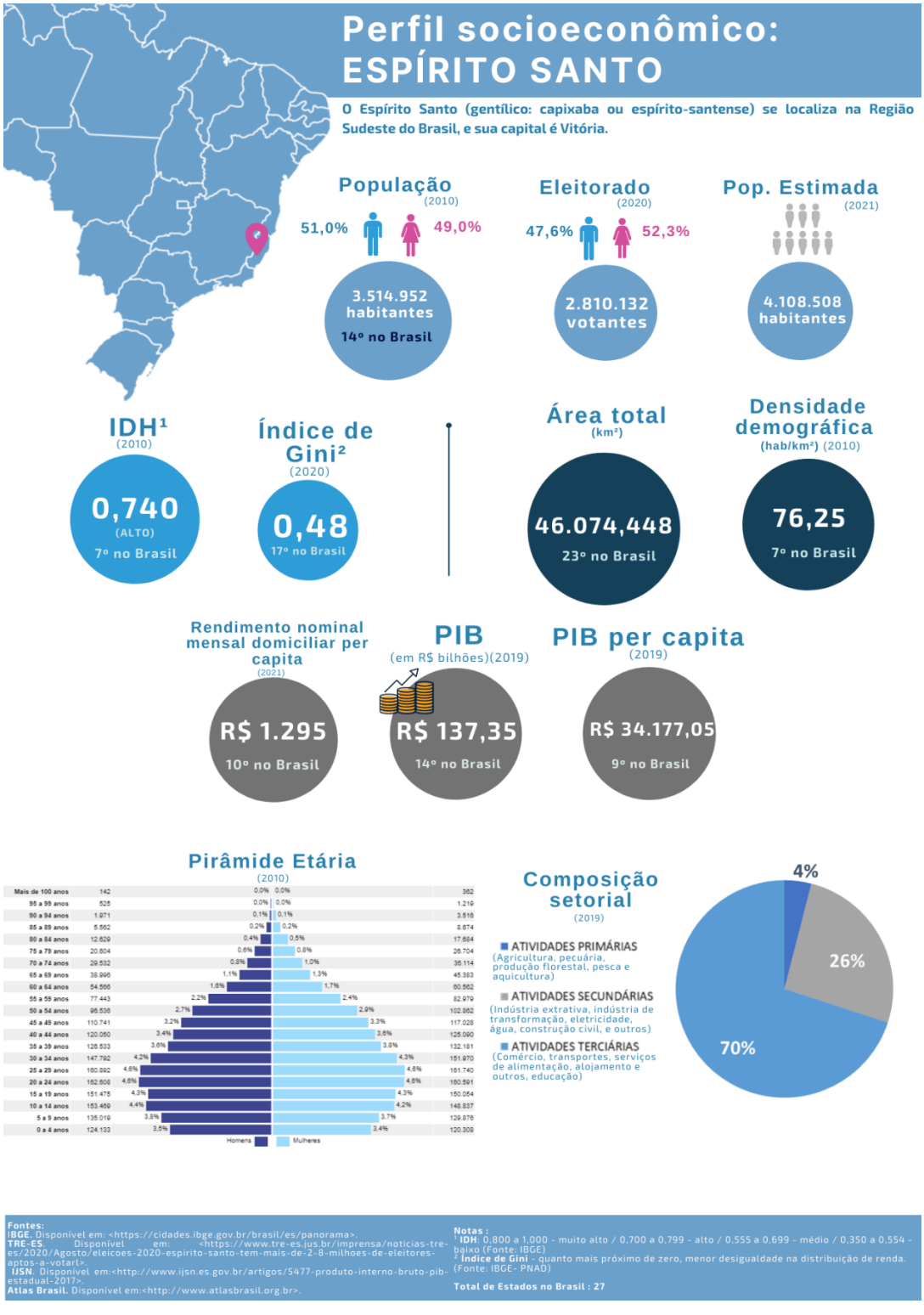


Figura 2: Perfil socioeconômico do Estado

1.2.2 Formação econômica do Estado

O estado do Espírito Santo apresenta características singulares na formação econômica[6]:

- **Isolamento**: No Brasil-colônia (1500-1822), o estado esteve à margem dos principais ciclos econômicos[7], isolado da dinâmica geral da nação, o que repercutiu na inserção retardatária à economia nacional, ocorrida a partir da segunda metade do século XIX, tendo como base a cafeicultura. O Espírito Santo se construiu na era moderna, impregnado por ideais transformadores.
- **Povoamento**: o povoamento se inicia com a ocupação portuguesa da Capitania do Espírito Santo, empreendida por Vasco Fernandes Coutinho em 1535. Entretanto, o território se manteve isolado e pouco povoado até a metade do século XIX, quando a cultura do café definiria sua dinâmica por 100 anos a partir da imigração estrangeira[8] e pela estrutura de pequenas propriedades que se organizou a seguir, interiorizando seu povoamento.[9]
- **Café**: a cafeicultura no Espírito Santo se deu a partir das fronteiras com o Rio de Janeiro e Minas Gerais para expandir o seu cultivo. Depois do domínio da cana-de-açúcar até 1853 no Brasil, a hegemonia do café perdurou por um século (1850-1960), sem, contudo, grandes transformações, mas promovendo a territorialidade capixaba. A cafeicultura legou duas importantes contribuições: a constituição de núcleos urbanos pelo interior e a consolidação de Vitória como a principal e a mais importante cidade, com o fomento da atividade portuária. A crise internacional do café (idos de 1950) e a política federal de erradicação dos cafezais (idos de 1960) desorganizaram a agricultura no estado, mas houve um ponto de inflexão na substituição da base produtiva primário-exportadora

[6] Extraído do proc. TC 6.937/2017.
[7] Durante o Ciclo do Ouro, a política colonial impediu a exploração das terras do estado, porque serviriam como barreira natural (“barreira verde”) ao acesso às minas de ouro do interior do Brasil.
[8] A Lei nº 13.617/2018 instituiu no calendário oficial brasileiro o dia 26 de junho como a Data do Reconhecimento do Município capixaba de Santa Teresa como Pioneiro da Imigração Italiana no Brasil.
[9] A colonização por meio da imigração seria a solução indicada: solução interessante tanto do ponto de vista do povoamento quanto do fortalecimento do erário público, que poderia ganhar com a venda dos lotes rurais e aumento da arrecadação tributária, além da perspectiva de aumento da produção agrícola vinculada a ela que se refletiria, igualmente, nas contas públicas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

assentada no café para outra, de caráter urbano-industrial, que transformou (idos de 1960 a 1990) a região em um espaço econômico mais diversificado.

- **Ações desenvolvimentistas**: a história econômica do Espírito Santo revela o ideal de se construir as condições para o desenvolvimento econômico. Partiu-se da primeira grande iniciativa que foi a construção da "Estrada Nova do Rubim" (ligando a Baía de Vitória à Vila Rica - depois Ouro Preto), no início do século XIX, até a integração da economia capixaba ao comércio internacional, na segunda metade do século XX, mediante a grande indústria e as atividades ligadas ao comércio exterior. O **Apêndice 117/2022-1** (peça 124) apresenta os fatos da história econômica do Espírito Santo.

Recentemente (meados da década de 1990), o petróleo surgiu como nova atividade econômica no Estado[10], que ocupou inicialmente a 2ª colocação no país (atrás do Rio de Janeiro), mas perdendo essa posição para São Paulo atualmente. A Figura a seguir resume os ciclos econômicos ocorridos no Espírito Santo.

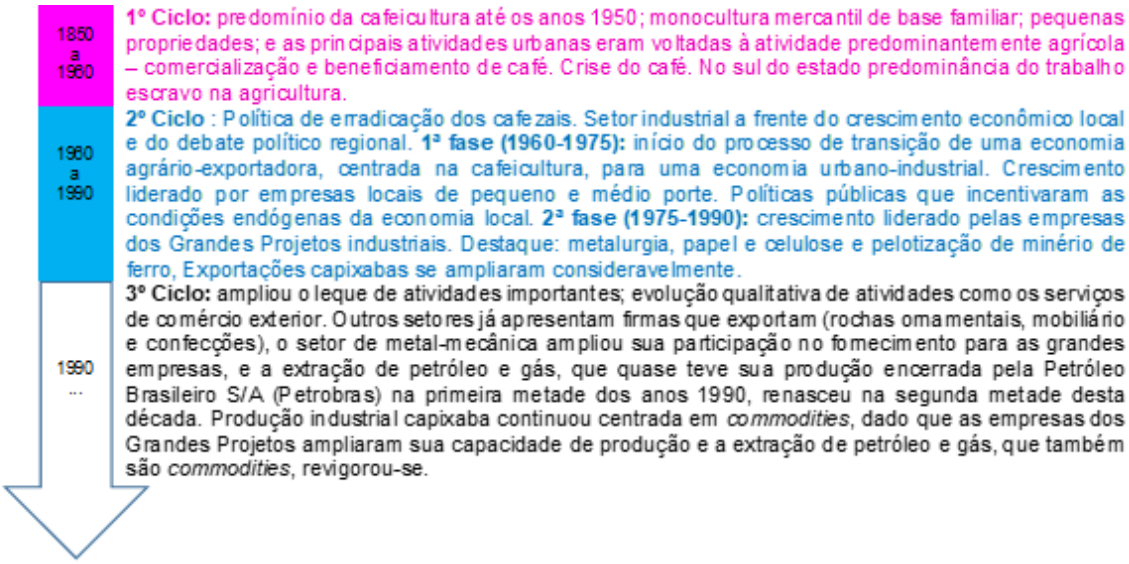


Figura 3: Ciclos econômicos do Espírito Santo

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

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

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

Considerando a série histórica iniciada em 2010 relativa à participação dos setores no PIB capixaba, nota-se que as variações de participação ocorrem com maior intensidade nos Serviços e na Indústria. Enquanto os Serviços registraram sua terceira maior participação em 2019, a Indústria assinalou a terceira menor participação. A perda brusca de importância da Indústria em 2019 frente a 2018 é explicada, em grande medida, pelo comportamento da Indústria Extrativa: tanto pela redução no volume de petróleo extraído como no minério ferro de pelotizado, este último refletindo os efeitos do rompimento da barragem de rejeitos de minério em Brumadinho-MG, ocorrido em janeiro de 2019.

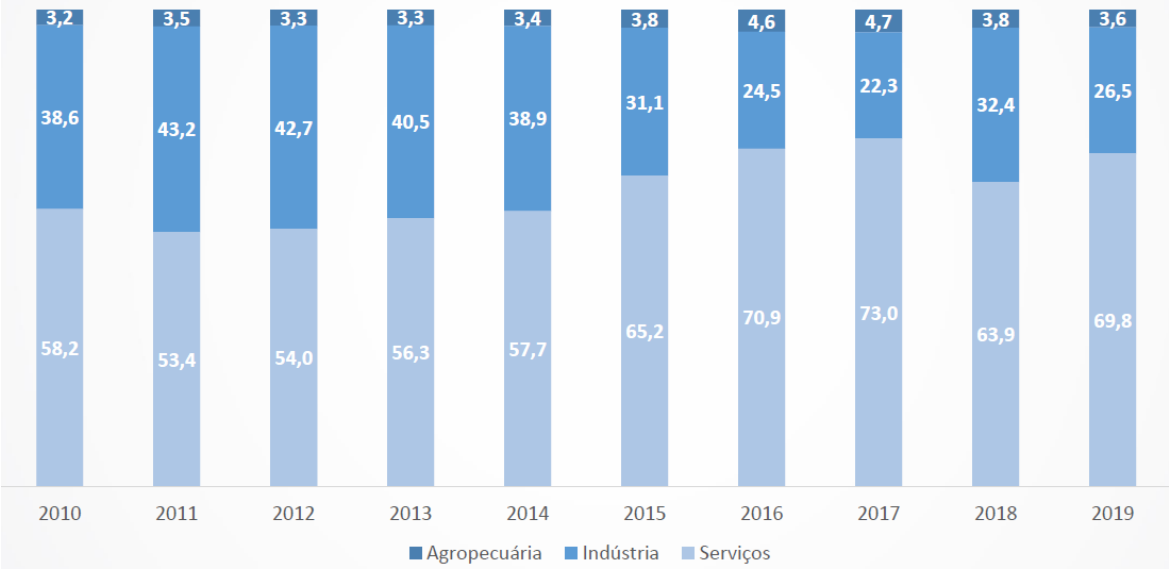


Gráfico 1: Participação % dos setores no PIB capixaba – 2010-2019

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

No período 2019-2020, o grande setor Indústria, contribuiu com 76,7% do total de investimentos, gerando um montante de investimentos concluídos de R$ 2,2 bilhões,

distribuídos em 132 projetos, enquanto no grande setor Comércio, serviços e administração pública, o valor investido alcançou o montante de R$ 673,2 milhões, ou seja, 23,3% do total, distribuídos em 84 projetos concluídos neste período.[11]

Entre 2015 e 2021, a Receita Corrente (exceto intraorçamentária) correspondeu, em média, a 88,9% de toda a Receita Arrecadada no estado. A Receita Tributária representou, em média, 63,1% da Receita Corrente, com destaque para os Impostos (94,7% em média). O ICMS teve o maior peso entre os impostos: 89,1% em média. "Serviços" foi a atividade econômica que mais arrecadou ICMS (21,0% em média no período), seguida do "Comércio" (19,4% em média) e "Indústria" (14,7% em média). O setor de Energia Elétrica foi o que mais contribuiu com o ICMS dos serviços (58,4% em média), seguido de Comunicação (23,5% em média) e Transportes realizados por empresas do estado (15,9%).[12]

Em 20 anos da LRF, a gestão fiscal estadual do Espírito Santo permitiu o cumprimento com folga dos limites de endividamento ("regra de ouro", garantias concedidas, operações de crédito e dívida consolidada líquida) em relação à RCL. O Resultado Primário, à exceção dos anos 2013 e 2014, foi positivo nos 20 anos da LRF[13]. Esses bons resultados se mantiveram no exercício em análise: 2021. Isso coloca o Espírito Santo em posição de destaque no âmbito nacional, comprovado pelas sucessivas notas "A" no ranking de capacidade de pagamento (Capag) da Secretaria do Tesouro Nacional. Essa disciplina fiscal permite ao governo honrar seus compromissos financeiros, tornando o Espírito Santo um agente econômico promotor de atrativo ambiente de negócios.

O Espírito Santo é composto por 78 municípios com significativas disparidades socioeconômicas. Quatro cidades (Serra, Vitória, Vila Velha e Cariacica) detiveram maior participação no PIB estadual em 2019 e 11 municípios possuíam PIB *per capita* acima da média estadual (Presidente Kennedy manteve-se na primeira posição do Estado e do país)[14]. Apesar das disparidades, o IDHM[15] das cidades

[11] Fonte: ijsn.es.gov.br.
[12] Fonte: Sigefes (Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo).
[13] DETONI, Robert Luther Salviato. **20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**: os bastidores da gestão fiscal no Espírito Santo. Vitória: Editora Milfontes, 2020.
[14] Fonte: IJSN.

capixabas melhorou substancialmente entre 1991 e 2010 e boa parte dos municípios melhorou consideravelmente a distribuição da renda (Gini[16]) entre 1991 e 2010.[17]

1.2.3 Estrutura administrativa do Estado

A Administração Pública se estrutura em diversos órgãos para atingir a finalidade pública a cargo do Estado. Em 2021, o estado do Espírito Santo se estruturou em secretarias, empresas, autarquias, etc, conforme organograma geral disponibilizado pela Seger – **Anexo 2.932/2022-1** (peça 135),[18].

1.2.4 Resultados das contas dos governadores nos últimos anos

Quadro 1 - Situação das contas dos chefes do Poder Executivo

Exercício	Responsáveis	Processo TC	Parecer Prévio		
			Número	Data	Resultado
2020	José Renato Casagrande	2.739/2021	84/2021	30/09/2021	Aprovação
2019	José Renato Casagrande	3.333/2020	72/2020	20/08/2020	Aprovação
2018	Paulo César Hartung Gomes	8.298/2019	66/2019	09/07/2019	Aprovação
2017	Paulo César Hartung Gomes	4.021/2018	52/2018	09/07/2018	Aprovação
2016	Paulo César Hartung Gomes	3.139/2017	66/2017	14/07/2017	Aprovação
2015	Paulo César Hartung Gomes	3.532/2016	53/2016	11/07/2016	Aprovação
2014	José Renato Casagrande	6.016/2015	50/2015	16/07/2015	Aprovação
2013	José Renato Casagrande	3.068/2014	56/2014	02/07/2014	Aprovação

Fonte: Sistema e-TCEES

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

1.3 Objetivo da apreciação

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

[15] O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.
[16] O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo.
[17] Fonte: Atlas Brasil.
[18] O organograma de cada órgão se encontra disponível em organograma.es.gov.br.

1.4 Metodologia utilizada e limitações

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

Em situações específicas, como no caso da auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis consolidadas, a medotologia e as possíveis limitações foram registradas diretamente no Relatório de Auditoria 8/2022-9 (proc. TC 3.619/2021, apenso). Limitações no planejamento e na execução da auditoria, levaram a um trabalho de asseguração limitada, embora não tenha ficado restrito a procedimentos analíticos e indagações. Baseou nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), expedidas conjuntamente pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), convergentes com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs, por sua sigla em inglês) emanadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) aplicáveis ao Brasil e as Normas Brasileiras de Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público (NBC TASP).

Do mesmo modo, em relação ao trabalho de fiscalização para acompanhar a gestão previdenciária do Estado (subseção 3.2), com o intuito de subsidiar a análise e apreciação das contas do governador (Relatório de Acompanhamento 5/2022-5, proc. TC 939/2022-4), a metodologia e as possíveis limitações estão dispostas de forma pormenorizada no referido relatório.

1.5 Volume de recursos fiscalizados ou envolvidos

O volume de recursos envolvidos na ação de controle externo, observado nestes autos, corresponde a R$ 37.063.512.776,62 (Total do Ativo).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

1.6 Benefícios estimados da apreciação

Os benefícios estimados da apreciação correspondem ao aumento da confiança nas demonstrações contábeis e fiscais das unidades jurisdicionadas; melhorando a fidedignidade, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade das informações apresentadas para fins de prestação de contas; o acompanhamento das ações de enfrentamento da calamidade pública (Covid-19) e, ainda, o asseguramento de que os resultados divulgados sejam efetivos e possam ser comprovados, ou seja, garantir que estejam suficientemente evidenciados, possibilitando o fomento do controle social.

1.7 Processos relacionados

Para a instrução do **Relatório Técnico 155/2022-6** foram utilizados os seguintes processos de controle externo:

Proc. TC 6.937/2017 (Fiscalização - levantamento sobre as "participações governamentais", royalties e participações especiais, no âmbito dos trabalhos das contas do governador de 2017); proc. TC 2.739/2021-4 (Contas do governador 2020); proc. TC 939/2022-4 (Acompanhamento da gestão previdenciária e recursos humanos do Estado); proc. TC 3.302/2022-1 (Representação acerca de possível não conformidade na fixação/majoração do limite de gastos da Indenização Suplementar de Escala Operacional (ISEO); proc. TC 3.700/2020-6 (Representação em razão da ausência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial da Lei Complementar 943, de 13 de março de 2020, aplicável aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar); proc. TC 4.021/2018-9 (Contas do governador 2017); proc. TC 4.275/2020-2 (Representação em razão de possível inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 4º do art. 77 da Lei Complementar 282, de 26 de abril de 2004, que violam o § 20 do art. 40 da Constituição Federal); proc. TC 1.713/2016 (Auditoria decorrente de fiscalização coordenada com o Tribunal de Contas da União nos Regimes Próprios de Previdência do Estado do Espírito Santo (IPAJM) e do município de Vitória (IPAMV); proc. TC 3.619/2021 (Auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), exercício de 2021); proc. TC 3.139/2017 (Contas do governador 2016); proc. TC 415/2021 (Fiscalização – acompanhamento

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

da retomada e continuidade das atividades nas escolas das redes públicas municipais e estadual para o ano letivo de 2021); proc. TC 1.405/2020 e proc. TC 2.269/2021 (Fiscalização – acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Estadual de Educação); proc. TC 707/2020 (Fiscalização – levantamento das obras paralisadas 2020); proc. TC 1.383/2021 (Fiscalização – acompanhamento relativo às obras paralisadas); proc. TC 5.303/2016 (Fiscalização – levantamento das obras paralisadas); proc. TC 3.333/2020 (Contas do governador 2019); proc. TC 6.016/2016 (Contas do governador 2014); proc. TC 6.290/2016 (Recurso relativo às contas do governador 2015); proc. TC 4.645/2020 (Recurso relativo às contas do governador 2019); e proc. TC 3.528/2021-2 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo do Estado do Espírito Santo – 3º bimestre de 2021).

2. CONJUNTURA ECONÔMICA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Esta seção apresenta a conjuntura econômica prevalecente no ano de 2021, no país e no mundo, bem como as principais variáveis das finanças públicas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do Estado. A seguir, segue uma sinopse do conteúdo apresentado no **Apêndice 118/2022-5** (peça 125) deste relatório.

As expectativas iniciais para 2021 se frustraram quase todas e se inverteram em algumas variáveis: aumento da taxa de desemprego, aumento da relação dívida/PIB, inflação abaixo da meta, desigualdade em “V”, crise financeira no âmbito municipal, LRF em xeque. Ao final do ano, observou-se queda da taxa de desemprego, queda da relação dívida/PIB, inflação estourando a meta, recuperação em “V”, superávits financeiros dos entes subnacionais, respeito à LRF.

Em nível mundial, muitos países apresentaram recuperação econômica em 2021. Mas, a elevação da inflação também foi disseminada no mundo, principalmente pelos preços das *commodities* que continuaram a subir em 2021. Esses fatores aliados à elevação da cotação do dólar favoreceram a balança comercial do Brasil significativamente em 2021 comparada com 2020: aumento de 34% das exportações, crescimento de 38% das importações, variação de +20% do superávit da balança comercial e aumento de 36% na corrente de comércio (soma das exportações e importações). O preço do barril do petróleo, importante *commodity*

para o Espírito Santo, teve aumento de 50,2% no preço *brent* e de 55,0% no preço *WTI*.

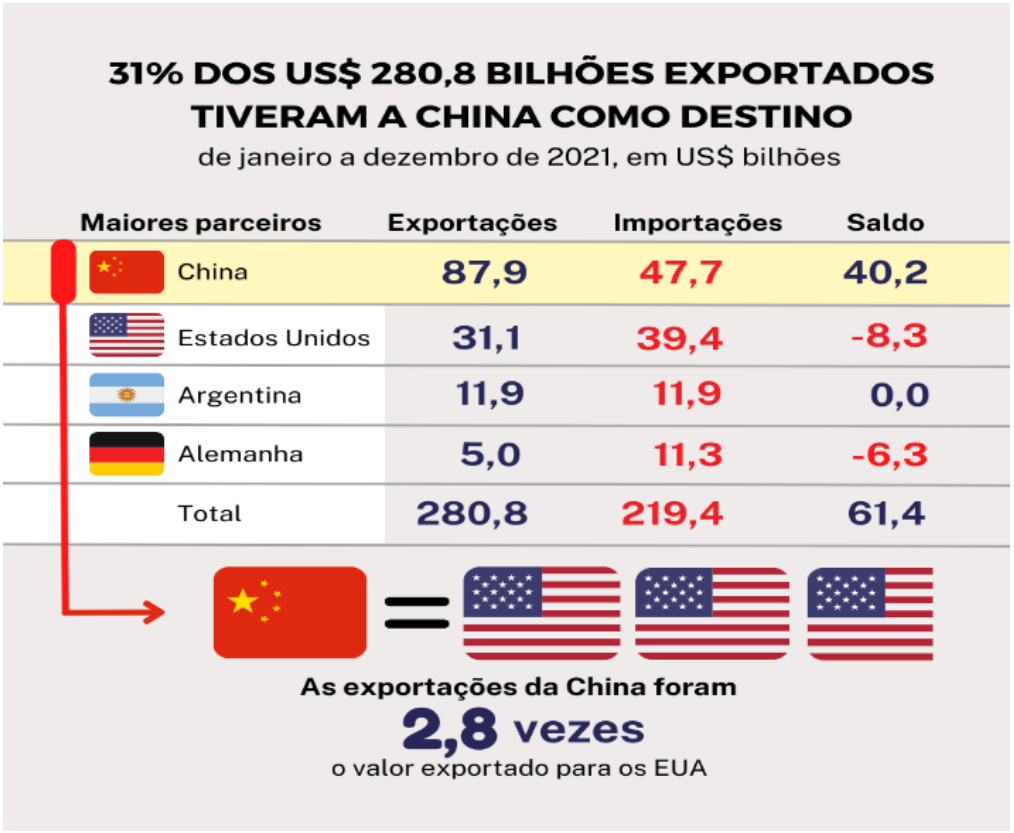


Figura 4: Exportações e importações brasileiras em 2021 – Maiores parceiros do Brasil (em US$ bilhões)

Fonte: Portal Comex Stat. Elaborado por NATR/TCE-ES

O desempenho do PIB brasileiro confirmou a continuidade da retomada em "V" da atividade econômica, iniciada no segundo semestre de 2020. O crescimento de 4,6% em 2021 foi melhor que a mediana das expectativas de mercado e superior à queda de 3,9% de 2020 causada pelas consequências da pandemia. O resultado líquido do PIB entre 2020 e 2021 foi de +0,6%, o que fez o Brasil recuperar o nível pré-crise, acima da mediana dos países do G7, G20 e América Latina.

A inflação no país seguiu a elevação mundial de preços e fechou 2021 com o IPCA em 10,06%, um resultado muito acima do teto estabelecido pelo sistema de metas de inflação (5,25%). A taxa Selic terminou o ano em 9,25% a.a.. A taxa de desemprego em 2021 caiu para 11,1%, após fechar o ano de 2020 em 13,9%. A dívida bruta do governo geral (governos federal, estadual e municipal, e estatais)

sobre o PIB do Brasil caiu em 2019, cresceu acentuadamente em 2020 com os gastos para enfrentar a pandemia da Covid-19 e voltou a cair em 2021 se aproximando da tendência anterior à pandemia.

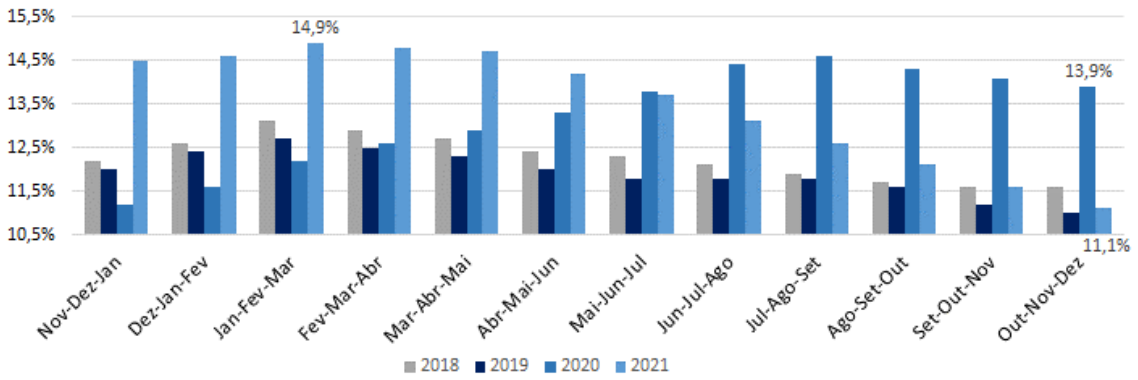


Gráfico 2: Taxa de desemprego do Brasil por trimestre – 2018-2021

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal

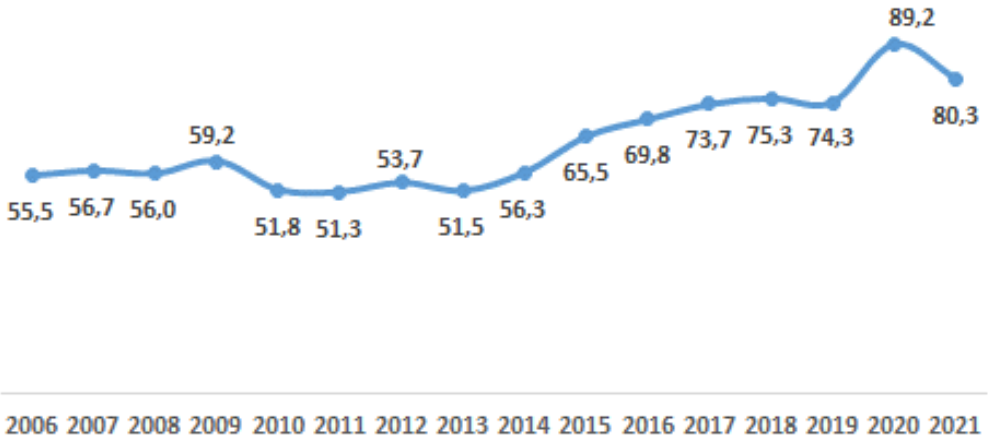


Gráfico 3: Percentual da Dívida Bruta do Governo Geral (governos federal, estadual e municipal, e estatais) sobre PIB - Brasil 2006-2021

Fonte: Bacen. Elaborado por: NATR/TCE-ES

A economia do Espírito Santo seguiu a tendência de recuperação nacional e cresceu +6,7% (estimativa) em 2021 em decorrência da retomada e a reabertura das atividades econômicas em 2021, viabilizadas pelas flexibilizações das medidas restritivas contra a Covid-19 devido ao avanço no calendário de vacinação e melhoras no quadro epidemiológico. Contudo, a alta de preços também atingiu o

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

estado e o IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu +11,5% em 2021. A taxa de desocupação no Espírito Santo foi estimada em 9,8%, registrando decréscimo de -3,6 p.p. em relação a 2020.

O comércio exterior capixaba, depois de um saldo negativo em 2020 (- US$ 1,1 bilhão), foi superavitário em 2021 (+ R$ 3,27 bilhões). A corrente de comércio (soma das exportações e importações) alcançou US$ 16,3 bilhões em 2021 (+43% em relação a 2021), o melhor resultado desde 2014. O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, responsável por 34% do valor das exportações em 2021. O principal destino das exportações em 2021 foram os Estados Unidos, com 31,6% das exportações capixabas. A principal origem das importações foi a China, com 25%.

A produção de petróleo e gás tem decrescido no Espírito Santo após atingir um pico em 2016. Em 2021, a produção total de petróleo e gás no Espírito Santo representou uma queda pelo quinto ano consecutivo, com uma redução de aproximadamente -14,8% em relação a 2020.

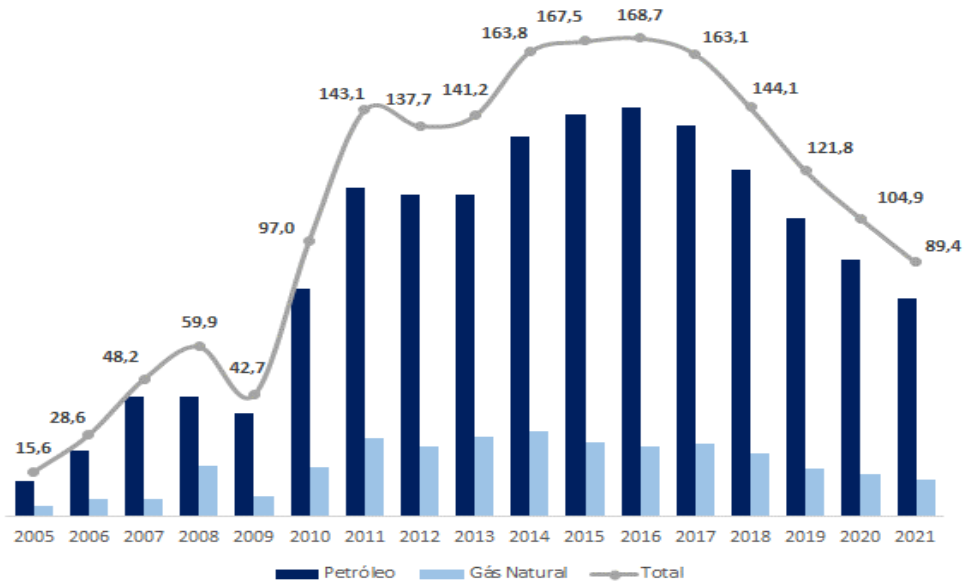


Gráfico 4: Produção de petróleo e gás natural no Espírito Santo (em mil boe)

Fonte: ANP. Elaborado por: NATR/TCE-ES

A política fiscal (receitas e despesas) do estado do Espírito Santo continuou equilibrada em 2021: a receita total alcançou R$ 20,1 bilhões em 2021, um aumento nominal de +6,95% em relação a 2020 (queda real de -2,82%), e a despesa total chegou a R$ 17,7 bilhões em 2021 (+6,02% nominal e -3,67% real), resultando em um superávit orçamentário de R$ 1,3 bilhão para 2021 2021 (+22,5% nominal e +13,3% real).

Ao se analisar a arrecadação mensal de 2021 com o mesmo mês de 2020, observa-se o impacto que a pandemia do Covid-19 continuou provocando na economia, principalmente no início do ano, quando a vacinação ainda estava em fase inicial. A partir de agosto, as variações no ano de 2021 são todas positivas em relação a 2020.

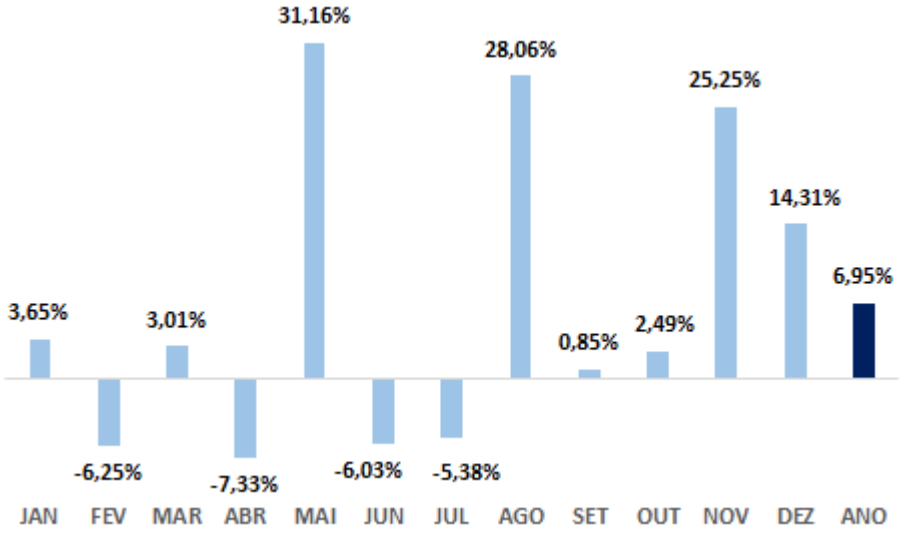


Gráfico 5: Variação da receita mensal em relação ao mesmo mês do ano anterior - ES (2021/2020)

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

As receitas próprias do Estado responderam por 64% do total e as receitas de transferências da União equivaleram a 33% em 2021. O ICMS é o principal componente da receita própria estadual, com R$ 9,1 bilhões em 2021. Entre as receitas de transferências da União, os royalties se destacaram com R$ 2,17 bilhões, seguidos do FPE+IPI+CIDE com R$ 1,77 bilhão. Entre as despesas, destaca-se a despesa com investimentos com um surpreendente aumento de +42,5% entre 2020/2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

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

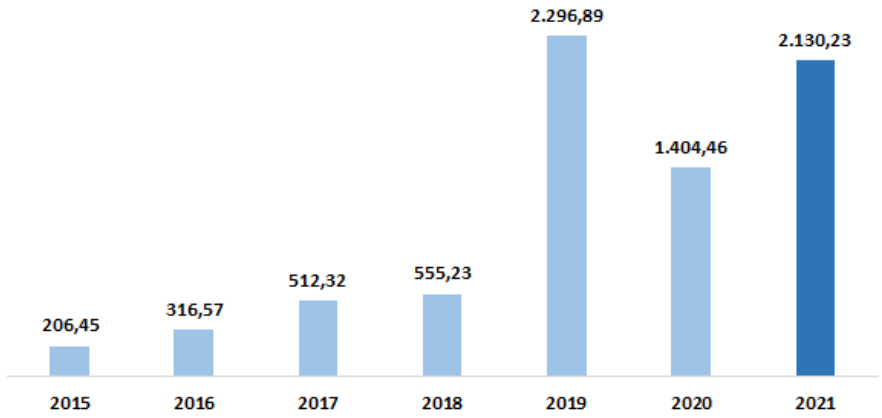


Gráfico 6: Resultado primário – 2015/2021 (em R$ milhões)

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

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

Quadro 2 – Notas Capag dos estados – 2019-2021

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

UF	CAPAG – 2019	CAPAG – 2020	CAPAG – 2021
AC	B	B	B
AL	B	B	B
AM	B	B	B
AP	C	Suspensa*	C
BA	C	C	B ↑
CE	B	B	B
DF	C	C	B ↑
ES	A	A	A
GO	C	C	C
MA	C	C	B ↑
MG	D	D	D
MS	C	C	B ↑
MT	C	C	A ↑
PA	B	B	B
PB	B	B	A ↑
PE	C	C	B ↑
PI	B	C	B ↑
PR	B	B	B
RJ	D	D	D
RN	C	C	C
RO	B	A	A
RR	C	C	A ↑
RS	D	D	D
SC	C	C	B ↑
SE	C	C	B ↑
SP	B	B	B
TO	C	C	C

Fonte: Boletim dos Entes Subnacionais - out/2021. Elaborado por: STN
Notas:
↑ Melhora na nota fiscal em relação ao ano anterior
↓ Piora na nota fiscal em relação ao ano anterior
* Amapá apresenta Capag suspensa para complementação de informações.

Entre a Capag 2020 e a de 2021 houve uma melhora considerável: um estado passou da nota B para A, dois estados passaram da nota C para A, e oito estados passaram da nota C para B. As finanças públicas dos estados apresentaram importante melhora em 2021, resultante de transformações estruturais e questões de caráter mais conjuntural. Essa melhora se refletiu na geração de um dos maiores superávits primários da história dos governos estaduais, bem como na obtenção de um superávit nominal expressivo. Nesse cenário, observou-se o forte crescimento das disponibilidades de caixa em praticamente todas as Unidades da Federação.

Em 2021, a Dívida Consolidada (bruta) do Estado diminuiu para 39,28% da RCL ajustada em relação a 2020 (47,40%), enquanto a Dívida Consolidada Líquida, que é o parâmetro utilizado pela LRF para o limite (200%), caiu pelo terceiro ano seguido, atingindo -0,82% da RCL ajustada. O percentual negativo da DCL sobre a RCL ajustada, significa que o Estado possui caixa e haveres financeiros suficientes para arcar com sua dívida bruta.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

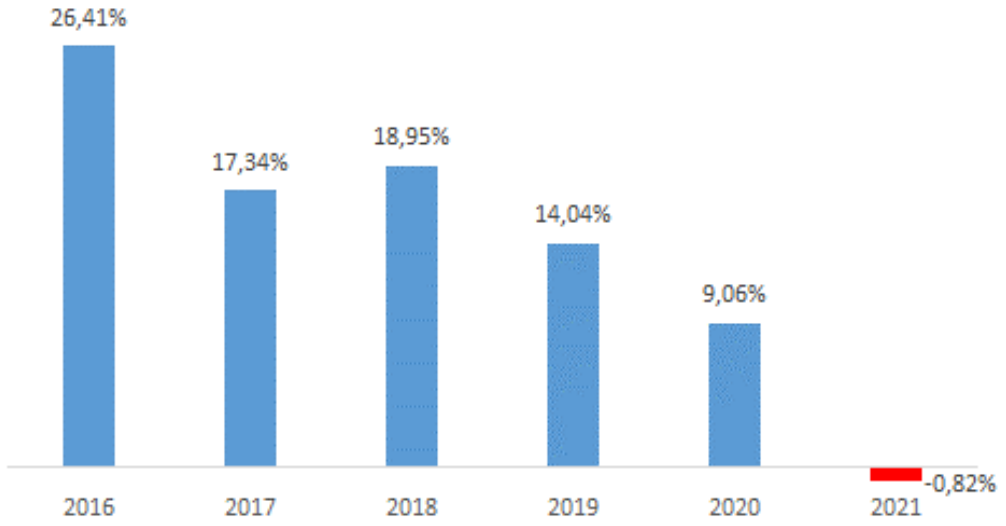


Gráfico 7: Evolução percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL (ajustada) – 2016/2021

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas do Governador e RGF- ANEXO 2

A disponibilidade líquida de caixa do Governo capixaba em 2021 alcançou 32% da RCL (terceira melhor posição no Brasil), sendo 13,3% de recursos não vinculados e 18,7% de recursos vinculados. Em alguns estados, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte, a disponibilidade no final de 2021 foi negativa.

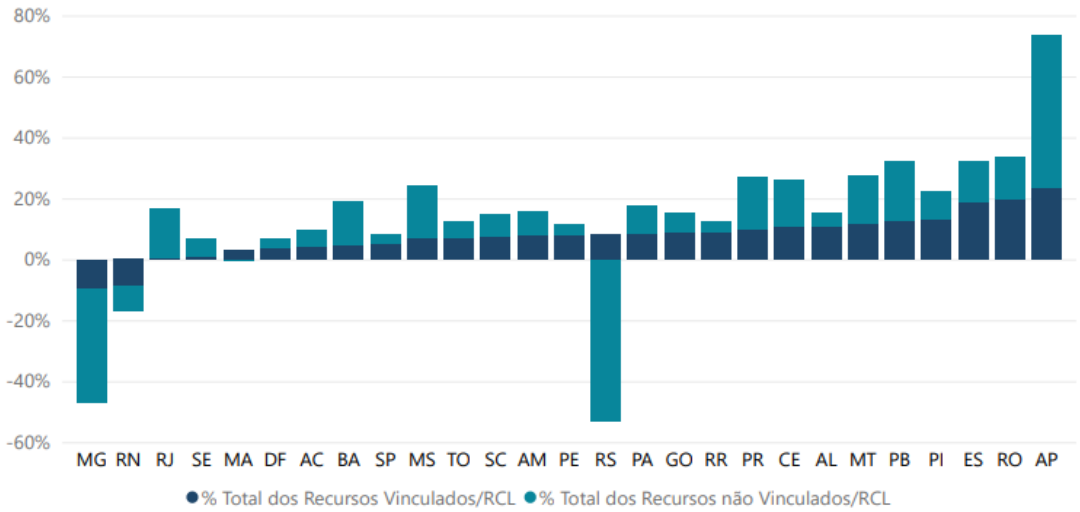


Gráfico 8: Disponibilidade de Caixa Líquida após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício (em %)

Fonte: RGF em foco – estados + Distrito Federal – 3º quadrimestre de 2021
Elaborado por: Secretaria do Tesouro Nacional

3. CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

3.1 Instrumentos de planejamento orçamentário

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

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

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

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

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

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

quatro anos, portanto, de **médio** prazo, e inclui os três próximos anos da legislatura do gestor que apresenta a proposta do PPA e o primeiro ano da legislatura do próximo governante.

O PPA deverá conter a previsão, para os próximos quatro anos, de todas as despesas previstas para os programas de trabalho (conjunto de ações) a serem realizados e, a partir deste plano, serão elaboradas a LDO e LOA. É passível de revisão, sendo que a mesma, quando necessária, deve anteceder a elaboração da LDO e da LOA, guardando assim correlação entre os instrumentos.

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

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

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

No âmbito do estado do Espírito Santo os instrumentos de planejamento e orçamento se encontram previstos no art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 150 da Constituição Estadual, são eles: PPA contemplando os exercícios de

2020 a 2023, consubstanciado na Lei 11.095/2020; LDO, Lei 11.168/2020, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da Constituição da República de 1988, compreendendo as metas e prioridades do governo, dispondo sobre a elaboração da LOA para o exercício de 2021; LOA, Lei 11.231/2021, que para o exercício financeiro de 2021 estimou a receita e fixou a despesa em **R$ 19.679.146.293,00,** sendo R$ 18.902.292.466,00 dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R$ 776.853.827,00 do Orçamento de Investimento.

Assim, nas Leis 11.095/2020, 11.168/2020 e 11.231/2021 (PPA, LDO e LOA) foram instituídos programas para organizar a ação governamental visando atingir diversos objetivos. A ação do Governo foi estruturada em programas previamente definidos no Plano Plurianual – PPA, abrangendo o período de quatro anos. Os objetivos dos programas constam do PPA.

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

Constatou-se que o Anexo III do LDO definiu as prioridades e metas da administração pública estadual, referente ao exercício financeiro de 2021, e que os art. 22 e 28 admitiram a alteração da programação por meio de Decreto do Poder Executivo. Constou também de seu art. 3º:

> Art. 3º **As prioridades e metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2021**, **atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Estado e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**, encontram-se definidas no Anexo III desta Lei, tendo precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2021, **não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa**.
>
> § 1º O Anexo III apresentará as prioridades e metas da Administração Pública Estadual detalhadas por programa, ação, produto, unidade de medida e meta física.
>
> § 2º Para o Projeto de Lei Orçamentária Anual, a precedência de que trata o caput refere-se exclusivamente às prioridades e metas oriundas do texto original do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. [grifos nossos]

Observou-se que dos 45 programas que integram o PPA, foram priorizados 28 no exercício financeiro sob análise, conforme disposto na LDO (Anexo III). Na LDO constam os programas e ações prioritários e respectivas metas físicas, orientando a LOA, que por seu turno contém as dotações correlatas. Quanto à execução, 18 programas tiveram o montante de despesa empenhada abaixo de 85% da dotação atualizada, conforme se demonstra:

Tabela 1 - Previsão e execução de programas priorizados – Exercício 2021

Programas		PPA 2020/2023 R$	Exercício de 2021			
			Previsto LOA R$	Previsto Atualizado R$	Empenhado R$	%
14	FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	518.707.262,00	124.283.617,00	126.257.613,08	124.241.454,60	98%
47	NOVO SUS CAPIXABA	10.842.184.973,00	2.522.040.539,00	3.945.082.651,66	3.795.782.977,01	96%
51	QUALIFICAR ES	179.317.006,00	34.647.169,00	40.460.953,33	38.636.720,52	95%
191	FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	234.164.098,00	57.822.605,00	88.069.832,82	83.330.813,53	95%
26	INCLUIR	142.036.402,00	34.330.418,00	168.323.372,22	158.328.914,08	94%
189	FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO E PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	96.684.346,00	20.575.067,00	20.814.635,33	19.309.153,88	93%
43	FOMENTO, DIFUSÃO CULTURAL E PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA	161.352.051,00	33.152.682,00	46.631.356,82	42.532.804,66	91%
40	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	25.278.795,00	6.541.445,00	7.023.045,00	6.212.938,22	88%
33	MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO E DA APRENDIZAGEM NA REDE PÚBLICA COM EQUIDADE	4.451.652.361,00	1.330.012.032,00	1.844.673.134,57	1.630.373.589,93	88%
59	ENFRENTAMENTO A RISCOS E RESPOSTAS A DESASTRES	679.698.185,00	146.732.132,00	169.601.654,44	148.064.782,61	87%
23	JUSTIÇA ACESSÍVEL COM SOLUÇÃO DE DEMANDAS EFETIVA, ADEQUADA E EM TEMPO RAZOÁVEL	5.229.720.784,00	1.229.174.669,00	1.327.871.389,00	1.092.075.833,47	82%
561	ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA	5.712.027.838,00	1.355.290.019,00	1.637.535.306,74	1.345.484.688,82	82%
38	VIDA NO CAMPO	782.943.942,00	147.029.831,00	370.040.399,77	289.622.194,60	78%
35	ES MAIS SUSTENTÁVEL	848.917.798,00	26.281.963,00	34.825.861,19	26.559.168,85	76%
53	MELHORIA DO SISTEMA DE JUSTIÇA	2.484.296.695,00	504.978.576,00	638.545.563,64	485.071.886,83	76%
17	FORTALECIMENTO DA PESQUISA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DA INOVAÇÃO	232.054.567,00	63.682.776,00	88.982.647,78	66.053.502,71	74%
42	DEFENSORIA PARA TODOS	415.173.840,00	102.507.220,00	118.168.843,11	86.394.512,96	73%
18	FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS	91.318.104,00	13.308.013,00	73.670.429,17	50.148.226,82	68%
859	MOBILIDADE URBANA	1.763.267.930,00	515.188.408,00	1.700.797.426,69	1.077.195.839,36	63%
68	DEFESA DO CONSUMIDOR	88.439.956,00	17.132.891,00	15.670.605,00	9.462.090,30	60%
205	CONTROLE, PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DOS RECURSOS NATURAIS	83.433.552,00	15.880.689,00	22.154.885,36	12.744.174,61	58%
60	CONCESSÕES E	47.218.300,00	11.115.000,00	11.067.360,00	6.027.655,41	54%

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

	PARCERIAS ES					
113	TURISMO SUSTENTÁVEL	54.035.703,00	11.321.218,00	12.351.218,00	6.544.174,25	53%
50	GESTÃO PÚBLICA INOVADORA COM RESPONSABILIDADE FISCAL	2.018.178.424,00	485.315.631,00	571.437.389,66	241.526.039,04	42%
39	PROMOÇÃO, DEFESA E ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	4.335.374,00	739.720,00	815.720,00	302.912,78	37%
56	DESENVOLVIMENTO DA LOGÍSTICA E DA INFRAESTRUTURA	1.808.597.545,00	534.070.684,00	828.317.312,26	255.092.185,20	31%
54	GESTÃO INTEGRADA DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	1.852.541.620,00	313.584.801,00	373.719.392,56	98.172.250,29	26%
10	PROMOÇÃO, AUTONOMIA E DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES	2.646.558,00	415.000,00	3.066.526,14	511.087,69	17%
Total		**40.850.224.009,00**	**9.657.154.815,00**	**14.285.976.525,34**	**11.195.802.573,03**	**78%**

Fonte: elabordo pela área técnica

Como se vê da tabela anterior, o total empenhado (execução) dos programas definidos como prioritários representou 78% da despesa autorizada.

3.2 Gestão orçamentária

3.2.1 Orçamento fiscal e da seguridade social

3.2.1.1 Receitas

A LOA para o exercício financeiro de 2021, inicialmente, estimou a receita em **R$ 18.902.292.466,00**, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social.

A previsão inicial foi alterada adicionando-se **R$ 1.191.433.275,44**, resultando em uma receita atualizada de **R$ 20.093.725.741,44**.

A receita total realizada em 2021 alcançou **R$ 20.065.040.972,95**, representando **106,15%** da previsão inicial, conforme evidenciado Tabela 2:

Tabela 2 - Previsão e realização de receitas – Exercício 2021

Valores em reais

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d)=(c-b)	% REALIZADO (c) / (a)
RECEITAS ORÇAMENTARIAS	**18.902.292.466,00**	**20.093.725.741,44**	**20.065.040.972,95**	**-28.684.768,49**	**106,15**
RECEITAS CORRENTES (I)	**17.349.209.359,00**	**18.540.642.634,44**	**19.683.700.158,75**	**1.143.057.524,31**	**113,46**
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	8.703.490.738,00	9.149.967.609,11	11.103.961.952,64	1.953.994.343,53	127,58
Contribuições	2.972.280.602,00	2.972.280.602,00	824.191.592,65	-2.148.089.009,35	27,73
Receita Patrimonial	432.383.022,00	432.828.893,82	578.736.442,67	145.907.548,85	133,85
Receita Agropecuaria	3.000,00	3.000,00	586.420,92	583.420,92	19547,36
Receita Insdustrial	17.217.471,00	17.217.471,00	15.263.851,19	-1.953.619,81	88,65
Receita de Serviços	87.132.499,00	87.219.877,70	48.095.063,18	-39.124.814,52	55,20
Transferências Correntes	4.857.888.560,00	5.572.114.917,47	6.698.855.525,48	1.126.740.608,01	137,90
Outras Receitas Correntes	278.813.467,00	309.010.263,34	414.009.310,02	104.999.046,68	148,49
RECEITAS DE CAPITAL (II)	**1.553.083.107,00**	**1.553.083.107,00**	**381.340.814,20**	**-1.171.742.292,80**	**24,55**
Operações de Crédito	1.075.827.022,00	1.075.827.022,00	235.240.780,98	-840.586.241,02	21,87
Alienação de Bens	2.146.500,00	2.146.500,00	15.086.691,95	12.940.191,95	702,85
Amortização de Bens	0,00	0,00	3.752,12	3.752,12	0,00
Transferências de Capital	418.253.556,00	418.253.556,00	67.117.736,35	-351.135.819,65	16,05
Outras Receitas de Capital	56.856.029,00	56.856.029,00	63.891.852,80	7.035.823,80	112,37
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	**18.902.292.466,00**	**20.093.725.741,44**	**20.065.040.972,95**	**-28.684.768,49**	**106,15**
OPERAÇÕES DE CRÉDITO S/REFINANCIAMENTO (IV)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Oper. de Crédito - Mercado Interno	0	0	0	0	0
Oper. de Crédito - Mercado Externo	0	0	0	0	0
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III)	**18.902.292.466,00**	**20.093.725.741,44**	**20.065.040.972,95**	**-28.684.768,49**	**106,15%**
DÉFICIT (VI)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL (VII) = (V) + (VI)	**18.902.292.466,00**	**20.093.725.741,44**	**20.065.040.972,95**	**-28.684.768,49**	**106,15%**

Fonte: Balanço Orçamentário 2021 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2022

As receitas correntes arrecadadas totalizaram **R$ 19.683.700.158,75**, correspondendo ao percentual de **113,46%** da previsão atualizada. As receitas de capital totalizaram **R$ 381.340.814,20**, com percentual de realização de **24,55%** da previsão atualizada.

Na Tabela 3 apresenta-se a comparação entre as receitas arrecadadas no exercício de 2021 e as receitas arrecadadas no exercício de 2020 em valores constantes, na qual se observa decréscimo de **2,82%** na Receita Total, de **2,76%** na Receita Corrente e de **5,79%** na Receita de Capital.

Tabela 3 - Comparação da receita – Exercícios 2020-2021

Valores em reais (atualizado até dez/2021)

RECEITAS	2020			2021		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	**18.760.310.370,91**	**20.647.597.594,22**	**100,00%**	**20.065.040.972,95**	**100,00%**	**- 2,82%**
RECEITAS CORRENTES (I)	18.392.512.618,55	20.242.799.387,97	98,04%	19.683.700.158,75	98,10%	- 2,76%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	367.797.752,36	404.798.206.25	1,96%	381.340.814,20	1,90%	- 5,79%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	**18.760.310.370,91**	**20.647.597.594,22**	**100,00%**	**20.065.040.972,95**	**100,00%**	**- 2,82%**
OPERAÇÕES DE CRÉDITO S/REFINANCIAMENTO (IV)	**0,00**	**0,00**	**-**	**0,00**	**-**	**-**
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	-	0,00	-	-
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	-	0,00	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV)	**18.760.310.370,91**	**20.647.597.594,22**	**100,00%**	**20.065.040.972,95**	**100,00%**	**- 2,82%**
DÉFICIT (VI)	**0,00**	**0,00**	**-**	**0,00**	**-**	**-**
TOTAL (VII) = (V + VI)	**18.760.310.370,91**	**20.647.597.594,22**	**100,00%**	**20.065.040.972,95**	**100,00%**	**- 2,82%**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Fonte: Balanço Orçamentário 2020 e 2021 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2022
Nota: Valores referentes ao exercício de 2020 atualizados pelo IPCA (IBGE).

3.2.1.2 Despesas

A LOA para o exercício financeiro de 2021, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em **R$ 18.902.292.466,00**, incluindo a Reserva do RPPS de **R$ 385.094.000,00** e a Reserva de Contingência de **R$ 290.000.000,00**.

Conforme Balanço Orçamentário, alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para **R$ 23.804.314.457,46**, representando um aumento de **25,93%**, no valor de **R$ 4.902.021.991,46**, sendo **R$ 4.795.848.222,60** de créditos suplementares e **R$ 106.173.768,86** de créditos especiais.

Tabela 4 - Alterações orçamentárias em 2021

Valores em reais

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL		
Dotação Inicial		**18.902.292.466,00**
(+) Créditos Suplementares		4.795.848.222,60
Por excesso de arrecadação	1.200.600.291,07	
Por superavit financeiro	3.595.247.931,53	
(+) Créditos Especiais		106.173.768,86
Por excesso de arrecadação	0,00	
Por superavit financeiro	106.173.768,86	
Dotação Atualizada		**23.804.314.457,46**

Fonte: Lei Estadual 11.231/2021, Consulta Balancete – Sigefes.

Conforme consulta realizada no sistema Sigefes do Governo do Estado, os créditos adicionais abertos no exercício de 2021 totalizaram **R$ 9.412.424.509,61**, dos quais **R$ 9.083.802.580,14** de créditos suplementares e **R$ 328.621.929,47** de créditos especiais, conforme demonstrado na Tabela 5:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Tabela 5 - Créditos adicionais abertos em 2021

Valores em reais

CRÉDITOS ADICIONAIS POR TIPO		
Tipo de Crédito		**Valor**
Suplementares		9.083.802.580,14
Lei 11.231/2021 (LOA)	5.863.841.210,14	
Lei 11.297/2021	2.198.316.000,00	
Lei 11.357/2021	718.023.093,00	
Lei 11.480/2021	303.622.277,00	
Especiais		328.621.929,47
Total Bruto		**9.412.424.509,61**
(-) Anulação de Dotação		4.510.402.518,15
Total Liquido		**4.902.021.991,46**

Fonte: Consulta Balancete – Sigefes.

A LOA 2021, em seu art. 6º, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de **R$ 5.903.743.888,00**. Considerando-se que foram abertos créditos suplementares de **R$ 5.863.841.210,14**, constata-se que foi observado o limite.

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

3.2.1.3 Execução das despesas

Em atenção ao art. 167, II, da Constituição Federal, observou-se que a despesa executada alcançou o montante de **R$ 18.762.339.557,94**, representando **80,12%** da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS), conforme evidenciado na Tabela 6:

Tabela 6 - Fixação e execução das despesas orçamentárias

Valores em reais

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO AUTALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	% EXECUTADO (c/b)*100	ANÁLISE VERTICAL % (c / VII)
DESPESAS CORRENTES (I)	**14.987.976.100,00**	**17.329.294.754,23**	**15.213.589.839,39**	**87,79**	**81,09**
Pessoal e Encargos Sociais	9.998.255.636,00	10.163.455.189,23	8.812.259.593,94	86,71	46,97
Juros e Encargos da Dívida	354.139.085,00	324.050.935,00	294.839.274,23	90,99	1,57
Outras Despesas Correntes	4.635.581.379,00	6.841.788.630,00	6.106.490.971,22	89,25	32,55
DESPESAS DE CAPITAL (II)	**3.036.072.365,00**	**5.884.382.770,69**	**3.439.321.566,12**	**58,45**	**18,33**
Investimentos	1.997.188.945,00	4.479.120.848,97	2.286.345.311,28	51,04	12,19
Inversões Financeiras	709.060.508,00	1.071.604.939,72	850.919.609,55	79,41	4,54
Amortização da Dívida	329.822.912,00	333.656.982,00	302.056.645,29	90,53	1,61
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (III)	**382.628.759,00**	**95.021.690,54**	**0**	**0**	**0**
Subtotal das Despesas (IV) = (I + II + III)	**18.406.677.224,00**	**23.308.699.215,46**	**18.652.911.405,51**	**80,03**	**%**
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/REFINANCIAMENTO (V)	**110.521.242,00**	**110.521.242,00**	**109.428.152,43**	**99,01**	**0,58**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Amortização da Dívida Interna	110.521.242,00	110.521.242,00	109.428.152,43	99,01	0,58
Dívida Mobiliária	0	0	0	-	0
Outras Dívidas	110.521.242,00	110.521.242,00	109.428.152,43	99,01	0,58
Amortização da Dívida Externa	0	0	0	-	0
Dívida Imobiliária	0	0	0	-	0
Outras Dívidas	0	0	0	-	0
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV+ V)	**18.517.198.466,00**	**23.419.220.457,46**	**18.762.339.557,94**	**80,12**	**100**
RESERVA DO RPPS	**385.094.000,00**	**385.094.000,00**	**0**	**0**	-

Fonte: Balanço Orçamentário 2021 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2022.

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as despesas correntes obtiveram a execução de **87,79%** das despesas autorizadas, enquanto as despesas de capital atingiram o percentual de execução de **58,45%** (59,20% incluindo a amortização da dívida/refinanciamento).

O Gráfico 9 evidencia a composição das despesas executadas no exercício de 2021 por Grupo de Natureza.

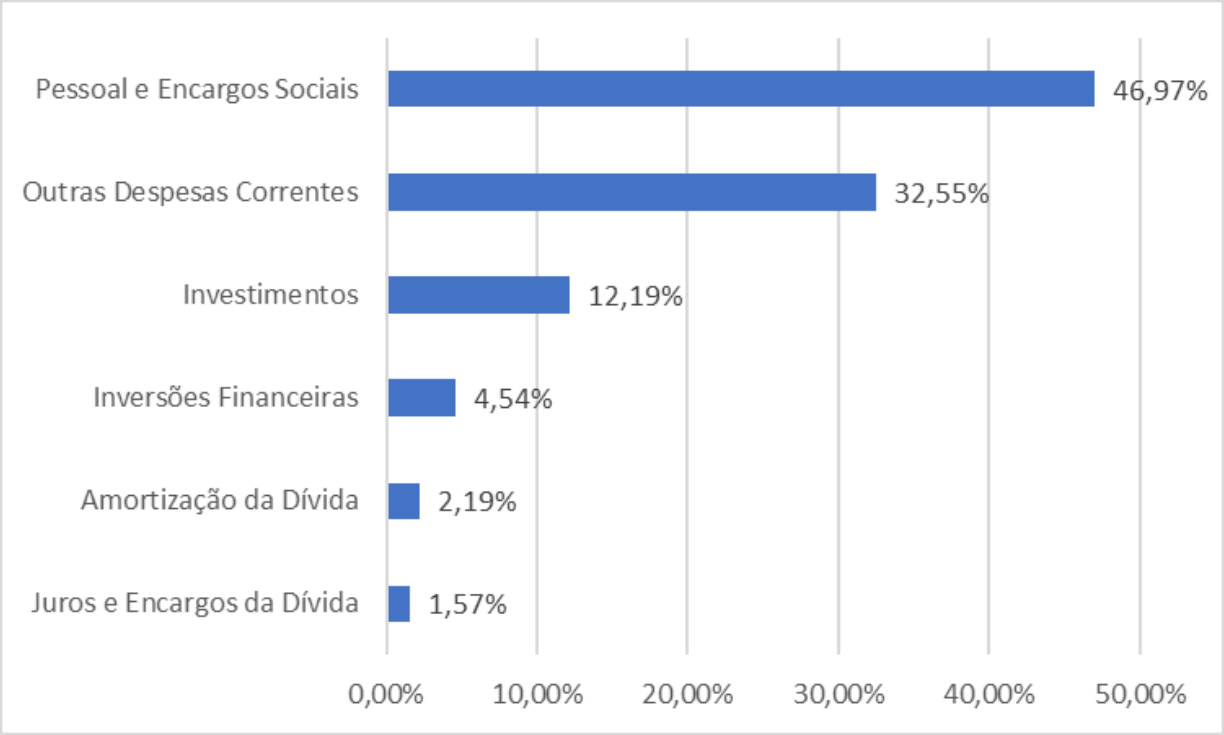


Gráfico 9: Composição das Despesas Executadas por Grupo de Natureza

Fonte: Balanço Orçamentário do RREO 6º Bimestre de 2021, Relatórios do Sigefes

As despesas, distribuídas pelas Funções de Governo, encontram-se apresentadas na Tabela 7, a seguir, e na sequência, o Gráfico 10 destaca aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2021: Saúde com **20,23%**, Previdência Social com **17,99%**, Educação com **13,47%**, Segurança Pública com **8,94%**, Encargos Sociais com **8,79**%, Transportes com **7,39%** e Judiciária com **5,82%**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Tabela 7 - Despesas por função

Valores em reais

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	% REALIZADO (c / b) * 100	ANÁLISE VERTICAL % (c / Total)
10 - Saúde	2.689.740.539,00	3.945.082.651,66	3.795.782.977,01	96,22%	20,23%
09 - Previdência Social	3.255.528.101,00	4.153.645.324,13	3.375.355.518,10	81,26%	17,99%
12 - Educação	2.685.731.207,00	2.947.929.107,84	2.527.422.155,06	85,74%	13,47%
06 - Segurança Pública	1.779.608.821,00	1.945.742.507,63	1.678.136.052,48	86,25%	8,94%
28 - Encargos Sociais	1.550.896.263,00	1.770.729.054,70	1.648.675.474,44	93,11%	8,79%
26 - Transporte	1.159.391.925,00	2.543.836.175,70	1.386.893.039,30	54,52%	7,39%
02 - Judiciária	1.229.174.669,00	1.327.871.389,00	1.092.075.833,47	82,24%	5,82%
14 - Direitos da Cidadania	748.873.672,00	907.831.411,39	652.594.459,27	71,88%	3,48%
03 - Essencial à Justiça	616.337.140,00	662.048.763,11	559.841.750,37	84,56%	2,98%
04 - Administração	822.020.660,00	887.562.300,29	546.356.930,93	61,56%	2,91%
01 - Legislativa	399.858.250,00	433.096.250,00	347.075.130,08	80,14%	1,85%
20 - Agricultura	208.345.699,00	408.473.354,69	309.719.778,95	75,82%	1,65%
08 - Assistêcnia Social	97.229.936,00	257.347.398,36	242.094.584,60	94,07%	1,29%
19 - Ciência e Tecnologia	116.788.803,00	158.380.740,06	133.249.283,04	84,13%	0,71%
18 - Gestão Ambiental	132.211.563,00	223.197.233,04	131.906.065,50	59,10%	0,70%
17 - Saneamento	472.680.705,00	441.354.950,76	102.566.630,86	23,24%	0,55%
24 - Comunicações	51.241.369,00	62.061.377,26	51.153.305,37	82,42%	0,27%
15 - Urbanismo	8.498.903,00	62.613.421,16	48.457.412,94	77,39%	0,26%
13 - Cultura	33.192.682,00	46.641.856,82	42.532.804,66	91,19%	0,23%
27 - Desporto e Lazer	23.604.272,00	54.142.899,38	43.658.945,06	80,64%	0,23%
23 - Comércio e Serviços	40.675.181,00	43.466.230,13	31.206.295,29	71,79%	0,17%
22 - Industria	9.475.400,00	14.976.422,81	7.978.772,85	53,28%	0,04%
16 - Habitação	1.854.128,00	24.474.128,00	6.527.227,37	26,67%	0,03%
11 - Trabalho	1.609.819,00	1.693.819,00	1.079.130,94	63,71%	0,01%
99 - Reserva de Contingência	767.722.759,00	480.115.690,54	0	0,00%	0,00%
TOTAL	**18.902.292.466,00**	**23.804.314.457,46**	**18.762.339.557,94**	**78,82%**	**100,00%**

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2021

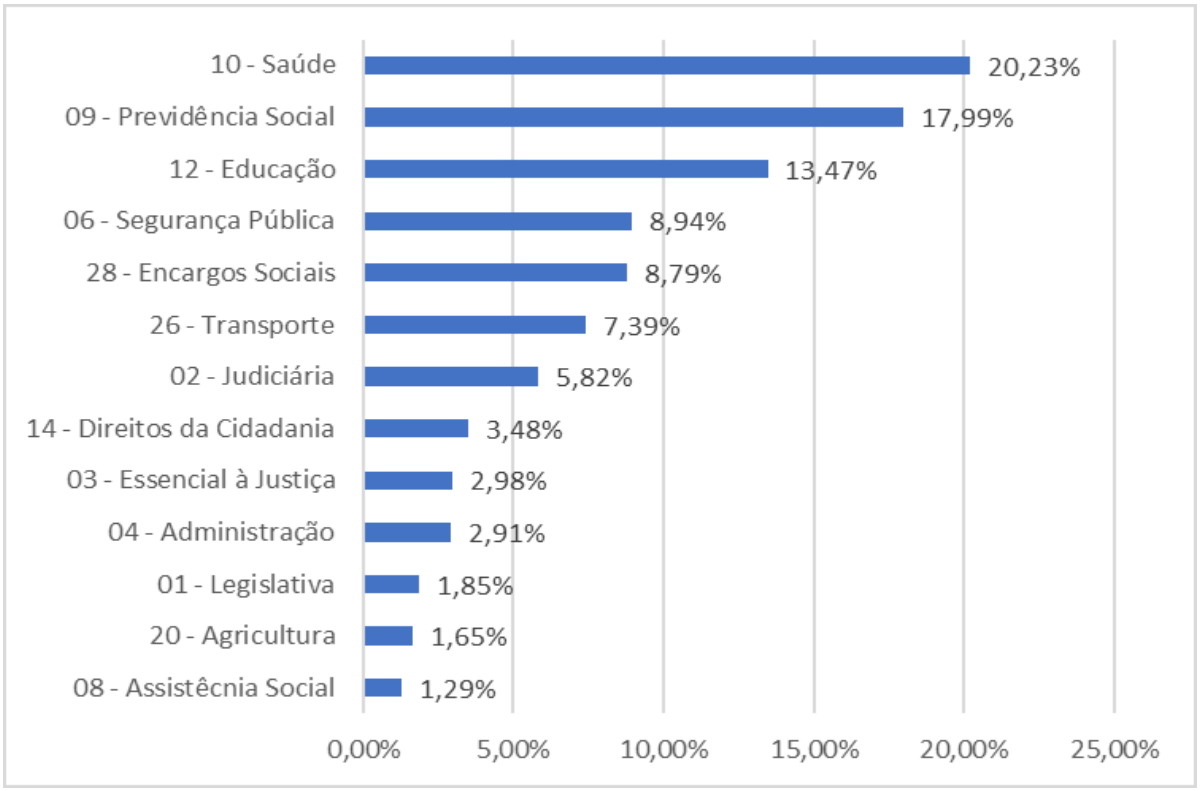


Gráfico 10: Composição das despesas por funções de governo

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2021

Na Tabela 8 a seguir, apresenta-se a comparação entre as despesas executadas no exercício de 2021 e as despesas executadas no exercício de 2020 (em valores constantes), na qual se observa na despesa total um decréscimo de **3,78%**, na despesa corrente um decréscimo de **9,58%** e na despesa de capital um acréscimo de **34,34%**.

Tabela 8 - Comparação das despesas - Exercícios 2020 – 2021

Valores em reais a preços de 2021

DESPESAS	2020			2021		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
DESPESAS CORRENTES (I)	**15.287.165.715,94**	**16.825.054.586,96**	**86,79%**	**15.213.589.839,39**	**81,56%**	**-9,58%**
Pessoal e Encargos	10.242.982.132,20	11.273.426.134,70	58,15%	8.812.259.593,94	47,24%	-21,83%
Juros e Encargos da Dívida	176.453.067,31	194.204.245,88	1,00%	294.839.274,23	1,58%	51,82%
Outras Despesas Correntes	4.867.730.516,43	5.357.424.206,38	27,64%	6.106.490.971,22	32,74%	13,98%
DESPESAS DE CAPITAL (II)	**2.326.140.561,54**	**2.560.150.302,02**	**13,21%**	**3.439.321.566,12**	**18,44%**	**34,34%**
Investimentos	1.497.639.987,48	1.648.302.570,22	8,50%	2.286.345.311,28	12,26%	38,71%
Inversões Financeiras	600.425.856,19	660.828.697,32	3,41%	850.919.609,55	4,56%	28,77%
Amortização da Dívida	228.074.717,87	251.019.034,48	1,29%	302.056.645,29	1,62%	20,33%
TOTAL (III) = (I + II)	**17.613.306.277,48**	**19.385.204.888,98**	**100,00%**	**18.652.911.405,51**	**100,00%**	**-3,78%**

Fonte: Balanço Orçamentário 2021 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2022

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

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

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

As despesas empenhadas no exercício utilizando a fonte de recursos de royalties, encontram-se apresentadas na Tabela 9 a seguir, e na sequência, o Gráfio 11 destaca aqueles elementos de despesa com maior percentual de execução: Obras e Instalações com **32,23%**, Principal da Dívida Resgatado com **17,11%**, Juros sobre a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Dívida por Contrato com **15,19%**, Auxílios com **8,13%**, Material de Consumo com **6,97%**, Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica com **5,52%**, Equipamento e Material Permanente com **4,17%** e Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita com **3,41%.**

Tabela 9 - Empenho por elemento de despesa na fonte 107 e 307 (recursos royalties)

ELEMENTO DE DESPESA	DESPESA EMPENHADA – R$	% TOTAL
51 – Obras e instalações	578.871.002,55	32,23
71 – Principal da dívida contratual resgatado	307.316.800,79	17,11
21 – Juros sobre a dívida por contrato	272.768.770,74	15,19
42 - Auxílios	146.045.314,95	8,13
30 – Material de consumo	125.117.775,42	6,97
39 – Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	99.211.237,47	5,52
52 – Equipamentos e material permanente	74.876.396,75	4,17
32 – Material, bem ou serviço para distribuição gratuita	61.277.915,71	3,41
40 – Serviços de tecnologia da informação e comunicação – pessoa jurídica	30.473.196,59	1,70
61 – Aquisição de imóveis	27.039.818,14	1,51
37 – Locação de mão-de-obra	23.959.434,80	1,33
45 – Subvenções econômicas	17.503.528,69	0,97
20 – Auxílio financeiro a pesquisadores	7.719.863,93	0,43
93 – Indenizações e restituições	7.078.871,46	0,39
92 – Despesas de exercícios anteriores	5.476.368,54	0,30
15 – Diárias militar	2.488.900,00	0,14
33 – Passagens e despesas com locomoção	2.216.124,98	0,12
41 - Contribuições	2.192.716,62	0,12
35 – Serviços de consultoria	1.279.896,94	0,07
36 – Outros serviços de terceiros - pessoa física	772.030,45	0,04
22 – Outros encargos sobre a dívida por contrato	752.993,13	0,04
48 – Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	692.940,00	0,04
14 – Diárias civil	529.241,20	0,03
31 – Premiaçoes culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras	375.000,00	0,02
47 – Obrigações tributárias e contributivas	186.222,82	0,01
46 – Auxílio-alimentação	3.000,00	-
TOTAL	**1.796.225.362,67**	**100,00**

Fonte: Consulta Sigefes.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

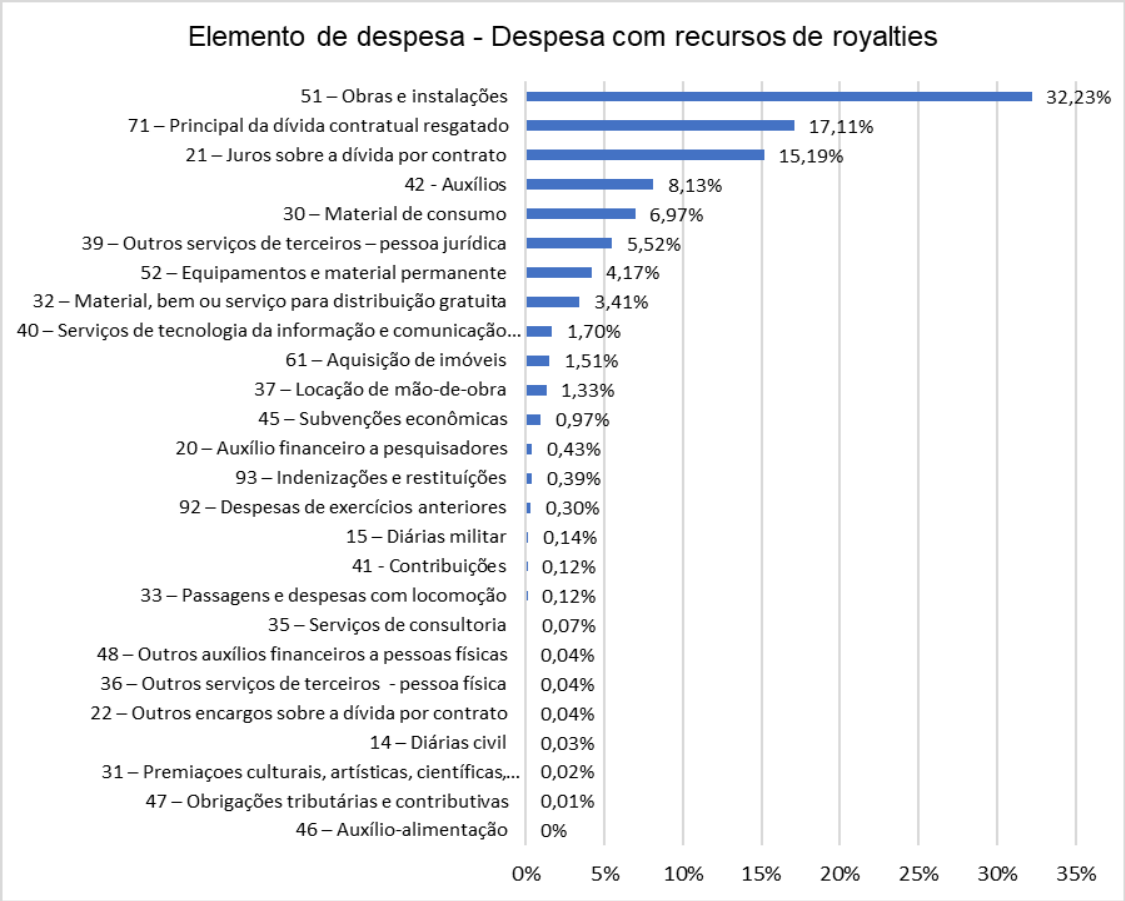


Gráfico 11: Composição das despesas com royaltires

3.2.1.5 Resultado orçamentário

As receitas orçamentárias do Estado realizadas no exercício de 2021 somaram **R$ 20,06 bilhões de reais** e as despesas orçamentárias totalizaram **R$ 18,76 bilhões de reais**, sendo observado superávit na execução orçamentária no valor de **R$ 1,30 bilhão de reais**.

Note-se que do superávit orçamentário consolidado, de **R$ 1.302.701.415,01**, o valor de **R$ 415.036.385,42** é pertinente ao Fundo Previdenciário, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Caso o resultado do Fundo fosse deduzido, o resultado orçamentário consolidado do Estado diminuiria para o montante de **R$ 887.665.029,59**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

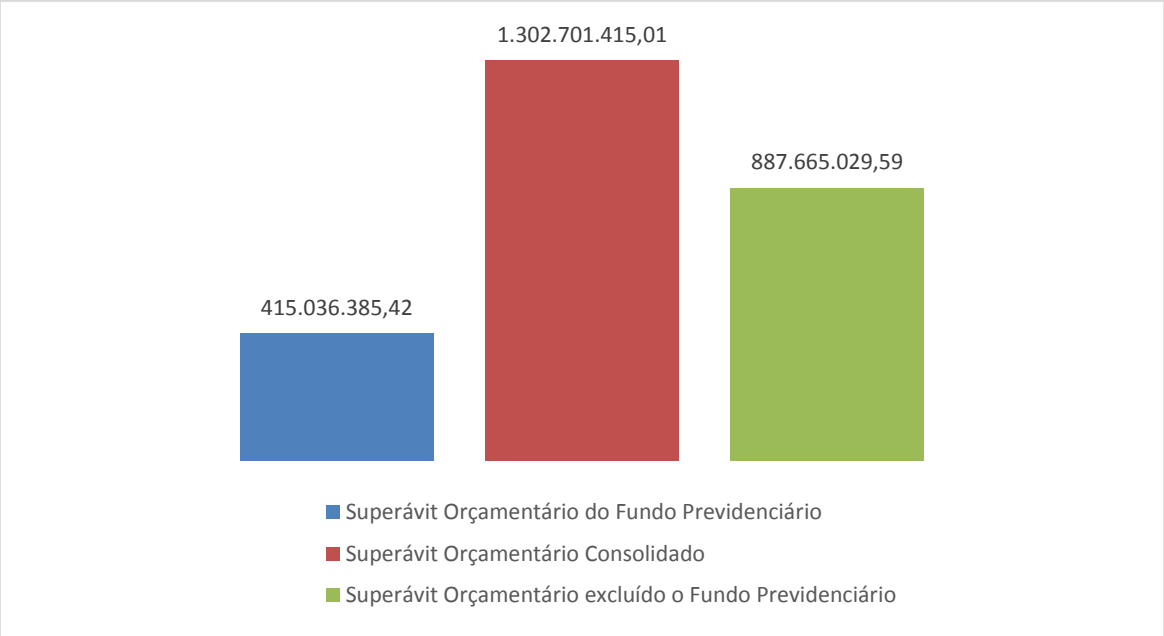


Gráfico 12: Demonstraçao do Resultado Orçamentário Consolidado e do Fundo Previdenciário

3.2.2 Orçamento de investimento

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

No exercício de 2021, o orçamento de investimento foi fixado pela LOA em R$ 776.853.827,00, sendo que não foram abertos créditos adicionais durante o exercício, permanecendo a dotação inicial.

As empresas estatais investiram R$ 386.526.235,00, tendo a Companhia Espírito Santanse de Saneamento - CESAN a maior execução, no valor de R$ 386.002.985,00 na função saneamento. Quantia esta que correspondeu a **49,69%** do valor total do orçamento de investimento inicialmente fixado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Tabela 10 - Execução do orçamento de investimento

Valores em reais

Empresa	Órgão vinculador	Função de governo	Subfunção	Fonte de Financiamento	Dotação Inicial	Suplementação	Dotação atualizada	Despesa Realizada
BANDES	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO	23	694	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EMPRESAS	10.000	0,00	0,00	0,00
		23	694	281 - RECURSOS PRÓPRIOS	188.500.000	0,00	0,00	0,00
		23	694	283- INVESTIMENTO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNA	104.640.000	0,00	0,00	0,00
COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO	23	754	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EMPRESAS	990.000	0,00	0,00	0,00
CETURB/ES	SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	26	122	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EMPRESAS	4.000	0,00	0,00	0,00
		26	453	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EMPRESAS	6.000	0,00	0,00	0,00
CESAN	SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	17	512	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EMPRESAS	157.239.782	0,00	0,00	63.944.546
		17	512	281 - RECURSOS PRÓPRIOS	**221.108.816**	**0,00**	**0,00**	**272.690.694**
		17	512	282 - INVESTIMENTO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNA	89.599.715	0,00	0,00	42.918.574
		17	541	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EMPRESAS	6.414.403	0,00	0,00	4.191.961
		17	541	281 - RECURSOS PRÓPRIOS	8.340.111	0,00	0,00	2.257.210
FUNDAÇÃO ESTADUAL DE INOVAÇÃO EM SAÚDE	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE	10	302	280 - AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EMPRESAS	**1.000**	**0,00**	**0,00**	**523.250**
TOTAL					**776.853.027**	**0,00**	**0,00**	**386.526.234**

Notas: 1. Os valores constantes na coluna Dotação Incial foram extraídos da Lei Orçamentaria Anual do exercício de 2021.
2. Os valores constantes na coluna Despesa Realizada foram fornecidos pelas empresas estatais que compõem o Orçamento de Investimentos.

Embora em montantes não significativos, verificou-se evidências de desconformidade com o inciso II do art. 167 da Constituição da República, uma vez que os investimentos realizados pertinentes à Fundação Estadual de Inovação em

Saúde[19] foram superiores ao previsto no orçamento, assim como os da fonte "recursos próprios", subfunção 512, realizados pela Companhia Espírito Santense de Saneamento.

Ressalta-se que devido à existência de lacunas normativas relativas ao Orçamento de Investimento, foi instituído grupo de trabalho pelas Secretarias da Fazenda, Controle Interno e de Planejamento (Sefaz/Secont/SEP) através da Portaria Conjunta 017-R, de 14 de julho de 2021, com o intuito de apresentar nova regulamentação no PLDO/2023 para a elaboração, execução e acompanhamento do Orçamento de Investimento.

Ante o exposto, considerando-se que não houve execução superior ao limite global de dotação, propõe-se:

Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e às Secretarias, de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb) e da Saúde (Sesa), na forma do art. 9º da Resolução TC 361/2022, da necessidade de adotar medidas para garantir que suas estatais supervisionadas observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição da República, haja vista a realização de despesa acima da autorização legislativa (Tabela 10).

3.3 Gestão financeira

De acordo com os demonstrativos contábeis o saldo da rubrica caixa e equivalentes de caixa, ao final do exercício financeiro de 2021, totalizou **R$ 7.900.865.620,76**, o que representa um crescimento de **26,94%** em relação ao exercício anterior. Em contrapartida, o saldo da dívida flutuante perfez **R$ 2.155.886.072,66** e é **18,51%** superior ao saldo do exercício anterior.

A movimentação dos restos a pagar no exercício evidenciou uma inscrição de **R$ 1.479.814.791,93**, valor este **43,21%** maior quando comparado ao exercício anterior.

[19] Segundo o art. 28 da Lei Complementar Estadual 924/2019, lei de criação da Fundação, para fins de orçamento fiscal e da Lei Complementar Federal 101, de 04 de maio de 2000, a iNOVA Capixaba é não dependente, equiparando-se a empresa estatal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Tabela 11 - Movimentação dos restos a pagar

Valores em reais

Restos a Pagar	Não Processados (a Liquidar)	Não Processados (em Liquidação)	Processados	Total Geral
Saldo Final do Exercício Anterior	**865.019.524,41**	**0,00**	**275.136.827,35**	**1.140.156.351,76**
Inscrições	1.053.595.132,07	0,00	426.219.659,86	1.479.814.791,93
Baixas	833.408.819,83	0,00	217.187.022,96	1.050.595.842,79
Saldo Final do Exercício Atual	1.085.205.836,65	0,00	484.169.453,25	1.569.375.300,90

Fonte: Anexo 17 - Sigefes.

Por sua vez, o saldo de caixa líquido e os equivalentes de caixa apresentou-se positivo em 2021 – **R$ 2.024.987.767,83** –,sendo que foi observado ainda um incremento de cerca de **42%** nas atividades de **investimento** do Estado (**R$ 2.604.495.469,46** em 2021 face **R$ 1.826.307.321,31** em 2020).

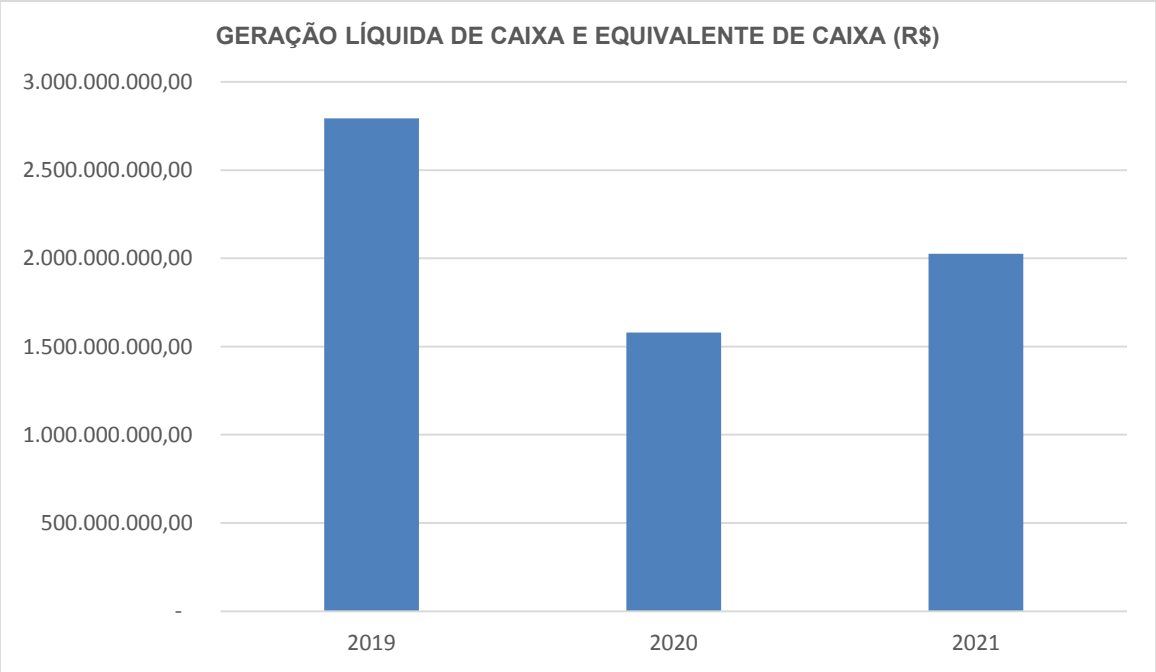


Gráfico 13: Evolução da geração líquida de caixa – 2019 a 2021

Fonte: DFC (Sigefes).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

3.3.1 Resultado financeiro

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

Tabela 12 - Resultado financeiro

Valores em reais

Especificação	2021	2020
Ativo Financeiro (a)	13.826.066.173,31	11.870.205.769,54
Passivo Financeiro (b)	2.150.114.136,53	1.716.398.786,25
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	**11.675.952.036,78**	**10.153.806.983,29**
Recursos Ordinários	2.265.114.914,12	1.778.579.093,95
Recursos Vinculados	9.410.837.122,66	8.375.227.889,34
Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d)	**11.675.952.036,78**	**10.153.806.983,29**

Fonte: Anexo ao Balanço Patrimonial – Sigefes.

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

Cabe registrar que do total de **R$ 11.675.952.036,78** de superávit financeiro apurado no exercício de 2021 o montante de **R$ 5.460.702.866,05** é relativo ao resultado da Previdência (fonte de recursos 70).

3.3.2 Ordem cronológica de pagamentos

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

Observa-se do Acórdão 551/2016 – TC 002.999/2015-3, do Tribunal de Contas da União (TCU), que revelou-se necessária a normatização de aspectos complementares a essa regra. Ainda que editado durante a vigência da lei de licitações 8.666 de 21 de junho de 1993, verifica-se que aspectos como o momento em que o credor deve entrar na “fila” permanecem necessitando de regulamentação a ser implementada pelos entes.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Em âmbito do estado do Espírito Santo verificou-se que a Portaria Seger/PGE/Secont 049-R/2010 estabelece no art. 77 que no pagamento de obrigações pecuniárias decorrentes de contrato, cada unidade gestora executora da administração deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.

De acordo com o Parecer Prévio 84/2021, contas do governador exercício de 2020 (proc. TC 2.739/2021-4), decidiu o TCEES que, sem prejuízo que o Poder Executivo, no exercício de sua competência regulamentar, decida pela expedição de normativo pormenorizando acerca do tema, tem-se que a obrigação de observância da ordem cronológica, bem como as suas regras mínimas, já constam da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.

Segue transcrição do que foi decidido pela Corte de Contas:

> Entretanto, divirjo do posicionamento técnico. Isso porque atualmente temos no Brasil uma nova lei de licitações, a saber, Lei Federal nº 14.133/2021. Essa lei, a partir de seu artigo 141, já estipula regras acerca da observância da ordem cronológica, diferentemente da Lei n. 8.666/93, que apenas mencionava essa obrigação.
>
> Assim, sem prejuízo que o Poder Executivo, no exercício de sua competência regulamentar, decida pela expedição de normativo pormenorizando acerca do tema, tem-se que a obrigação de observância da ordem cronológica, bem como as suas regras mínimas, já consta da lei federal supra mencionada.

3.3.3 Transferências de recursos aos Poderes

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

Nesse sentido, o art. 19 da LDO de 2021 estabeleceu os critérios a serem observados para o cálculo do limite da dotação, proveniente da fonte de recursos próprios, tendo-se como parâmetro a dotação constante da LOA 2020 (fonte 101), sendo que a Defensoria Pública terá um acréscimo de **R$ 7.000.000,00** e um montante informado pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo para a cobertura da contribuição previdenciária complementar.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais que alteraram as dotações, tendo por fonte superávit nas fontes próprias e na fonte de recursos ordinários, sendo que parte destes recursos já estavam nos órgãos e parte foi adicionada pelo Poder Executivo.

A seguir detalhamento do cálculo da dotação e respectiva transferência financeira a ser concedida pelo Executivo, com recursos próprios:

Tabela 13 - Apuração do valor da dotação (Poderes)

Valores em reais

Órgão	Dotação 2020	Dotação LOA (A) fonte 101	Dotação atualizada 2021 (B) fonte 101	(B) - (A)
Poder Judiciário	**1.231.468.754**	-	-	-
101 ordinários	1.112.520.754	1.112.520.754	1.166.310.974,00	53.790.220
271 arrecadado pelo órgão	118.948.000	-	-	-
Ministério Público	**431.947.112**	-	-	-
101 ordinários	414.718.112	414.718.112	414.718.112,00	-
271 arrecadado pelo órgão	17.229.000	-	-	-
Poder Legislativo	**225.151.831**	-	-	-
101 Ordinários	225.151.831	225.151.831	243.149.831	17.998.000
TCEES	**174.706.419**	-	-	-
101 Ordinários	174.706.419	174.706.419	189.946.419	15.240.000
Defensoria Pública	**77.268.786**	-	-	-
101 ordinários	60.481.786	84.692.786	99.174.051,15	14.481.265
271 arrecadado pelo órgão	16.776.000	-	-	-
133 convênio União	10.000	-	-	-
4101 outras contrapartidas	1.000	-	-	-
Total	**R$ 2.140.542.902**	**R$ 2.011.789.902**	**R$ 2.113.299.387**	**R$ 101.509.485**

Quanto às transferências efetuadas pelo Poder Executivo em 2021, a seguir demonstração:

Tabela 14 - Transferência de recursos aos Poderes

Valores em reais

Órgão	Dotação LOA	% sobre arrec.	Arrecadado/transferido	% sobre arrec.
Poder Judiciário	**1.231.468.754,00**	**6,13%**	**1.134.563.902,54**	**5,65%**
101 ordinários	1.112.520.754,00	5,54%	1.130.072438,07	5,62%
101 ordinários arrecadado p/ órgão	-	-	4.491.464,47	-
271 arrecadado pelo órgão	118.948.000,00	-	-	-
Ministério Público	**431.947.112,00**	**2,15%**	**416.202.407,23**	**2,07%**
101 ordinários	414.718.112,00	2,06%	414.718.112,04	2,06%
101 ordinários arrecadado p/ órgão	-	-	1.484.295,19	0,01%
271 arrecadado pelo órgão	17.229.000,00	-	-	-
Poder Legislativo / TCEES	**399.858.250,00**	**1,99%**	**399.858.312,83**	**2,02%**
101 Ordinários	399.858.250,00	1,99%	399.858.312,83	1,99%
101 ordinários arrecadado p/ órgão	-	-	-	-
Defensoria Pública	**77.268.786,00**	**0,38%**	**89.176.958,64**	**0,44%**
101 ordinários	60.481.786,00	0,30%	88.222.049,43	0,44%
101 ordinários arrecadado p/ órgão	-	-	954.909,21	0,00
271 arrecadado pelo órgão	16.776.000,00	-	-	
133 convênio União	10.000,00	-	-	-
4101 outras contrapartidas	1.000,00	-	-	-
Total	**R$ 2.140.542.902,00**	**10,65%**	**R$ 2.039.801.581,24**	**10,15%**

Fonte: LOA, LDO e Balanço Financeiro

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

3.3.4 Precatórios

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 8ª Edição) precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, disciplinados pelo art. 100 da Constituição da República de 1988. O precatório requisitado pelo Poder Judiciário ao devedor até o dia 20 de julho deve ter seu valor incluso na proposta orçamentária do exercício seguinte (Resolução 303 de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça, art. 15 e § 1º; Constituição da República, art. 100, § 5º).

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

Observa-se que o presente item possui como fundamentos as regras estabelecidas na Constituição da República (art. 100) e o art. 30, § 7º, da LRF, conforme se transcreve:

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

Ante o exposto, verificou-se que o ente empenhou e inscreveu no passivo valores pertinentes a decisões judiciárias (precatórios) em consonância com o informado na

relação consolidada dos precatórios judiciais pagos, baixados e inscritos no exercício.

Observou-se que houve previsão na LDO e inclusão na LOA, de dotação necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, na forma do artigo 100 da Constituição da República de 1988. A dotação incial foi de **R$ 100.716.218,00**, alterada durante o exercício para **R$ 111.279.744,81**, tendo sido empenhados no exercício **R$ 101.419.610,17**.

Em 2020, o montante registrado no passivo era de R$ 621.552.005,61 e em 2021 passou a **R$ 1.186.290.167,63**, tendo sido reconhecidos no exercício R$ 712.300.335,75 de precatórios da trimestralidade.

Não há irregularidades dignas de nota pertinente aos precatórios.

3.4 Gestão fiscal e limites constitucionais

Apresenta a verificação da conformidade da gestão fiscal, no tocante ao cumprimento dos limites constitucionais de saúde e educação e dos parâmetros e limites da LRF, bem como a atendimento a “Regra de Ouro” das finanças públicas (inciso III, art. 167, da Constituição Federal), além de registrar os alertas emitidos no decorrer do exercício. Mais informações no **Apêndice 119/2022-1** (peça 126).

3.4.1 Conformidade dos demonstrativos fiscais

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

3.4.2 Programação orçamentária e financeira

Constatou-se a publicação do Decreto 4.810-R, de 25 de janeiro de 2021, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2021, tendo como referência os valores fixados na Lei Estadual 11.231/2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

O Gráfico 14 apresenta o comportamento da receita em relação à Programação Orçamentária e Financeira, quando observamos que a receita realizada no exercício de 2021 atingiu 106,15% da meta de arrecadação prevista.

Foram emitidos alertas pelo não atingimento das metas de arrecadação nos 1º, 2º e 3º bimestres (Decisão TC 2.651/2021-7 – Plenário, proc. TC 3.528/2021-2).

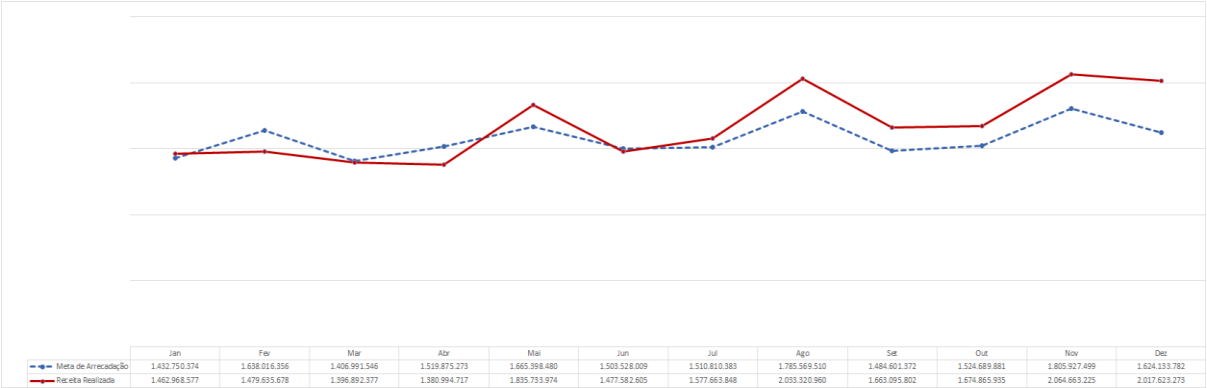


Gráfico 14: Comparativo da Receita Realizada com a Programação Financeira da Receita (em R$)

Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2021, Sigefes e Anexo I do Decreto 4.810-R/2021

3.4.2.1 Limitação de empenho e movimentação financeira

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

Em consulta ao arquivo “LIMITA”, integrante da prestação de contas anual do exercício de 2021, constatou-se que não foram emitidos atos normativos reduzindo os limites de movimentação e empenho e de pagamento no exercício.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

3.4.3 Metas anuais estabelecidas na LDO

3.4.3.1 Resultados primário e nominal

Apurou-se um Resultado Primário superavitário de R$ 2.130.227.409,10, com cenário inverso à meta fiscal deficitária de R$ 816.353.000,00.

Apurou-se um Resultado Nominal superavitário de R$ 2.156.221.681,11, com cenário inverso à meta fiscal deficitária de R$ 731.076.000,00.

O Gráfico 15 apresenta os resultados primário e nominal apurados, quando observamos o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

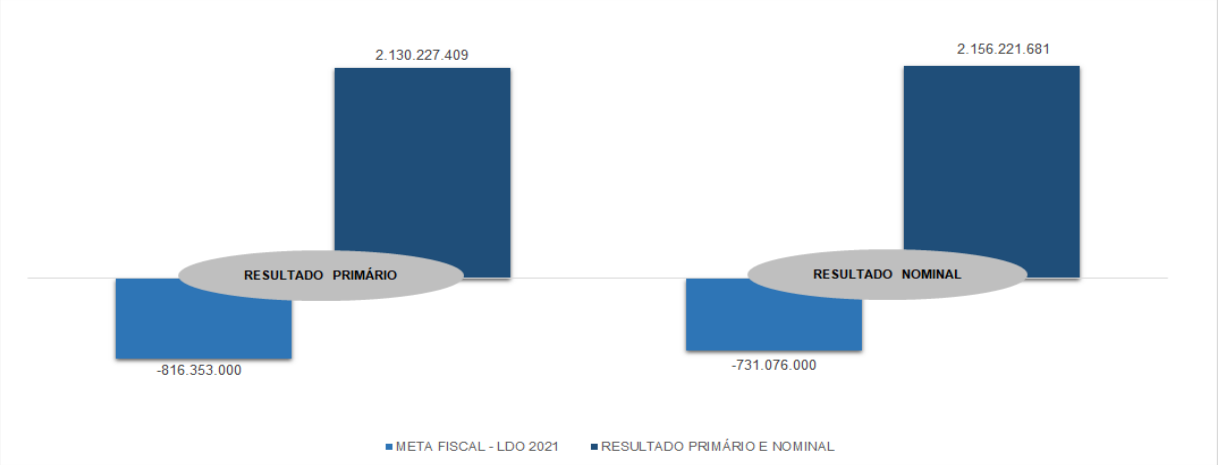


Gráfico 15: Comparativo dos resultados primário e nominal com a meta fiscal (em reais)

Fonte: RREO – 6º Bimestre de 2021 e LDO-2021

3.4.3.2 Dívida pública

O Gráfico 16 apresenta os resultados apurados da dívida pública, quando observamos o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

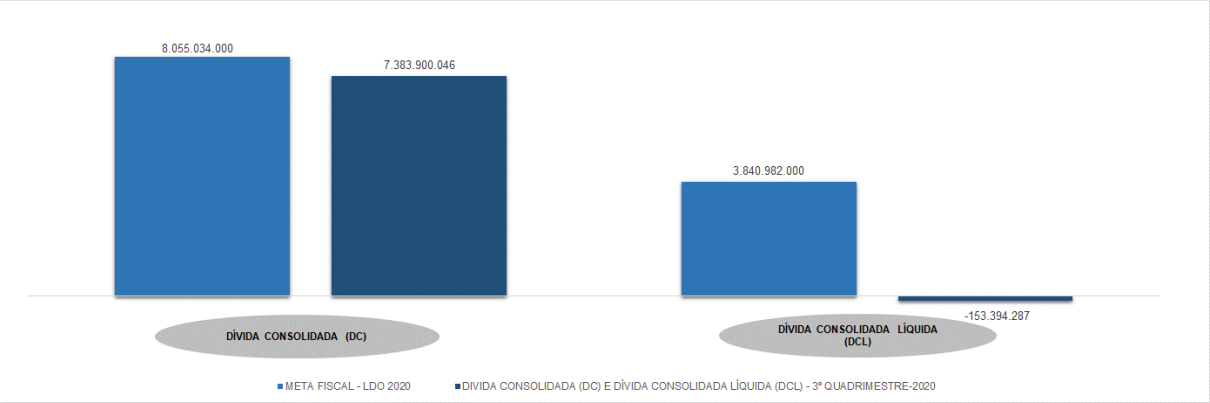


Gráfico 16: Comparativo dos resultados da dívida pública com a meta fiscal (valores em reais)

Fonte: RGF – 3º Quadrimestre de 2021

3.4.4 Educação

3.4.4.1 Aplicação mínima constitucional

Nesta subseção verifica-se, com base na publicação do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8 do RREO de Janeiro a Dezembro de 2021, bimestre novembro – dezembro), publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 28/01/2022, o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212, caput, da Constituição Federal.

A seguir, Tabela 15, demonstra a apuração das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, base de cálculo para cumprimento dos limites constitucionais com Educação e Saúde.

Tabela 15 - Apuração das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais - Exercício de 2021

Valores em reais

RECEITAS	VALORES
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (I) = (A) + (B) - (C)	**15.090.744.278,70**
Receitas de Impostos (A)	**17.047.816.483,25**
ICMS	15.330.348.580,58
Adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, art. 82, §1º)	67.809.300,66
ITCD	112.813.238,74
IPVA	666.383.171,48
IRRF	870.462.191,79
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais (B)	**2.285.716.858,39**
Cota-Parte FPE	1.977.738.697,06
Cota-Parte IPI-Exportação	307.977.269,56
Cota-Parte IOF-Ouro (100%)	891,77
Compensações financeiras provenientes de impostos e tranferências constitucionais	0,00
(-) Dedução das Transferências Constitucionais ao Municípios (C)	**4.242.789.062,94**
OUTRAS RECEITAS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (II) = (D) + (E) + (F) + (G) + (H)	**1.489.767.663,74**
Receitas de Transferências do FNDE (D)	**94.562.520,52**
Transferências do Salário - Educação	62.499.972,14
Transferências Diretas - PDDE	20.904,19
Transferências Diretas - PNAE	24.155.461,99
Transferências Diretas - PNATE	97,91
Outras Transferências do FNDE	7.886.084,29
Receitas de Transferências de Convênios (E)	**7.634,05**
Receita de Operações de Crédito Destinada à Educação (F)	**0,00**
Outras Receitas Para Financiamento do Ensino (G)	**13.000,01**
Receitas Recebidas do FUNDEB (H)	**1.395.184.509,16**
Transferências de Recursos do FUNDEB	1.386.104.576,19
Complementação da União ao FUNDEB	0,00
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	9.079.932,97
TOTAL DAS RECEITAS (I) + (II)	**16.580.511.942,44**

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de janeiro a dezembro de 2021, bimestre novembro – dezembro, publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 28/01/2022

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Apresenta-se na Tabela 16 o valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício 2021, apurado por este TCEES com base no Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro de 2021, publicado pelo Governo do Estado, e por consultas ao Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes).

Tabela 16 - Valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2021, apuração do limite mínimo constitucional de 25%

Valores em reais

LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 25% (CF/1988, art. 212)	
Base de Cálculo	
Receita Líquida de Impostos e Transferências (R$)	15.090.744.278,70
Aplicação Mínima	
25% da Base de Cálculo (R$)	3.772.686.069,68
Aplicação Efetiva no exercício de 2021	
Total da despesa empenhada em MDE (R$)	3.901.128.158,11
Deduções (R$)	-42.652,99
Despesa em MDE excluídas as deduções para fins de limite (R$)	3.901.085.505,12
Percentual de Aplicação (%)	25,85

Fonte: Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2020

Constata-se o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em cumprimento ao art. 212, *caput*, da Constituição Federal, representada pelo montante de R$ 3.901.085.505,12, valor divergente do publicado pelo Governo do Estado no Anexo do RREO (R$ 3.901.128.158,11), em decorrência da exclusão do valor de R$ 42.652,99 de despesas não consideradas para fins de apuração do

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

limite constitucional, conforme Nota Explicativa 4, do Anexo 8 do RREO (DOE de 28/01/2022)[20], e percentual equivalente a 25,85%, não alterado pela exclusão.

Cabe destacar que diante do término da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 31 de dezembro de 2020, foi promulgada a Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020, conferindo caráter permanente ao Fundo, e aprimorando aspectos relevantes à sua operacionalização. Na sequência, foi publicada a Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentando o Fundo, agora tratado no art. 212-A da Constituição da Federal, assim como o Decreto 10.656, de 22 de março de 2021.

No âmbito do TCEES, foi editada a Instrução Normativa 76, de 10 de agosto de 2021, determinando a observância da metodologia, critérios e orientações constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional, quando da apuração da aplicação mínima, da receita resultante de impostos compreendidas as receitas provenientes de transferências, com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em cumprimento ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

O Gráfico 17 apresenta a evolução percentual da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no período de 2017 a 2021, em relação às receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais.

[20] Nota Explicativa 4 do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de janeiro a dezembro de 2021, bimestre novembro – dezembro, publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 28/01/2022:
"4 – Na linha *"35- Total das despesas para fins de limite"*, está sendo considerado o montante de R$ 42.652,99 referente aos seguintes:
R$ 446,27 de outras recuperações de despesas de exercícios anteriores da fonte "02 – MDE";
R$ 557,87 de restituições sobre a folha de pagamento da fonte "02 – MDE";
R$ 750,29 de restituições de contribuições previdenciárias (INSS e PREVES) da fonte '02 MDE";
R$ 40.898,56 de depósitos não identificados convertidos em receita da fonte '02 MDE".
Tal montante não está sendo deduzido das despesas para fins de limite em virtude da ausência de campo específico ou genérico que possibilite o registro do mesmo no presente demonstrativo. Destaca-se que, com a dedução do referido montante, o percentual aplicado em MDE permanece de 25,85%.".

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

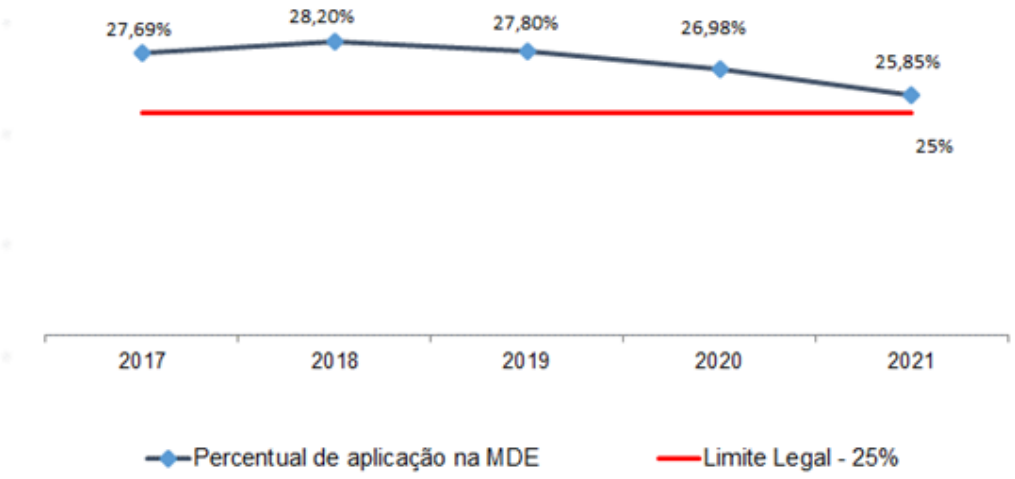


Gráfico 17: Evolução percentual da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino no período de 2017 a 2021, em relação às receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do estado do Espírito Santo – TCEES
Nota: Apuração no período de 2017 a 2019 de acordo com a Resolução TC 238/2012
Exercício 2020 em conformidade aos procs. TC 2.739/2021-4 (PCA do exercício de 2020) e TC 7.048/2021-3 (Recurso inominado)
Apuração no exercício de 2021 em conformidade à IN 76/2021 deste TCEES e ao Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 11ª edição

3.4.4.2 Remuneração dos profissionais da educação básica

Constatou-se a realização de despesas com a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício no montante de R$ 992.782.072,19, equivalente a 71,16% das Receitas do Fundeb, cumprindo a aplicação mínima de 70%, prevista no art. 212-A, XI, da Constituição Federal.

Cabe destacar, no âmbito do Fundeb, a nova caracterização e terminologia dos profissionais da educação. A Lei do extinto Fundeb (Lei 11.494/2007) se referia a “Profissionais do Magistério”. No “Novo Fundeb”, nos termos do art. 26, § 1º, II, da Lei 14.113/2020, esses profissionais passam a ser “Profissionais da Educação Básica” e são caracterizados pelo que está definido no art. 61, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), bem como por aqueles

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

profissionais referidos no art. 1º da Lei 13.935/2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica[21].

O Gráfico 18 apresenta a evolução percentual da aplicação na remuneração dos profissionais da educação no período de 2017 a 2021, em relação aos recursos recebidos no Fundeb.

Importante registrar, que com a Emenda Constitucional 108/2020, a proporção dos recursos recebidos no Fundeb no exercício, destinados à remuneração dos profissionais da educação passou de 60% para 70%, nos termos do inciso XI, do art. 212-A, da Constituição Federal.

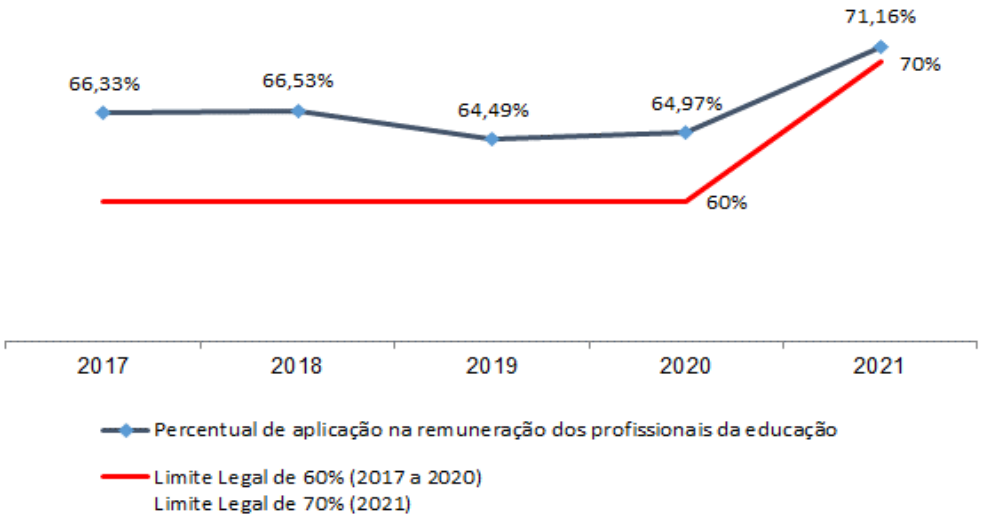


Gráfico 18: Evolução percentual da aplicação na remuneração dos profissionais da educação no período de 2017 a 2021, em relação aos recursos recebidos no Fundeb

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

[21] BRASIL. Ministério da Educação/FNDE. Cartilha Novo Fundeb, seção 7. Brasília, 2021.
BRASIL. Ministério da Educação/FNDE. Fundeb Perguntas e Respostas, seção 7. Brasília ,2021.

3.4.4.3 Aplicação de recursos do Fundeb

Constatou-se a realização de despesas no exercício de 2021 no montante de R$ 1.359.215.636,24 (Fontes 0113 e 0114) e percentual equivalente a 97,42% das receitas do Fundeb, e ainda receitas a serem aplicadas no primeiro quadrimestre de 2022 no valor de R$ 35.968.872,92, de percentual equivalente a 2,58%, cumprindo a aplicação mínima de 90%, no exercício, conforme previsto no § 3º, do art. 25, da Lei 14.113/2020.

Verificou-se também a abertura de Crédito Suplementar na fonte de recursos 0314, no montante de R$ 37.532.990,32, à Secretaria de Estado da Educação, com recursos provenientes do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2021, na fonte de recursos 0114 – Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (30%), Decreto 238-S, de 15 de fevereiro de 2022, DOE-ES de 16/02/2022.

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

Constatou-se a emissão de parecer pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb pela regularidade das contas do exercício de 2021.

3.4.5 Saúde

3.4.5.1 Aplicação mínima constitucional

Constatou-se a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no montante de R$ 2.181.139.081,79, equivalente a 14,45% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, cumprindo a aplicação mínima de 12% prevista no art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal, e no art. 6º, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012.

Registra-se a exclusão de despesas não consideradas para fins de apuração do limite constitucional no valor de R$ 8.163.044,76 (constante da Nota Explicativa 4 do Anexo 12 do RREO, 6º bimestre, DOE de 28/01/2022).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

O Gráfico 19 apresenta a evolução percentual da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde no período de 2017 a 2021.

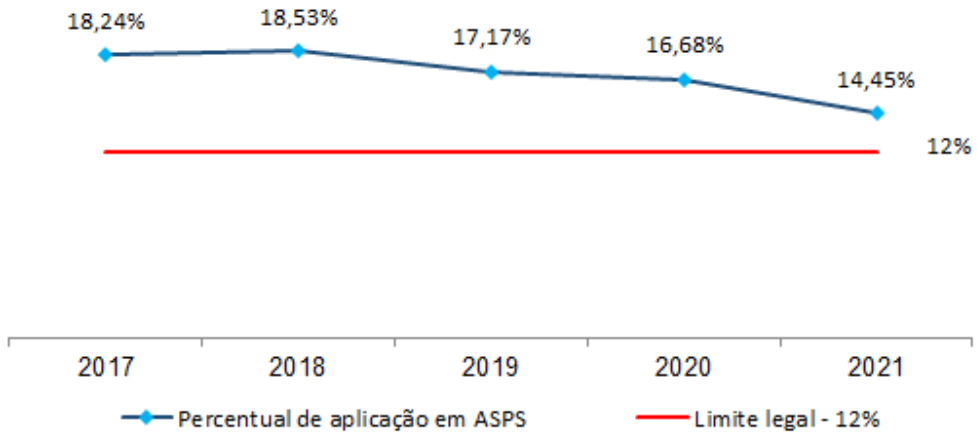


Gráfico 19: Evolução percentual da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde no período de 2017 a 2021

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

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

Consta da prestação de contas cópia da Resolução 1.256/2022, de 19 de abril de 2022, da Presidência do Conselho Estadual de Saúde – CES/ES, que trata da aprovação dos Relatórios Detalhados dos Quadrimestres Anteriores – RDQA – 1º, 2º e 3º quadrimestres do ano de 2021 da Secretaria de Estado da Saúde, nos termos do Parecer da CIOF – Comissão Intersetorial de Orçamento, Financiamento e Instrumentos de Gestão do CE.

3.4.6 Receita Corrente Líquida

No encerramento do exercício de 2021, apurou-se a RCL do estado do Espírito Santo no montante de R$ 18.821.227.339,89, com um aumento nominal de R$ 3.180.349.995,67, equivalente a 20,33% do valor apurado no exercício anterior (R$ 15.640.877.344,22).

O Gráfico 20 apresenta a evolução dos valores apurados da RCL no 6º bimestre no período de 2017 a 2021.

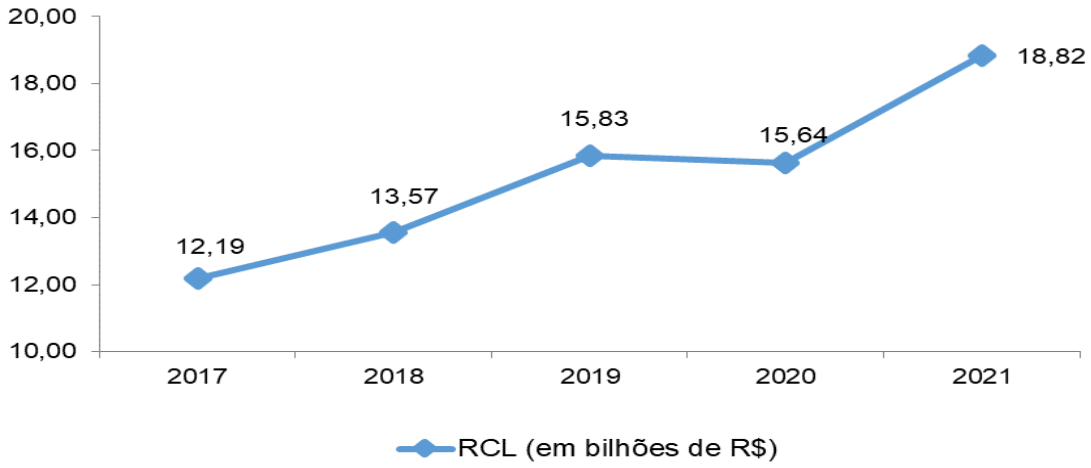


Gráfico 20: Evolução dos valores apurados da RCL no 6º bimestre no período de 2017 a 2021 (em R$ bilhões)

Fonte: Painel de Controle do TCEES

Em relação aos valores apurados no 6º bimestre de 2017 (R$ 12.193.441.015,92), a RCL do 6º bimestre de 2021 (R$ 18.821.227.339,89) apresentou um crescimento nominal de 54,36%.

3.4.7 Despesa com pessoal

3.4.7.1 Limite do Poder Executivo

Constatou-se que a despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de R$ 6.535.667.071,56, equivalente a 34,81% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 49% previsto no art. 20, II, “c”, da LRF.

O Gráfico 21 apresenta a evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2017 a 2021.

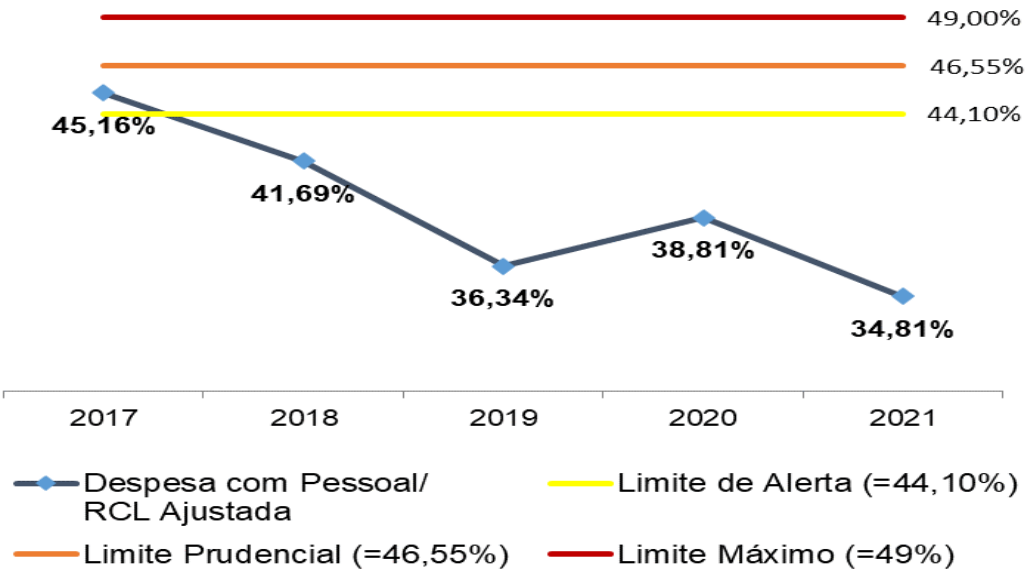


Gráfico 21: Evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2017 a 2021

Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

3.4.7.2 Limite consolidado do Ente

Constatou-se que a despesa total com pessoal consolidada do Ente atingiu o montante de R$ 8.085.585.410,88, equivalente a 43,06% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.

O Gráfico 22 apresenta a evolução percentual da despesa total com pessoal consolidada do Ente no período de 2017 a 2021.

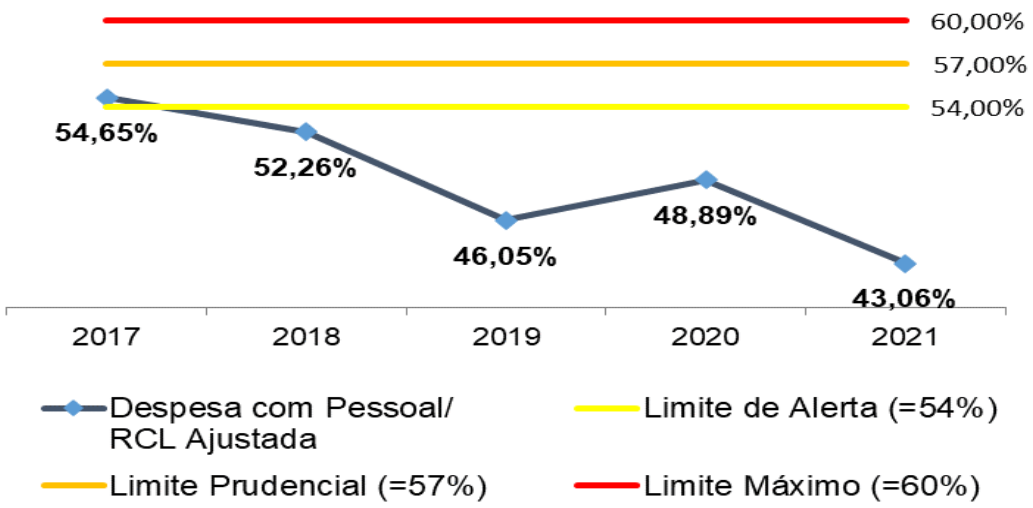


Gráfico 22: Evolução percentual da despesa total com pessoal consolidada do Ente no período de 2017 a 2021

Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

3.4.8 Operações de crédito

No encerramento do exercício de 2021, apurou-se a RCL do estado do Espírito Santo, ajustada para cálculo dos limites de endividamento, no montante de R$ 18.796.237.353,89.

3.4.8.1 Limite global

Constatou-se a realização de operações de crédito no montante de R$ 235.240.780,98, equivalente a 1,25% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 16% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 7º, I, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

O Gráfico 23 apresenta a evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2017 a 2021.

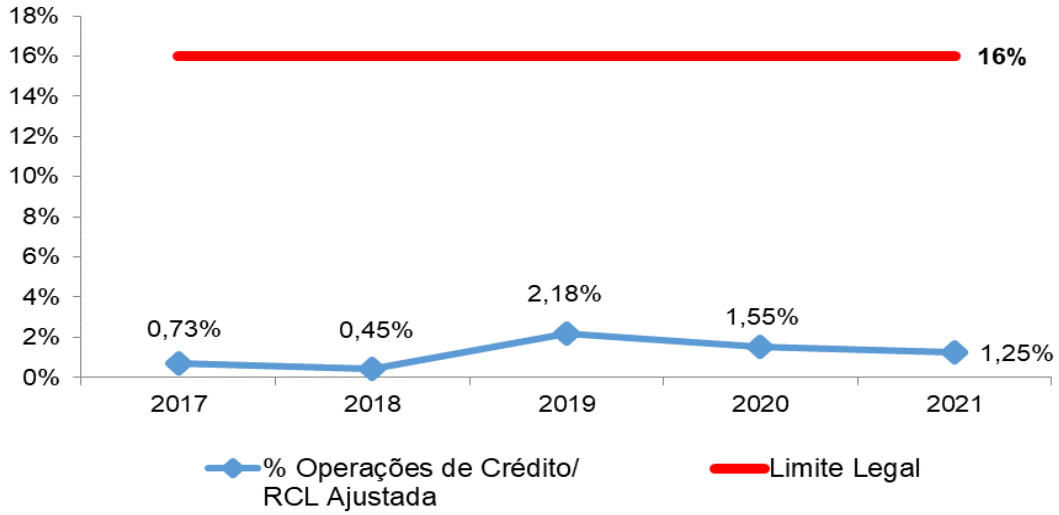


Gráfico 23: Evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2017 a 2021

Fonte: Painel de Controle do TCEES

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

Constatou-se o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada no montante de R$ 706.324.071,95, equivalente a 3,76% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 11,5% previsto no art. 7º, II, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

O Gráfico 24 apresenta a evolução percentual do limite de comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública consolidada nos exercícios de 2020 e 2021, em relação ao limite máximo de 11,5% da RCL Ajustada.

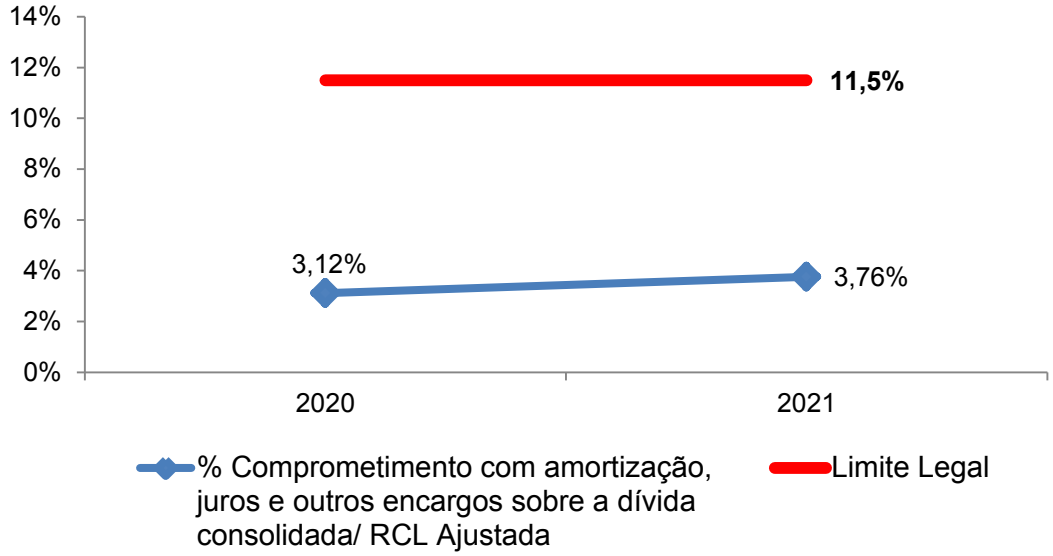


Gráfico 24: Evolução percentual do limite e comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública consolidada nos exercícios de 2020 e 2021

Fonte: Sigefes

3.4.8.3 Por antecipação de receita orçamentária (ARO)

No exercício de 2021, não foram realizadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

3.4.9 Garantia e contragarantia

Constatou-se a concessão de garantias para operações de crédito no montante de R$ 50.443.123,91, equivalentes a 0,27% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 22% previsto no art. 40, *caput*, da LRF e no art. 9º, *caput*, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

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

O Gráfico 25 apresenta a evolução percentual do limite de concessões de garantias no período de 2017 a 2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

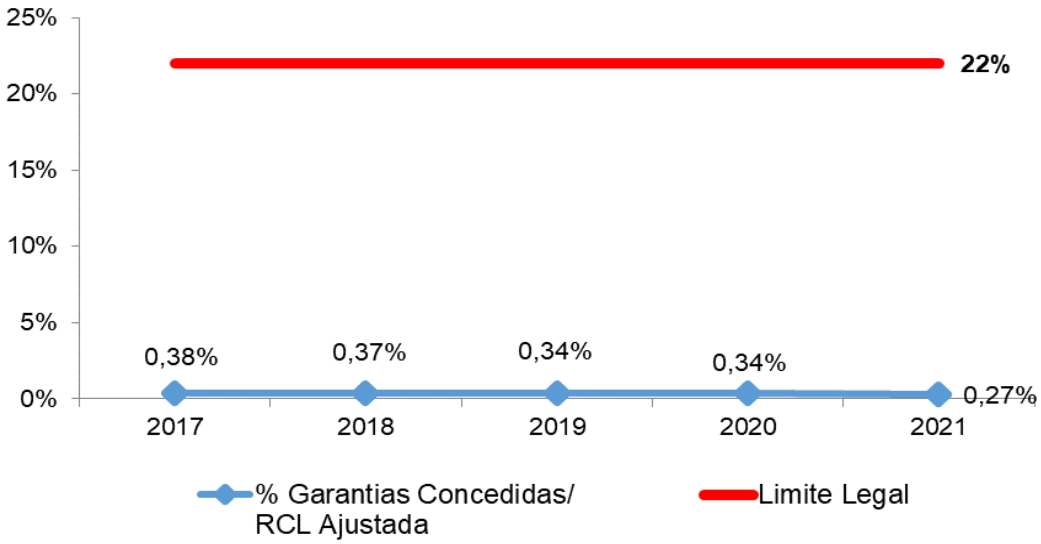


Gráfico 25: Evolução percentual do limite de concessão de garantias no período de 2017 a 2021

Fonte: Painel de Controle do TCEES

3.4.10 Dívida consolidada líquida

Apurou-se a Dívida Consolidada Líquida negativa de R$ 153.394.287 (após as deduções das disponibilidades de caixa e demais haveres financeiros), equivalente a -0,82% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 200% previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 3º, I, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

O Gráfico 26 apresenta a evolução percentual da dívida consolidada líquida no período de 2017 a 2021.

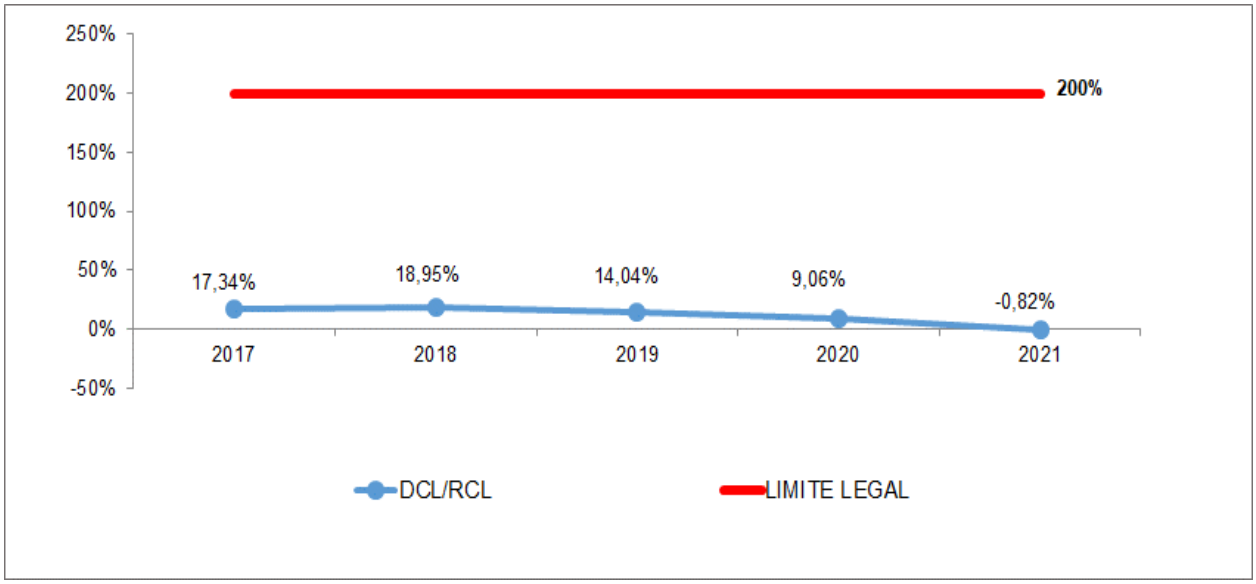


Gráfico 26: Evolução percentual do limite da Dívida Consolidada Líquida no período de 2017 a 2021

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do estado do Espírito Santo – exercícios de 2017 a 2021 e Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre de 2021

3.4.11 Regra de ouro

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

3.4.12 Alienação de ativos

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

3.4.13 Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

3.4.14 Transparência na gestão

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

3.5 Gestão de recursos humanos

Além dos limites da despesa total com pessoal estabelecidos pela LRF, tratados na subseção 3.4.7 desta instrução, quando se refere à gestão de recursos humanos é preciso avaliar também o cumprimento do art. 21 da LRF e demais vedações trazidas pela LC 173/2020, em função da pandemia da Covid-19.

Para controle da despesa total com pessoal, o art. 21 da LRF considera “nulo de pleno direito” a realização dos seguintes atos:

> I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
>
> a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> [...]

Em razão da pandemia da Covid-19, o art. 8º da LC 173/2020 trouxe novas vedações até 31/12/2021, em especial o disposto no inciso VI.

> Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
>
> (...)
>
> VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

Em consulta ao arquivo “PESS”, integrante da prestação de contas anual do exercício 2021 (**Peça complementar 22.174/2022-4**, peça 47), observou-se que o governador apresentou declaração assegurando o cumprimento do art. 21, I, da LRF, bem como, do art. 8º da LC 173/2020 pelo Poder Executivo do Estado no exercício de 2020:

> Considerando os termos do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que cuida do controle da despesa total com pessoal, declaro que o Poder Executivo do Estado:
>
> 1) Não praticou ato que provoque aumento da despesa com pessoal, desatendendo:
>
> a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e
> b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.
>
> 2) Não praticou ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final deste mandato;
>
> 3) Não praticou ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final deste mandato;
>
> 4) Não sancionou norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou editou ato para nomeação de aprovados em concursos públicos, quando:
>
> a) Resultasse em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final deste mandato;
> b) Resultasse em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final deste mandato.
>
> Considerando os termos do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, que cuida da política de pessoal durante a pandemia do novo Coronavírus, declaro que o Poder Executivo do Estado:
>
> 1) Não concedeu, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e

empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; [1]

2) Não criou cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

3) Não alterou estrutura de carreira que implique aumento de despesa; [2]

4) Não admitiu ou contratou pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretassem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

5) Não realizou concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

6) Não criou ou majorou auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

7) Não criou despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 8º da LC nº 173/2020;

8) Não adotou medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

9) Não contou esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Vitória/ES, 14 de abril de 2022.

JOSÉ RENATO CASAGRANDE
Governador do Estado do Espírito Santo

Entretando, apesar da declaração apresentada nos autos, o TCEES, por meio do processo de acompanhamento da gestão previdenciária e recursos humanos do estado, proc. TC 939/2022-4, Relatório de Acompanhamento 5/2022-5, em anexo, (**Anexo 3.092/2022-1,** peça 136), identificou uma possível não conformidade na fixação/majoração do limite de gastos da Indenização Suplementar de Escala Operacional (ISEO) atribuída a militares, policiais civis e inspetores penitenciários do estado do Espírito Santo, em período vedado pela LC 173/2020, que teve como base a novel Lei Complementar Estadual 973, de 30 de agosto de 2021 e seus

decretos regulamentares emitidos ao longo do exercício de 2021, Decretos Estaduais 4.963, de 31 de agosto de 2021 e 5.004, de 8 de novembro de 2021 [22].

Para efeito de análise e opinamento sobre a execução orçamentária e financeira do exercício de 2021, os valores envolvidos não se mostram materialmente relevantes (cerca de 0,09% do orçamento da despesa executada no período)[23], contudo, trata-se de provável não conformidade, cuja eventual responsabilização e demais repercussões no que tange à ilegalidade e/ou inconstitucionalidade, estão sendo apurados em autos apartados, processo de Representação (TC 3.302/2022-1), apresentado pela área técnica.

Assim, neste momento, ressalvados os efeitos do processo de Representação em curso nesta Corte de Contas, considera-se com base na declaração emitida, que o chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento de despesa com pessoal no exercício analisado.

3.6 Gestão previdenciária

3.6.1 Fundo de Proteção Social dos Militares

De acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2021, o FPS possui um déficit atuarial de R$ 10,83 bilhões[24], que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente (3,41% maior, em valores atualizados, do que em 2020).

A obrigação quanto à cobertura da insuficiência financeira para o FPS foi de R$ 702.671.980 em 2021, ocasionando necessidade de aporte de recursos do Tesouro da ordem de R$ 690.603.299, principal fonte de financiamento do fundo.

[22] Em conformidade com o art. 6º da LC 662/2012, o chefe do Poder Executivo regulamentou a LC 973/2021, por meio do Decreto 3.279-R, de 12 de abril de 2013. O art. 10 do Decreto 3.279/2013, que trata do limite anual de gastos com a ISEO de cada instituição, foi alterado seis vezes estabelecendo novos valores. Sendo que os Decretos 4.748, de 13 de outubro de 2020, 4.963, de 31 de agosto de 2021 e 5.004, de 8 de novembro de 2021, foram publicados em período vedado pela LC 173/2020, os dois últimos em 2021, exercício sob análise.
[23] Indenização Suplementar de Escala Operacional (ISEO), pagas durante o exercício de 2021, R$ 17.721.536,90, frente à despesa empenhada de R$ 18.762.339.557,94, conforme Balanço Orçamentário publicado no DIO-ES de 31/03/2022.
[24] Fundo de Proteção Social dos Militares apresentou déficit atuarial de R$ 10.827.084.382,00.

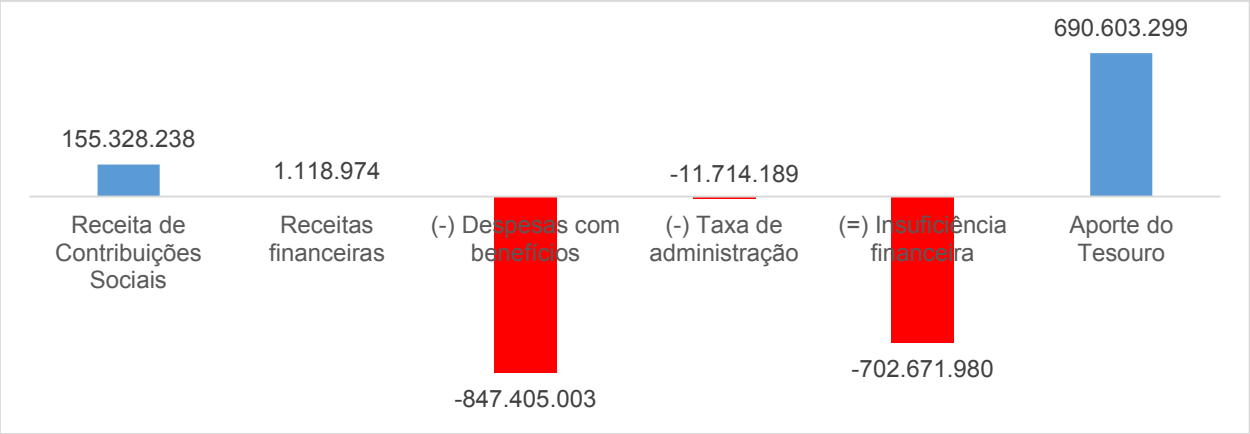


Gráfico 27: Resultado financeiro do FPS na avaliação atuarial

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2021 da UG 600212 – FPS (Sigefes)

Verifica-se que as receitas de contribuições dos segurados, R$ 155,3 milhões, são insuficientes para cobrir as despesas com benefícios do Fundo (R$ 847,4 milhões) e a taxa de administração (R$ 11,7 milhões). Em relação a 2020, a insuficiência financeira aumentou 15,41% e a despesa com benefícios 15,24% (valores atualizados), caracterizando tendência de aumento permanente. Em 2021, os aportes ao FPS representaram cerca de **3,67%**[25] da RCL do Estado. Em 2020, esse patamar ficou em **3,73%**[26].

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



[25] Aporte ao FPS em 2021: R$ 690.603.298,74 (Sigefes). RCL em 2021: R$ 18.821.227.339,89 (Painel de Controle – TCEES).
[26] Aporte ao FPS em 2020: R$ 583.588.819,29 (Sigefes). RCL em 2020: R$ 15.640.877.344,22 (Painel de Controle – TCEES).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Gráfico 28: Provisões matemáticas do FPS

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2021 da UG 600212 – FPS (Sigefes)

Chama a atenção a inexistência de contas representando as contribuições do ente, diante da ausência de contribuição patronal para o referido fundo. Percebe-se ainda que os valores de contribuição dos aposentados, pensionistas e dos segurados ativos, somada à compensação previdenciária, correspondem a 17,68% do saldo de benefícios (aposentadorias/reserva/reformas/pensões e outros benefícios concedidos e a conceder). Assim, os benefícios a militares deverão ser suportados por aportes do tesouro, conforme estabelecido em lei, com valores equivalentes a R$ 10,83 bilhões. A projeção atuarial do FPS está representada no Gráfico 29: Projeção atuarial do FPS

.

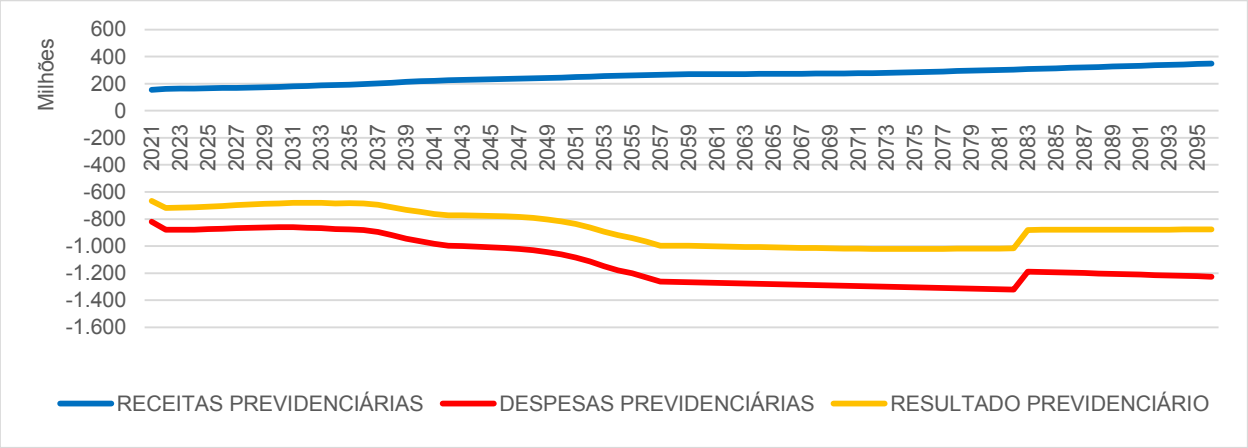


Gráfico 29: Projeção atuarial do FPS

Fonte: Projeção atuarial do FPS constante na Avaliação Atuarial do IPAJM com data focal em 31/12/2021 – Anexo de Metas Fiscais da LDO (considerando a taxa de reposição dos segurados ativos de 1:1)

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

Ao retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção de instituir um novo

regime de repartição simples, criado de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, equilibrado no curto e longo prazos, o que representa uma ação com potencial risco para a gestão fiscal do Estado o que motivou o processo de Representação autuado sob o número TC 3.700/2020-6.

3.6.2 Equilíbrio do ES-Previdência

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

3.6.2.1 Equilíbrio financeiro

A Portaria MF 464/2018 define equilíbrio financeiro como a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. A seguir, analisa-se o equilíbrio entre receitas e despesas de cada plano.

a) Fundo Financeiro

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

Na comparação entre 2021 e 2020, a variação das receitas (-2,85%) e das despesas (3,40%) não foi significativa.

Tabela 17 - Comparação entre receitas e despesas previdenciárias (civis) do Fundo Financeiro nos exercícios de 2021 e 2020

Rubrica	2021	2020	Diferença	%
Receitas de Contribuições dos segurados - a=b+c+d	*216.953.061*	*212.071.387*	*4.881.674*	*2,30%*
Ativo - b	130.787.483	127.596.096	*3.191.387*	*2,50%*
Inativo - c	68.389.725	66.790.225	1.599.501	2,39%
Pensionista - d	17.775.852	17.685.066	90.786	*0,51%*
Receitas de Contribuições Patronais - e	*131.908.479*	*151.311.833*	*- 19.403.354*	*-12,82%*
Total da Receita de Contribuições - f = a + e	**348.861.540**	**363.383.220**	**- 14.521.680**	**-4,00%**
Outras receitas previdenciárias- g	*18.104.302*	*14.344.302*	*3.760.000*	*26,21%*
TOTAL DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS h = f+g	**366.965.842**	**377.727.522**	**- 10.761.680**	**-2,85%**
Aposentadorias - i	2.040.110.288	1.976.818.956	63.291.332	3,20%
Pensões - j	350.866.479	343.424.305	7.442.174	2,17%
Benefícios - servidor civil - k = i + j	**2.390.976.767**	**2.320.243.261**	**70.733.506**	**3,05%**

Outras despesas previdenciárias- l	*8.054.763*	*-*	*8.054.763*	*-*
TOTAL DE DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS m=k+l	**2.399.031.530**	**2.320.243.261**	**78.788.269**	**3,40%**
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO = h - m	**-2.032.065.688**	**-1.942.515.739**	**- 89.549.948**	**4,61%**

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Financeiro – jan a dez de 2021 e 2020 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2021 e 2020. Exercício de 2020 com valores ajustados pois foi considerado apenas os segurados civis)

Com a redução da arrecadação de receitas vinculadas (contribuições previdenciárias), diante da redução do plano de custeio, há a necessidade de elevação proporcional da cobertura das insuficiências financeiras do fundo por meio de aporte. Esse aporte não pode ser deduzido na apuração do percentual da despesa com pessoal para fins de cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. No Relatório Técnico das contas do exercício de 2020 foi alertado ao Estado que a redução da alíquota patronal possui impacto direto no aumento do percentual da despesa total com pessoal nos termos da LRF.

- **Complementação da insuficiência financeira**

No exercício de 2021, houve a necessidade da complementação de insuficiência financeira do fundo com recursos do Estado na ordem de R$ 2.010.443.884, representando o comprometimento de 10,68% da RCL do Estado.

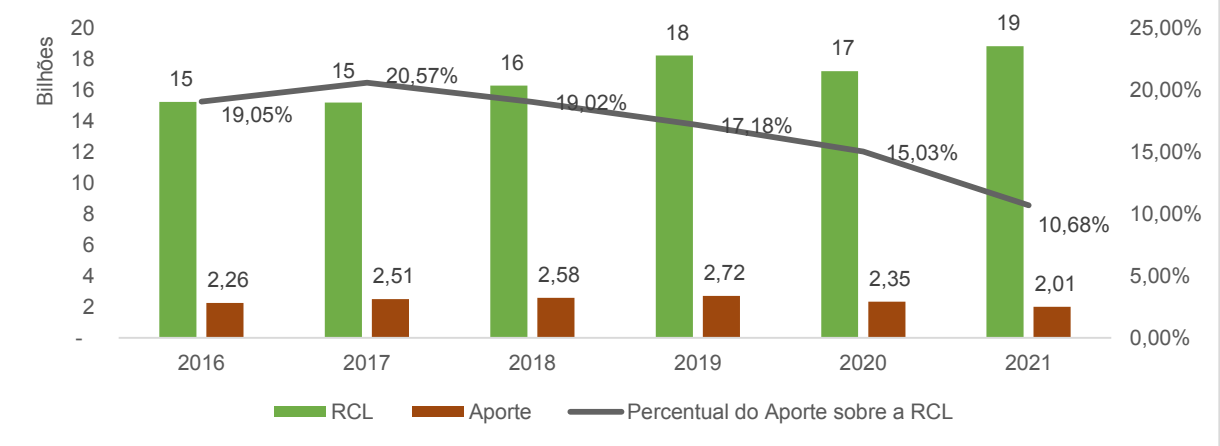


Gráfico 30: Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras versus a RCL do Estado entre 2016 a 2021

Fonte: Sigefes, Anexo IV do RREO e Painel de Controle – TCEES (valores atualizados pelo IPCA).

Percebe-se, desde 2017, uma redução expressiva do percentual do aporte ao Fundo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Financeiro sobre a RCL do Estado. Há um fator relevante ocorrido em 2020 que foi a saída dos militares do ES-Previdência e, consequentemente do Fundo Financeiro. O montante relativo à redução observada no aporte do Fundo Financeiro foi "transferido" para o FPS, em que pese a elevação substancial do aporte àquele fundo na comparação à redução do aporte do FF.

Entre 2017 e 2021, a RCL aumentou 24% em valores atualizados. No mesmo período, o aporte reduziu cerca de 20%, contribuindo para a melhora da referida relação mostrada no Gráfico. Verifica-se que o aporte vinha numa trajetória ascendente até 2019. Em 2020 houve uma redução importante no valor do aporte justificável principalmente pela saída dos militares. Relembrando que a LCE 943/2020 que criou o Fundo de Proteção Social dos Militares foi editada em março de 2020, e, apesar de efeitos retroativos a janeiro daquele ano, os aportes ao Fundo Financeiro dos meses de janeiro e fevereiro daquele ano foram realizados com os militares no Fundo Financeiro.

Em 2021, verifica-se uma redução no valor do aporte ao FF, causado principalmente pela utilização das reservas do fundo em aproximadamente R$ 74 milhões, ou 66,86% dos ativos garantidores dos compromissos do plano. Em 2020, o FF possuía recursos aplicados na ordem de R$ 110,7 milhões. Em 2021, esse valor reduziu para R$ 36,7 milhões.

Manter o crescimento dessa reserva era importante considerando a necessidade de criação de um fundo de oscilação de risco. Nos termos da Portaria MF 464/2018, esse fundo corresponde ao valor destinado à cobertura de riscos, cuja finalidade é manter nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir sua solvência.

Ainda de acordo com a Portaria MF 464/2018, o fundo de oscilação de riscos é facultativo, inclusive para os regimes em repartição simples. Contudo, entende-se ser uma importante fonte de recursos para a finalidade para a qual foi criado, ou seja, prevenir riscos, principalmente pela previdência considerar diversos fatores de longo prazo e hipóteses que aumentam o risco do sistema pela imprevisibilidade. Além do mais, deve-se considerar ainda a tendência de crescimento das despesas do Fundo Financeiro nos próximos anos, o que demandará maior esforço do Tesouro para cobrir a insuficiência financeira do fundo.

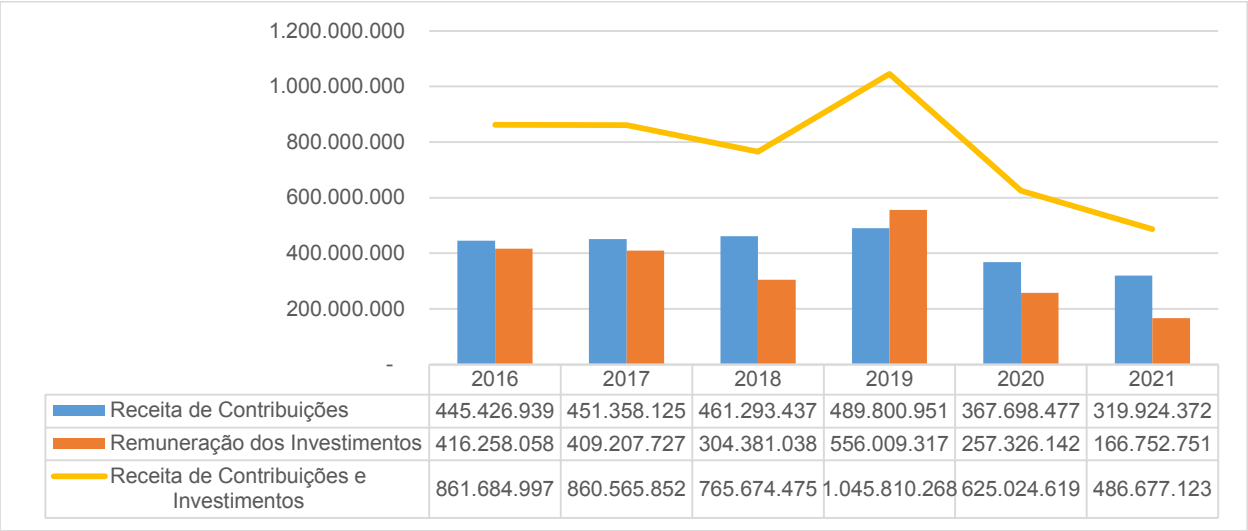
Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Diante do exposto, **recomenda-se,** nos termos do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013 - RITCEES**), que o Estado, por meio do IPAJM, SEP e Sefaz e sob a supervisão do sistema de controle interno, crie fundo de oscilação de riscos**, com previsão na avaliação atuarial, a fim de manter nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir sua solvência.

b) Fundo Previdenciário

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

Em 2021, a receita de contribuições reduziu cerca de 13% se comparado a 2020, motivada pela redução da alíquota total de 33% para 28% durante o exercício de 2020 (LC 931/2019 e 945/2020).



	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receita de Contribuições	445.426.939	451.358.125	461.293.437	489.800.951	367.698.477	319.924.372
Remuneração dos Investimentos	416.258.058	409.207.727	304.381.038	556.009.317	257.326.142	166.752.751
Receita de Contribuições e Investimentos	861.684.997	860.565.852	765.674.475	1.045.810.268	625.024.619	486.677.123

Gráfico 31: Evolução das receitas do Fundo Previdenciário

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano previdenciário – jan a dez de 2016 a 2021 (RREO 6º bimestre) - valores atualizados pelo IPCA

Já a **remuneração dos investimentos** reduziu 35,20% (R$ 90 milhões), ocasionado principalmente pela queda nos rendimentos durante 2021. Os rendimentos na carteira do Fundo Previdenciário alcançaram **1,21%** no ano, muito aquém do estabelecido na meta atuarial para o exercício, de **15,54%** (IPCA + 5,00%).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

A baixa rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário ocorre em parte pela “marcação a mercado” feita pelo Instituto. Como a maioria das aplicações do IPAJM é em títulos de longo prazo, esse critério de reconhecimento contábil distorce as demonstrações, porque os ativos são atualizados diariamente, refletindo o valor do título no mercado naquele momento.

Já que o cenário de utilização das reservas do Fundo Previdenciário é de longo prazo, com a manutenção do título até o vencimento, o mais prudente é a “marcação na curva”, cuja metodologia ameniza as oscilações do mercado, ou seja, apresenta os resultados das aplicações com menos volatilidade.

No Relatório Técnico 116/2018-8 (proc. TC 4.021/2018-9 (contas exercício 2017), questionou-se a marcação a mercado feita pelo Instituto assim como o registro orçamentário dos ganhos com as variações positivas dos investimentos, independentemente de sua realização. Tal questionamento gerou determinação constante no Parecer Prévio 52/2018-1 (III.2.3), cujo cumprimento ocorrerá a partir do exercício de 2022, como se vê na subseção 8.1, desta instrução.

Sob a ótica das **projeções trazidas na avaliação atuarial** para o exercício de 2021, a execução da receita foi 8% menor do que o projetado, enquanto a execução da despesa foi 39,57% menor. Apesar de o resultado previdenciário ter sido próximo do projetado (2,54% a menor), as divergências observadas entre projetado e executado denotam fragilidade nos cálculos atuariais (Tabela 18). Evidências quanto a projeções distantes da realidade foram trazidas no Relatório Técnico 26/2021-4 do exercício de 2020 (proc. TC 2.739/2021-4, logo, **um problema recorrente**.

Tabela 18 - Comparação entre receitas, despesas de resultado previdenciário projetados na avaliação atuarial e executados – exercício de 2021

Valores em reais

Rubrica	Projetada	Executada	Diferença	%
Receita	526.006.925	486.983.142	39.023.783	8,01
Despesa	100.452.066	71.974.916	28.477.150	39,57
Resultado	425.554.859	415.008.226	10.546.633	2,54

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – jan a dez de 2021 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2021) e Projeção atuarial do FP para 2021 (avaliação atuarial do IPAJM).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Como exemplo, a frustração da receita, já que foi menor do que a projetada, compromete os resultados da avaliação atuarial. Como o Fundo Previdenciário é um fundo capitalizado, o resultado alcançado em 2021 é um fator de risco, considerando que a importante frustração da receita de remuneração dos investimentos prejudicou o alcance da meta atuarial. Isso pode prejudicar a sustentabilidade do Fundo Previdenciário no longo prazo, visto que se projeta aumento importante no ritmo das despesas desse fundo a partir da década de 30. Caso o cenário atual de frustração de receitas e rentabilidade seja mantido, o Fundo pode se tornar deficitário.

Em relação às despesas do Fundo Previdenciário, houve uma redução de 4,24% em relação a 2020. As despesas com aposentadorias caíram 7,17% e as com pensões aumentaram 11,77%[27], o que pode ser reflexo da pandemia (Tabela 19).

Tabela 19 - Comparação entre despesas previdenciárias (civis) do Fundo Previdenciário nos exercícios de 2021 e 2020

Valores em reais

Rubrica	2021	2020	Diferença	%
Aposentadorias - j	57.627.324	62.075.390	- 4.448.065	-7,17%
Pensões - k	14.331.477	12.822.002	1.509.475	11,77%
Outros benefícios previdenciários - l	16.115	249.440	- 233.325	-93,54%
Benefícios - servidor civil - m = j + k + l	**71.958.801**	**75.146.831**	**- 2.938.590**	**-3,91%**
Outras despesas previdenciárias- n	*16.115*	*12.425*	*3.689*	29,69%
TOTAL DE DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS o = m + n	**71.974.916**	**75.159.256**	**- 3.184.340**	**-4,24%**

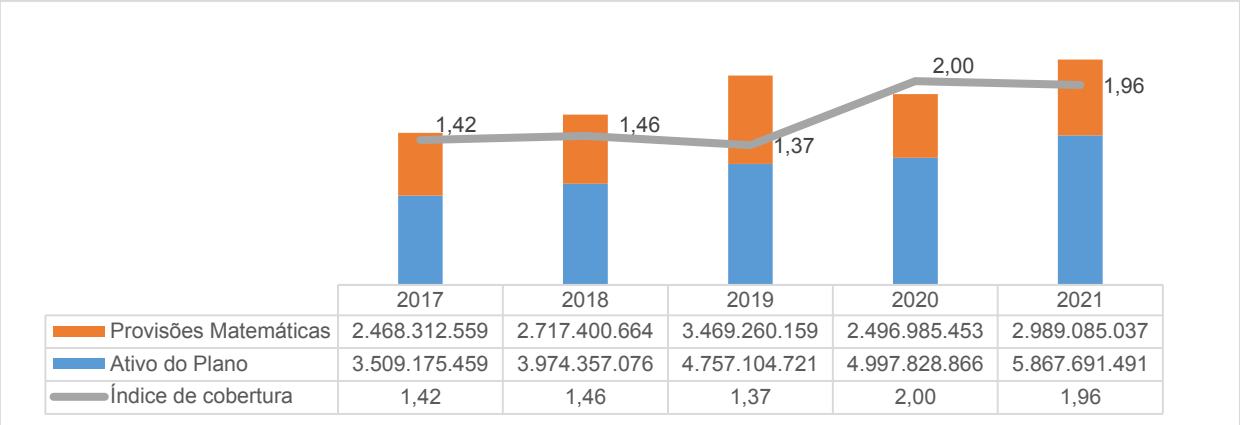
Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – jan a dez de 2021 e 2020 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2021 e 2020. Exercício de 2020 com valores ajustados pois foi considerado apenas os segurados civis)

- **Capitalização do Fundo Previdenciário[28]**

Em relação à capitalização do Fundo Previdenciário, um importante indicador é o índice de cobertura. Ou seja, representa quanto o Fundo Previdenciário tem de patrimônio para cada real de dívida:

[27] Apesar das diferenças representativas nas rubricas "outros benefícios previdenciários" e "outras despesas previdenciárias", materialidade é baixa.
[28] Representa a proporção entre o ativo do plano e as provisões matemáticas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452



	2017	2018	2019	2020	2021
Provisões Matemáticas	2.468.312.559	2.717.400.664	3.469.260.159	2.496.985.453	2.989.085.037
Ativo do Plano	3.509.175.459	3.974.357.076	4.757.104.721	4.997.828.866	5.867.691.491
Índice de cobertura	1,42	1,46	1,37	2,00	1,96

Gráfico 32: Índice de cobertura do Fundo Previdenciário

Fonte: Avaliações atuariais de 2017 a 2021 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por exercício (valores atualizados pelo IPCA até dez/2021)

Conforme se observa no Gráfico 32, em 2021 houve pequena redução do índice de cobertura, que apresentou R$ 1,96 de ativo para cada real de dívida. Importante frisar que em 2019 o Fundo havia atingido o pior índice na série, com R$1,37.

Em relação à formação de reservas no exercício, houve aumento de 8,04% em relação a 2020. Esse cálculo pode ser realizado a partir dos saldos dos investimentos (Tabela 20) ou pela diferença entre receitas e despesas. Os dois métodos apresentaram diferença irrelevante (2%).

Tabela 20 - Formação de reservas no exercício de 2021

Valores em reais

Saldos dos investimentos no início do exercício	4.995.267.215
Saldo existente dos investimentos no fim do exercício	5.396.652.333
Reservas formadas no exercício	401.385.118

Fonte: Balancete Contábil de Verificação do exercício de 2021 da UG 600211 – FP

3.6.2.2 Equilíbrio atuarial

A Portaria MF 464/2018 define equilíbrio atuarial como a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

a) Principais resultados da avaliação atuarial do Fundo Financeiro

O déficit atuarial do Fundo Financeiro representa o valor presente das insuficiências financeiras apuradas para os próximos 75 anos, período da avaliação atuarial. Assim, é a "dívida presente" do Estado com esse fundo de repartição simples. A evolução do déficit atuarial pode ser vista no Gráfico 33.

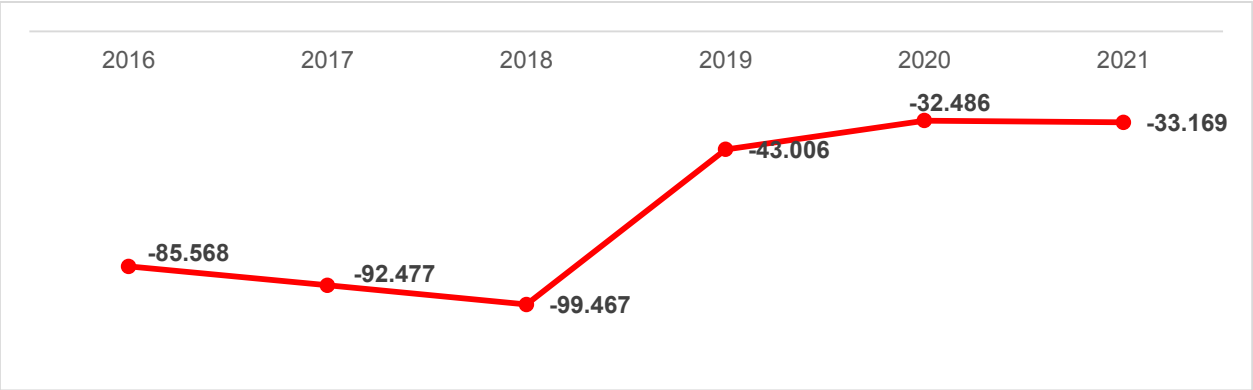


Gráfico 33: Resultados atuariais do Fundo Financeiro – em milhões de reais

Fonte: Avaliações Atuariais do IPAJM dos exercícios de 2016 a 2021 (valores atualizados pelo IPCA)

Percebe-se o déficit crescente até o exercício de 2018. A redução observada em 2019 é decorrente da utilização da taxa de juros de 0,00% para 5,86% no cálculo atuarial do FF, o que era até então vedado pela legislação previdenciária. Em 2021, o déficit projetado na avaliação atuarial foi de **R$ 33.168.814.638**, valor praticamente estável em relação ao déficit apurado no exercício de 2020, com um pequeno aumento na faixa de 2%. Em síntese, a situação atuarial do Fundo Financeiro pode ser vista no Gráfico 34:



Gráfico 34: Resultados atuariais do Fundo Financeiro – em milhões de reais

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2021

Verifica-se que a maior parte das despesas com benefícios do fundo serão arcadas com aportes do Tesouro, em razão da insuficiência de ativos garantidores e das receitas a serem geradas.

As projeções atuariais do Fundo Financeiro, ou seja, receitas, despesas e resultado previdenciários, indicam um crescimento da despesa e do aporte até o ano de 2034. Após, há uma tendência de redução gradual na despesa e consequentemente, do aporte ao fundo de repartição simples, como pode se ver no Gráfico 35:

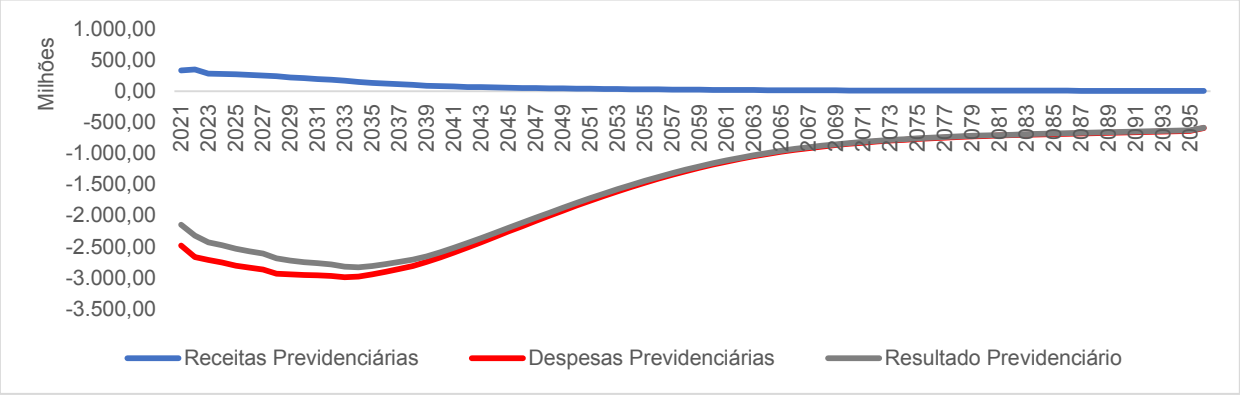
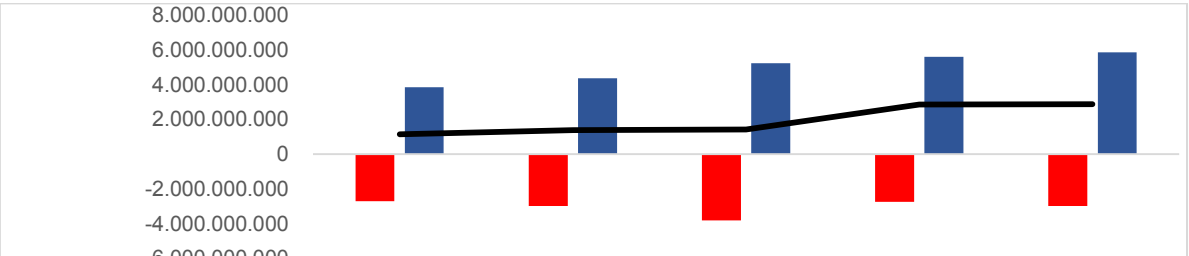


Gráfico 35: Projeções atuariais do Fundo Financeiro – em milhões de reais

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2021/Anexo de Metas Fiscais da LDO

b) Principais resultados da avaliação atuarial do Fundo Previdenciário

Segue a evolução dos principais resultados da avaliação atuarial do FP:



	2017	2018	2019	2020	2021
Passivo Atuarial	-2.716.650.720	-2.990.799.704	-3.818.304.158	-2.748.208.408	-2.989.085.037
Ativo do Plano	3.862.235.356	4.374.219.128	5.235.719.405	5.605.852.944	5.867.691.491
Resultado Atuarial	1.145.584.637	1.383.419.425	1.417.415.247	2.857.644.536	2.878.606.454

Gráfico 36: Evolução do passivo e ativo do plano, e do resultado atuarial do Fundo Previdenciário

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM dos exercícios de 2017 a 2021 (valores atualizados pelo IPCA)

No exercício de 2021, o Fundo Previdenciário apresentou um superávit de R$ 2.878.606.454, resultado praticamente estável se comparado ao exercício de 2021, com uma variação positiva de cerca de 0,73%. É importante ressaltar ainda que, de acordo com a avaliação atuarial, **a alíquota de custeio do plano implementada em lei (28%) é maior que a alíquota de equilíbrio do plano (27,84%).**

As projeções atuariais do Fundo Previdenciário indicam um crescimento da receita previdenciária em sua trajetória, com o respectivo aumento da despesa previdenciária. Com isso, o resultado previdenciário (superávit financeiro) possui uma tendência de aumento até o ano de 2037. Após, há uma tendência de redução gradual do resultado, seguida de uma certa estabilização. Essa situação pode ser vista Gráfico 37:

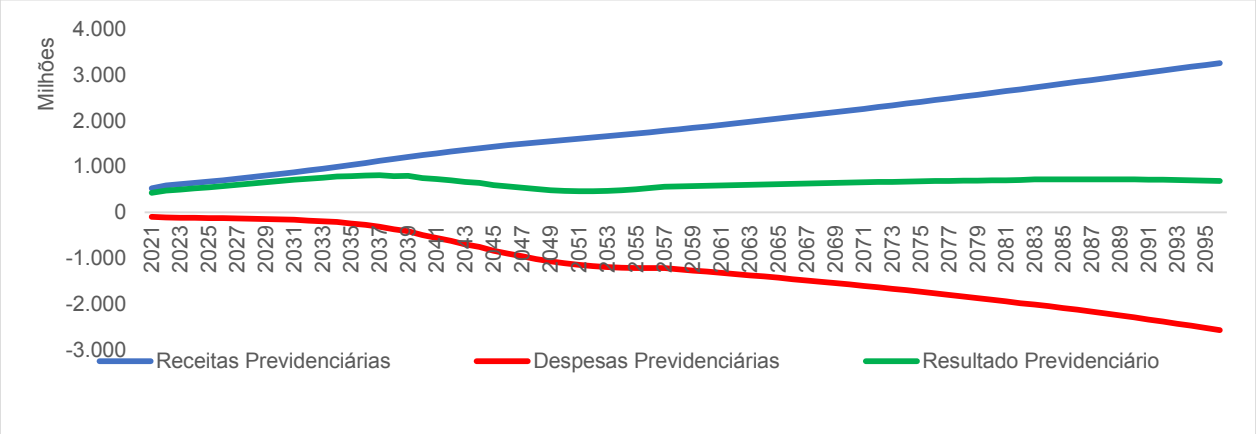


Gráfico 37: Projeções atuariais do Fundo Previdenciário – em milhões de reais

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2021/Anexo de Metas Fiscais da LDO

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

c) Projeções atuariais do ES-Previdência

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

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

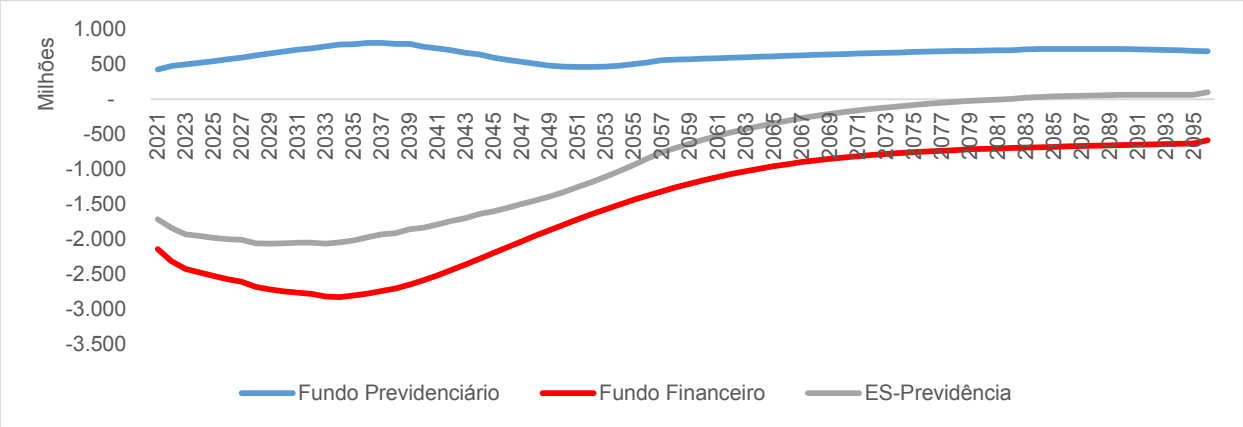


Gráfico 38: Projeções atuariais do ES Previdência– em milhões de reais

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2021/Anexo de Metas Fiscais da LDO

Pela análise do Gráfico 38, verifica-se tendência de crescimento do déficit do ES-Previdência até o ano de 2033, praticamente acompanhando o déficit do Fundo Financeiro. Aos poucos, há um "descolamento" dos resultados previdenciários do ES-Previdência em relação ao Fundo Financeiro, principalmente pela redução das despesas do fundo em extinção. Paulatinamente o resultado do Fundo Previdenciário passa a exercer maior peso em relação ao ES-Previdência. **A projeção aponta que os resultados do ES-Previdência passarão a ser superavitários a partir do ano de 2082.**

- **Conclusão sobre o equilíbrio do ES-Previdência**

No Fundo Financeiro, o aporte do exercício de 2021 (R$ 2,01 bilhões) foi 5,86% menor do que em 2020, comprometendo 10,68% da RCL, com o consumo de 66% dos ativos garantidores do plano. O déficit atuarial projetado na avaliação atuarial foi de R$ 33 bilhões, valor praticamente estável em relação ao apurado no exercício de 2020, com aumento de 2%.

Os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2021, 14,35% da RCL do Estado, percentual que em 2020 foi de 17,39%. Essa diminuição no percentual se deve principalmente ao aumento da RCL no exercício.

No Fundo Previdenciário, em 2021 houve redução de 13% das receitas e de 4,24% das despesas em relação a 2020. A remuneração dos investimentos foi de 1,21% no

ano, muito abaixo do estabelecido na meta atuarial para o exercício, de 15,54% (IPCA + 5,00%). A frustração da receita e o não alcance da meta atuarial podem prejudicar o cenário previsto na avalição atuarial.

Conclui-se que a cobertura das insuficiências financeiras ainda é alta, mas o incremento da RCL acabou por diminuir a pressão sobre o Tesouro, e que é primordial que a remuneração dos investimentos no FP atinja a meta atuarial estabelecida na política de investimentos para que o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência não seja prejudicado.

3.6.3 Unidade gestora única e certificado de regularidade previdenciária

A EC 103/2019 fortaleceu o instituto da unidade gestora única de previdência, caracterizado pela necessidade de apenas um órgão ser o responsável pelas tarefas inerentes ao regime próprio de previdência social. Constatada a violação da **unidade gestora única** pelo Estado, diante do pagamento dos benefícios dos membros e magistrados do TJES e MPES pelos respectivos poderes, autorização concedida pela LCE 938/2020, o que vai de encontro ao equilíbrio financeiro e atuarial, foi elaborada representação (proc. TC 4.275/2020-2[29]) pelo NPPREV em face do Governo do Estado do Espírito Santo e do IPAJM.

Ressalta-se o risco a que se expõe o Estado pela possibilidade de não renovação do **Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), mantido válido durante todo o exercício de 2021**[30].

3.7 Renúncia de receitas

A renúncia de receita é um instrumento discricionário da Administração que implica na redução do montante legal de previsão de receitas públicas aprovado em lei

[29] O referido processo encontra-se no NPPREV para elaboração da Instrução Técnica Conclusiva.
[30] O CRP do Estado do Espírito Santo encontra-se válido até 20/08/2021. Disponível em: cadprev.previdencia.gov.br. Acesso em 4 mar. 2022.

específica como meio de intervenção social e econômica a partir do encorajamento a políticas de desenvolvimento regional.

Assim, adotando a política de renúncia surgem os benefícios fiscais que podem ser de natureza financeira, tributária, creditícia, que impactam na arrecadação potencial ou concreta das receitas, aumentando a capacidade financeira do beneficiário, que assume a responsabilidade pela execução de políticas econômicas ou sociais de interesse público.

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

A seguir, destacam-se os principais resultados relativos às análises sobre a renúncia de receitas, conforme os critérios formais da matéria dispostos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.7.1 Requisitos para instituição de renúncias de receitas

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

O Governo do Estado do Espírito Santo divulga no Portal da Transparência[31], sob a responsabilidade da Secretaria de Controle e Transparência, os incentivos fiscais que estão vigentes.

Avaliando a tabela disponível, destaca-se dentre as cerca de 80 indicações a demonstração da existência dos benefícios fiscais referentes a Lei Estadual 10.550/2016 que trata do Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo (INVEST), a Lei Estadual 10.568/2018 que instituiu o Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Estado do Espírito Santo (COMPETE/ES)[1] e a Lei Estadual 5.585/1998 que concede redução da carga fiscal efetiva referente ao ICMS sobre a energia elétrica.

Além dessas normas, observou-se ainda, em pesquisa realizada na legislação disponível no portal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, a existência de previsão de renúncia de receitas estabelecidas na Lei Estadual 6.999/2001, que trata do IPVA, na Lei Estadual 7.000/2001 que dispõe sobre as operações relativas ao ICMS, já com a alteração proposta pela Lei Estadual 11.483 de 15 de dezembro de 2021, e na Lei Estadual 10.011/2013 que dispõe sobre o ITCMD.

Quanto as taxas observou-se a regulamentação prevista de renúncia de receitas nas Leis Estaduais 11.233/2021 (Isenção do pagamento da taxa de inscrição em concursos públicos para cargos estaduais para candidatos com deficiência); 10.822/2018 (isenção de taxa de inscrição em concurso público estadual para pessoa física que se declara isenta de apresentar a Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física); 9.795/2012 (isenção do pagamento de taxa de 2ª via de documentos furtados ou roubados); 10.607/2016 (isenção do pagamento da taxa de inscrição nos concursos públicos realizados no Estado do Espírito Santo em favor dos doadores de medulo óssea); 10.019/2013 (isenção sobre a taxa par expedição de segunda via de documentos às vítimas de catástrofe natural); 6.546/2000 (Isenção sobre o pagamento de taxas de primeiro emplacamento, transferência e licenciamento de veículos para Órgãos da Administração Direita e Indireta do Poder Executivo Estadual); 5.545/1997 (isenção

[31] Disponível em transparencia.es.gov.br. Acesso em: 26 abr. 2022

de taxas para inscrição do produtor rural); 4.811/1993 (isenção de taxas referentes a despesas cartorárias de Associações Comunitárias sem fins lucrativos); bem como das diversas previsões de isenções previstas na Lei Estadual 7001/2001.

Além disso, cita-se ainda as Leis Estaduais 11.331/2021 e 11.521/2021 que tratam de programa de regularização incentivadas de débitos.

Em face de tais disposições, aponta-se que as normas citadas atendem a exigência de configuração como lei específica, atendendo ao disposto no art. 150, §6° da Constituição da República.

- **Avaliação das renúncias tributárias instituídas em 2021**

O Estado do Espírito Santo informou, por meio do arquivo LCARE integrante desta Prestação de Contas, a aprovação das seguintes Leis Estaduais: 11.246/2021 (que altera a Lei 7.000/2001); 11.331/2021 (Institui programa de parcelamento incentivado de débitos fiscais); Lei 11.439/2021 (prorroga prazos referentes ao Fundap); 11.473/2021 (que altera a Lei 7.000/2001); Lei 11.479/2021 (que altera a Lei 7.000/2001); Lei 11.483/2021 (que altera Lei 7.000/2001).

Além desses, observou-se, que no exercício de 2021 ainda foram aprovadas as seguintes Leis Estaduais contendo previsão de benefícios fiscais: 11.521/2021 e 11.233/2021, após diligências no portal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

A respeito do LCARE, insta frisar que os requisitos contidos no Anexo II da Instrução Normativa 68/2020 desta Corte de Contas estabelece a obrigatoriedade de apresentar:

> Cópias dos projetos de lei, incluindo a mensagem de encaminhamento ao Legislativo e, consequentemente, das leis aprovadas que concederam ou ampliaram incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita no exercício. Deverá estar acompanhada do projeto de lei a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e/ou correspondente estudo elaborado pelo proponente do projeto para fins de atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, no presente caso, nota-se a **não apresentação do LCARE nos termos do disposto no Anexo II da Instrução Normativa – IN 068-2020, desta**

Corte de Contas, ante a ausência de informações quanto as Leis Estaduais: 11.521/2021 e 11.233/2021**,** bem como pela falta de inclusão da mensagem de encaminhamento ao legislativo dos projetos de lei e das estimativas do impacto orçamentário-financeiro.

Assim, considerando a não apresentação das informações exigidas no arquivo LCARE, como a indicação de todas as leis propostas e aprovadas no exercício de 2021, com as respectivas propostas de encaminhamento e as estimativas dos impactos orçamentários-financeiros, sugere-se:

Dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TC 361/2022, como forma de alerta, para a necessidade de atender as exigências da IN 68/2020 desta Corte de Contas, especialmente quanto a apresentação de todas informações exigidas pelo LCARE.

Quanto aos **projetos de lei que criaram ou ampliaram benefício de natureza tributária no exercício de 2021,** passa-se a análise do atendimento aos requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, com base nos dados encaminhados na presente prestação de contas, bem como nos dados disponibilizados, por meio de consulta ao Sistema corporativo de gestão de documentos do Governo do Estado do Espírito Santo - E-Docs e nos dados identificados no portal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

Sobre a **Lei Estadual 11.246/2021**, que alterou a Lei Estadual 7.000/2001 instituindo benefício fiscal de ICMS, observou-se a ausência da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, tanto durante a tramitação do processo nas Secretarias pertinentes do Governo do Estado, quanto da apresentação do projeto junto à Assembleia Legislativa.

Em consulta ao Processo Administrativo 2020-J3KQ, verificou-se que, por meio de despacho do Secretário Estadual da Fazenda foi informado que o estudo referente ao impacto tratado do art. 14, caput, da LRF seria aferido quando da concessão efetiva dos benefícios, em conformidade com a disposição de responsabilidade fiscal e com a lei de diretrizes orçamentárias, a partir da implementação das condições propostas no projeto de lei.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Contudo, quanto a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro referente ao respectivo projeto de lei, cabe mencionar que ao contrário do sustentado pelo Secretário da Fazenda, o impacto orçamentário deveria ser apresentado na proposição legislativa por força do art. 113 do Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT: *"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".* Em face disso, destaca-se que não cabe ao Secretário Estadual da Fazenda afastar o respectivo requisito, porquanto o mesmo foi alçado à norma constitucional, o que remete a ausência a um vício de inconstitucionalidade formal.

Reconhecendo inconstitucionalidade formal de norma em razão da ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente pedido de inconstitucionalidade da norma na ADI 6303:

> EMENTA: Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar "o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda "proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro", em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia

> estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.".

Ademais, não foi demonstrado na mensagem de encaminhamento do projeto de lei a estimativa do impacto orçamentário financeiro do respectivo projeto, o que contraria a exigência de transparência de demonstração do planejamento para manutenção do equilíbrio fiscal, nos termos do que ensinam as doutrinas de Celso de Barros Correia Neto[32], Weder de Oliveira[33] e Ricardo Alessandro Castagna[34], até por se exigir que a demonstração da estimativa seja acompanhada de metodologia de cálculo e premissas adotadas para se alcançar o montante.

Ainda quanto a aprovação da Lei Estadual 11.246/201, ao observar a tramitação do Projeto de Lei 96/2021 no portal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, não foi possível verificar qualquer menção a exigência do impacto orçamentário-financeiro, o que atesta a efetiva ausência de demonstração, culminando na aprovação da lei sem análise do montante.

No que se refere a **Lei Estadual 11.479/2021** que alterou o Anexo III da Lei Estadual 7.000/2001, instituindo benefícios fiscais de ICMS integralizando os convênios ICMS 19/18, 52/20, 64/20 e 100/21, no âmbito do processo administrativo 2020-L6L1D do Poder Executivo, verificou-se a elaboração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, contudo, as respectivas estimativas não foram encaminhadas junto a mensagem do Projeto de Lei para Assembleia Legislativa, destacando que no processo legislativo não há qualquer demonstração quanto ao montante de renúncia de receita que envolve o benefício fiscal instituído, o que afasta a observância ao dever de transparência do planejamento visando a manutenção do equilíbrio orçamentário.

Tal fato também pode ser constatado ao avaliar o processo legislativo referente ao Projeto de Lei 381/2021 que tramitou na Assembleia Legislativa para conversão da proposta na Lei Estadual 11.479/2021, no qual não foi observado qualquer

---

[32] CORREIA NETO, Celso de Barros. O Avesso do Tributo. 2ª Edição. São Paulo: Almedina, 2016. p. 250.
[33] OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. Direito, Orçamento e Finanças Públicas. 2ª Edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 898
[34] CASTAGNA, Ricardo Alessandro. O Direito Financeiro dos Gastos Tributários. Planejamento, governança e controle. São Paulo: Editora Dialética, 2021. p. 1189 (e-book).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

documento que demonstre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposta, o que afeta a transparência do programa.

Quanto a **Lei Estadual 11.483/2021** que altera a Lei Estadual 7.000/2001 ao aderir ao Convênio ICMS 220/2019, atualizando as disposições do Convênio ICMS 03/2018, observou-se que, constou na avaliação técnica do Governo do Estado, disposta no processo administrativo 2020-2503G, que a proposta não tinha o condão de gerar impacto orçamentário-financeiro ao Estado do Espírito Santo, ao contrário disso teria potencial de aumentar a arrecadação, apesar de não ser possível mensurar a variação, diante da avaliação, não foi apresentada a estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Conforme ensinamento de Weber de Oliveira, destaca-se que a prática de estimativa demanda da existência de metodologia de cálculo com a explicação das respectivas premissas. O autor separa conceitualmente estimativa da renúncia com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, uma vez que ainda que haja renúncia de receita, nem sempre ocorrerá impacto orçamentário-financeiro.

O estudo de Celso de Barros Correia Neto, por sua vez, aponta para existência de duas metodologias para aferição do cálculo da estimativa do impacto orçamentário financeiro. Há o método estático e simples, que não considera alterações de comportamento a partir dos incentivos fiscais e o método dinâmico, complexo, que considera o efeito dos incentivos nas escolhas de política fiscal.

Para Weder de Oliveira[35] (2015, p. 895):

> Estimativas dinâmicas são assim caracterizadas por considerarem efeitos macroeconômicos, como aumento do PIB, geração de empregos e aumento dos investimentos. São estimativas extremamente complexas, que requerem a construção de modelos econométricos sofisticados e caríssimos.

Em face de tal conceito, observando o parecer lavrado no bojo do processo administrativo 2020 – 2503G ao justificar a ausência de impacto orçamentário-financeiro com base no potencial do Estado do Espírito Santo, faz-se uso de uma análise dinâmica, sem, todavia, apresentar qualquer estudo que referente a

[35] OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. Direito, Orçamento e Finanças Públicas. 2ª Edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

afirmativa. Até porque conforme próprio parecer não é possível mensurar a variação potencial capaz de incrementar a arrecadação.

Diante disso, há falha na concepção da apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, por deixar de demonstrar qualquer ponto referente a estimativa da renúncia e ao mesmo tempo dimensionar de que forma os efeitos trazem retorno positivo a arrecadação do Estado, para com base nisso, afastar possível impacto orçamentário-financeiro.

Assim, tal consideração afeta a transparência do procedimento, deixa de estabelecer metodologia de planejamento e expõe a risco o equilíbrio orçamentário financeiro, tendo em vista que há receita sendo renunciada, sem contudo, demonstrar que os efeitos decorrentes da renúncia são de fato positivo ou negativo a arrecadação, de forma a eliminar impacto orçamentário-financeiro.

Sobre o projeto que ensejou a aprovação da **Lei Estadual 11.473/2021**, destaca-se quanto a demonstração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro que não foi apresentado por entender que seria enquadrado nas hipóteses dispostas nos art. 4° c/c art. 3°, §8°, da Lei Complementar 160/2017, ou seja, estaria desonerado de cumprir com as exigências do art. 14 da LRF, conforme observado no processo administrativo 2021-T7NQ4.

Contudo, conforme já citado, a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro foi alçada a exigência constitucional a partir da inclusão no art. 113 do ADCT. Em razão disso, o projeto de lei que visa aderir a isenções, incentivos ou benefícios fiscais de outras unidades federadas da mesma região com base na disposição da LC 160/2017, deveria ter apresentado a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, restando autorizado a dispensar as demais exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal para concessão ou ampliação de benefício fiscal.

Diante disso, há uma inconstitucionalidade formal quanto a aprovação da Lei Estadual 11.473/2021, ao deixar de apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, até porque a dispensa da Lei Complementar não tem força jurídica para afastar uma exigência constitucional.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Quanto a **Lei Estadual 11.439/2021** destaca-se a consideração do Estado do Espírito Santo de que a prorrogação do prazo referente ao benefício financeiro do Fundap não cria nem amplia qualquer benefício anterior, mas tão somente prorroga o respectivo prazo, o que não configuraria uma renúncia de receita.

Acerca da sistemática dos benefícios do Fundap, observa-se a prática do diferimento ao pagamento do ICMS sobre importações e posteriormente há um subsídio financeiro repassado pelo Estado em favor do contribuinte. Diante de tal sistemática, observa-se que há entrada do recurso no Erário e posteriormente é realizada uma despesa na forma de subsídio. Em face disso, destaca-se que, apesar da expressão subsídio constar no rol dos incentivos do §1° do art. 14 da LRF, tal expressão não deve ser interpretada na literalidade, haja vista que o procedimento é transparente e passível de planejamento já que a saída dos recursos em favor do contribuinte é realizada mediante uma despesa.

Prosseguindo a observação dos projetos de lei aprovados no exercício de 2021 que configuraram a criação de renúncia de receita, observa-se ainda a **Lei Estadual 11.233/2021**, que tramitou na Assembleia Legislativa nos termos do Projeto de Lei 403/2019, a partir da proposição de um membro daquela Casa Legislativa, mas que não apresentou a estimativa do impacto orçamentário-financeiro correspondente a proposta.

O Supremo Tribunal Federal, tema 682, repercussão geral – ARE 743.480, já consolidou entendimento de que parlamentar pode propor projeto de lei que configure renúncia de receita, uma vez que a matéria não está dentre a reserva de iniciativa prevista no art. 61, §1°, da Constituição. Contudo, a legitimidade para apresentar projeto de Lei não exonera da responsabilidade de demonstrar o cumprimento dos requisitos para tramitação de projeto de renúncia de receitas.

No caso em questão há renúncia sobre o pagamento de taxa para deficientes em concurso público, reduz a arrecadação potencial do Estado e aumenta a disponibilidade financeira do possível candidato de concurso público. Entretanto, ainda que a medida seja socialmente recomendável em razão das condições de tais candidatos, não pode o proponente do projeto deixar de demonstrar a existência de um planejamento financeiro para instituição do programa de benefício.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Nesse aspecto, destaca-se que o proponente do projeto não apresentou a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos tanto do art. 113 do ADCT, quanto do caput do art. 14 da LRF, obrigação perante a qual não estava desonerado de cumprir na proposição do projeto de lei.

Com isso, ausente a demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, há vício de inconstitucionalidade formal referente a aprovação da Lei Estadual 11.233/2021, situação que demonstra falha no controle exercido pelo chefe do Poder Executivo estadual que sancionou o respectivo projeto de lei sem que os requisitos formais estivessem plenamente preenchidos.

Sobre a **Lei Estadual 11.331/2021**, observou-se que o Estado do Espírito Santo deixou de apresentar o impacto orçamentário-financeiro sob a justificativa apontada pelo Procuradoria do Estado, segundo a qual, em síntese, que o programa de Refis (Programa de Recuperação Fiscal) apresentado não se configura uma renúncia de receita, mas sim uma transação tributária, e ainda que seja considerada uma renúncia, as regras do art. 14 da LRF estariam afastadas em atendimento ao art. 65 da LRF, ou pela interpretação sobre a generalidade do projeto, em tese, afastada das hipóteses de renúncia no §1° do art. 14 da LRF, conforme processo administrativo 2021-1HN0F.

Pois bem, tal parecer que fundamentou a decisão do Estado do Espírito Santo, merece, *data venia*, considerações que divergem do melhor entendimento sobre a matéria em questão.

Primeiramente é preciso deixar claro que a Lei Estadual 11.331/2021 do Estado do Espírito Santo é um programa de Refis, fundado em parcelamento incentivado com a inclusão da espécie de renúncia de receita anistia, com previsão de descontos em face das multas e dos juros referentes aos débitos em face do ente público, divergindo do entendimento lavrado de que se configuraria como uma transação tributária.

Com base na proposta de encaminhamento e na redação final da Lei Estadual 11.331/2021 foi aprovado o “Programa de Parcelamento Incentivado de Débitos Fiscais”, que visa promover a regularização de débitos fiscais relacionados ao ICM e o ICMS, suas multas e juros, com base na lei.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

O Anexo I da referida Lei, por sua vez, autoriza o desconto exclusivo para redução percentual do montante de débito de multas e juros para fins de débitos do imposto, enquanto o Anexo II autoriza desconto sobre percentual de redução da multa, nas quais os débitos sejam somente as multas, fatos que se enquadram perfeitamente ao conceito de anistia, conforme leciona Marcus Abraham[36]:

> Anistia é a exclusão do crédito fiscal a partir do perdão da infração e das penalidades correspondentes, com a dispensa do pagamento de multa e juros de mora (já a dispensa do pagamento do valor principal devido é feito apenas pela remissão). Hoje em dia, a anistia não é mais vista como um favorecimento subjetivo e individual desprovido de fundamento e de interesse público, mas sim como uma forma de beneficiar toda a sociedade dentro de programas que incentivam o pagamento de dívidas e a recuperação de créditos.

Observa-se que na lei só há referência a transação tributária no art. 14, quando o legislador disse que para os casos de transação celebradas com base nas Leis Estaduais 10.869/2018 e 11.001/2019, incluir-se-ia também o valor da soma do imposto e da atualização monetária, junto aos juros, multas e acréscimos previstos na legislação. Contudo, destaca-se que a melhor interpretação sobre tal dispositivo se dá em indicar que os casos enquadrados nas hipóteses autorizadas para transação tributária poderiam seguir as regras anteriores a lei então aprovada.

Não obstante a isso, destaca-se ainda que o Estado do Espírito Santo já editou pelo menos seis leis, a partir de 2004, que tratam do tema transação tributária: Lei Estadual 7.965/2004; Lei Estadual 8.098/2005; Lei Estadual 8.600/2007; Lei Estadual 9.454/2010; Lei Estadual 10.537/2016 e Lei Estadual 10.869/2018. Comum a todas essas normas é a menção de autorização para o Estado do Espírito Santo a realizar transação para extinção de créditos tributários. Logo, indica-se que nos momentos que o objetivo era realizar transação tributária, o Estado do Espírito Santo deixou expresso no texto normativo das leis específicas editadas, o que não ficou evidente na Lei Estadual 11.331/2021.

Além disso, outro indicativo dentro da própria Lei Estadual 11.331/2021 de que o objetivo não era autorizar transação tributária, está no art. 16, que revoga dispositivo da Lei Estadual 10.628/2017 que proibiu a realização de um novo programa de

[36] ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro / Marcus Abraham. – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 262.

parcelamento incentivado de débitos por um período de cinco anos. Em comum entre as duas normas está o fato da ementa se referir a instituição de programa de parcelamento incentivado de débitos fiscais. Com isso, destaca-se que não há menção ou hipótese de transação tributária.

Assim, considerando a interpretação sobre tais disposições já resta clara a intenção legislativa de se instituir um programa de Refis, enquanto parcelamento incentivado com anistia.

Em sequência, avaliando a própria natureza jurídica da transação tributária é possível identificar que a referida norma não preencheu todos seus requisitos, data vênia, a exposição do respeitável Procurador do Estado do Espírito Santo.

Segundo Beatriz Biaggi Ferraz em sua dissertação de mestrado "A transação é forma de resolução de litígios, que visa colocar fim a uma demanda entre as partes pela concessão mútua de algum interesse controvertido[37]". Ricardo Lobo Torres[38], por sua vez, ao refletir sobre o tema sustenta:

> A transação implica no encerramento do litígio através de ato do sujeito passivo que reconhece a legitimidade do crédito tributário, mediante concessão recíproca da Fazenda Pública. O objetivo primordial da transação é, por conseguinte, encerrar o litígio, tornando seguras as relações jurídicas. O seu requisito essencial é que haja direitos duvidosos ou relações jurídicas subjetivamente incertas. Para que se caracterize a transação torna-se necessária a reciprocidade de concessões, com vista ao término da controvérsia.

Em face de tais concepções, pode-se afirmar que com base nos estudos realizados sobre a matéria transação tributária, a partir da interpretação do art. 171 do Código Tributário Nacional, exige-se três requisitos: a aprovação de uma lei autorizadora, a previsão de concessão mútuas e o encerramento de um litígio, para caracterização do instituto.

[37] FERRAZ, Beatriz Biaggi. Transação em Matéria Tributária. Orientador: Julcira Maria de Mello Vianna Lisboa. 2018. Dissertação do programa de Mestrado em Direito Constitucional e Processual Tributário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 12.
[38] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. Curitiba: Renovar, 2010. p. 300.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Para o estudo de Lucas Ernesto Gomes Cavalcante e Mariana Luz Zonari[39] a exigência para aprovação de uma lei, se refere ao atendimento a legalidade exigida indistintamente a Administração Pública em geral, de forma que, fica a possibilidade de instituição de leis de caráter genérico, que permitem maior discricionariedade; ou aprovação de leis específicas para fins de transação tributária. Em comum, tanto as leis genéricas, quanto as específicas sobre transação tributária devem prever parâmetros, limites, critérios e circunstâncias que autorizam a transação tributária, conforme sustenta Phelippe Toledo Pires de Oliveira[40].

Da mesma forma, os autores supra sustentam ainda que é necessária a concessão mútua por parte dos envolvidos, fisco e contribuinte, em que ambos cedem parcela do direito que possuem, quais sejam, o ente público “abre mão” de parcela do crédito perante o qual tem direito, enquanto o particular abre mão da discussão referente a demanda judicial ou administrativa em face da cobrança do tributo.

Por fim, a exigência de resolução de litígio está associada a ideia de encerrar conflito de interesse deduzido entre o Fisco e o contribuinte, a fim de sanar dúvidas sobre interpretação da norma jurídica, valor devido, legitimidade do tributo, regularidade da cobrança, identificação do devedor, ocorrência do fato gerador. Para tanto, o respectivo litígio deve estar deduzido administrativamente ou demandado no Poder Judiciário, não sendo aplicável a possiblidade de transação preventiva, mas tão somente terminativa, conforme exposto por Phelippe Toledo Pires de Oliveira[41].

> Ademais, importa ressaltar que a quase unanimidade dos doutrinadores sustenta que, contrariamente ao que ocorre em Direito Civil, onde a transação pode ser preventiva ou terminativa, em matéria tributária somente se admitiria a transação terminativa. Isso porque, a redação do art. 171, caput, do CTN expressamente prevê que seria facultado às partes celebrar transação que importe em (de)terminação do litígio. Segundo esse posicionamento, não havendo qualquer menção no referido dispositivo acerca da possiblidade de prevenção do litígio pela transação, ter-se-ia, implicitamente, vedado a transação preventiva.

[39] CAVALCANTE, Lucas Ernesto Gomes; ZONARI, Mariana Luz. Transação Tributária e renúncia de receita nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista Controle. Fortaleza, v. 17, 2, jul./dez. 2019. p. 393-421.
[40] OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires. A transação em Matéria Tributária. Orientador: Gerd Willi Rothman 2013. Dissertação do Programa de Mestrado em Direito Econômico e Financeiro da Universidade de São Paulo.
[41] OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires. A transação em Matéria Tributária. Orientador: Gerd Willi Rothman 2013. Dissertação do Programa de Mestrado em Direito Econômico e Financeiro da Universidade de São Paulo. p. 117.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Com isso, observando o parecer exaurido pelo Procurador do Estado do Espírito Santo que influenciou na caracterização da proposta legislativa enquanto transação tributária, destaca-se que foi avaliada somente os critérios da legalidade e da concessão mútua, referenciando a previsão de prevenção de litígio, o que não é aceito majoritariamente sobre o estudo da transação tributária.

Nesse aspecto destaca-se que a Lei Estadual 11.331/2021 não faz qualquer menção a resolução de conflito existente entre o Fisco e os contribuintes, motivo pelo qual se torna questionável a escolha do instituto, enquanto transação tributária, já que a Administração Pública tem o dever de instituir, prever e arrecadar todos os tributos de sua competência, instituído enquanto regra de responsabilidade fiscal para manutenção do equilíbrio financeiro do ente público, conforme art. 11 da LRF. Considerar a proposta de transação tributária inexistindo litígio é conceder privilégios a contribuintes, o que se torna um ato de irresponsabilidade fiscal, fato que reforça o entendimento perante o qual a proposta apresentada é para prática de renúncia de receita pela modalidade anistia.

Ora, a concepção de que a proposta era para um Refis prevendo anistia quanto a Lei Estadual 11.331/2021, se reforça ao observar sobre o aspecto da legalidade das leis de transação tributária aprovadas no Estado do Espírito Santo (Lei Estadual 7.965/2004; Lei Estadual 8.098/2005; Lei Estadual 8.600/2007; Lei Estadual 9.454/2010; Lei Estadual 10.537/2016 e Lei Estadual 10.869/2018) são consideradas como leis específicas e que possuem critérios temporais de concessões limitados a determinados anos, fato que não foi previsto no programa de Parcelamento Incentivado.

Da mesma forma, considerando ainda o parecer da lavra do Procurador do Estado do Espírito Santo, observa-se a menção referente aos Acórdãos proferidos no julgamento do REsp. 499.090 SC e do REsp 1553005 PE, pelas Segunda e Primeira Turmas do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, ao pretender sustentar que a Corte referendou que todo Refis se caracterizaria como uma transação.

Contudo, *data venia*, ao realizar leitura apurada do inteiro teor dos respectivos acórdãos, não resta outra interpretação senão considerar o termo transação designado como sinônimo de expressões como acordo, negociação, combinação,

que também se coaduna também com o ato jurídico da anistia. Os acórdãos citados não sustentam de forma clara que todo programa de Refis é considerado uma transação tributária, conforme fez transparecer o parecer do Procurador do Estado do Espírito Santo.

Outro argumento contrário ao externado pelo parecerista do Estado do Espírito Santo é de que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro ao se restringir ao exercício em que iniciar e aos dois futuros não seria aplicável em razão do projeto de Refis tratar de débitos de exercícios anteriores. Contudo, não leva em consideração que os créditos ao ingressarem na dívida ativa passam a fazer parte da previsão orçamentária corrente e não passada, assim como os créditos acessórios que lhe acompanham, tal como as multas e os juros. Sempre que a inscrição é feita na dívida ativa, sua previsão de ressarcimento é realizada para o futuro, caso contrário, estaria o Estado descumprimento o art. 11 da LRF, além de ser impossível retomar a arrecadação com base em orçamentos passados.

Incabível também o argumento perante o qual o §1° do art. 14 da LRF o Refis se configura como uma espécie de concessão de caráter geral, motivo pelo qual não haveria uma isenção, redução discriminada, nem tratamento diferenciado a partir da redução de penalidades pecuniárias (juros e multas) que não se confundem com tributo propriamente dito. A prática apontada no projeto não resta dúvida que se configura como anistia, além do que é uníssono na doutrina, e aqui cabe citar Weber de Oliveira e Celso de Barros Correia Neto, sob aspecto de que as hipóteses previstas no §1° do art. 14 da LRF são meramente exemplificativas e não taxativas, ao ponto que a partir do momento em que o Estado abre mão de parcela da receita perante a qual teria direito e o contribuinte ao deixar de pagar o que devia aumenta a sua disponibilidade financeira, ou nesse caso reduza seu crédito, há a ocorrência de renúncia de receita.

Pelo exposto, outra concepção não se pode concluir, senão considerar o Refis disposto na Lei 11.331/2021 que instituiu o Programa de Parcelamento Incentivado de Débitos Fiscais como um programa de renúncia de receitas, na modalidade anistia, o que exige por parte do proponente a seguir as regras necessárias para concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Nesse aspecto, em situações normais seria necessário que o projeto seguisse todas as exigências legislativas relacionadas as renúncias de receita, tal como o já apontado art. 150, §6,° da CF e o art. 14 da LRF.

Ocorre que a apresentação do respectivo projeto não ocorreu em situações normais, conforme Decreto Legislativo 6/2020 do Congresso Nacional que reconhece para fins do art. 65, §1°, III, da LRF, a ocorrência do estado de calamidade em razão da pandemia do coronavírus (Covid-19).

Nesse ponto o parecer enquadrou a proposta da Lei 11.331/2021 em função da destinação do projeto a fim de minimizar os efeitos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, com base no art. 65, §1°, III, da LRF, incluído pela LC 173/2020, que autorizou a não observância do art. 14 da LRF, para os casos em que o valor renunciado fosse utilizado para o combate a calamidade pública. Contudo, cabem maiores estudos se seria possível interpretar tal dispositivo em função dos efeitos pretéritos ao período de vigência da calamidade pública ou se a condição para exoneração deve ser apontada no curso do período declarado de calamidade pública pelo Congresso Nacional.

Entretanto, ainda que exonerado de observar as regras do art. 14 da LRF para concessão de benefício de natureza tributária, que é o caso da anistia prevista na Lei 11.331/2021, o Estado do Espírito Santo não deveria ter deixado de apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, por força do art. 113 do ADCT, já que não cabe a Lei Federal afastar exigência disposta na Constituição da República.

Em face do exposto, a opção por deixar de apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre o projeto que fundamentou a Lei 11.331/2021, violou a exigência Constitucional do art. 113 do ADCT, o que configura uma inconstitucionalidade formal a lei em vigor.

Por outro lado, quando apresentado programa de transação tributária é entendimento do Supremo Tribunal Federal ADI 2405, perante o qual tal instituto não se configura como renúncia de receita e com isso não se sujeita as exigências desta.

Ainda, quanto a análise da Lei Estadual 11.331/2021, convém destacar que a Secretaria Estadual da Fazenda ao seguir o parecer do Procurador do Estado do Espírito deixou de cumprir com seu papel de órgão central do sistema fazendário em seu aspecto financeiro e tributário, conforme art. 1° da Lei Complementar Estadual 225/2002, por deixar de resguardar o interesse e a responsabilidade fiscal, com base na interpretação da LRF. A decisão sobre o controle da arrecadação e gestão do equilíbrio fiscal do Estado do Espírito Santo é da Sefaz e no caso em questão foi derrocado em virtude um parecer jurídico de membro não integrante do Fisco, quando este deveria estabelecer as diretrizes necessárias à aplicação da política fazendária de renúncias de receitas.

Por fim, resta realizar a análise referente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro referente a **Lei Estadual 11.521/2021,** que tramitou administrativamente nos órgãos do Estado do Espírito Santo no processo administrativo 2021-Z8H58 e tramitou na Assembleia Legislativa como Projeto de Lei 623/2021.

Observando o bojo do processo administrativo 2021-Z8H58, destaca-se que houve primeira proposta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme nota técnica 2 emitida pela Subgerência do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – IDAF, disposta para atendimento do art. 14 da LRF. Nessa oportunidade ficou estabelecido valor da renúncia e a inclusão na minuta do projeto de quadro identificando tal valor sob nomenclatura de Anexo III.

Contudo, o despacho posto no item 30 do processo 2021-Z8H58 proferido pelo Gerente da Secretaria do Estado de Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca - SEAG pondera sobre a desnecessidade de cumprimento das normas referentes ao art. 14 da LRF, uma vez que o disposto trata de incentivo de natureza tributária, o que não seria o caso, pelo projeto tratar da exoneração de multas e juros. Tal posicionamento foi acolhido pelo Subsecretário da SEAG, de forma que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro ficou dispensada, no que se refere a previsão do art. 2° do projeto de lei. Por outro lado, ficou assentada a estimativa referente a concessão do art. 4° da mesma minuta de projeto.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

No item 39 do processo 2021-Z8H58 a complementação da Nota Técnica n° 2, supracitada, estabeleceu que não haveria impacto orçamentário financeiro, motivo pelo qual foi elaborada nova minuta do projeto de lei e excluído o Anexo III.

Assim, observando o encaminhamento realizado pelo governador do Espírito Santo a partir da mensagem n° 425/2021, destaca-se que no texto não há qualquer menção a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, assim como não se observou a presença do respectivo requisito em qualquer parte do processo referente ao Projeto de Lei 623/2021 no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa.

Em face disso, entende-se que, apesar do Estado do Espírito Santo ter apontado estimativa preliminar, mas excluída posteriormente em razão de entendimentos externados na SEAG, não foi apresentada a estimativa do impacto-orçamentário financeiro do projeto de lei que previa a instituição de Programa de Regularização Incentivada de Multas e outras taxas do IDAF.

Pois bem, primeiro ponto a ser estabelecido é que o programa em questão se refere a prática de anistia quanto a redução das multas e dos juros. Tal hipótese, configura renúncia de receita e para tanto deve atender as exigências legislativas pertinentes, destacando que a natureza da multa moratória e dos juros apesar da natureza punitiva, também se configuram como natureza tributária acessória, seguindo a natureza principal do crédito que originou o débito.

Em face disso, tratando-se de renúncia de receita, devem ser observadas as disposições referentes ao art. 14 da LRF, assim como do art. 113 do ADCT, o que exige do proponente do projeto de lei, a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que não foi atendido no presente caso, configurando um vício de inconstitucionalidade formal, evidenciando falhas no planejamento fiscal do Estado do Espírito Santo, no que se refere a elaboração do projeto que propiciou a aprovação da Lei Estadual 11.521/2021.

Cabe frisar que a Constituição da República demanda que todos os projetos de renúncia de receitas devem estar acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e que na oportunidade em que a estimativa for realizada sob aspecto dinâmico, deve demonstrar por cálculos que não afetará a arrecadação do ente proponente. As medidas de planejamento fiscal não admitem considerações

baseadas em concepções pessoais ou expectativas sem critérios específicos para aferição do montante.

Da mesma forma, a falta de indicação da estimativa do impacto-orçamentário financeiro na mensagem de encaminhamento a Assembleia Legislativa, também viola a concepção de transparência para configuração dos atos de responsabilidade na gestão fiscal.

Finalizando as análises sob critérios constitucionais das renúncias de receitas, destaca-se ainda que para concessão de benefícios fiscais referentes ao ICMS, a Constituição da República exige no art. 155, §2°, XII, "g", a formalização de convênios entre os Estados e o Distrito Federal, a fim de evitar a guerra fiscal, tal qual a Lei Complementar 160/2017[42].

Nesse aspecto destaca-se que as propostas apresentadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo observaram a formalização dos convênios necessários, motivo pelo qual não se aponta qualquer indício de irregularidade.

Por todo exposto, quanto ao cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para instituição de renúncias de receitas, no exercício de 2021, observou-se a proposição de projeto de lei, sem demonstração do atendimento aos requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, consubstanciados nos arts. 113 do ADCT e 14, *caput*, da LRF.

Cabe destacar que os estudos referentes as estimativas dos impactos orçamentários e financeiros elaborados ficaram restritos aos processos administrativos do Estado do Espírito Santo, os quais não são de acesso facilitado a qualquer cidadão, não sendo encaminhados junto ao projeto de lei, tampouco se vê o estudo referente na tramitação junto a Assembleia Legislativa, fato que configura falta de transparência da gestão fiscal, violando pilar essencial da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[42] Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.

Assim, considerando a inobservância dos requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, consubstanciados nos arts. 113 do ADCT e 14, *caput*, da LRF, bem como a falta de transparência ao planejamento para aferição do respectivo montante e a demonstração do impacto orçamentário e financeiro na proposição dos projetos de leis que resulte em renúncia de receita, sugere-se:

Dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TC 361/2022 desta Corte de Contas, como forma de alerta, para a obrigatoriedade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no momento em que propor projeto de lei que verse sobre a concessão ou ampliação de renúncia de receitas, inclusive para os programas de parcelamento incentivado, outrora nominado de Refis, os quais possuem natureza de renúncia de receita, caracterizando-se como anistia e não como transação tributária, em observância ao art. 113 do ADCT e a boa prática de planejamento da gestão fiscal, devendo ainda, incluir a respectiva estimativa na mensagem de encaminhamento ou anexa ao projeto de lei, a fim de dar a transparência que se exige na responsabilidade fiscal.

Conquanto, considerando o indicativo de vícios formais de inconstitucionalidades em face da proposição das Leis Estaduais 11.246/2021, 11.483/2021, 11.473/2021, 11.233/2021, 11.331/2021 e 11.521/2021, em razão da falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, dos projetos de renúncia de receitas que viola o art. 113 do ADCT, sugere-se:

Representar, nos termos do art. 1°, XX, do Regimento Interno desta Corte de Contas, ao Procurador Geral da República e a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, a respectiva ilegalidade para que adotem as medidas que entenderem pertinentes, já que não cabe a esta Corte de Contas realizar controle abstrato de constitucionalidade de leis, atendendo a interpretação da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

3.7.2 Planejamento orçamentário das renúncias de receitas

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, Lei Estadual 11.168/2020 estimou (em seu Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas) o valor de **R$ 1,73 bilhão** para as renúncias fiscais no exercício de 2021. A variação das renúncias fiscais estimadas nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, quadriênio 2019-2022, pode ser visualizada no Gráfico 39:

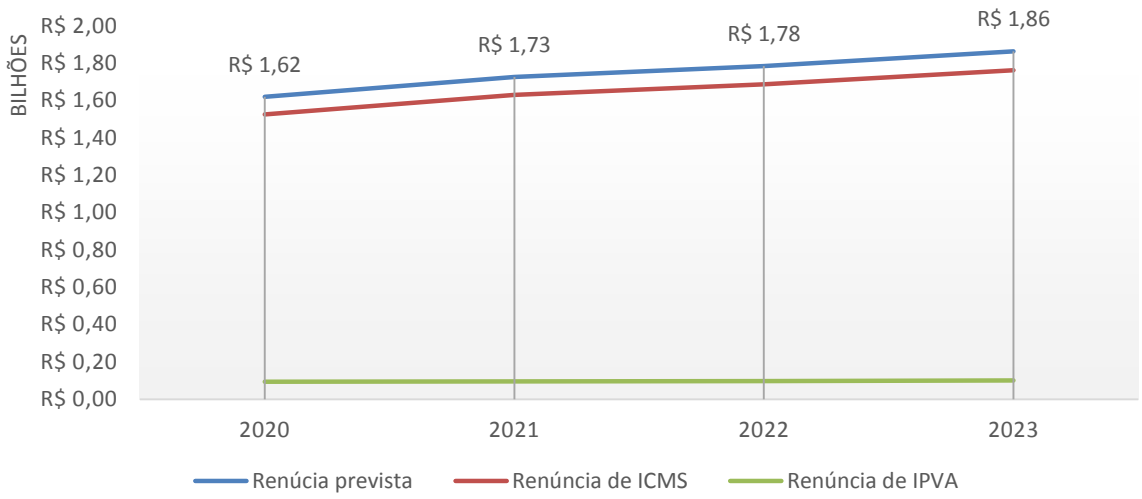


Gráfico 39: Evolução da estimativa das Renúncias de Receitas (em R$ bilhões)

Fonte: LDO/2021 – Lei 11.168/2020

Observando-se a estimativa para renúncia de receita estabelecida na LDO, verifica-se que a previsão não engloba todos os programas de renúncia estabelecidas na legislação estadual e executadas pelo Estado do Espírito Santo, conforme destacado no Demonstrativo de Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas.

Conforme se observou no anexo supra, a previsão de renúncia se resume a estimativas decorrentes do Programa Compete e das isenções de IPVA, quando de fato ocorrem tantos outros programas cujo montante de incentivo não foi incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Contudo, conforme destacado no próprio anexo de metas fiscais quanto aos gastos tributários o próprio Estado do Espírito Santo afirma “Não foi possível estimar a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

renúncia para o ITCMD e Taxas por falta de informações sistematizadas sobre estes tributos. Espera-se que o novo sistema de controle de guias de transmissão de ITCMD contemple essa possibilidade". Nesse aspecto, assume o Estado do Espírito Santo a falta de planejamento quanto as renúncias de receitas praticadas sobre tais tributos.

Não obstante a isso, cita-se ainda que não há qualquer menção a apresentação da estimativa da renúncia referente ao Programa Invest, Lei Estadual 10.550/2016, assim como aos benefícios concedidos com base nas disposições da Lei 7.000/2001, ambos referentes a ações de ICMS, e por fim não há referência ao desconto concedido para pagamento em cota única do IPVA, com base no art. 11, §7°, da Lei 6999/2001.

Com base em tais ausências, afere-se que o Estado do Espírito Santo apresentou falha no planejamento das renúncias de receitas, uma vez que não fez a previsão dos programas de benefícios fiscais instituídos em exercícios anteriores e com execução continuada, assim como os respectivos montantes a serem renunciados, ao mesmo tempo que não promoveu a transparência quanto a concessão de incentivos fiscais. Tais práticas podem expor as finanças estaduais a riscos de desequilíbrios orçamentários, em face da omissão das previsões no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, o que, pelo contexto, também não foi considerado na elaboração da LOA, contrariando o art. 4°, §2°, V, da LRF.

Outro ponto ainda a ser analisado para fins de cumprimento do caput do art. 14 da LRF refere-se à exigência quanto a inovação na concessão ou ampliação benefícios de natureza tributária devem obedecer ao estabelecido na lei de diretrizes.

Conforme se observa, dentre as Leis Estaduais: 11.246/2021, 11.479/2021, 11.483/2021, 11.433/2021, 11.439/2021, 11.233/2021, 11.331/2021 e 11.521/2021, nenhuma delas teve autorização para respectiva concessão ou ampliação específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, violando a regra do *caput* do art. 14 da LRF, quanto ao atendimento desta norma orçamentária.

Apesar dos argumentos arrolados pelo Estado do Espírito Santo, quanto a ausência de cumprimento das normas do art. 14 da LRF, destaca-se que são cabíveis as justificativas pertinentes tão somente a Lei Estadual 11.433/2021, em função da

autorização disposta na Lei Complementar 160/2017; a Lei Estadual 11.439/2021 porque a prática do Fundap não gera uma renúncia de receita; e a Lei Estadual 11.331/2021, ao se aplicar entendimento externado perante o art. 65, §1°, III, da LRF, em função do estado de calamidade e destinando recursos para minimizar os efeitos de tal situação.

Em face disso, vislumbra-se que a proposição e a aprovação de projeto de lei instituindo renúncia de receita sem autorização formal da LDO, referente as Leis Estaduais: 11.246/2021, 11.479/2021, 11.483/2021, 11.521/2021, contraria o caput do art. 14 da LRF. Da mesma forma, quanto a Lei Estadual 11.233/2021, considera-se a possibilidade de veto ou medidas de natureza jurídicas em face da ilegalidade, que até então não foram observadas.

Assim, considerando a falha no planejamento orçamentário quanto a inclusão da estimativa da renúncia decorrente de projetos de benefícios fiscais de natureza continuada, que perduram por mais de um exercício, aliada a ausência de previsão de disposição prevendo a criação ou ampliação de benefícios fiscais, referentes as Leis Estaduais 11.246/2021, 11.479/2021, 11.483/2021, 11.521/2021 e 11.233/2021, junto as disposições da Lei Estadual 11.168/2020 (LDO) e o respectivo Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo da Estimativa e da Compensação das Renúncias de Receitas, sugere-se:

Dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TC 361/2022 desta Corte de Contas, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias, as disposições pertinentes para concessão ou ampliação de novos benefícios de natureza tributária, assim como dispor no Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação das Renúncias de Receitas, a previsão de renúncia de todas as espécies de benefícios tributários praticados, previstos e pretendidos para o próximo exercício, atendendo aos requisitos do Manual de Demonstrativos Fiscais, especialmente quanto ao montante estimado para renúncia fiscal, desenvolvendo as metodologias necessárias para apuração da estimativa da renúncia para cada espécie tributária.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

A **LOA (Lei Estadual 11.231/2021)**, por sua vez, apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, em **desacordo** com a exigência do art. 165, §6°, da CF.

Isso porque a demonstrativo regionalizado inserido na LOA replicou a estimativa apresentada na elaboração da LDO correspondente as renúncias de receitas, deixando de dar transparência a completude de incentivos fiscais existentes na legislação estadual.

A Lei 11.231/2021 (LOA) do Estado do Espírito Santo manteve a mesma inconsistência da LDO ao apontar somente as renúncias do IPVA e do programa COMPETE do ICMS, deixando de constar previsões sobre taxas, ITCMD, desconto para o pagamento a vista do IPVA – art. 11, §7°, da Lei Estadual 6.999/2001, previsão sobre renúncias da Lei Estadual 10.550/2016 correspondente ao Programa Invest, bem como todas as proposições previstas na Lei Estadual 7.000/2001, referentes a benefícios na tributação do ICMS e as proposições referentes aos programas de regularização incentivada, Leis Estaduais 11.331/2021 e 11.521/2021.

Além da ausência de previsão dos benefícios fiscais e os respectivos efeitos das renúncias de receitas, o demonstrativo apresentado na Lei Estadual 11.231/2021 para atendimento do art. 165, §6°, da Constituição Federal e do art. 150, §6°, da Constituição Estadual, não apresentou também previsão referente aos benefícios financeiros, não obstante a prática corriqueira no âmbito da execução orçamentária.

Conforme leciona Celso de Barros Correia Neto[43]: “A previsão não se refere apenas aos benefícios tributários, nota-se. Inclui também, no mesmo documento, os de natureza financeira e creditícia, medida que favorece a comparação, em termos de eficiência e economicidade, entre uns e outros”. Para tanto, o autor reforça a obrigação jurídica do respectivo demonstrativo, ressalvando, todavia, seu caráter informativo-instrutivo e não vinculante.

[43] CORREIA NETO, Celso de Barros. O Avesso do Tributo. 2ª Edição. São Paulo: Almedina, 2016. p. 224.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Sobre esse aspecto complementa-se com a visão de Ricardo Alessandro Castagna[44] :

> Essa disposição sugere que os gastos tributários e os benefícios financeiros e creditícios deveriam ter sua mensuração consolidada num mesmo demonstrativo, para permitir a devida comparabilidade entre subsídios diretos e indiretos do Estado, de forma a produzir informação qualificada para o exame das políticas públicas no curso da deliberação orçamentária. Essa comparação seria útil para definir, no mínimo, eventuais conflitos de objetivos interventores entre subsídios diretos e indiretos, ou a concorrência de programas para a mesma finalidade, gerando ineficiência do gasto público.

Deste modo, considerando o demonstrativo encaminhando junto a proposta da LOA, destaca-se que não há previsão de qualquer benefício financeiro, apesar do Estado do Espírito Santo divulgar a concessão do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap), instituído pela Lei Estadual 2.508/1970[45], o que contraria as disposições constitucionais sobre a exigência do demonstrativo.

Assim, considerando a ausência de indicação quanto a renúncia de receitas, bem como de benefícios financeiros no Demonstrativo Regionalizado que acompanha a LOA (Lei Estadual 11.231/2021), contrariando o disposto no art. 165, §6°, da CRFB e do art. 150, §6°, da Constituição do Estado do Espírito Santo, sugere-se:

Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo Estadual, com fundamento no art. 9°, I, da Resolução TC 361/2022, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar na próxima proposta de LOA o Demonstrativo exigido pelo art. 165, §6°, da CF e art. 150, §6°, da Constituição Estadual prevendo todos os benefícios de natureza tributária, assim como os benefícios de natureza financeira e creditícia, dando maior transparência ao planejamento das respectivas ações de governo.

3.7.2.1 Avaliação do planejamento para manutenção do equilíbrio orçamentário

As disposições do art. 14 da LRF, além das exigências do caput, quanto a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e atendimento ao disposto na lei de diretrizes

[44] CASTAGNA, Ricardo Alessandro. O Direito Financeiro dos Gastos Tributários. Planejamento, governança e controle. São Paulo: Editora Dialética, 2021. p. 1167 (e-book).
[45] Informação disponível no portal transparencia.es.gov.br, no item incentivos vigentes. Acesso em 30 abr. 2022.

orçamentárias, exigem nos incisos I e II, para fins de manutenção do equilíbrio fiscal, a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetará as metas de resultados fiscais da LDO, ou, alternativamente, apresentar medidas de compensação, na forma de aumento de receita proveniente da elevação de alíquota, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo.

Nesse aspetos, quanto as medidas condicionantes alternativas para a renúncia de receitas referentes as leis aprovadas no exercício de 2021, no que se refere ao cumprimento das normas de responsabilidade fiscal, observou-se com base nos projetos de leis, nas informações prestadas no arquivo LCARE[46], nos processos administrativos acessados no sistema E-Docs e no Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas (LDO/2020), que em determinados projetos, a exemplo das Leis Estaduais: 11.246/2021, 11.479/2021, 11.483/2021, 11.233/2021 e 11.521/2021 **não** foi demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa da receita orçamentária, assim como eventual medida de compensação, nos termos do art. 14, I e II, da LRF**.**

Isso porque, considerando as renúncias instituídas no exercício 2021, não ficou evidente se o Estado optou por adotar uma medida de compensação para tais programas ou se optou por **demonstrar** que a renúncia foi considerada na estimativa de receita, nos termos do art. 12 da LRF e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO.

Nesse aspecto, remonta-se ao ponto 3.5.2 desta análise quanto a falha no planejamento apresentado junto a LDO correspondente, ao omitir a demonstração exigida no Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação das Renúncias, tanto sobre a estimativa e autorização para instituição de novas renúncias, quanto sobre a forma de compensação de tais programas, o que, a despeito disso, consolidou-se posteriormente nas Leis Estaduais: 11.246/2021, 11.479/2021, 11.483/2021, 11.233/2021 e 11.521/2021.

[46] Arquivo integrante desta Prestação de Contas, conforme Instrução Normativa TC 68/2020.

Em face disso, considerando que, nos termos do art. 165, §2°, da CF, a lei de diretrizes orientará a elaboração da lei orçamentária, é possível afirmar que a aprovação da LOA não levou em consideração a previsão das renúncias provenientes das propostas que originaram as Leis Estaduais 11.246/2021, 11.479/2021, 11.483/2021, 11.233/2021 e 11.521/2021, fato que expõe a gestão fiscal estadual a risco de desequilíbrios orçamentários.

Da mesma forma, não há qualquer demonstração de alguma proposta aprovada que previu o aumento da receita como forma de compensação a partir da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim, considerando a ausência de demonstração se a renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA, bem como a falta de apresentação das consequentes medidas de compensação, ante o advento das Leis Estaduais 11.246/2021, 11.479/2021, 11.483/2021, 11.233/2021 e 11.521/2021, em descumprimento ao disposto no art. 14, I ou II, da LRF, sugere-se:

Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9°, I, da Resolução TC 361/2022, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar em futuro projeto de lei que institua ou amplie benefício de natureza tributária as respectivas medidas de compensação ou demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita tributária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

3.7.2.2 Avaliação da execução das renúncias de receitas em 2021

Avaliando a execução dos programas de incentivo fiscal, a partir da declaração emitida no Demonstrativo de Renúncia de Receitas – DEMRE, observou-se que o total da renúncias de receitas executadas no período correspondeu ao montante de **R$ 3.004.326.000,00, referente exclusivamente** a renúncias praticadas sobre o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Comunicação – **ICMS**, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – **IPVA** e o **Refis**.

Contudo, observou-se que o arquivo Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE) integrante desta Prestação de Contas, não foi preenchido com as especificações exigidas no Item 3.2 do Anexo II da Instrução Normativa 68/2020.

Isso porque o documento encaminhado aponta isenção parcial para o ICMS em uma única linha, sem indicação do dispositivo legal e dos respectivos beneficiários/setor/programa, indicando valor de previsão para renúncia na Lei de Diretrizes Orçamentárias correspondente **distinto do aprovado na norma orçamentária** (Lei Estadual 11.168/2020).

Observou-se quanto ao **ICMS** que o Estado do Espírito Santo possui diversas previsões de incentivo fiscal, tais como as dispostas na Lei Estadual 10.550/2016 tratando do Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo (INVEST), na Lei Estadual 10.568/2018 instituidora do Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Estado do Espírito Santo (COMPETE/ES) e na Lei Estadual 7.000/2000 que possui hipóteses variadas de renúncia de receita, perante os quais se esperava a indicação de cada benefício em uma linha da respectiva tabela, o que não foi seguido e nem se pode aferir sobre qual benefício a indicação da prestação de contas faz referência. Da mesma forma, faz-se referência quanto a redução da carga efetiva do ICMS disposta na Lei Estadual 5585/1998, que também não teve qualquer referência no DEMRE sobre a execução no exercício de 2021.

Em sequência destaca-se que ao indicar a renúncia referente ao **IPVA** o arquivo também apresentou valor distinto do montante previsto na LDO para o exercício de 2021, bem como deixou de preencher as colunas referentes ao dispositivo legal e o setor/programa/beneficiário, o que prejudica a identificação do tipo de benefício que efetivamente foi concedido. Além disso, importa mencionar que não foi informado qualquer valor referente a renúncia praticada com fundamento no art. 11, § 7°, da Lei 6.999/2001, que trata da redução da base de cálculo em até 20%, para pagamento em cota única, conforme regulamento.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Quanto a prática de benefício fiscal referente ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos **(ITCMD)**, não houve qualquer informação apontada, não obstante a existência de previsão no art. 7º da Lei Estadual 10.011/2013, o que é presumível, haja vista a informação apontada na LDO de que: *"Não foi possível estimar a renúncia fiscal para o ITCMD e Taxas por falta de informações sistematizadas sobre estes tributos. Espera-se que o novo sistema de controle de guias de transmissão de ITCMD contemple essa possibilidade".*

Da mesma forma, destaca-se que não foi feita qualquer indicação referente a concessão de benefícios fiscais referentes as taxas previstas nas seguintes Leis Estaduais:

a) 11.233/2021 (Isenção do pagamento da taxa de inscrição em concursos públicos para cargos estaduais para candidatos com deficiência);
b) 10.822/2018 (isenção de taxa de inscrição em concurso público estadual para pessoa física que se declara isenta de apresentar a Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física);
c) 9.795/2012 (isenção do pagamento de taxa de 2ª via de documentos furtados ou roubados);
d) 10.607/2016 (isenção do pagamento da taxa de inscrição nos concursos públicos realizados no Estado do Espírito Santo em favor dos doadores de medulo óssea);
e) 10.019/2013 (isenção sobre a taxa par expedição de segunda via de documentos às vítimas de catástrofe natural);
f) 6.546/2000 (Isenção sobre o pagamento de taxas de primeiro emplacamento, transferência e licenciamento de veículos para Órgãos da Administração Direita e Indireta do Poder Executivo Estadual);
g) 5.545/1997 (isenção de taxas para inscrição do produtor rural); Lei 4811/1993 (isenção de taxas referentes a despesas cartorárias de Associações Comunitárias sem fins lucrativos);
h) além das diversas previsões de isenções previstas na Lei Estadual 7.001/2001.

Quanto ao **Refis**, foi informada a existência da Lei Estadual 11.331/2021 nos termos do arquivo LCARE, integrante desta Prestação de Contas, contudo observou-se que na legislação estadual também foi aprovada a Lei Estadual 11.521/2021, que Institui o Programa de Regularização Incentivada de Multas e outras taxas do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – Idaf. Assim, não é possível aferir sobre qual programa se refere a indicação do DEMRE, da mesma forma que não foi indicado qualquer contribuinte beneficiário.

Em razão disso, não foi possível identificar o montante total do volume efetivo de receitas renunciadas pelo Estado do Espírito Santo no exercício de 2021, tampouco

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

foi possível identificar os contribuintes beneficiários, evidenciando falha no preenchimento do arquivo DEMRE da presente prestação contas, uma vez que se identificou diversas informações que não foram apresentadas no referido arquivo. Tal fato indica **deficiência no controle** por parte da Administração Tributária Estadual e restringe atuação do controle externo, assim como fere a concepção de transparência inerente os processos de julgamento de contas, já que as informações não estarão disponíveis a quem interessar.

Nesse sentido, considerando o não atendimento às especificações indicadas no item 3.2 do Anexo II da Instrução Normativa 68/2020 relativas ao arquivo DEMRE, sugere-se:

Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TC 361/2022, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas – DEMRE informando todos os itens constantes da respectiva tabela, indicando em cada linha cada uma das espécies de benefícios fiscais concedidas, diferenciando cada critério concessivo de renúncia de receita existente, seja por contribuinte ou por produto, incluindo irrestritamente as disposições indicadas da legislação estadual neste relatório, além de outras que não foram identificadas e os respectivos contribuintes beneficiários, nos termos no item 3.2 do Anexo II da Instrução Normativa 68/2020.

Não obstante a parcialidade das informações quanto a execução dos programas de renúncias de receitas do Estado do Espírito Santo, considerando a estimativa para renúncia de receitas apresentada na LDO no montante total de **R$ 1,73 bilhão** e que a execução declarada de renúncia de receitas executadas no exercício de 2021 nesta prestação de contas foi de **R$ 3 Bilhões,** observou-se a concessão de benefícios fiscais em montante superior ao previsto no **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da renúncia de receita do Anexo de Metais Fiscais da LDO,** o que compromete a responsabilidade fiscal e expõe ao risco de desequilíbrio financeiro do ente.

Assim, considerando a concessão de benefícios fiscais em montante superior ao previsto no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da renúncia de receita do Anexo de Metais Fiscais da LDO, sugere-se:

Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo Estadual, com fundamento no art. 9°, I, da Resolução TC 361/2022, como forma de alerta, para a necessidade de aperfeiçoar o planejamento de forma a possibilitar o alcance das metas previstas nas diretrizes orçamentárias quanto a execução final do montante dos benefícios concedidos pelo Estado do Espírito Santo.

3.8 Controle interno

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

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

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

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

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

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

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

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

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

A Secont, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, foi criada pela Lei Complementar 3.932, de 14 de maio de 1987, sob a denominação de Auditoria Geral do Estado, segundo disciplina a Lei Complementar Estadual 856/2017, em seu art. 1º[47].

A documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 68/2020, encaminhada nos termos previstos pela regulamentação, trouxe aos autos (peça 55) Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno – RELOCI,

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

com informações de que foram identificadas algumas inadequações ou inconsistências descritas ao longo do trabalho desenvolvido pela Secretaria que podem influenciar ou exigir análises complementares por parte do TCEES, mas que a prestação de contas anual elaborada sob a responsabilidade do Sr. José Renato Casagrande, governador do estado do Espírito Santo, relativa ao exercício de 2021, encontra-se em condições de apreciação por parte dessa Corte de Contas.

3.9 Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal

A sustentabilidade fiscal tem que ser um compromisso permanente (presente e futuro) que garanta finanças públicas equilibradas (receitas e despesas). Qualquer risco e/ou ameaça à sustentabilidade fiscal deve ser identificado, mapeado e enfrentado antecipadamente. A probabilidade de ocorrência de um risco e/ou o seu impacto na ação governamental enseja uma atuação do TCEES. Nesta seção segue uma sinopse dos riscos e ameaças apresentados no **Apêndice 120/2022-2** (peça 127) destes autos:

- **Preço do barril de petróleo**: variável extremamente volátil, instável num mercado internacional sujeito a diversas intempéries, e com peso na arrecadação do Estado (10,8% da receita arrecadada em 2021) e na RCL (11,5% em 2021), não devendo servir de lastro para a realização de despesas permanentes. Agrava a situação o fato da queda observada na produção de petróleo e gás no Espírito Santo nos últimos cinco anos.
- **Preço de outras *commodities***: o comércio exterior tem grande influência na dinâmica da economia capixaba. O minério de ferro, a celulose e o café também têm seus preços sujeitos ao mercado internacional, apresentando volatilidade. Apesar de não serem geradores diretos de ICMS, dada a cadeia exportadora ser desonerada de tributos, uma eventual redução da produção para ajuste da oferta à demanda internacional, ou uma simples queda de receita pelo menor valor do produto exportado, reduz a renda interna (salários, bônus, distribuição de resultados), o emprego, as compras de fornecedores e assim por diante, afetando a dinâmica da economia capixaba.

- **Desempenho do PIB**: uma frustração do PIB nacional reduz a receita estadual devido à queda nas transferências (FPE, por exemplo). Também o PIB estadual está sujeito a eventos internos inesperados (secas e enchentes, por exemplo) e externos (bloqueios comerciais, epidemias, pandemias, conflitos, etc). Ademais, o PIB capixaba tem uma correlação muito forte com o desempenho do mercado internacional. Eventos que impactam o comércio exterior afetam relativamente mais a economia do Espírito Santo do que a do Brasil. Assim, o estado capixaba tende a sentir com maior intensidade as oscilações do mercado internacional devido ao seu elevado grau de abertura comercial.
- **Precatório da Trimestralidade**: o pagamento de todos os precatórios da trimestralidade está suspenso por decisão judicial. A definição da metodologia de cálculo para correção do débito pode gerar um aumento no passivo de R$ 712 milhões a R$ 23,7 bilhões.
- **Legislação dos royalties (ADI 4917)**: a definição pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade dos dispositivos da Lei 12.734/2012, que introduziu mudanças significativas na redistribuição das participações governamentais (royalties e participações especiais), pode gerar perdas pretéritas ao Estado do Espírito Santo (R$ 3,71 bilhões) e aos municípios capixabas (R$ 4,90 bilhões) no montante total de R$ 8,61 bilhões, referente aos anos de 2013-2019, e perdas futuras ao Estado do Espírito Santo (R$ 4,85 bilhões) e aos municípios capixabas (R$ 5,00 bilhões) no montante total de R$ 9,85 bilhões, relativas aos anos de 2020-2025 (valores reais, a preços de 2019). Atualmente, há a tentativa de acordo entre os estados no litígio da ADI 4917, medida proposta pela presidência do STF.
- **Fundo de Proteção Social dos Militares**: ao criar o fundo em 2020 e retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção de instituir um novo regime de repartição simples, criado de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, equilibrado no curto e longo prazos, o que representa uma ação com potencial risco para a gestão fiscal do Estado.
- **Fundo de oscilação de risco no Fundo Financeiro**: apesar de facultativo, o fundo de oscilação de risco é uma importante fonte de recursos para prevenir riscos, principalmente pela previdência considerar diversos fatores de longo prazo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

e hipóteses que aumentam o risco do sistema pela imprevisibilidade. Daí a recomendação para o Estado criar esse fundo.

- **Rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário**: a baixa rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário ocorre em parte pela "marcação a mercado" feita pelo Instituto, quando o mais prudente é a "marcação na curva", pois o cenário de utilização das reservas do Fundo Previdenciário é de longo prazo.
- **Unidade gestora única de previdência**: o gestor único da previdência no ente é mandamento constitucional e reforçado pelo Acórdão TC 1.091/2019 (proc. TC 1.713/2016). Recentemente, a LC Estadual 938, de 9 de janeiro de 2020, permitiu que o Poder Judiciário e o Ministério Público realizem a elaboração, o processamento e o pagamento do benefício de aposentadoria dos magistrados e membros, ficando o IPAJM responsável por fazer a conferência *a posteriori* dos benefícios pagos. Porém, uma das novidades trazidas pela EC 103/2019 foi a constitucionalização do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Assim, ao não observar a unidade gestora única, o Estado pode não obter o CRP, importante documento em diversas operações com a União.

Vale registrar que todas as situações aqui suscitadas já foram ou estão sendo tratadas em análises específicas do risco/ameaça apontado(a). Enfatiza-se a necessidade de aperfeiçoamento do Anexo de Riscos Fiscais, para que contemple adequadamente os principais riscos, e exponha com clareza e realismo as medidas que serão adotadas caso o risco venha a se materializar.

3.10 Opinião sobre a execução dos orçamentos

Com o objetivo de opinar sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do estado do Espírito Santo, foram analisados e consignados nesta seção 3, pontos de controle mais relevantes acerca da gestão orçamentária, financeira, fiscal, recursos humanos e previdenciária, bem como sobre renúncia de receitas.

Após análise, constatou-se que o Governo do Estado está enquadrado nos parâmetros fiscais (formalidades, limites e metas), bem como atende aos limites

constitucionais da saúde, educação e a “regra de ouro”, e, do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

Assim, conclui-se que foram observados, em todos os apectos 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 do Espírito Santo e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.

Nesse sentido, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalvas** sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

4. BALANÇO GERAL DO ESTADO

O objetivo desta seção é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), referente ao exercício de 2021, realizada nos autos do proc. TC 3.619/2021 que visou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2021 e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do exercício.

O escopo consiste na verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo. Frisa-se que as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e dos saldos auditados e relatados. As análises sobre os aspectos da conformidade fiscal e orçamentária constam na seção 3 desta instrução.

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

- Subseção 4.1: Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Estado

Nessa subseção, consta o relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado de 2021, formatado de acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade de Auditoria

Independente de Informação Contábil Histórica NBC TA 705, visando atender o modelo e as exigências da norma aplicável, e em função das deficiências de controle interno constatadas (achados de auditoria), bem como para melhor entendimento das demonstrações contábeis.

- Subseção 4.2: Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida

Nessa subseção, constam os achados de auditoria que embasaram a opinião emitida. Para cada assunto foram extraídas a situação encontrada (como é), o critério (como deveria ser), os efeitos e as recomendações, se cabível. Esses achados de auditoria compõem o relatório das deficiências de controle interno, item 2 do Relatório de Auditoria Financeira BGE acostado aos autos do proc. TC 3.619/2021.

- Subseção 4.3: Parágrafo de Outros Assuntos

Nessa subseção, visando atender a Norma Brasileira de Contabilidade de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica NBC TA 706, são tratados os assuntos que, de acordo com o julgamento do auditor, há necessidade de efetuar comunicação adicional para chamar a atenção dos usuários para assuntos não apresentados nas demonstrações contábeis que, no entanto, não modificam a opinião.

- Subseção 4.4: Resumo do Balanço Geral do Estado divulgado pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz)

Nessa subseção, consta um resumo das demonstrações contábeis consolidadas preparadas e divulgadas pelo Estado do Espírito Santo, no intuito de permitir ao usuário relacionar a opinião de auditoria emitida com as demonstrações financeiras.

Vale destacar que, tendo em vista as limitações inerentes ao planejamento e à execução da auditoria, registradas nos autos do proc. TC 3.619/2021, a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo, exercício de 2021, levada a efeito, consistiu em trabalho de **asseguração limitada,** embora

não tenha ficada restrita a procedimentos analíticos e indagações. Baseou-se nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), expedidas conjuntamente pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB)[48], convergentes com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs, por sua sigla em inglês) emanadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) aplicáveis ao Brasil e as Normas Brasileiras de Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público (NBC TASP)[49].

4.1 Relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado de 2021

4.1.1 Opinião com ressalva

Em cumprimento ao inciso I do art. 71 da Constituição Estadual e ao inciso II do art. 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (LC Estadual 621/2012) c/c o art. 118 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCEES), foram examinadas as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do Espírito Santo relativas ao exercício de 2021.

Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do governador e contemplam a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações no Patrimônio Líquido, e suas respectivas Notas Explicativas, as quais têm por base exclusivamente os atos e fatos registrados no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes) pelos órgãos, entidades e fundos da Administração Pública Estadual.

[48] Resolução TC313, de 19 de dezembro de 2017, Adota como norma de auditoria do TCEES as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), expedidas conjuntamente pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB).

[49] A Resolução CFC 1.601/20 incluiu as NBC TASP, sendo as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicadas à Auditoria do Setor Público convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela International Federation of Accountants (Ifac) e recepcionadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). De acordo com o artigo 4º dessa Resolução, a adoção dessas Normas passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024, sendo permitida a partir de 1º de janeiro de 2021, no todo ou em parte.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas na auditoria, conclui-se que, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos no parágrafo “Base para a opinião com ressalva”, não há conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis retromencionadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do estado em 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2021.

4.1.2 Base para opinião com ressalva

A seguir, são descritas as deficiências que motivaram a opinião com ressalva:

a) Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado;
b) Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber oriundos de autos de infração de ICMS por competência, em valor não estimado;
c) Ausência de reconhecimento de apropriação de Férias por competência;
d) Ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis no Imobilizado.
e) Provisão da repartição de créditos tributários sem a dedução do ajuste para perdas.

4.1.3 Responsabilidade da administração e da governança pelas demonstrações contábeis

A Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) é o órgão central do sistema fazendário,[50] em seus aspectos financeiro, contábil e tributário, e tem como âmbito de ação: a avaliação permanente da economia Estadual visando a formulação e execução das políticas econômica, tributária, fiscal, financeira e contábil. Na competência de órgão central de contabilidade do Estado[51], a Sefaz é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis que

[50] Art 1º da Lei Complementar Estadual 225/2002.
[51] §1º do art. 182 do Código Financeiro Estadual (Lei Estadual 2.583/1971).

integram o Balanço Geral Consolidado do Estado, de acordo com a Lei 4.320/1964, a LRF e as demais normas aplicáveis à contabilidade. Nessa condição, a Secretaria também é responsável pelos controles internos necessários para a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante[52], independentemente se causada por fraude ou erro.

A responsabilidade pela publicação das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado compete à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) conforme as disposições estabelecidas na Lei Estadual 5.281/1996.

4.1.4 Responsabilidades do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo pela Auditoria do BGE

De acordo com o art. 71, I, da Constituição Estadual e o art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCEES (LC Estadual 621/2012) c/c o art. 118 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCEES), compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado, com a emissão de parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento.

No que se refere à auditoria do Balanço Geral do Estado, os objetivos são obter segurança razoável de que as Demonstrações Financeiras, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de asseguração, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria sempre detectam as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões

[52] A Lei Complementar Estadual 225/2002 definiu a estrutura organizacional básica da Sefaz, em especial o art.26 dispôs sobre a sua jurisdição no âmbito do planejamento, supervisão, orientação, controle e avaliação das atividades relacionadas com a administração dos Sistemas Financeiro e Contábil do Estado. O art.32 destacou a jurisdição quanto ao adequado encerramento do exercício e a elaboração do Balanço Geral do Estado e o Art. 33 apresentou a jurisdição quanto a execução das atividades de controle e orientação a todas as unidades usuárias do sistema de contabilidade sobre a aplicação da legislação, normas e procedimentos relativos à execução orçamentária, financeira, patrimonial e de contabilidade do Estado; a articulação com os órgãos de controle interno dos Poderes e Órgãos Estaduais.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações financeiras. No entanto, as limitações desta auditoria, identificadas no proc. TC 3.619/2021, reduziram a opinião a uma asseguração limitada.

No curso da auditoria realizada, de acordo com as normas brasileiras e internacionais, a equipe de auditores exerceu julgamento profissional e manteve a independência e o ceticismo profissional ao longo da auditoria e comunicou-se com os responsáveis pela elaboração das demonstrações financeiras a respeito, entre outros aspectos, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências identificadas nos controles internos.

4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida

Durante uma auditoria de demonstrações financeiras, podem ser detectadas distorções que alterem a compreensão da posição patrimonial ao final do período. Entende-se como distorção[53] a diferença entre o valor divulgado, classificação, apresentação ou divulgação de um item nas demonstrações contábeis e o que é requerido para que o item esteja de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. A seguir, destaca-se a fundamentação técnica detalhada das distorções identificadas:

4.2.1 Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado

A auditoria identificou o reconhecimento indevido de ativos de créditos a receber prescritos, a mais de vinte anos relativos a Financiamentos Concedidos – Fundap (conta contábil 121110302) e a mais de quarenta anos os referentes à Dívida Ativa Tributária (conta contábil 121110400), inclusive dispensando igual tratamento contábil dos demais créditos vencidos em período mais recente, mesmo que a expectativa de geração de benefícios econômicos deva ser considerada nula, tendo em vista a prescrição.

Além da prescrição, a situação cadastral de uma amostra de empresas constantes no relatório analítico de créditos de dívida ativa, evidenciou que alguns CNPJ's

[53] ISSAI 1450/ NBCTA 450 (R1)

estavam baixados, outros sem registro de informações e ainda inaptas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, no site da Receita Federal.

Esses créditos recebem o mesmo tratamento contábil dos demais créditos vencidos em período mais recente, sem qualquer diferenciação quanto à capacidade de recuperação econômico-financeira, em desacordo com os critérios estabelecidos para o reconhecimento de ativo, dispostos no MCASP 8ª Edição (item 2.1.2, Parte II) e na NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 5.6 a 5.13).

Além de provocar distorção em valor não estimado no Balanço Geral do Estado, o registro de créditos que não satisfazem a definição de ativo ocasiona o descumprimento da característica qualitativa da representação fidedigna, com perda de utilidade das informações contábeis para fins de análise, prestação de contas e tomada de decisão.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação:**

Que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão responsável pela inscrição e controle da dívida ativa (LC 225/2002) e a Procuradoria Geral do Estado, a quem cabe a gerência da dívida ativa (LC 88/1996), em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP 8ª edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para implementação dos critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, nos termos do Decreto 5089-R, 15 de fevereiro de 2022, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

4.2.2 Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber oriundos de autos de infração de ICMS por competência, em valor não estimado

A auditoria identificou que não houve registro por competência dos créditos tributários a receber oriundos de receitas tributárias de ICMS, especificamente quanto aos autos de infração, que geraram uma distorção em valor não estimado. Apenas os créditos a receber oriundos de avisos de cobrança e notificações de débito de ICMS foram registrados.

O objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação útil para fins de prestação de contas, responsabilização e tomada de decisão. Nesse sentido, o não reconhecimento das receitas pela competência impede o cumprimento desse objetivo, em especial, por comprometer uma das características da informação contábil, a tempestividade.

A adoção do regime de competência na elaboração dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público é regra pacificada na Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP, Capítulo 1, item 1.1, no MCASP (item 3.4, parte I) o qual, inclusive o conecta ao regime orçamentário e na Instrução de Procedimentos Contábeis emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional - IPC 02 (ítens 23 e 24). Ainda se observa o descumprimento do prazo limite de até 31/12/2016 para a adequação dos registros contábeis referentes ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos por competência, definido nos itens 1 e 3 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação**:

Que a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de Contabilidade Estadual, adote os procedimentos necessários para que nas próximas demonstrações contábeis consolidadas a serem elaboradas e divulgadas, seja realizado o reconhecimento e a evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (item 3.4, parte I), Instrução de Pronunciamentos Contábeis da Secretaria

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

do Tesouro Nacional – IPC 02 (itens 23 e 24), bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

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

A auditoria identificou em uma amostra de unidades da Administração Pública Estadual que não houve o levantamento pleno dos bens móveis e imóveis, bem como da respectiva depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável.

Foram examinadas as seguintes unidades gestoras: Secretaria de Estado da Educação - Sedu, Secretaria de Estado da Saúde – Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Secretaria de Estado da Justiça – Sejus, Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social - Sesp, Polícia Civil – PCES, Polícia Militar do Espírito Santo – PMES, Secretaria de Estado da Agricultura, Aquicultura e Pesca – Seag, Secretaria de Estado de Esportes – Sesport e Fundo Previdenciário.

Em relação aos bens móveis, verificou-se que a Sedu não dispunha de inventário e a Seag não implantou o controle por meio do Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA. Do exame efetuado nos registros dos bens imóveis, verificou-se que a Sejus e a Sesp, até o encerramento do exercício de 2021, não haviam implantado o controle de bens imóveis no SIGA. Também atestou-se que a Sesa, Seag e a PCES implantaram parcialmente o controle no sistema.

Verificou-se ainda que Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário reconheceram parcialmente ou não efetuaram lançamentos da respectiva depreciação de seus bens imóveis, no encerramento do exercício de 2021.

O MCASP 8ª ed., Parte II, item 5.3.2 e NBC TSP 07, item 42, descrevem que o ativo imobilizado deve ser mensurado, após o reconhecimento inicial, pelo custo histórico ou pela reavaliação, menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas. Contudo, em função da ausência do levantamento pleno e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

respectivo controle, não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre o valor contábil do saldo do bens móveis e imóveis nas unidades examinadas, bem como sobre as divulgações em notas explicativas, o que compromete a fidedignidade do saldo contábil do ativo imobilizado no contexto do Balanço Geral do Estado, exercício findo em 31.12.2021.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação**:

a) Que a Seag, Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, implementem ações objetivando implantação integral dos controles analíticos e contábeis de bens móveis e imóveis, bem como os procedimentos relativos ao reconhecimento e mensuração destes bens, e suas respectivas depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável, em conformidade com os preceitos do da MCASP 8ª ed., Parte II, item 5, NBC TSP 07 e Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8);
b) Que a Seger, na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA, estabeleça, por meio de portaria[54], a obrigatoriedade de utilização do módulo de bens imóveis por parte da Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, nos termos do artigo 4º, parágrafo único do Decreto 2.340/2009.

4.2.4 Ausência de reconhecimento de apropriação de Férias por competência

A auditoria identificou que a apropriação mensal de Férias a Pagar não foi reconhecida nas unidades gestoras do Poder Executivo, o que não só representa desconformidade com os dispositivos normativos retromencionados como também causa distorção em valor não estimado no passivo, uma vez que no Estado do Espírito Santo o período aquisitivo das férias não coincide com o ano civil, por força do § 2º do artigo 115 da LC 46/94 que dispõe: "somente após o primeiro ano de efetivo exercício adquirirá o servidor público, o direito a gozar férias".

[54] Decreto 2.340-R/2009, artigo 4º, § 1º.

A Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP, Capítulo 1, item 1.1, prevê que os Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público devem ser elaborados com base no regime de competência. No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), inciso II do art. 50, estabelece que a despesa e a assunção de compromisso, além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

Frisa-se ainda que, conforme a Instrução Normativa TC 036/2016 o prazo-limite para o reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias, etc.), se encerrou em 01.01.2017.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação**:

Que Sefaz e Seger prossigam na adoção dos procedimentos para assegurar as apropriações por competência de férias a pagar, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

4.2.5 Provisão da repartição de créditos tributários sem a dedução do ajuste para perdas

A auditoria identificou que ao realizar a provisão para a repartição dos créditos tributários ainda não arrecadados, não foi deduzido o ajuste para perdas relativo aos autos de infração e avisos de cobrança. A provisão está registrada nas contas 217510300- Provisão para o Fundeb – ICMS (R$ 288,5 milhões) e 217550100 - Provisão para repartição da cota-parte do ICMS (R$ 288,5 milhões).

O MCASP 8ª edição, no item 9.6.1 da parte II, preconiza que o cálculo da provisão para repartição tributária será efetuado com base nos créditos de tributos ainda não arrecadados sujeitos à repartição, deduzidos do respectivo ajuste para perdas.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação**:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Que a Sefaz no exercício de sua competência de órgão central de contabilidade do Estado providencie os meios necessários à obtenção dos relatórios a serem extraídos de seus sistemas de Tecnologia da Informação, a fim de providenciar a melhor estimativa contábil para a provisão da repartição de créditos tributários, nos termos do item 6.4 NBC TSP EC e do MCASP (8ª edição, item 9.6.1 da parte II) e uma melhor segregação entre circulante e não circulante nos termos da NBC TSP 11. E que, visando o aperfeiçoamento do controle interno, avalie a necessidade de se elaborar uma política contábil para a contabilização das provisões de repartições de créditos tributários, ou de uma rotina administrativa que inclua uma etapa de revisão ou aprovação para o adequado registro contábil.

4.3 Parágrafos de outros assuntos

4.3.1 Reconhecimento dos ativos de infraestrutura

A auditoria identificou bens de infraestrutura, cuja construção encontra-se finalizada, classificados em “obras em andamento” na Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI e no Departamento de Edificações e Rodovias do Espírito Santo - DER. Esses itens deveriam estar reconhecidos e mensurados como Ativos de Infraestrutura (Grupo 12310300).

Identificou-se também, a partir de amostra aleatória, registros que se referem a obras com indicativo para teste de recuperabilidade, porque são obras interrompidas, sem nenhuma previsão de retomada ou com contrato rescindido. Todavia, não se verificou a correspondente redução ao valor recuperável do saldo contábil de “obras em andamento” apresentados no contexto do Balanço Geral do Estado.

Os Ativos de Infraestrutura se encaixam na definição de ativo imobilizado e devem ser contabilizados de acordo com a NBC TSP 07. Assim após o reconhecimento como ativo, o item deve ser apresentado pelo custo menos qualquer **depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas** (item 43).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

A NBC TSP 9 define redução ao valor recuperável (impairment) como a perda de benefícios econômicos ou potencial de serviços futuros, superior ao reconhecimento sistemático da redução dos benefícios econômicos ou potencial de serviços futuros do ativo por causa da depreciação. Também prevê que a entidade deve avaliar (testar), no mínimo no fim de cada período contábil, se há alguma indicação de que um ativo possa ter sofrido perda por irrecuperabilidade.

A norma destaca a interrupção na construção de um ativo como um desses indicadores. Para tanto, prevê que a entidade deve considerar se a construção foi simplesmente atrasada ou adiada, se há intenção de retomar a construção no futuro próximo ou se as obras não estarão terminadas no futuro próximo. E conclui que, quando a construção é atrasada ou adiada para uma data futura específica, o projeto pode ser tratado como trabalho em progresso e não é considerado como interrompido.

Em função da classificação incorreta, bem como da ausência da respectiva depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas, o saldo contábil relativo a esses itens do imobilizado apresentados no contexto do Balanço Geral do Estado, para o exercício findo em 31.12.2021, não reflete, de maneira fidedigna, a situação patrimonial do Estado do Espírito Santo. No entanto, a opinião da auditoria não está ressalvada em relação a esse assunto, uma vez que a Instrução Normativa TC 36/2016, que dispôs sobre o prazo-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis ao Estado e Municípios (processo de convergência às NBC TSP), estabeleceu a obrigatoriedade para o reconhecimento, mensuração e evidenciação de bens de infraestrutura; bem como a respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável para o Estado a partir de 01.01.2022.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte **recomendação**:

Que a Secretaria de estado de Gestão e Recursos Humanos - Seger, órgão central do sistema de controle patrimonial, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, em conjunto com a

Semobi e DER, adote os procedimentos necessários ao ingresso[55] das obras concluídas / finalizadas, bem como a implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis de infraestrutura, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8), e MCASP 8ª Edição (parte II, item 5.5).

4.3.2 Provisão atuarial do Fundo Financeiro

O Balanço Geral do Estado Consolidado demonstrou, no Balanço Patrimonial em 31/12/2021, a insuficiência financeira para cobertura do fundo em repartição (Fundo Financeiro do RPPS) como uma rubrica redutora da provisão matemática.

Em termos contábeis, o IPAJM mensurou seu passivo atuarial líquido desse compromisso de cobertura da insuficiência financeira pelo Ente. Assim, o Plano Financeiro que compõe o RPPS (Órgão 60 - IPAJM) demonstrou sua estimativa contábil para o saldo de provisão atuarial levando em consideração a parcela de cobertura de insuficiência financeira de responsabilidade do Ente patrocinador do plano. Todavia, o Estado do Espírito Santo não realizou o reconhecimento contábil dessa obrigação (Lei 9.717/1998, §1º do artigo 2º) como dívida fundada, tal como requerido pelo art. 46 da Portaria do Ministério da Fazendo n. 464/2018.

Embora seja necessário promover o reconhecimento contábil, no passivo patrimonial, da provisão pertinente à cobertura de insuficiência financeira do Fundo Financeiro, de modo a evidenciar os impactos de tal insuficiência no Patrimônio Líquido do Estado, verificou-se que o referido reconhecimento não foi realizado em virtude de: (i) ausência de normatização do referido registro, por parte do Tesouro Nacional; e, (ii) ausência de contas específicas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) que possibilite o registro com a evidenciação adequada no Patrimônio Líquido do Estado. Tal assunto foi objeto de consulta, realizada pela Equipe Técnica do TCEES, ao Tesouro Nacional, conforme consta no Processo TC 3.139/2017.

[55] Decreto 3126/2012, artigo 22

As contas utilizadas pelo RPPS devem ser as regulamentadas no âmbito da Instrução de Procedimentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - IPC 14, visto que o RPPS deve prestar informações ao Ministério do Trabalho e Previdência, de forma automatizada, mediante a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), o uso de contas ou de procedimentos distintos dos previstos na IPC 14 poderão resultar em extração de informações totalmente equivocadas por parte do Ministério do Trabalho e Previdência, e causar pendências nos cadastros do governo federal.

Diante dos fatos verificados pela auditoria, referente ao fator impeditivo descrito no Processo TC 3.139/2017, o qual perdurou em 2021 (dificuldades técnicas relativas ao PCASP relativas às contas intra-OFSS); a necessidade de uma regulamentação da matéria contábil por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como a revisão do IPC 14 ainda em andamento pela STN, não será realizada proposta de encaminhamento para adoção de providências pertinentes e a opinião da auditoria não será ressalva nesse assunto.

4.4 Resumo das demonstrações contábeis consolidadas do estado

Conforme mencionado na subseção 4.1.3, a Secretaria de Estado da Fazenda é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações financeiras consolidadas que integram o Balanço Geral Consolidado do Estado. A responsabilidade pela publicação das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado compete a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) em cumprimento às disposições estabelecidas na Lei Estadual 5.281/1996.

No **Apêndice 123/2022-6** (peça 128) estão resumidas as demonstrações contábeis consolidadas do estado referentes ao exercício de 2021, objetivando facilitar o entendimento das distorções e demais aspectos apresentados nesta instrução.

A seguir estão resumidas as principais informações do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado:

Tabela 21 - Balanço Patrimonial Consolidado (resumo)

BALANÇO PATRIMONIAL

R$ milhões

ATIVO	2021	2020	PASSIVO	2021	2020
ATIVO CIRCULANTE			PASSIVO CIRCULANTE		
Caixa e Equivalentes de Caixa	7.901	6.224	Obrigações Trab, Previd. e Assist. a Curto Prazo	185	268
Créditos a Curto Prazo	580	421	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	416	418
Demais Créditos e Valores de CP	854	964	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	173	126
Investimentos e Aplicações Temporárias a CP	82	123	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	48	34
Estoques	276	294	Transferências Fiscais a Curto Prazo	338	5
Ativo Não Circulante Mantido para Venda	84	3	Provisões a Curto Prazo	605	25
V.P.D. Pagas Antecipadamente	3	4	Demais Obrigações a Curto Prazo	569	726
Total do Ativo Circulante	**9.778**	**8.032**	**Total do Passivo Circulante**	**2.334**	**1.601**
ATIVO NÃO CIRCULANTE			**PASSIVO NÃO CIRCULANTE**		
Ativo Realizável a Longo Prazo	4.661	3.605	Obrigações Trab, Previd. e Assist. a Longo Prazo	189	137
Investimentos	11.068	10.194	Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo	6.466	6.515
Imobilizado	11.309	10.176	Obrigações Fiscais a Longo Prazo	267	293
Intangível	247	210	Provisões a Longo Prazo	7.375	3.658
Total do Ativo Não Circulante	**27.285**	**24.185**	**Total do Passivo Não Circulante**	**14.298**	**10.603**
			PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
			Patrimônio Social/Capital Social	241	241
			Demais Reservas	16	16
			Resultados Acumulados	20.175	19.755
			Total do Patrimônio Liquido	**20.432**	**20.013**
TOTAL DO ATIVO	**37.064**	**32.217**	**TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO**	**37.064**	**32.217**

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

4.5 Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

Conforme narrado na subseção 4.1.1 desta instrução, em relação à opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo relativas ao exercício de 2021, concluiu-se que, exceto pelos efeitos das distorções descritas a seguir, não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do estado em 31/12/2021 e

os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2021.

A descrição completa dos fundamentos que levam à emissão da opinião modificada sobre sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo encontra-se na subseção 4.2 desta instrução.

Distorções identificadas:

a) Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado;

b) Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber oriundos de autos de infração de ICMS por competência, em valor não estimado;

c) Ausência de reconhecimento de apropriação de Férias por competência;

d) Ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis no Imobilizado;

e) Provisão da repartição de créditos tributários sem a dedução do ajuste para perdas.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir opinião com ressalvas sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

5. ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA

5.1 Adoção do regime extraordinário

Em função da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 houve alteração na legislação em 2020 (Emenda Constitucional 106 de 07 de maio de 2020 e Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020); em 2021 houve a publicação das Emendas Constitucionais 109 de 16 de março de 2021, 113 de 09 de dezembro de 2021 e 114 de 17 de dezembro de 2021 e do Decreto do Governo do Estado do ES

610-S de 28 de março de 2021 declarando o Estado de Calamidade Pública, com vigência de 180 dias.

A Emenda Constitucional 106/2020 traz em seu texto a necessidade de as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública serem separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o caráter nacional da Emenda Constitucional 106/2020 incide sobre os processos de despesas de todos os entes federados para enfrentamento da pandemia, desde que observados os requisitos objetivos e temporais vinculados ao estado de calamidade pública interno de cada um deles[56].

Diante de tal decisão, com base em dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do Estado e no sistema oficial de planejamento, orçamento, contabilidade e finanças do Governo do Estado do Espírito Santo (Sigefes), o presente relatório técnico objetiva dar cumprimento ao art. 5º[57] da mencionada Emenda Constitucional, mais precisamente ao seu inciso II, no que tange às autorizações de despesas correlatas.

5.1.1 Autorizações de despesas

Conforme consulta ao Sigefes, o total das dotações destinadas ao enfrentamentamento da pandemia, no exercício de 2021, foi de **R$ 1.398.735.528,23**, conforme demonstração por Unidade Gestora:

[56] ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/5/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276, DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020.

[57] Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional. (...) Art. 5º **As autorizações de despesas** relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão: I - constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e II - **ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República** e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal. [grifo nosso]

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Tabela 22 - Despesa autorizada em função da pandemia

Unidade Gestora	Dotação R$	%
440901 - FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	957.447.869,52	68,5%
470901 - FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	128.694.959,36	9,2%
350101 - SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA	125.572.765,49	9,0%
220904 - FUNDO DE PROTEÇÃO AO EMPREGO	125.000.000,00	8,9%
420101 - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO	38.222.427,62	2,7%
420120 - FUNDO DE MANUT. E DESENV. DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZ. DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	14.515.089,31	1,0%
400901 - FUNDO DE CULTURA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	5.147.168,02	0,4%
100104 - SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	3.000.000,00	0,2%
Demais Uidades Gestoras	1.135.248,91	0,1%
Total	**1.398.735.528,23**	**100%**

Fonte: Sigefes – Relatório DES.40 - Despesas no PO 001821 - Enfrentamento Covid-19 (Por UG) - Até 12 / 2021

As dotações da tabela anterior, no montante de **R$ 1.398.735.528,23,** resultaram do valor previsto na LOA e dos decretos de créditos adicionais editados e publicados durante o exercício, no Diário Oficial do Estado.

Tabela 23 - Créditos adicionais em função da pandemia e dotação autorizada

Valores em reais

Dotação Autorizada - Enfrentamento da Covid-19 – 2021		
Valor para Covid-19 proveniente de Créditos Orçamentários e Adicionais Suplementares (A)	Valor para Covid-19 proveniente de Créditos Adicinais Especiais (B)	Dotação Autorizada para Covid-19 (A+B)
1.298.735.528,23	100.000.000,00	1.398.735.528,23

Fonte: Sigefes - Elaboração: SEP/SUBEO/GEGEO

Considerando-se a análise realizada na abertura de créditos adicionais, constatou-se que foram observados os critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo.

5.1.2 Recursos arrecadados

Analisando-se os demonstrativos contábeis do governo estadual observou-se que, no que tange à receita pública, no exercício de 2021, foram arrecadados para o combate da pandemia, um total de **R$ 360.876.718,04**, conforme resultado por fonte de recursos e detalhado no **Apêndice 124/2022-1** (peça 129):

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Tabela 24 - Recursos recebidos e utilizados em função da pandemia

Valores em reais

Fonte	Arrecadado
155 - BLOCO DE CUSTEIO DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - SUS – FEDERAL	346.396.615,32
156 - BLOCO DE INVESTIMENTO NA REDE DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - SUS – FEDERAL	1.097.416,00
159 - TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A FUNDOS	233.803,89
169 - DECISÕES JUDICIAIS DESTINADAS AO COMBATE DA COVID-19	12.581.979,52
139 - DOAÇÕES	566.903,31
Total	**360.876.718,04**

Fonte: Sigefes - Elaboração: Sefaz

5.1.3 Despesas executadas

Durante o exercício foram empenhadas despesas em diversas unidades gestoras, totalizando **R$ 1.384.822.421,10**. No **Apêndice 125/2022-5** (peça 130) consta o total autorizado, empenhado, liquidado e pago de despesas por natureza e por órgão estadual em função da Covid-19.

A Tabela 25 a seguir detalha a execução da despesa por função de governo, sendo 68% em Saúde, 9% em Assistência Social, Transporte e Administração e 4% em outras funções de governo:

Tabela 25 - Despesas executadas com a pandemia em 2021 – por função de governo

Valores em reais

Função de Governo	Empenhado	Liquidado	Pago
10 - SAÚDE	943.774.748,93	934.401.450,27	923.067.418,13
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	128.607.557,28	128.606.401,44	128.606.401,44
26 - TRANSPORTE	125.572.765,49	124.774.787,55	124.774.787,55
04 - ADMINISTRAÇÃO	125.011.482,70	125.010.082,70	125.010.082,70
12 - EDUCAÇÃO	52.832.331,09	51.774.496,71	51.717.607,58
13 - CULTURA	5.075.393,21	5.075.393,21	5.075.393,21
24 - COMUNICAÇÕES	3.000.000,00	2.932.517,54	2.932.517,54
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	360.275,00	360.275,00	360275,00
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	319.520,43	281.513,74	279.510,92
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	254.383,52	254.383,52	254.383,52
18 - GESTÃO AMBIENTAL	13.745,45	13.745,45	13.745,45
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	218,00	218,00	218,00
TOTAL	**1.384.822.421,10**	**1.373.485.265,13**	**1.362.092.341,04**

Fonte: Execução de Despesas no Enfrentamento da Calamidade Pública (Covid-19) – 2021 Sigefes

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

As despesas empenhadas mais representativas, por natureza, estão evidenciadas a seguir, graficamente e na Tabela 25 e no Gráfico da Gráfico 40:

Tabela 26 - Despesas executadas com a pandemia em 2021 – por natureza

DESPESA EMPENHADA POR NATUREZA	EMPENHADO R$	%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	567.783.063,63	41,0%
MATERIAL DE CONSUMO	214.798.276,82	15,5%
CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	132.249.392,84	9,5%
CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	125.000.000,00	9,0%
OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS	122.664.600,00	8,9%
SUBVENÇÕES SOCIAIS	51.912.588,36	3,7%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	42.337.671,27	3,1%
OUTRAS DESP. DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS	35.051.462,90	2,5%
MATERIAL, BEM OU SERVIÇO P/ DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	26.774.600,00	1,9%
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	15.758.730,13	1,1%
DEMAIS NATUREZAS DE DESPESAS	50.492.035,15	3,6%
TOTAL	**1.384.822.421,10**	**100,0%**

Fonte: Sigefes

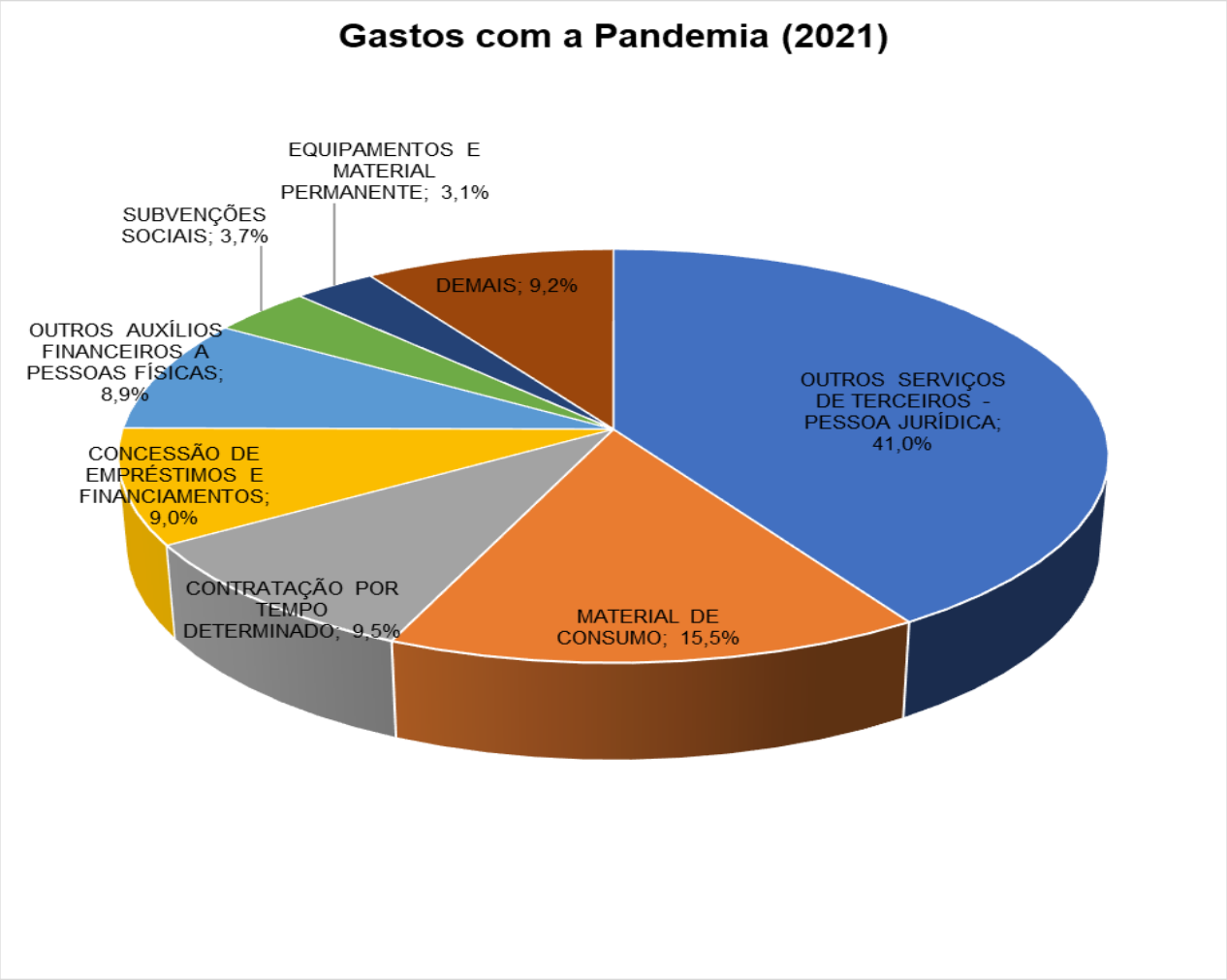


Gráfico 40: Aplicação de recursos em razão da pandemia (2021)

Em resumo, do total empenhado pelo Estado no exercício de 2021 (R$ 18.762.339.557,94), **R$ 1.384.822.421,10** foram destinados ao enfrentamento da pandemia.

Tabela 27 - Despesas com Covid – Repercussão no Orçamento 2021

Total da despesa empenhada pelo Estado (A)	Despesa empenhadas - Covid (B)	B/A
R$ 18.762.339.557,94	R$ 1.384.822.421,10	7,38%

O total empenhado em função da pandemia repercurtiu em **7,38%** no total da despesa orçamentária executada.

O valor de "Despesas empenhadas – Covid", **R$ 1.384.822.421,10** representa **383,74%** dos recursos recebidos no exercício em função da pandemia (**R$ 360.876.718,04**).

5.1.4 Aspectos econômicos

Foi observado que o Governo do Estado, tendo em vista os reflexos sociais e econômicos provocados pela pandemia, prorrogou prazo de cumprimento de obrigações, editou atos normativos como o pagamento de auxílio financeiro para pessoas carentes e leis tratando de renúncia de receita. Neste sentido, observou-se a edição dos seguintes atos:

- ✓ Decreto Estadual 4618-R: autorizou a administração pública estadual a receber doações de quaisquer valores, de bens móveis ou imóveis, de serviços comuns e licenças de software, bem como adotar o procedimento de comodato;
- ✓ Decreto 4.840-R: prorrogou os prazos para recolhimento do IPVA, referente ao exercício de 2021;
- ✓ Decreto 4.855-R: prorrogou os prazos para recolhimento do ICMS relativo ao Simples Nacional, conforme estabelecido pela Resolução CGSN 158, de 24 de março de 2021

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

- ✓ Lei Estadual 11.245/2021: Criou o Programa Temporário de Transferência de Renda aos cidadãos atingidos social e economicamente pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19).
- ✓ Lei 11.331, de 14 de julho de 2021, instituiu o Programa de Parcelamento Incentivado de Débitos Fiscais, dado que teve como justificativa a crise econômica provocada pela pandemia do novo Coronavírus (Covid-19).
- ✓ A Lei 11.479, de 14 de dezembro de 2021, internalizou o Convênio ICMS 64/20, que autoriza a não exigir o ICMS devido pelo descumprimento de compromissos assumidos como requisito à concessão de benefícios fiscais previstos no Convênio ICMS 73/16 e no Convênio ICMS 188/17, bem como reinstituídos nos termos da Lei Complementar 160/17 e do Convênio ICMS 190/17, quando derivar exclusivamente dos efeitos econômicos negativos relacionados à pandemia da doença infecciosa viral respiratória causada pelo novo Coronavírus (Covid-19).

5.2 Ações do Governo do Estado na saúde

A pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 se disseminou por praticamente todo o globo terrestre, começando pela China em 31 de dezembro de 2019. Com exceção da Coréia do Norte, do Turcomenistão e de poucos territórios insulares, todos os demais estados nações reportaram casos de Covid-19 até 31 de dezembro de 2021.[58]

Nesse cenário, o Brasil obteve até essa data um total de casos confirmados de coronavírus SARS-CoV-2 correspondentes a 10,42% (22,29 milhões de casos) de sua população, enquanto os países de alta renda atingiram o percentual de 11,12% (135,12 milhões de casos), ambos percentuais muito superiores à média mundial de 3,67% (228,70 milhões de casos). [59]

Os dados podem ser extraídos do Gráfico 41.

[58] Além da Coréia do Norte e do Turcomenistão, não reportaram casos de coronavírus: Tokelau, Tuvalu, ilha de Santa Helena, Nauru e ilhas Pitcarn. Dados obtidos em lista divulgada no endereço eletrônico das Organização das Nações Unidas. Disponível em: covid19.who.int/WHO-COVID-19-global-table-data. csv. Acesso em: 5maio2022.
[59] Dados de números de casos confirmados extraídos de Our World in Data em 06/05/2022.

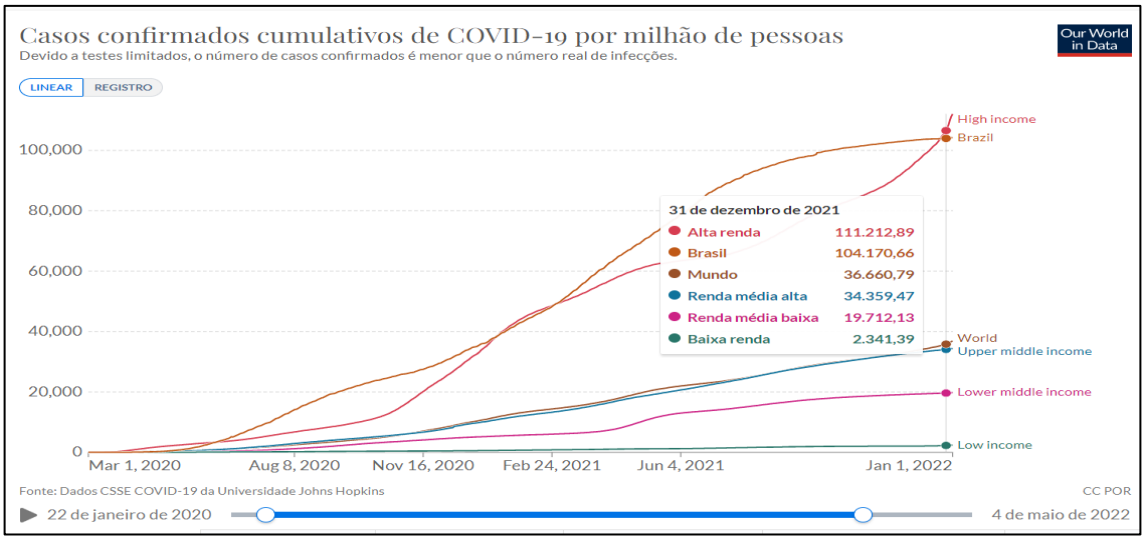


Gráfico 41: Casos confirmados cumulativos de Covid-19 por milhão de pessoas

Fonte: Our World in Data - ourworldindata.org (acesso em 06/05/2022)

No Espírito Santo, com base na população estimada para 2021 de 4.108.508 de pessoas[60] e em um total de casos confirmados no montante de 640.279, encontrou-se um percentual de infecção de 15,58%, superior à média brasileira, aos países de alta renda, bem como a todos os agrupamentos de países por renda.

O Gráfico 42 evidencia o crescimento de casos confirmados de Covid-19 no Espírito Santo.

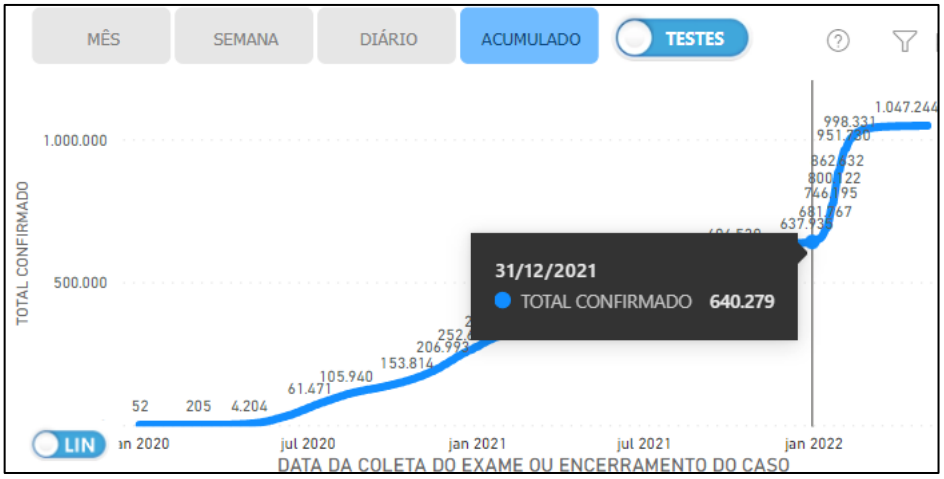


Gráfico 42: Casos confirmados de Covid-19 no Espírito Santo

Fonte: Painel Covid-19 - coronavirus.es.gov.br (Acesso em 06/05/2022)

[60] Conforme dados extraídos do DataSUS (tabnet.datasus.gov.br) em 06/05/2020.

Cabe destacar que os países de alta renda realizaram proporcionalmente mais testes, conforme evidencia o gráfico a seguir. Em 31 de dezembro de 2021, o total de testes realizados para a Covid-19 correspondia a 30,9% da população brasileira, enquanto os Estados Unidos, a Suíça, o Canadá, a França, a Alemanha e o Reino Unido testaram, respectivamente, 217,3%, 164,1%, 138,1%, 288,4%, 111,4%, e 573,8% de sua população.[61]

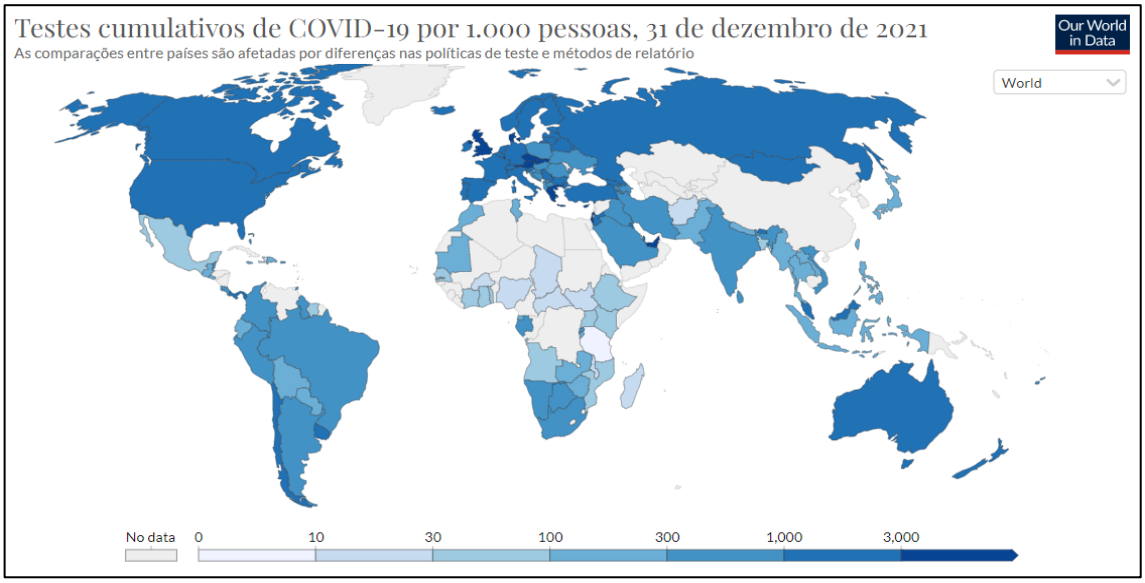


Gráfico 43: Mapa relativo à realização de testes de Covid-19, por 1.000 pessoas, em 31 de dezembro de 2021

Fonte: Our World in data - ourworldindata.org (acesso em 06/05/2022)

Ao seu turno, no Espírito Santo tinham sido realizados, até 31 de dezembro de 2021, 2.415.526 testes para a detecção do Coronavírus, montante correspondente a 58,8%[62] da população capixaba, percentual acima da média brasileira, porém abaixo dos países de alta renda mencionados.

Essa superioridade capixaba na taxa de testagem comparado ao agregado nacional pode ser uma das explicações para a também superioridade na taxa de casos confirmados de Covid-19.

No artigo intitulado “Efeito da testagem laboratorial nos indicadores de acompanhamento da Covid-19: uma análise dos 50 países com maior número de

[61] Dados mais atualizados extraídos de Our World in Data em 06/05/2022 para 31 de dezembro de 2021.
[62] Considerando a população estimada de 4.108.508 de pessoas. Ver Nota 60.

casos"[63] os autores concluem que "os dados analisados mostraram uma correlação moderada entre a taxa de testagem e a incidência acumulada. É de se esperar que quanto mais testes sejam realizados, mais casos sejam diagnosticados".

A Figura 5 ilustra o total de testes[64] realizados no Estado do Espírito Santo até 31 de dezembro de 2021.

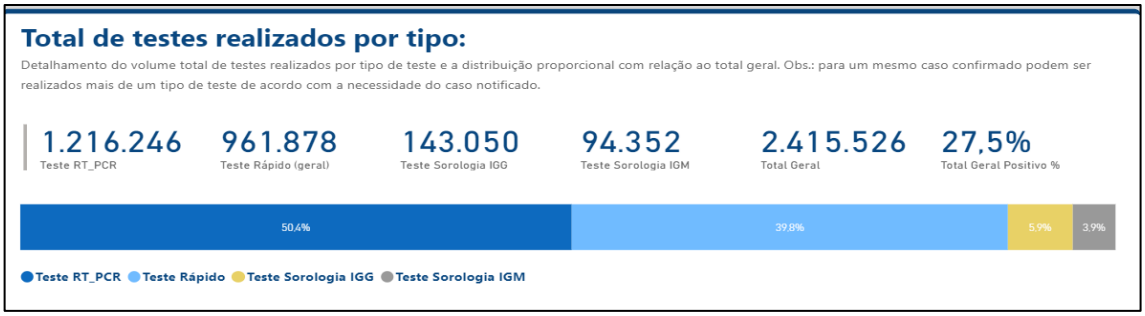


Figura 5: Total de testes realizados por tipo, no Espírito Santo, até 31 de dezembro de 2021

Fonte: Painel Covid-19 - coronavirus.es.gov.br (Acesso em 06/05/2022)

Em relação aos óbitos, nessa comparação o Brasil apresentou percentuais bem superiores a agrupação de países por renda, para os dados coletados até 31 de dezembro de 2021. Cerca de 2.894 pessoas a cada 1 milhão de pessoas morreram de Covid-19 no Brasil (total de 619.334 mortes), enquanto que nos países de alta renda e no mundo as proporções foram, respectivamente, de 1.596 e 690 pessoas, ambos para cada 1 milhão de pessoas (1,94 milhão e 5,44 milhões de mortes respectivamente). [65]

[63] PILECCO, Flávia Bulegon et al. **O efeito da testagem laboratorial nos indicadores de acompanhamento da COVID-19: uma análise dos 50 países com maior número de casos**. Epidemiologia e Serviços de Saúde [online]. 2021, v. 30, n. 2 [Acessado 12 Maio 2022], e2020722. Disponível em: <scielo.br>. Epub 14 Maio 2021. ISSN 2237-9622. scielo.br.

[64] Portaria 356/GM/MS, de 11 de março de 2020.
Art. 8º-A. É obrigatória a notificação ao Ministério da Saúde de todos os resultados de testes diagnóstico para detecção da COVID-19, realizados por laboratórios da rede pública, rede privada, universitários e quaisquer outros, em todo território nacional.

[65] Dados de números de óbitos extraídos de Our World in Data em 06/05/2022.

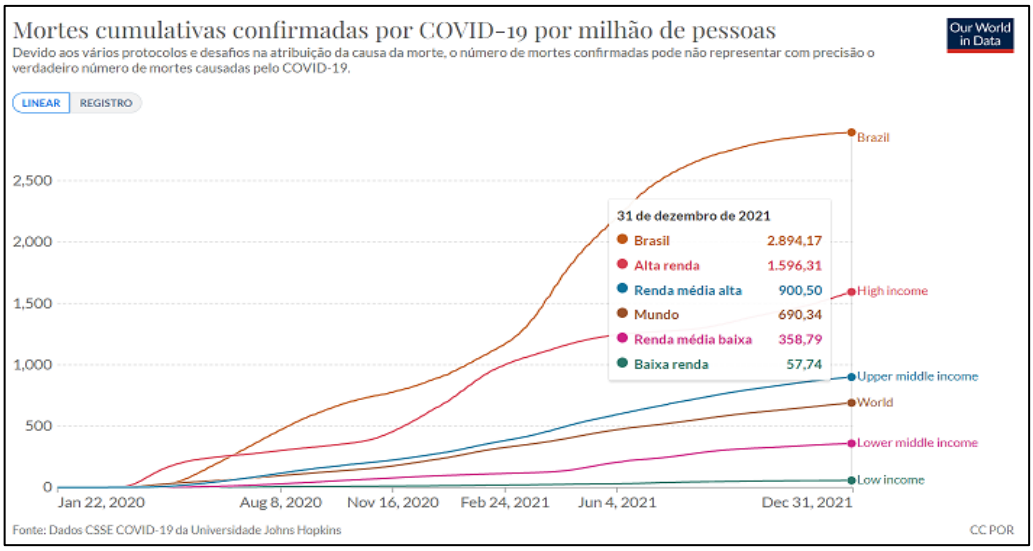


Gráfico 44 – Óbitos acumulados por Covid-19 por 1 milhão de pessoas.

Fonte: Our World in data - ourworldindata.org (acesso em 06/05/2022)

Já no Espírito Santo, o total de óbitos por Covid-19 atingiu o total de 13.340 ocorrências, montante correspondente a 3.247 mortes para cada 1 milhão de pessoas[66], taxa superior à observada no Brasil e aos demais grupos de países de referência.

O Gráfico 45 ilustra a evolução de óbitos por Covid-19 em território capixaba:

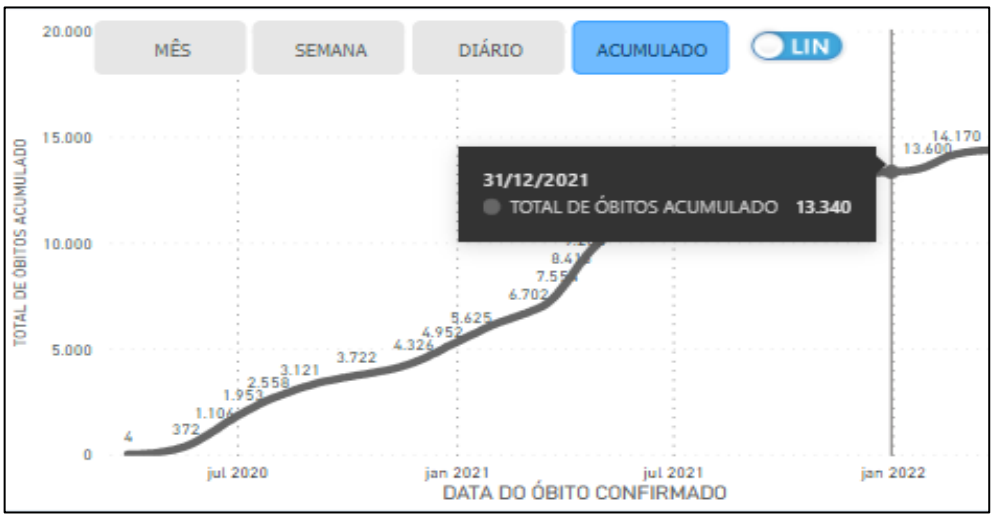


Gráfico 45: Mortes acumuladas por Covid-19 no território capixaba

Fonte: Painel Covid-19 - coronavirus.es.gov.br (Acesso em 06/05/2022).

[66] Com base na população capixaba estimada. Ver Nota 60.

Em relação à vacinação contra a Covid-19, o Brasil atingiu o percentual de 67,03% da população completamente imunizada (excluídas as doses de reforço) em 31 de dezembro de 2021, percentual próximo aos obtidos pelos países de renda média alta (72,41%) e de alta renda (70,53%), e bem superior à medida mundial (49,38%), conforme se demonstra no Gráfico 46.

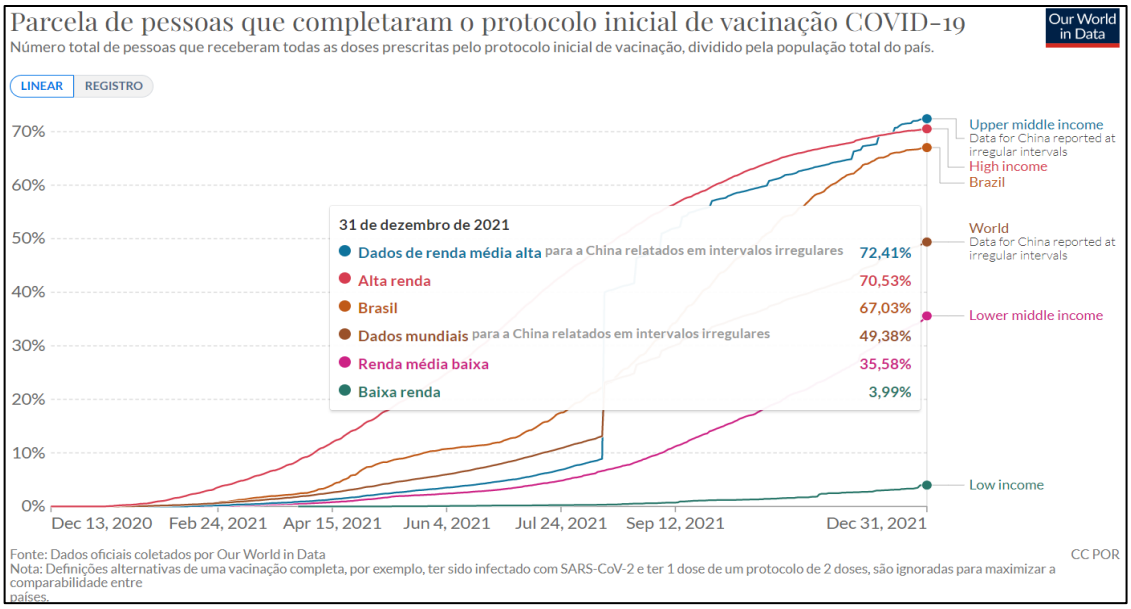


Gráfico 46: Percentual da população completamente imunizada (excluídas as doses de reforço).

Fonte: Our World in data - ourworldindata.org (acesso em 06/05/2022).

Por sua vez, o Espírito Santo atingiu uma proporção de 69,7% da população vacinada com imunização completa, em 31 de dezembro de 2021, percentual acima da média brasileira e próximo aos países de alta renda.

O Gráfico 47 apresenta as doses aplicadas para a Covid-19 até 31 de dezembro de 2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

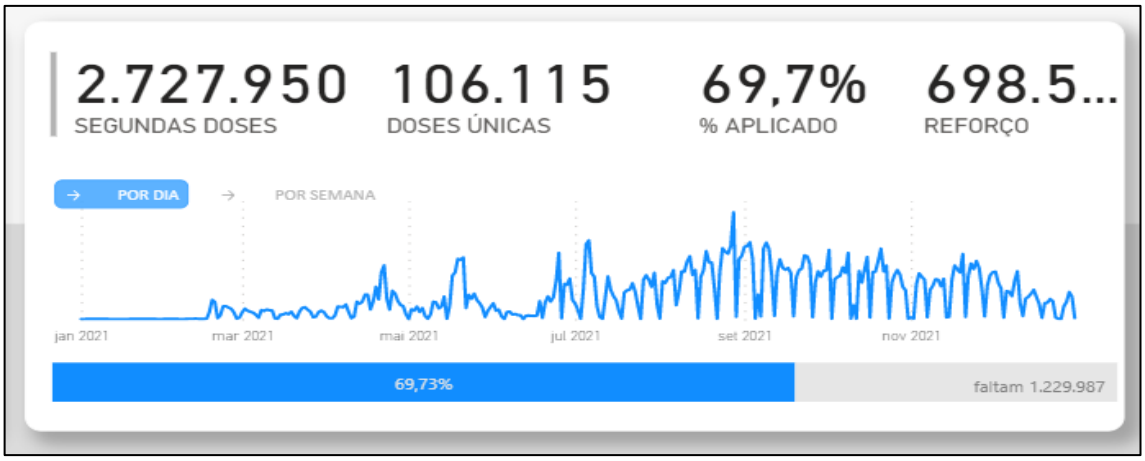


Gráfico 47*:* Evolução da vacinação no Estado do Espírito Santo até 31 de dezembro de 2021.

Fonte: Painel Covid-19 - coronavirus.es.gov.br (Acesso em 06/05/2022).

Para concluir, assim como ocorreu em todas as partes do mundo e do Brasil, para reduzir o número de casos e de óbitos de Covid-19, o Governo do Estado adotou como principais ações, a vacinação e a testagem, para a detecção do coronavírus SARS-CoV-2.

5.3 Ações do Governo do Estado na educação

Em decorrência da pandemia causada pela proliferação do novo coronavírus SARS-CoV-2, em março de 2020, para enfretamento da emergência de saúde pública, o estado do Espírito Santo adotou medidas sociais para controlar a transmissão da doença, entre elas a suspensão das atividades presenciais nas instituições de ensino estadual e municipais.

O **retorno das atividades presenciais nas redes de ensino**, suspensas após o início da pandemia, se deu de forma gradual, com retorno das atividades presenciais nas escolas da Rede Estadual em regime de revezamento em 03 de fevereiro de 2021, de forma facultativa, e em 26 de julho de 2021, com presença obrigatória.

O retorno presencial às atividades escolares foi acompanhado pelo TCEES por meio do proc. TC 415/2021, com foco na existência de planejamento para o retorno, na adoção de um protocolo sanitário e na observação desses protocolos sanitários quando do real retorno presencial, a fim de preservar a segurança dos alunos, dos profissionais da educação e de toda a comunidade. Para além das questões

sanitárias, outro aspecto abordado foi avaliar se as estratégias de ensino utilizadas durante o distanciamento social conseguiram atender o objetivo de garantir o direito à educação de qualidade a todas as crianças e adolescentes em idade escolar. O acompanhamento permitiu ainda identificar as consequências deixadas pela paralisação das atividades presenciais em razão da situação de calamidade da saúde pública causada pela pandemia.

O Governo do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado da Educação – Sedu, ocupou posição de coordenação durante o planejamento de volta às aulas no tocante à adoção das medidas sanitárias necessárias. Por meio da Portaria Conjunta Sedu/Sesa n° 01-R/2020, foi criada a obrigatoriedade do Plano Estratégico de Prevenção e Controle – PEPC, a ser elaborado por unidades escolares e dada publicidade por meio da plataforma Escola Segura, sendo acompanhamento por parte da Sedu.

A Portaria, além da elaboração do protocolo sanitário por escola, também previu: i) ações de formações a seu respeito; ii) instituição de Comitês Locais de Prevenção da Covid-19; iii) adaptação dos espaços físicos; iv) aquisição de insumos de higiene necessários; e v) adequação dos serviços de limpeza, alimentação e transporte escolar.

Para além das ações sanitárias, foram tomadas medidas pedagógicas e administrativas para o retorno presencial, merecendo destaque o estabelecimento de estratégias de busca ativa, a reorganização curricular e do calendário escolar, e a estruturação de programas de recuperação de aprendizagem.

Considerando que o retorno, inicialmente, se deu em formato de revezamento, foram realizadas ações para assegurar aos alunos condições adequadas de acesso às atividades não presenciais. Foi criada verba indenizatória para os professores da Rede Pública Estadual para aquisição de notebooks e disponibilização de internet em suas residências. Paralelamente, foram fornecidos equipamentos para os alunos do 3º ano do Ensino Médio para acompanhamento das atividades. Para os alunos das demais etapas, o acesso permaneceu por meio de computadores pessoais e/ou por meio de material impresso.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Além das ações para retorno das atividades presenciais, foi possível observar as principais consequências da paralisação das atividades presenciais, e, portanto, os desafios a serem enfrentados pelo Estado nos próximos anos. As principais dessas consequências são: i) a perda da aprendizagem; ii) o abandono escolar; e iii) a necessidade de formação dos professores.

5.4 Impactos da pandemia na política de recursos humanos

A pandemia causada pelo vírus Covid-19 já causou, no Estado do Espírito Santo, mais de 14.000 óbitos[67]. Verificou-se aumento de cerca de **48%** no total de óbitos (ativos e inativos) em 2021 se comparado ao ano de 2019, imediatamente anterior à pandemia (Tabela 28).

Tabela 28 - Comparativo do número de óbitos de ativos e inativos – 2019 a 2021

Ano	Ativo	Inativo	Total geral
2019	94	564	658
2020	124	701	825
2021	152	822	974

Fonte: Ofício/Seger/GABSEC 61/2022 (elaborado pelos autores).

Instado a se manifestar quanto aos impactos causados pela pandemia, verificou-se que o Estado[68], seja por meio da Seger ou por meio do IPAJM, não realizou estudos relacionados à pandemia e/ou aos seus efeitos nos quadros de pessoal e segurados existentes, apesar do relevante aumento na quantidade de óbitos e da recomendação[69] emitida no Parecer Prévio 84/2021-1 (proc. TC 2.739/2021-4).

[67] Disponível em: coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es. Acesso em 3 mar. 2022.
[68] As respostas da Seger foram encaminhadas por meio do Ofício/Seger/ GABSEC 61/2022 (Anexo 1.909/2022-1) e do Ofício/Seger/GABSEC 70/2022 (Anexo 1910/2022-2) e as do IPAJM, por meio do Ofício/IPAJM/GPE 114/2022 (Anexo 1.908/2022-5).
[69] 1.3.1.Ao IPAJM, para que realize acompanhamento dos eventos relacionados à pandemia, a fim de se verificar seus impactos na base de segurados do regime e seus impactos financeiros e atuariais para o ES-Previdência e também para o FPS (subseção 5.4 do Relatório Técnico 00226/2021).

5.5 Impactos econômicos dos gastos governamentais durante a pandemia em 2021

CONTEXTO

Segundo o Banco Mundial[70], a pandemia da Covid-19 desencadeou a mais profunda recessão econômica global desde a Segunda Guerra Mundial. A recessão atingiu um número maior de países do que qualquer outra crise em 120 anos, mesmo considerando as duas Guerras Mundiais e a crise financeira dos anos 2000.

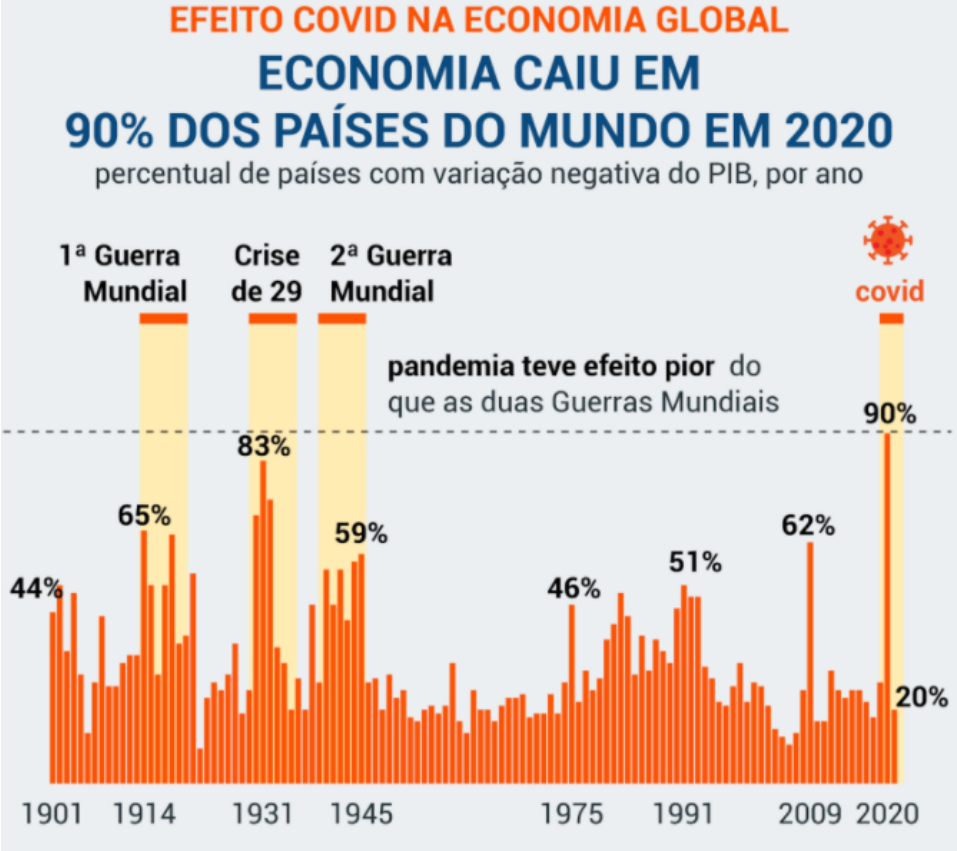


Gráfico 48: Percentual de países com variação negativa do PIB por ano

Fonte: Banco Mundial. Elaborado por Poder 360

A estratégia brasileira para mitigar a crise se baseou na garantia de recursos emergenciais para o enfrentamento à crise sanitária provocada pela pandemia da

[70] Relatório *Global Economic Prospects*, janeiro 2022. Disponível em: worldbank.org. O relatório examina o impacto da pandemia na desigualdade de renda e as medidas políticas tomadas para mitigar o impacto.

Covid-19, mas sem desprezar os pilares fiscais, tampouco onerar ainda mais a população com aumento de impostos para garantir esses recursos.[71] Os resultados indicam que a estratégia federal conseguiu atenuar os efeitos econômicos da crise.[72]

MEDIDAS

O ano de 2021 inaugurou a vacinação em massa no Brasil e no mundo. Além dessa grande ação governamental, outras medidas foram tomadas.

- Medidas em âmbito federal[73]: novos serviços digitais; reduções tarifárias e suspensão de antidumping para importação; créditos extraordinários para a aquisição de vacinas; capacitação de gestores; antecipação de abono salarial; agilidade nos procedimentos alfandegários; acesso facilitado ao crédito; renegociação da dívida ativa; prorrogação de convênios ICMS; Auxílio Emergencial; Programa Emergencial de Preservação do Emprego e Renda (BEm); Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse); Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC); incentivos às micro e pequenas empresas e aos microempreendedores individuais; auxílio gás; Programa de Estímulo ao Crédito (PEC); Auxílio Brasil; Programa Alimenta Brasil; Ajuda ao Estado do Espírito Santo (R$ 348 milhões) e aos municípios capixabas (R$ 116 milhões)[74].
- Medidas em âmbito estadual[75]: distribuição e vacinação em massa; equipamentos para as salas de vacinação; mapeamento de risco; Programa Temporário de Transferência de Renda aos cidadãos atingidos social e economicamente pela pandemia da Covid-19 (Cartão ES Solidário)[76].

IMPACTO NO PIB DO BRASIL

[71] Fonte: gov.br/economia.
[72] Fonte: gov.br/economia.
[73] gov.br/economia.
[74] Boletim da Macrogestão Governamental do TCE-ES de dezembro de 2021.
[75] es.gov.br.
[76] Setades. O cartão ES Solidário foi criado pelo Governo do Estado para assistir famílias em vulnerabilidade social no momento de agravamento da pandemia, ainda no primeiro semestre de 2021. O TCE-ES espontaneamente contribuiu, repassando R$ 20 milhões de sua reserva financeira, o que permitiu um valor maior do benefício e aumento de famílias atendidas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

A economia brasileira cresceu 4,6% em 2021. O resultado mais que compensa a queda de 3,9% em 2020, causada pelas consequências da pandemia da Covid-19 (recuperação econômica em "V"). Com este resultado, o Brasil recuperou o nível pré-crise, acima da mediana dos países do G7 (exceto EUA) e dos pares da América Latina[77] (Argentina e México), e acima da maioria dos países do G20.[78]

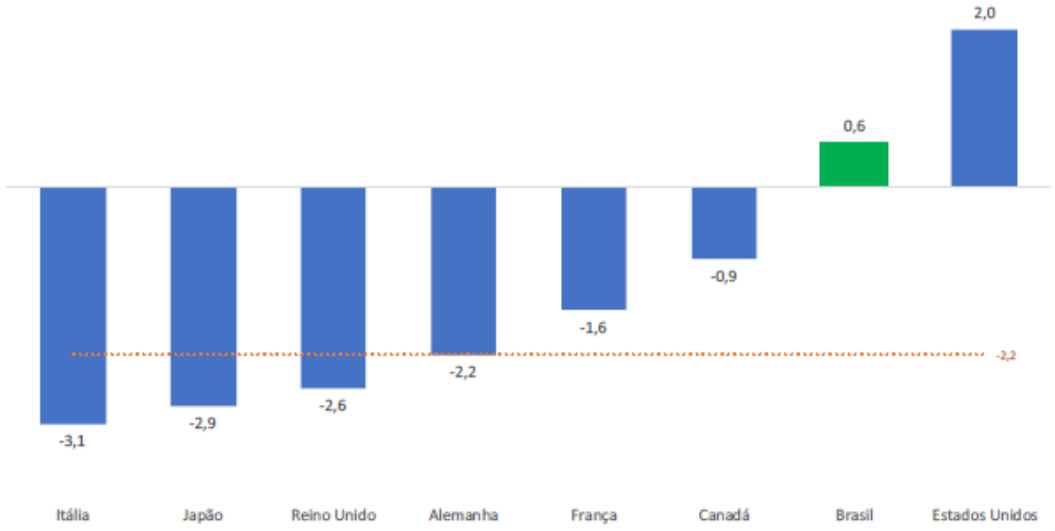


Gráfico 49: PIB - Crescimento acumulado em 2020 e 2021 (Brasil e Países do G-7)

Fonte: OCDE e FMI. Elaboração: SPE/ME.

Houve a continuidade da recuperação do investimento. A taxa de investimento (FBCF/PIB)[79] se elevou, atingindo o melhor nível de FBCF/PIB desde 2014. Da mesma forma, a taxa de poupança/PIB elevou-se, alcançando o melhor nível desde 2013. O bom desempenho da economia repercutiu favoravelmente na arrecadação federal que atingiu R$ 1,97 trilhão[80] em 2021, melhor resultado desde 1995.

IMPACTO NO MERCADO DE TRABALHO NACIONAL

[77] O destaque da retomada na região é o Chile com crescimento acumulado de +4,5% em 2020 e 2021.
[78] gov,br/fazenda.
[79] FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo) mede o quanto as empresas aumentaram os seus bens de capital, ou seja, aqueles bens que servem para produzir outros bens. São basicamente máquinas, equipamentos e material de construção. Ele é importante porque indica se a capacidade de produção do país está crescendo e também se os empresários estão confiantes no futuro.
[80] "A Semana Econômica" nº 59 do Ideies/Findes.

O mercado de trabalho se recuperou de forma consistente desde o pior período da crise causada pela pandemia, com a população ocupada retornando aos patamares anteriores à pandemia e a taxa de desocupação caindo para níveis abaixo dos observados no início de 2017.[81]

IMPACTO NO PIB DO ESTADO DO ESPÍRTO SANTO

O indicador antecedente de PIB[82] apresentou crescimento em todas as variáveis de desempenho analisadas no quarto trimestre de 2021. Os resultados demonstraram o aumento na utilização da capacidade produtiva instalada no Espírito Santo.[83]

IMPACTO NO MERCADO DE TRABALHO DO ES

Houve recuperação gradativa no número de postos de trabalho formais, principalmente naqueles setores vinculados diretamente aos efeitos da pandemia de Covid-19 no estado.[84] A quantidade de requerentes de seguro-desemprego no estado diminuiu: totalizou 121.865 em 2021 contra 156.968 em 2020 (-22,4%).

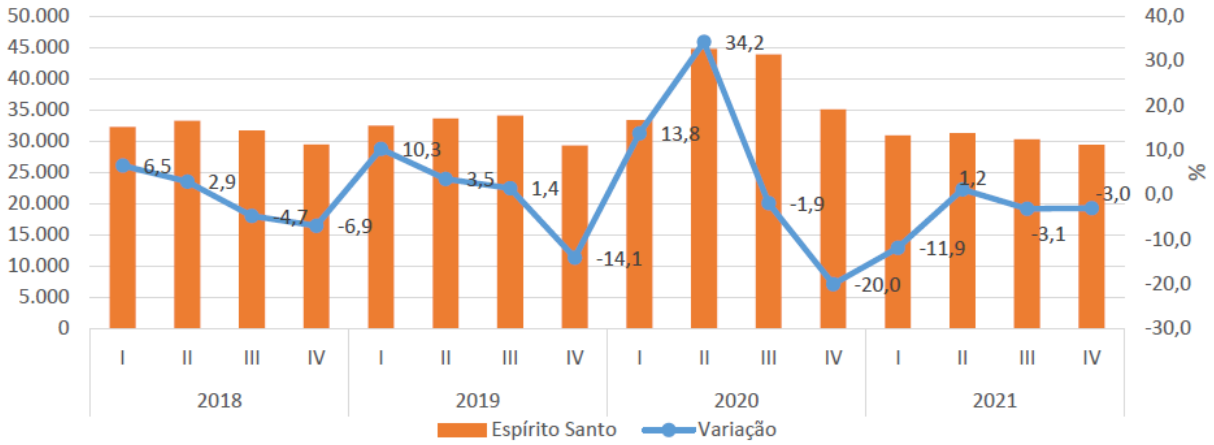


Gráfico 50: Requisições de Seguro-Desemprego Trabalhador Formal: Quantidade de Requerentes* por competência da requisição e variação %

[81] gov.br/fazenda.
[82] O Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Espírito Santo é calculado anualmente pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com os resultados sendo divulgados com uma defasagem temporal de dois anos. A partir de 2009, visando reduzir essa defasagem, o IJSN passou a calcular o Indicador de PIB Trimestral, que reflete a situação econômica no curto prazo, antecedendo o cálculo do PIB anual.
[83] IJSN.
[84] IJSN.

Fonte: Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD)
Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos - CEE/IJSN.
* Denomina-se Requerente, todo trabalhador que solicita o benefício Seguro-Desemprego

A taxa de desocupação no estado caiu de 12,9% em 2020 para 11,1% em 2020 (-1,8 p.p.), se igualando a média de 2019, antes da pandemia da Covid-19.

Mais detalhes no **Apêndice 126/2022-1** (peça 131).

5.6 Opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública – EC 106/2020

Esta subseção sobre o enfrentamento da calamidade pública tem relação com o disposto no art. 5º, II, da Emenda Constitucional (EC) 106/2020, o qual estabelece que autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional e de seus efeitos sociais e econômicos sejam avaliados separadamente na prestação de contas do presidente da República.

No âmbito estadual, as autorizações de despesas com o mesmo propósito deverão ser separadamente avaliadas na prestação de contas do governador do estado, face ao caráter nacional da referida emenda constitucional (ADI 6357 - STF)[85].

Nesse sentido, em cumprimento ao art. 5º, II, da EC 106/2020, e com base nos dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do Estado e no Sigefes, a equipe realizou as análises devidas na abertura dos créditos adicionais relativos ao enfrentamento da calamidade pública e constatou a observância dos critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo.

Destaca-se também os efeitos sociais e econômicos apresentados nesta seção.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalvas** sobre as autorizações de despesas relativas ao enfrentamento da calamidade pública, mais

[85] ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/5/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276, DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020.

precisamente quanto à abertura dos créditos adicionais, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

6. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

6.1 Políticas públicas de saúde

Com a promulgação da Constituição de 1988, a Saúde passou a ser reconhecida como um direito do cidadão e um dever do Estado. Desde então, as ações e os serviços públicos de saúde passaram a integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único e organizado de acordo com as diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

Nessa dinâmica, o art. 165, §4º, da Constituição prevê a elaboração de planos setoriais e regionais, os quais serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual. Sob esse preceito, os entes federativos pactuam e planejam ações, bem como monitoram indicadores visando melhorar o bem-estar da população.

Assim, no âmbito dos instrumentos de planejamento em saúde, existem, entre outros, o Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão – RAG.

Tratando-se do planejamento em saúde e das metas propostas por meio dos indicadores, ressalta-se que esta análise é indissociável da situação enfrentada pela pandemia da Covid-19 causada pelo coronavírus. Contudo, considerando que o relatório reúne na seção 5 as ações governamentais relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública causada pelo coronavírus, em especial as ações referentes à saúde, a seguir serão destacados e avaliados aqui, dados publicados no RAG-2021, acerca dos indicadores contidos no **Sispacto 2017-2021**, com ênfase aos relativos a: a) mortalidade prematura por DCNT; b) realização de exames citopatológicos; c) realização de mamografia bilateral de rastreamento; d) mortalidade infantil; e e) óbitos maternos.

- **Indicadores relacionados ao Sispacto 2017-2021**

Por meio da Resolução 8, de 24 de novembro de 2016 da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, os entes federativos pactuaram 23 indicadores em saúde, para os

anos de 2017 a 2021 – Sispacto 2017-2021, a serem incluídos em seus instrumentos de planejamento (Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão - RAG), nos termos do art. 4º dessa norma.

Quadro 3 – Indicadores presentes no Sispacto 2017-2021

	INDICADOR	CLASSIFICAÇÃO
1	a) Para município e região com menosde 100 mil habitantes: Número de óbitos prematuros (de 30 a 69 anos) peloconjunto das quatro principais doençascrônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratóriascrônicas b) Para município e região com 100mil ou mais habitantes, estados eDistrito Federal: Taxa de mortalidade prematura (de 30 a 69 anos) pelo con-junto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças doaparelho circulatório, câncer,diabetes e doenças respiratórias crônicas)	U
2	Proporção de óbitos de mulheres emidade fértil (10 a 49 anos) investigados	E
3	Proporção de registro de óbitos comcausa básica definida	U
4	Proporção de vacinas selecionadas doCalendário Nacional de Vacinação paracrianças menores de dois anos de idade- Pentavalente (3ª dose), Pneumocócica10-valente (2ª dose), Poliomielite (3ªdose) e Tríplice viral (1ª dose) - comcobertura vacinal preconizada	U
5	Proporção de casos de doenças de notificação compulsória imediata (DNCI)encerrados em até 60 dias após notificação	U
6	Proporção de cura dos casos novos dehanseníase diagnosticados nos anos dascoortes	U
7	Número de casos autóctones de malária	E
8	Número de casos novos de sífilis congênita em menores de um ano de idade	U
9	Número de casos novos de aids em menores de 5 anos	U
10	Proporção de análises realizadas emamostras de água para consumo humano quanto aos parâmetros coliformes totais, cloro residual livre e turbidez	U
11	Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos na população residente de determinado local e a população da mesma faixa etária	U
12	Razão de exames de mamografia derastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente dedeterminado local e população da mesma faixa etária	U
13	Proporção de parto normal no SUS ena saúde suplementar	U
14	Proporção de gravidez na adolescênciaentre as faixas etárias de 10 a 19 anos	U
15	Taxa de mortalidade infantil	U
16	Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência	U
17	Cobertura populacional estimada pelasequipes de Atenção Básica	U
18	Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de Saúde do ProgramaBolsa Família (PBF)	U
19	Cobertura populacional estimada desaúde bucal na Atenção Básica	U
20	Percentual de municípios que realizamno mínimo seis grupos de ações de Vigilância Sanitária consideradas necessárias a todos os municípios no ano	U
21	Ações de Matriciamento realizadas porCAPS com equipes de Atenção Básica	E
22	Número de ciclos que atingiram mínimo de 80% de cobertura de imóveis visitados para controle vetorial da dengue	U
23	Proporção de preenchimento do campo"ocupação" nas notificações de agravosrelacionados ao trabalho	U

Fonte: Anexo da Resolução CIT/MS 8, de 24 de novembro de 2016
Legenda: U: Universal; e E: Especifico

Para efeito de análise, foram escolhidos os indicadores relacionados à temática da mortalidade e simultaneamente à dimensão da efetividade das políticas públicas, quais sejam, os indicadores 1 (taxa de mortalidade prematura por Doenças Crônicas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Não Transmissíveis - DCNT),15 (taxa de mortalidade infantil) e 16 (número de óbitos maternos).

A importância do Indicador 1 decorre, entre outros, pelo fato de que cerca de 55% de todos óbitos de 2019 ocorridos no Brasil decorreram por DCNT (doenças respiratórias crônicas, doenças cardiovasculares, câncer e diabetes), o que justifica o seu monitoramento.[86]

Além disso, no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foi elaborado um indicador que também aborda óbitos por DCNT, mas que trata da probabilidade de morrer em razão desse grupo de doenças entre 30 e 69 anos (Indicador 3.4.1)[87], o que reforça a importância do tema.

Nessa mesma linha, também foram escolhidos para a presente análise, entre os indicadores do Sispacto 2017-2021, aqueles relativos à dimensão de desempenho da eficácia das políticas públicas e, dentre esses, os mais associados à doenças crônicas não transmissíveis, quais sejam, os indicadores 11 e 12, relativos aos procedimentos de rastreamento para os cânceres de colo do útero e de mama, respectivamente.

Segundo o Caderno da Atenção Primária 29, que trata sobre o rastreamento do câncer, somente para os cânceres de mama, cólon e do reto, e do colo do útero é que se recomenda a prática do rastreamento.[88]

Ademais, é importante mencionar que a política pública de rastreamento do câncer de mama e do colo do útero é observada entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.[89, 90]

---

[86] Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis**. Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas e Agravos não Transmissíveis no Brasil 2021-2030** [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. – Brasília: Ministério da Saúde, 2021. P. 5 Disponível em: <gov.br/saude> Acesso em: 5maio2022.

[87] BRASIL. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <odsbrasil.gov.br> acesso em: 05maio2022.

[88] Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Caderno da Atenção Primária nº 29 -** Rastreamento / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2010. p. 68. Disponível em: <biblioteca.cofen.gov.br> Acesso em 5maio2022.

O mesmo vale para os indicadores de mortalidade infantil e de óbito materno, pois também se encontram entre os indicadores presentes nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (respectivamente, indicadores 3.2 e 3.1.1)[91], bem como entre os indicadores utilizados no âmbito da OCDE.[92]

Dessa forma, exposta a relevância dos indicadores escolhidos, a seguir serão apresentados dados publicados no Relatório de Gestão de 2018 a 2021[93], documento referenciado pelo art. 36, §1º, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2021, no escopo desses indicadores mencionados e relativos ao Sispacto 2017-2021.

Cabe o registro de que não houve fiscalização sobre a veracidade dos dados publicados. Além disso, não foram analisadas eventuais justificativas em caso de descumprimento das metas estabelecidas.

a) Indicador sobre a mortalidade prematura por DCNT no Espírito Santo em 2021

Trata-se do indicador 1 do Sispacto 2017-2021 - Mortalidade Prematura (30-69 anos) por Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) em 2021 no Espírito Santo.

Esse indicador mensura a taxa de mortalidade por DCNT (doenças respiratórias crônicas, doenças cardiovasculares, câncer e diabetes), na faixa etária de 30 a 69 anos, mas na proporção de 100 mil residentes.

---

[89] OECD/EU. **Breast cancer care**. Disponível em: <oecd-ilibrary.org > acesso em: 05maio2022.
[90] OECD/EU**. Health at a Glance: Europe 2018: State of Health in the EU Cycle**, OECD Publishing, 2018. Paris. Disponível em: <doi.org> acesso em: 05maio2022.
[91] BRASIL. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <odsbrasil.gov.br> Acesso em: 05maio2022.
[92] OECD/EU. **OECD.STAT**. Disponível em: <stats.oecd.org> acesso em: 05maio2022.
[93] Disponível em: <portalsage.saude.gov.br> Acesso em: 5maio2022.

Observou-se que no RAG - 2021[94] consta para o ano de 2021 a taxa de 290,11 para o Espírito Santo, enquanto que a meta estabelecida para esse mesmo ano foi de 290,8.

Portanto, com base nos dados publicados, o Espírito Santo cumpriu a meta estabelecida para o indicador 1 do Sispacto 2017-2021.

No RAG-2021 consta que a consulta a base de dados pela Sesa foi realizada em 25/03/2022, entretanto cabe destacar que conforme se menciona na ficha de indicadores da pactuação 2017-2021 em relação a esse indicador, há uma diferença de 14 meses entre a disponibilidade dos dados da base nacional e o período ao qual eles se referem.[95] Dessa forma, compreende-se que é provável que o resultado desse indicador se altere.

No Gráfico 51 consta a evolução da taxa de mortalidade por DCNT supramencionada:

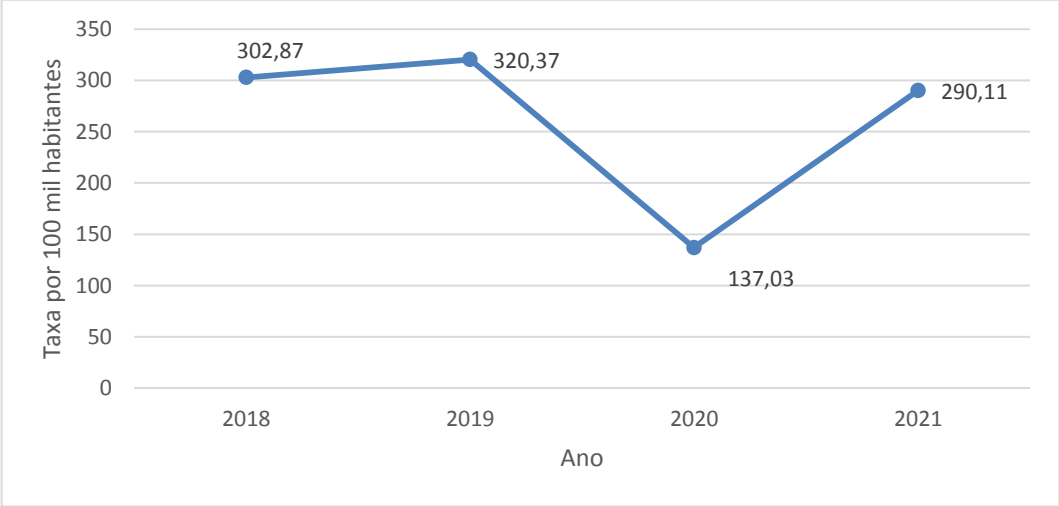


Gráfico 51: Evolução da taxa de mortalidade prematura por DCNT em pessoas de 30 a 69 anos, por 100 mil habitantes no Espírito Santo, de 2018 a 2021.

Fonte: Dados de 2018 a 2021 com base nos RAGs 2018 a 2021 disponíveis no Portal Sage[96].

[94] ESPÍRITO SANTO. **Relatório Anual de Gestão**. 2021. Disponível em: <digisusgmp.saude.gov.br> Acesso em: 5maio2022.
[95] ESPÍRITO SANTO. **Ficha de Indicadores – Sispacto 2017**. 2017. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio2022.
[96] Disponível em: <portalsage.saude.gov.br> Acesso em: 5maio2022.

Verifica-se, ademais, que em relação a 2020 houve uma piora substancial, pois em 2020 a taxa apresentada no RAG-2020 foi de 137,03.

Para os anos de 2022 e de 2023, o Plano Estadual de Saúde 2020-2023 tem como meta que esse indicador alcance as taxas de 285,0 e 279,3, respectivamente.[97]

Para 2030, o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas e Agravos não Transmissíveis no Brasil 2021-2030 tem como meta que esse indicador alcance a taxa nacional de 192,0.[98]

b) Indicador sobre a realização de exames citopatológicos

Trata-se do indicador 11 do Sispacto 2017-2021 - Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos em 2021 no Espírito Santo.

Indicador importante para a política pública de saúde é o que mensura a proporção de mulheres de 25 a 64 anos que realizaram exames citopatólogicos sob 1/3 da população feminina nessa faixa etária.[99] Esse exame integra o procedimento para rastreamento do câncer do colo do útero.

Com base nos dados publicados no RAG-2021, observou-se que consta a taxa de 0,36 para o Espírito Santo para o ano de 2021, enquanto que a meta estabelecida foi de 0,65.

Portanto, com base no dado publicado a meta não foi cumprida para o indicador 11 do Sispacto.

No Gráfico 52 é possível conferir a evolução do indicador do exame citopatógico sobre 1/3 da população feminina capixaba de 25 a 64 anos.[100]

---

[97] ESPÍRITO SANTO. **Plano Estadual de Saúde 2020-2023.** 2019. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio2022.
[98] Brasil. 2021.
[99] Metodologia de cálculo: Numerador: Soma da frequência do número de exames citopatológicos do colo do útero realizados em mulheres na faixa etária de 25 a 64 anos, por município de residência e ano de atendimento. Denominador: População feminina na faixa etária de 25 a 64 anos, no mesmo local e ano / 3. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio2022.
[100] Metodologia de cálculo: Numerador: Soma da frequência do número de exames citopatológicos do colo do útero realizados em mulheres na faixa etária de 25 a 64 anos, por município de residência e ano de atendimento. Denominador: População feminina na faixa etária de 25 a 64 anos, no mesmo local e ano / 3. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio2022.

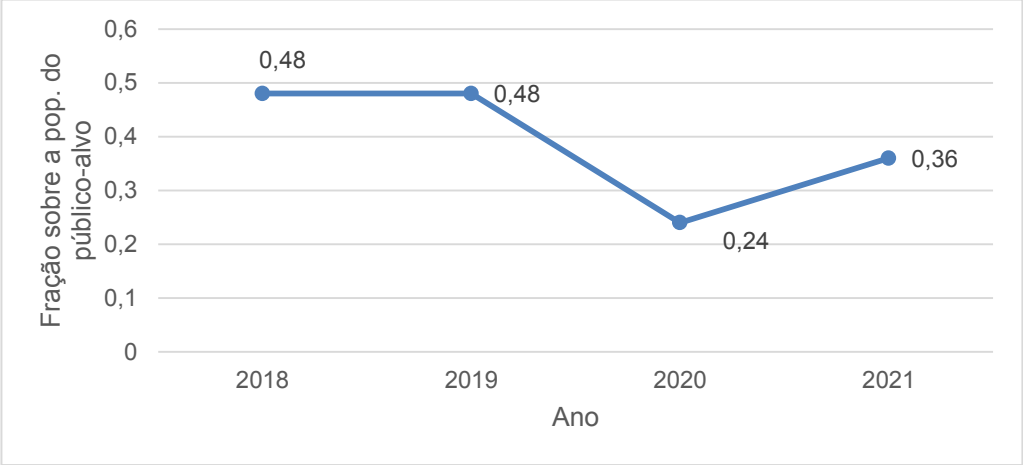


Gráfico 52: Razão de exames citopatológicos do colo do útero em 1/3 das mulheres de 25 a 64 anos na população residente – ES

Fonte: Dados de 2018 a 2021 com base nos RAGs 2018 a 2021 disponíveis no Portal Sage[101].

Verifica-se, ademais, que em relação a 2020 houve uma melhora, pois em 2020 a taxa apresentada no RAG-2020 foi de 0,24.

Para os anos de 2022 e de 2023, o Plano Estadual de Saúde 2020-2023 tem como meta que esse indicador alcance as taxas de 0,67 e 0,68, respectivamente.[102]

c) Indicador sobre a realização de mamografia bilateral de rastreamento

Trata-se do indicador 12 do Sispacto 2017-2021 - Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos em 2021 no Espírito Santo.

Por sua vez, em relação ao indicador que mensura a proporção de realização de exames de mamografia bilateral de rastreamento sobre metade da população feminina de 50 a 69 anos[103], verificou-se que no RAG- 2021 foi publicada para o ano

[101] Ver Nota 60.
[102] ESPÍRITO SANTO. **Plano Estadual de Saúde 2020-2023.** 2019. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio2022.
[103] Metodologia de cálculo: Numerador: Soma da frequência do número de realizadas em mulheres residentes na faixa etária de 50 a 69 anos por ano de atendimento. Denominador: População feminina na faixa etária de 50 a 69 anos, no mesmo local e ano / 2. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio202

de 2021 a taxa de 0,19 para o Espírito Santo, enquanto que a meta estabelecida foi de 0,35.

Portanto, com base no dado publicado não foi cumprida a meta estabelecida para o indicador 12 do Sispacto 2017-2021.

O Gráfico 53 demonstra a evolução do indicador.

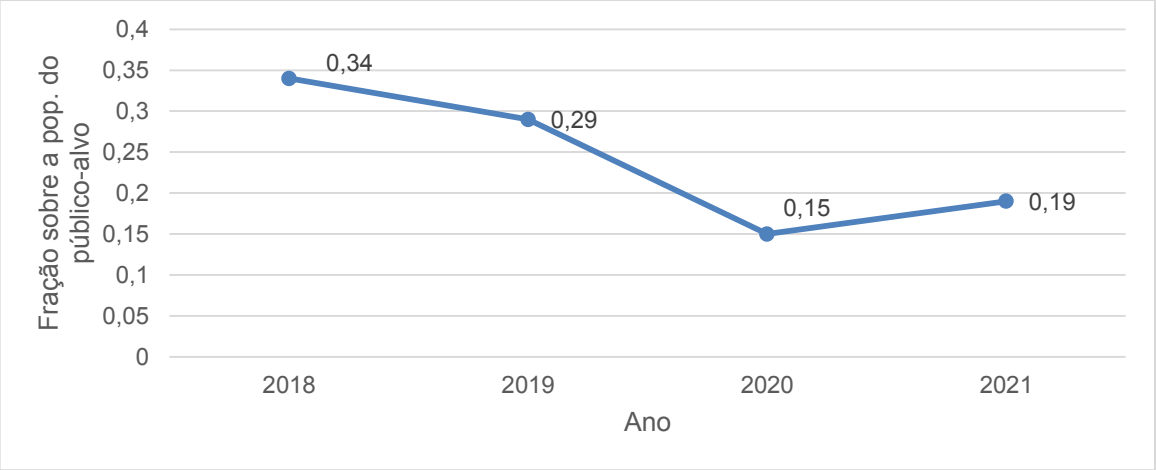


Gráfico 53: Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em metade das mulheres de 50 a 69 anos na população residente - ES.

Fonte: Dados de 2018 a 2021 com base nos RAGs 2018 a 2021 disponíveis no Portal Sage[104].

Verifica-se, ademais, que em relação a 2020 houve uma melhora, pois em 2020 a taxa apresentada no RAG-2020 foi de 0,15.

d) Indicador sobre mortalidade infantil

Trata-se do indicador 15 do Sispacto 2017-2021 - Taxa de mortalidade infantil em 2021 no Espírito Santo.

Em relação ao indicador que mensura a proporção de óbitos de residentes com menos de 1 ano de idade[105], verificou-se que no RAG- 2021 foi publicada para o ano

[104] Ver Nota 60.
[105] Metodologia de cálculo: Taxa de Mortalidade Infantil = (número de óbitos de residentes com menos de 1 ano de idade / número de nascidos vivos de mães residentes) *1.000. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio202

de 2021 a taxa de 10,95 para o Espírito Santo, enquanto que a meta estabelecida foi de 9,46.

Portanto, com base no dado publicado não foi cumprida a meta estabelecida para o indicador 15 do Sispacto 2017-2021.

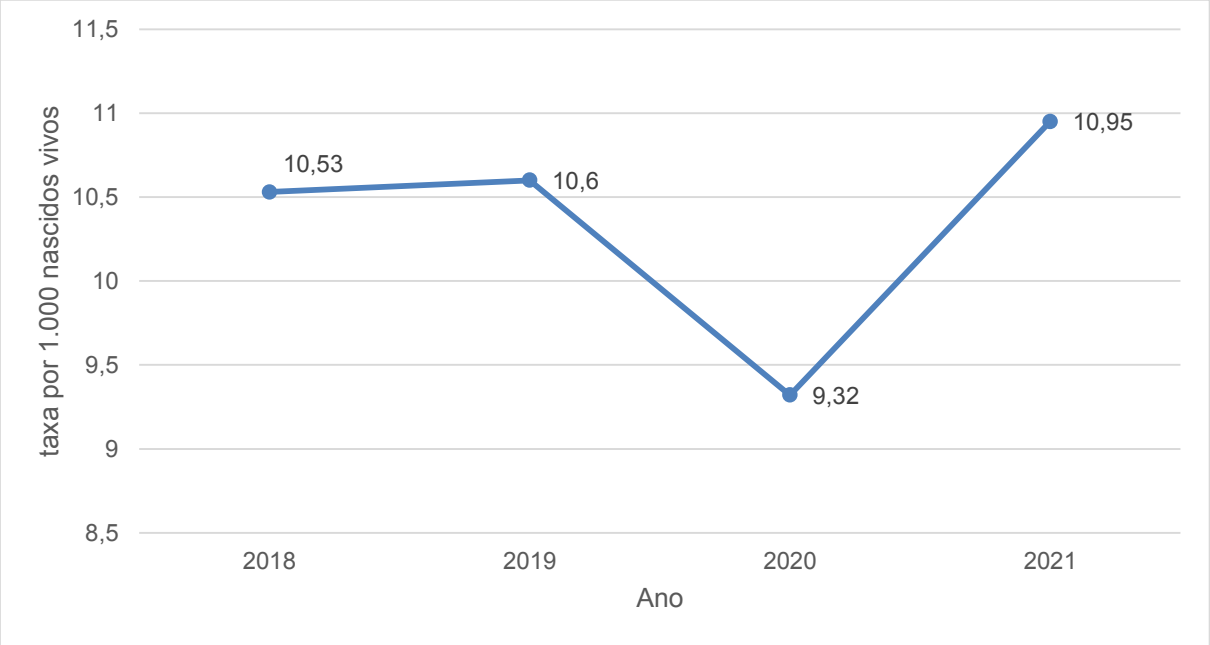


Gráfico 54:Taxa de mortalidade infantil - ES

Fonte: Dados de 2018 a 2021 com base nos RAGs 2018 a 2021 disponíveis no Portal Sage[106].

Segundo o RAG-2021, foram registrados 565 óbitos registrados (dados provisórios), sendo que o pior resultado ocorreu na Região Metropolitana, com a taxa de 11,27 (345 óbitos), seguida da Regiões Sul, com a taxa de 10,73 (90 óbitos), e da Região Central/Norte, com a taxa de 10,33 (130 óbitos).

Cabe destacar que os dados possuem limitações, pois em fevereiro são consolidados os dados relativos a dois exercícios anteriores (ex: em fevereiro de 2022 são consolidados os dados de 2020).[107]

[106] MINISTÉRIO DA SAÚDE. Ibid.
[107] ESPÍRITO SANTO. **Ficha de Indicadores – Sispacto 2017**. 2017. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio2022.

Verifica-se, ademais, que em relação a 2020 houve uma piora, pois em 2020 a taxa apresentada no RAG-2020 foi de 9,32.

e) Indicador sobre número de óbitos maternos

Trata-se do indicador 16 do Sispacto 2017-2021 – número de óbitos maternos em 2021 no Espírito Santo.

O indicador 16 do Sispacto 2017-2021 mensura o quantitativo de óbitos maternos.[108] Verificou-se que no RAG- 2021 foi publicada para o ano de 2021 o número de 53 óbitos para o Espírito Santo, enquanto que a meta estabelecida foi de 18.

Portanto, com base no dado publicado não foi cumprida a meta estabelecida para o indicador 16 do Sispacto 2017-2021.

O Gráfico 55: apresenta a evolução dos óbitos maternos no Espírito Santo.

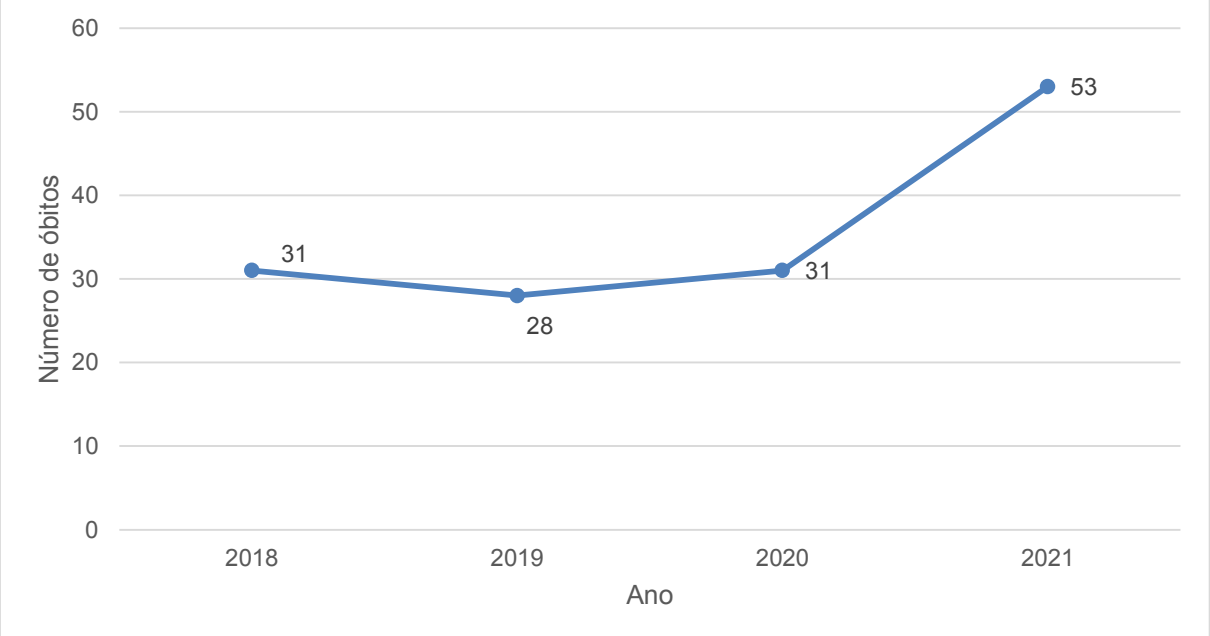


Gráfico 55: óbitos maternos – ES

[108] Metodologia de cálculo: Número de óbitos maternos (ocorridos após o término da gravidez referente a causas ligadas ao parto, puerpério e a gravidez) em determinado período e local de residência. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio2022

Fonte: Dados de 2018 a 2021 com base nos RAGs 2018 a 2021 disponíveis no Portal Sage.[109]

Conforme consta no RAG-2021, em 2021 ocorreram 53 óbitos maternos (24 por Covid-19), desse total, 10 óbitos de mulheres incorreram em residentes da Região Central/Norte, 36 da Região Metropolitana e 7 da Região Sul.

Verifica-se, ademais, que em relação a 2020 houve uma piora, pois em 2020 o número apresentado no RAG-2020 foi de 31.

Por fim, cabe o registro que esse indicador possui a defasagem de 14 meses para a consolidação, igualmente o indicador 1 que trata dos óbitos prematuros por DCNT (30 a 69 anos).[110]

- **Análise e considerações finais sobre os indicadores**

Partindo para a análise de indicadores do Sispacto 2017-2021 publicados no Relatório Anual de Gestão – RAG, consta no RAG-2021, para o ano de 2021, no indicador 1, relativo à morte prematura por DCNT (30 a 69 anos), a taxa de 290,11 para o Espírito Santo, enquanto que a meta estabelecida para esse ano foi de 290,8. Portanto, com base nos dados publicados, o Espírito Santo cumpriu a meta estabelecida para o indicador 1 do Sispacto 2017-2021.

Em relação ao indicador 11 do Sispacto 2017-2021, que trata sobre a realização de exames citopatológicos, foi publicada (RAG-2021) a taxa de 0,36 para o Espírito Santo, enquanto que a meta estabelecida foi de 0,65. Portanto, com base no dado publicado não foi cumprida a meta estabelecida para o indicador 11 do Sispacto 2017-2021.

Em relação ao indicador 12 do Sispacto 2017-2021, que trata sobre a realização de exames de mamografias bilateral de rastreamento, foi publicada a taxa de 0,19 para o Espírito Santo, enquanto a meta estabelecida foi de 0,35, portanto, não foi cumprida a meta estabelecida.

[109] MINISTÉRIO DA SAÚDE. Ibid.
[110] ESPÍRITO SANTO. **Ficha de Indicadores – Sispacto 2017**. 2017. Disponível em: <saude.es.gov.br> Acesso em 5maio2022.

Em relação ao indicador 15 do Sispacto 2017-2021, que trata sobre a taxa da mortalidade infantil, foi publicada a taxa de 10,45 para o Espírito Santo, enquanto a meta estabelecida foi de 9,46, portanto, não foi cumprida a meta estabelecida.

Por fim, em relação ao indicador 16 do Sispacto 2017-2021, que trata sobre o número de óbitos maternos, foi publicada a taxa de 53 para o Espírito Santo, enquanto a meta estabelecida foi de 18, portanto, não foi cumprida a meta estabelecida.

Das cinco metas apresentadas, apenas uma foi cumprida pelo Governo do Estado no exercício de 2021, e trata-se do indicador 1, relativo a morte prematura por DCNT, cuja coleta de dados se consolida em 14 meses. Dessa forma, é possível que a meta estabelecida para indicador seja descumprida, a partir da inserção de novos dados.

E ao comparar os dados publicados de 2021 com os dados publicados de 2020, observou-se que os indicadores relativos aos exames de mamografia de rastreamento (indicador 12) e aos de exames citopatológico (indicador 11) foram melhores em 2021, contudo, observou-se uma piora nos outros três indicadores: mortalidade prematura por DCNT (indicador 1), mortalidade infantil (indicador 15), e mortalidade materna (indicador 16).

Portanto, os resultados demonstram o tamanho do desafio da área da saúde no Espirito Santo no âmbito da mortalidade e na política de rastreamento do câncer de mama e do colo do útero.

6.2 Políticas públicas de educação

Direito social previsto no art. 6° da Constituição Federal, a política pública de educação é de competência concorrente das três esferas federativas e, conforme art. 205 CF, tem por objetivo o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A Política Pública de Educação no Brasil compreende a educação básica, obrigatória, o ensino profissional e o ensino superior.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Objetivando garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade, com definição de prioridades para as políticas públicas educacionais, foi promulgado o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 (Lei n° 13.005/2014). No Espírito Santo, o Plano Estadual de Educação – PEE 2015-2025 foi aprovado pela Lei n° 10.382/2015.

O PEE prevê 20 metas, atreladas a fatores determinantes sistematizados em estratégias para o seu cumprimento. Os objetivos previstos são de competência das três esferas federativas, conforme sua competência por etapa de ensino, podendo haver incentivos financeiros e técnicos de outros entes federados para seu cumprimento.

As metas e suas temáticas estão descritas na tabela que a seguir:

Tabela 29 - Metas da educação

Metas	Objeto
1	Educação Infantil
2	Ensino Fundamental
3	Ensino Médio
4	Educação Especial
5	Alfabetização
6	Educação em Tempo Integral
7	Qualidade da Educação Básica
8	Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos de idade
9	Alfabetização de jovens e adultos
10	EJA Integrado à Educação Profissional
11	Educação Profissional Técnica de Nível Médio
12	Educação Superior
13	Titulação de Docentes da Educação Superior
14	Pós-Graduação Stricto Sensu
15	Formação de Professores da Educação Básica
16	Pós-Graduação e Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica
17	Valorização dos(as) profissionais do magistério
18	Planos de Carreira para os(as) Profissionais da Educação Básica e Superior Pública
19	Gestão Democrática
20	Financiamento da Educação

Restando três anos para o término da vigência do atual PEE, e iniciando-se esse ano os trabalhos para elaboração do próximo Plano Nacional de Educação, o qual servirá de base para o próximo Plano Estadual, deu-se destaque ao cumprimento das metas previstas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

O acompanhamento do cumprimento das metas do PEE foi realizado nos procs. 1.405/2020 e 2.269/2021, com base em dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep e pelo Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN, em especial para as metas 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 15. Cabe destacar que, considerando a visão adotada no PEE de que os esforços para o atingimento das metas são conjuntos, nas análises apresentadas, quando se tratar de metas cuja competência não seja de exclusividade do Estado[111], os dados se referem ao Espírito Santo como um todo, comportando as redes Estadual e Municipais de ensino público.

Cabe destacar que, em função da paralisação das atividades presenciais na educação em função da pandemia da Covid-19, prejudicando a coleta de dados por meio do Censo Escolar, os dados são apresentados até 2019 ou 2020, conforme o caso.

6.2.1 Acompanhamento das metas do plano estadual de educação

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até a vigência deste PEE.

[111] A metas 1 se refere a etapa de ensino de responsabilidade Municipal e as metas 2, 4, 6, 7 e 15 são de competência concorrente entre Estado e Municípios.

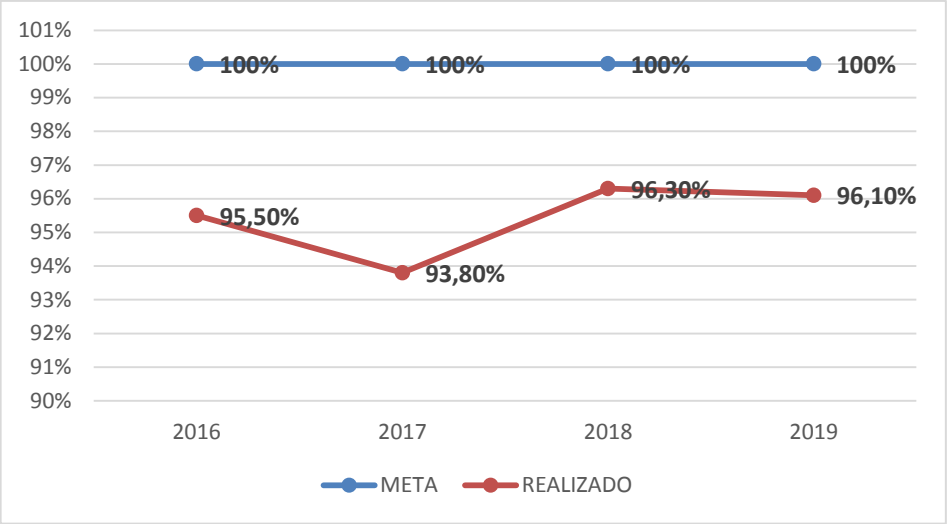


Gráfico 56: Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche

Fonte: PNAD Contínua Anual: Suplemento Educação – IBGE (2020a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

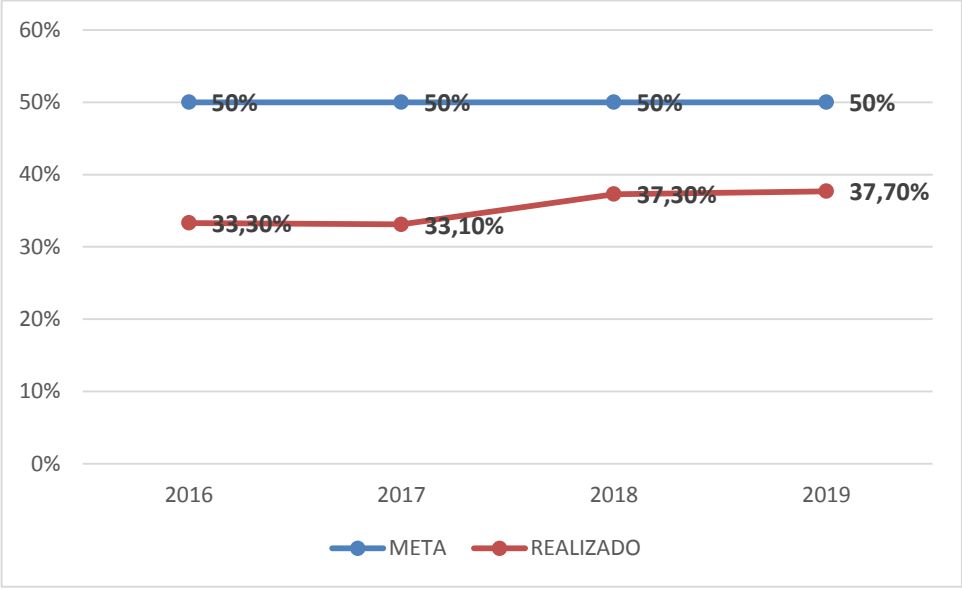


Gráfico 57: Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche

Fonte: PNAD Contínua Anual: Suplemento Educação – IBGE (2020a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

Apesar da falta de informações, até a data de elaboração do presente texto, dos indicadores para os anos de 2020 e 2021, os dados apresentados apontam para o não cumprimento da meta de universalização da Educação Infantil até o término da

vigência de PEE, 2025. Destaque para a meta 1A, de universalização para a população de 4 e 5 anos, está vencida desde 2016, não tendo sido cumprida.

Importante ressaltar que a Educação Infantil é de competência exclusiva dos municípios, podendo o Governo do Estado do Espírito Santo atuar apenas por meio de incentivos financeiros e técnicos.

Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PEE.

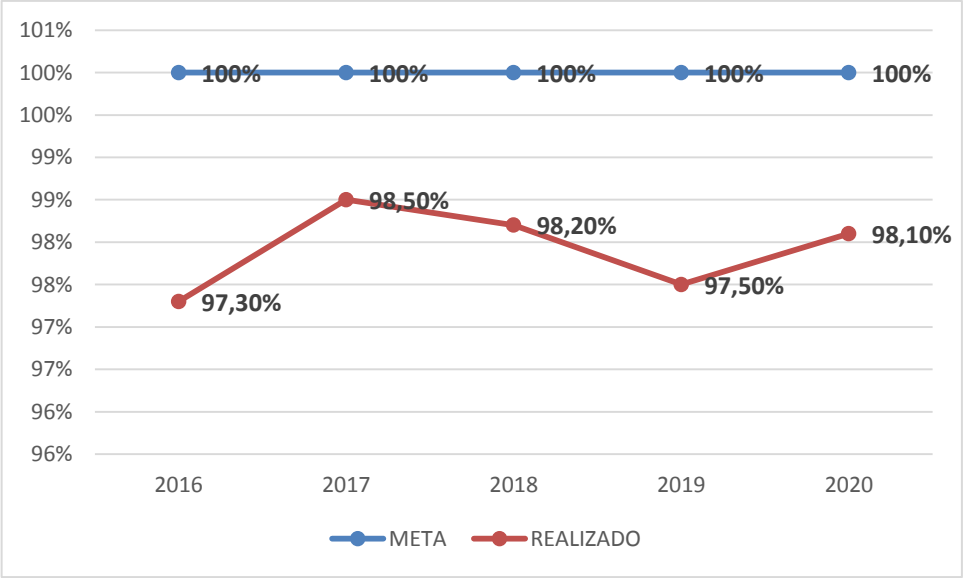


Gráfico 58: Indicador 2A Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental

Fonte: PNAD Contínua Anual – IBGE (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

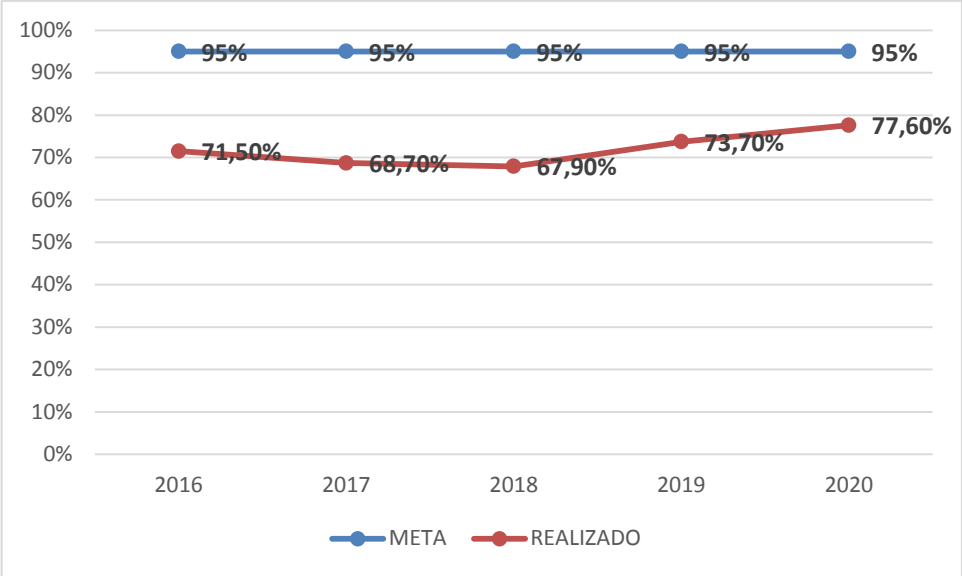


Gráfico 59: Indicador 2B Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído

Fonte: PNAD Contínua Anual – IBGE (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

A universalização do Ensino Fundamental, meta 2A, apesar de apresentar valores mais próximos ao parâmetro fixado, não apresenta histórico de crescimento constante, sendo necessárias ações para assegurar seu cumprimento até o término da vigência do PEE.

Por outro lado, o percentual de conclusão do Ensino Fundamental na idade certa está muito abaixo do valor desejado. Uma das possíveis causas para o não atingimento da meta 2B são as elevadas taxas de distorção idade-série do Espírito Santo (12%, sendo 30% apenas nos anos finais do Ensino Fundamental) e o abandono escolar (situação de 0,52% - 2.296 – dos alunos matriculados nas redes públicas municipais e estadual conforme Censo Escolar de 2020).

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

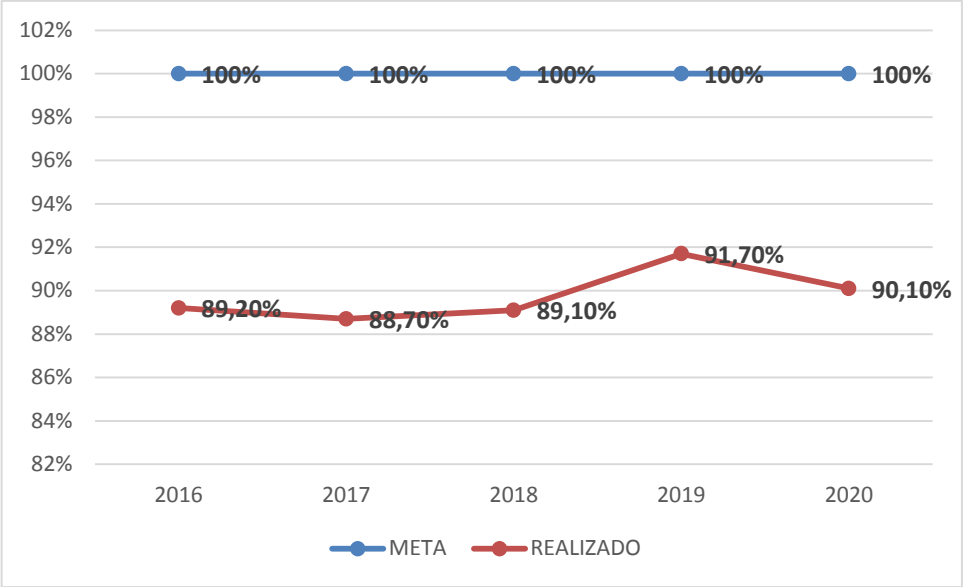


Gráfico 60: Indicador 3A Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica

Fonte: PNAD Contínua Anual – IBGE (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

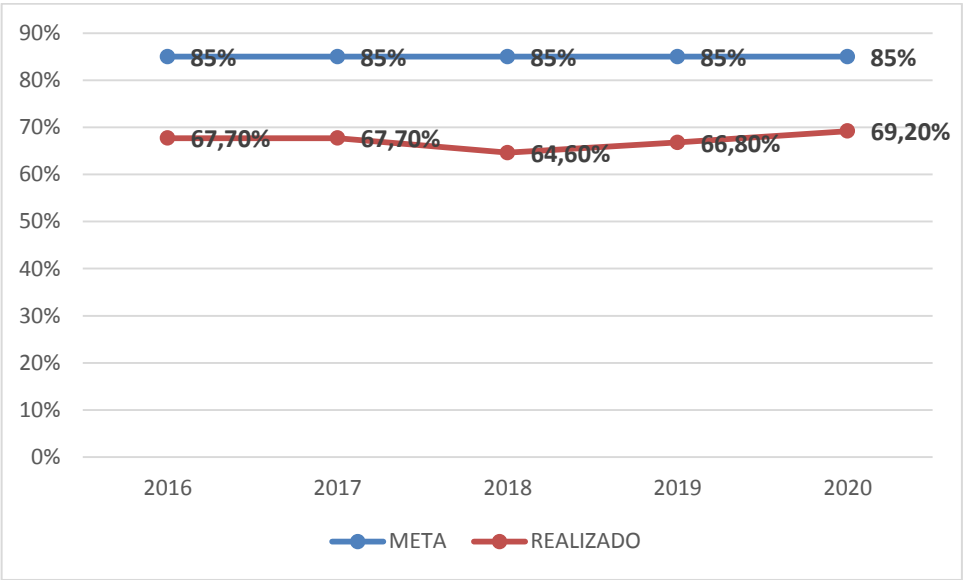


Gráfico 61: Indicador 3B Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação completa

Fonte: PNAD Contínua Anual – IBGE (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

Assim como para a universalização do Ensino Fundamental, o não atingimento da meta 3A é agravada pela ausência de um crescimento linear no atendimento na etapa. No tocante à meta 3B, também aqui a alta taxa de distorção idade-série (28%

para o Ensino Médio em 2020) e as taxas de abandono (2,4%, equivalente a 2.188 alunos do ensino médio no Espírito Santo segundo o Censo Escolar de 2020) podem ser fatores que impactam negativamente no seu atingimento.

Meta 4: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

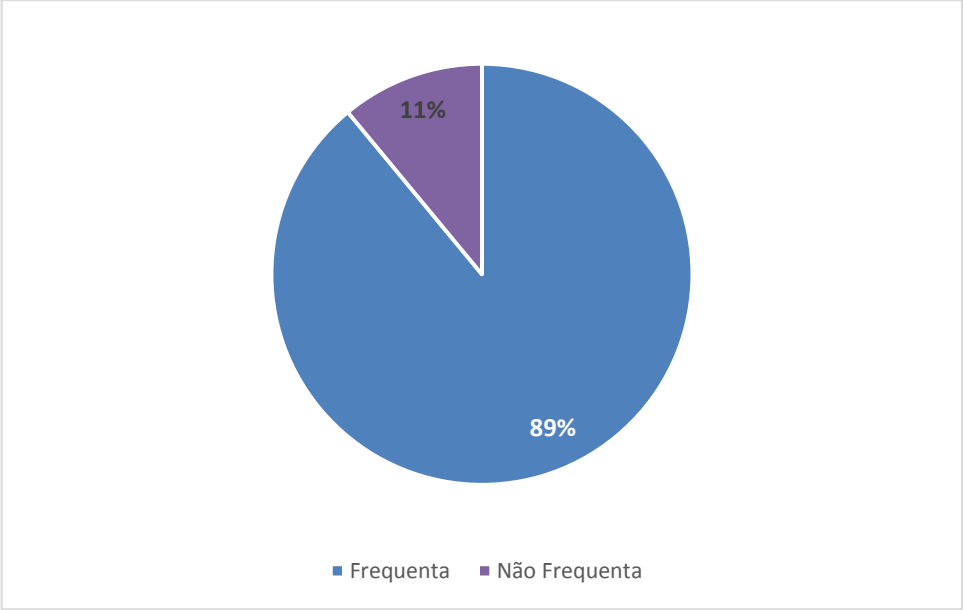


Gráfico 62: Indicador 4A Percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola

Fonte: Censo Demográfico (2010) – IBGE e Censo Escolar – INEP (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

A edição inclusiva é uma importante meta prevista para o atendimento à universalidade da população em idade escolar com deficiência. Os dados apresentados apontam para o não atingimento da meta, no entanto, seu acompanhamento é dificultado pela ausência de dados populacionais recentes, uma vez que o último censo populacional foi realizado em 2010.

Meta 6: Oferecer educação integral e de tempo integral - ETI em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, tanto as do campo quanto as da cidade, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) estudantes da educação básica.

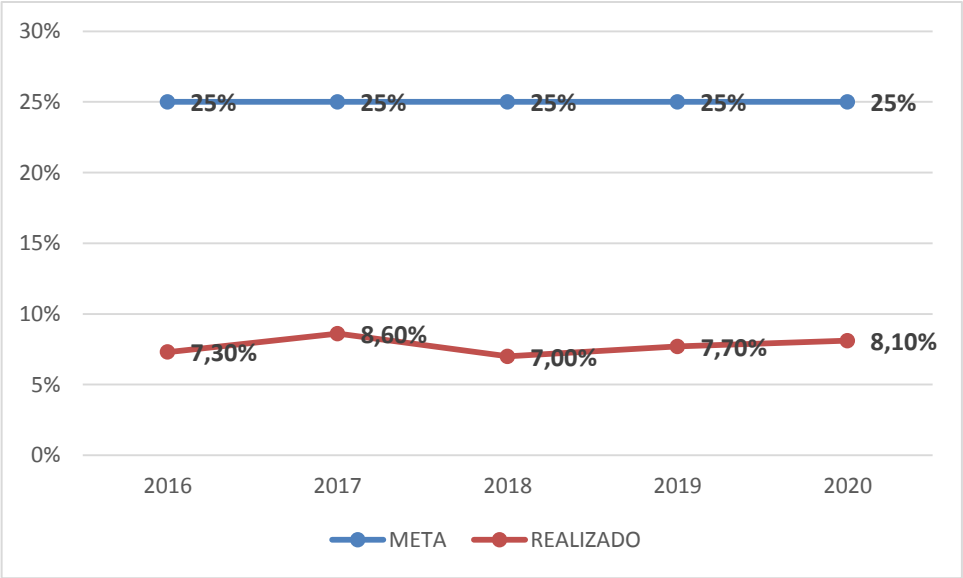


Gráfico 63: Indicador 6A Percentual de alunos da educação básica pública que pertencem ao público-alvo da ETI e que estão em jornada de tempo integral

Fonte: INEP (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

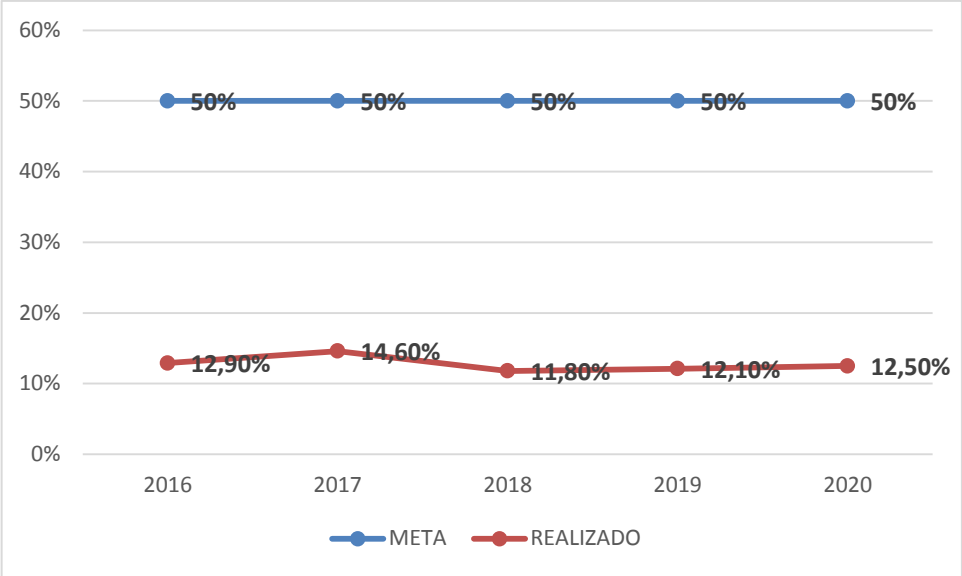


Gráfico 64: Indicador 6B Percentual de escolas da educação básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos do público-alvo da ETI em jornada de tempo integral

Fonte: INEP (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

Apesar dos esforços do Espírito Santo em implementar a Educação em Tempo Integral, por meio de iniciativas como a Escola em Tempo Integral e o Programa Capixaba à Implementação de Escolas Municipais de Ensino Fundamental em Tempo Integral – PROETI, os indicadores históricos apontam para o não atingimento da Meta 6 até o término da vigência do atual PEE.

Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica, do campo e da cidade, em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as respectivas médias nacionais para o IDEB por etapa de ensino.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

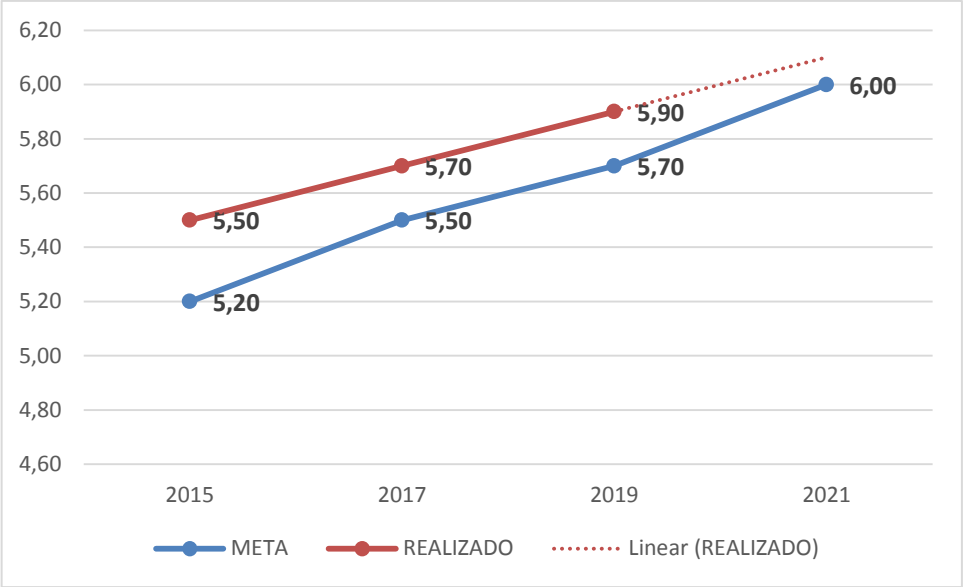


Gráfico 65: Indicador 7A Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental

Fonte: INEP (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

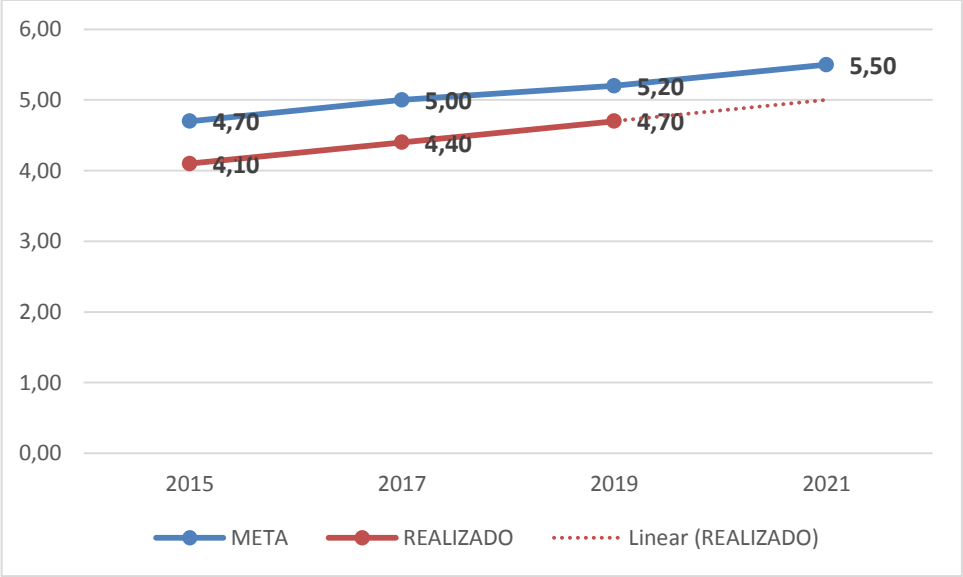


Gráfico 66: Indicador 7B Ideb dos anos finais do ensino fundamental

Fonte: INEP (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

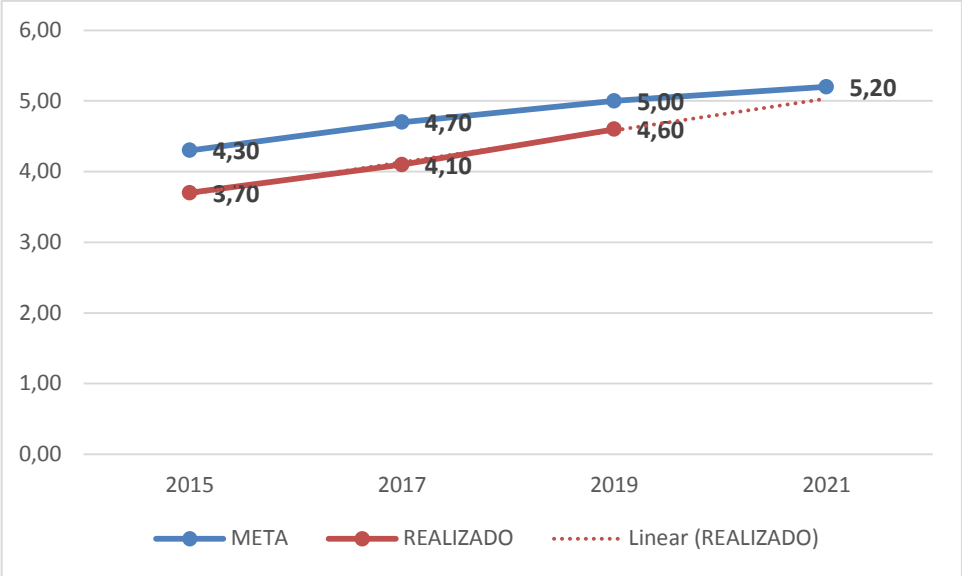


Gráfico 67: Indicador 7C Ideb do ensino médio

Fonte: INEP (2021a)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

A qualidade do ensino, diretriz da meta 7, se apresenta insatisfatória em relação às metas fixadas no PEE. A única etapa com resultados acima da meta 7A é a dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, porém, segundo a projeção, tende a ficar abaixo desta nos próximos anos. Destaque para o Ensino Médio, que, mantidas as condições da projeção da série histórica, alcançaria a meta nas próximas edições.

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, Estado e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PEE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

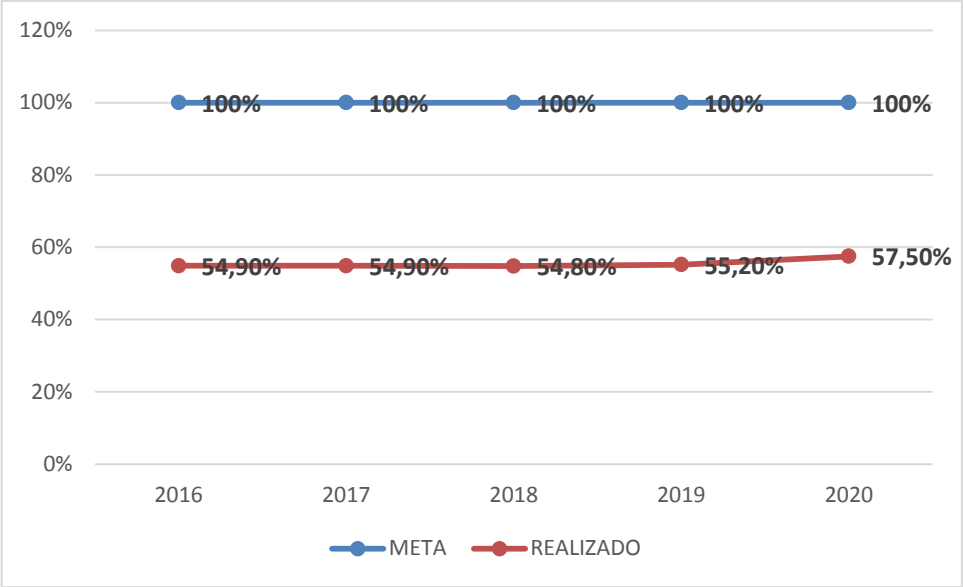


Gráfico 68: Indicador 15A Proporção de docências da educação infantil com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam

Fonte: Indicadores Educacionais – INEP (2021b)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

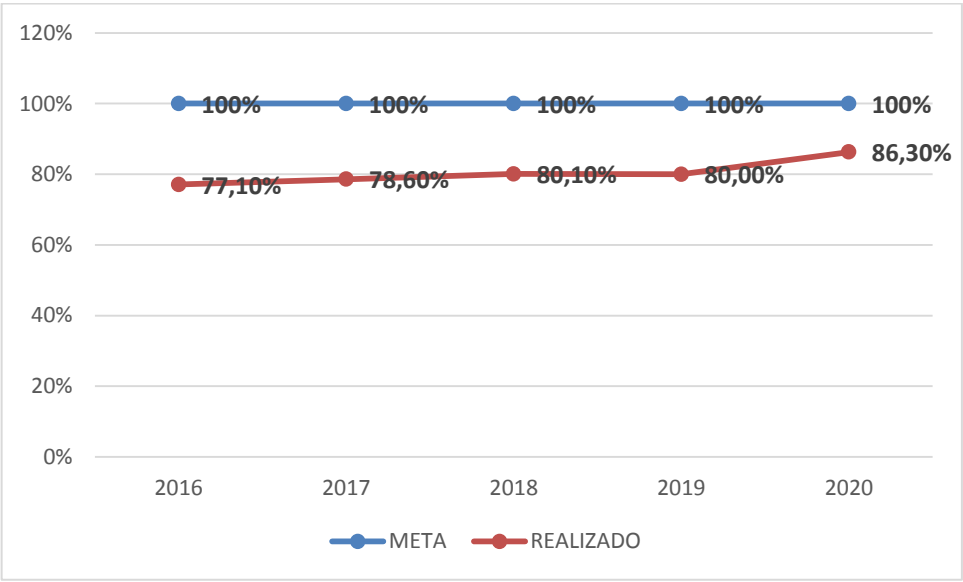


Gráfico 69: Indicador 15B Proporção de docências dos anos iniciais do ensino fundamental com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam

Fonte: Indicadores Educacionais – INEP (2021b)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

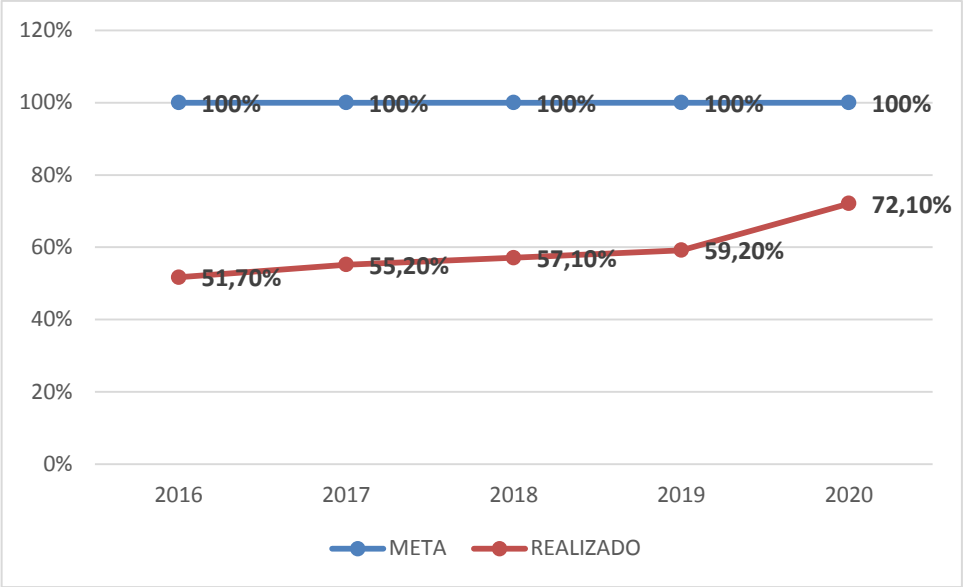


Gráfico 70: Indicador 15C Proporção de docências dos anos finais do ensino fundamental com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam

Fonte: Indicadores Educacionais – INEP (2021b)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

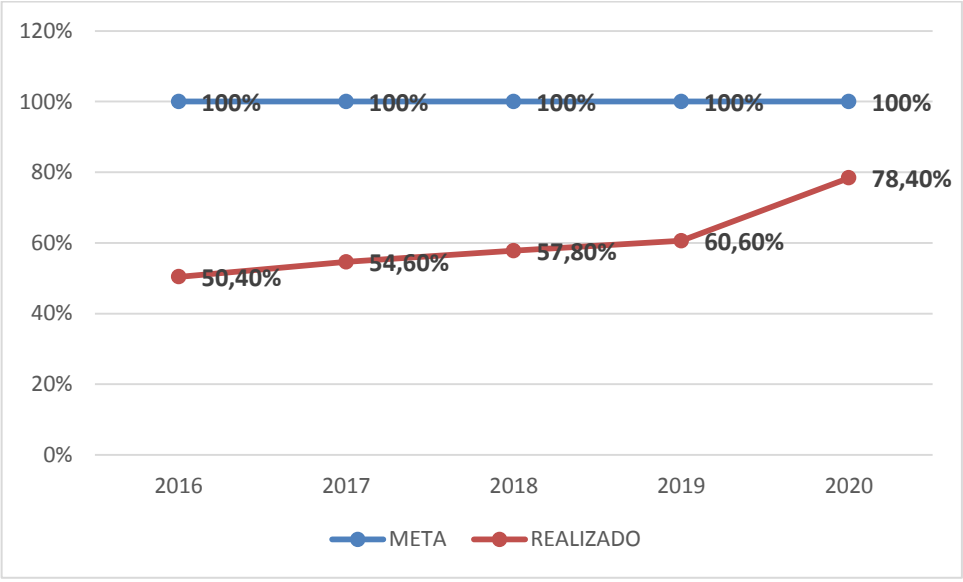


Gráfico 71: Indicador 15D Proporção de docências do ensino médio com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam

Fonte: Indicadores Educacionais – INEP (2021b)
Elaboração: Equipe de fiscalização do TCEES

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

A qualidade da formação dos professores da Educação Básica, meta 15, apresentou melhora nos indicadores para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio em 2020, podendo essa meta ser atingida se mantida sua taxa de crescimento. No entanto, para a Educação Infantil[112] os resultados ainda estão muito distantes do previsto.

6.2.2 Conclusão do acompanhamento das metas do PEE

Indicadores que apontam o atingimento das Metas previstas no Plano Estadual de Educação – PEE ganham especial relevância considerando a vigência do plano, e prazo de cumprimento das metas, até 2025. Diante desta informação, os dados apresentados para o Espírito Santo apontam para um provável não cumprimento dessas metas dentro do prazo previsto, sendo necessárias ações adicionais nesse sentido.

Das metas de universalização do ensino analisadas, metas 1, 2, 3 e 4, com exceção das metas 2A e 4A, o atingimento do percentual previsto está longe de ser alcançado. A essa situação se soma o agravante da paralisação das atividades presenciais nas escolas em função da pandemia do Covid-19 que, conforme proc. TC 415/2021, causou um aumento do abandono escolar, o que impactará negativamente nos dados para os próximos anos.

Os resultados da meta 6, que trata do Ensino em Tempo Integral – ETI, podem ser relacionados à dificuldade de implementação do ETI por razões como os desafios impostos pela infraestrutura atual das redes públicas de ensino e seu financiamento, conforme apontado no proc. TC 1.405/2020, entre outros.

Quanto à qualidade do ensino, que se apresenta insatisfatória (Meta 7), também cabe a ressalva do impacto negativo da paralisação das atividades presenciais nas escolas, uma vez que a perda de aprendizagem ocorrida durante o período poderá trazer resultados abaixo do esperado (proc. TC 415/2021).

[112] Cabe destacar que a Educação Infantil é de competência exclusiva dos Municípios, podendo o Governo do Estado atuar apenas por meio de incentivos financeiros e técnicos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Por fim, a meta 15, que trata de formação dos professores da Educação Básica, com o reordenamento da rede e o fim da concorrência entre as redes municipais e estadual na oferta de vagas, há a possibilidade de melhoria dos indicadores.

6.3 Políticas de segurança pública

Ao longo das últimas décadas, o Brasil tem convivido com uma grave crise de violência sem conseguir implementar políticas que tenham sucesso na reversão dessa situação, com exceção de algumas unidades da federação ao longo desse tempo.

No estado do Espírito Santo, entre 1980 e 2010, ocorreu uma escalada de homicídios em velocidade duas vezes maior que a observada na média nacional. Entre 1993 e 2012, o estado esteve quase sempre entre os três mais violentos do país. A partir do ano de 2010, o Estado apresenta diminuição consistente na taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes, conforme se observa na Gráfico 72Gráfico 72: Taxa anual de Homicídios Dolosos por 100 mil habitantes no Espírito Santo de 2010 a 2021

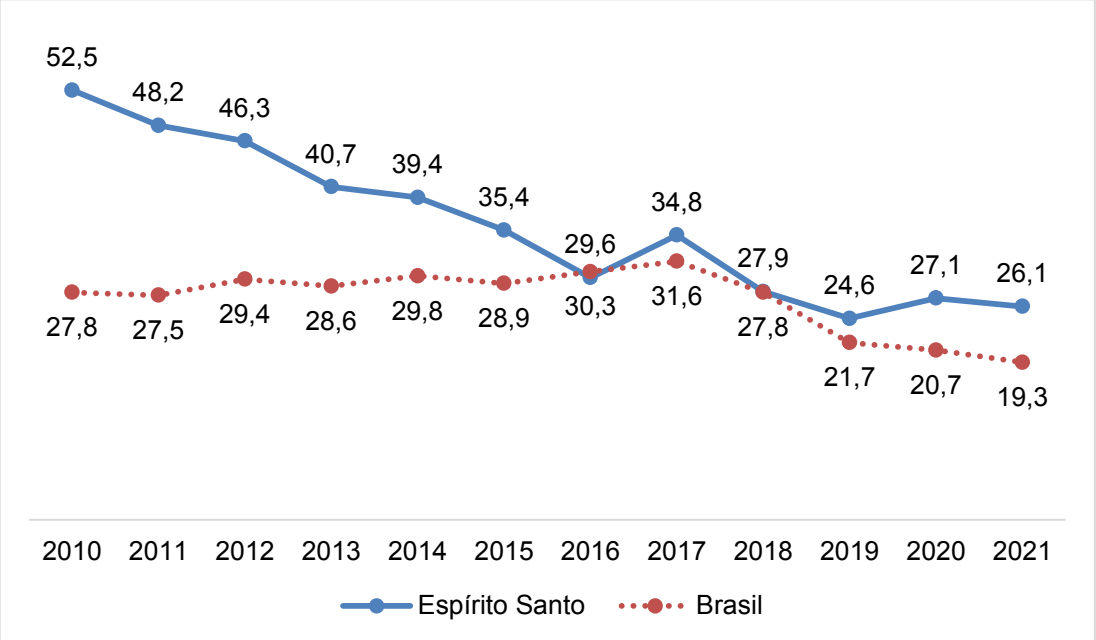


Gráfico 72: Taxa anual de Homicídios Dolosos por 100 mil habitantes no Espírito Santo de 2010 a 2021

Fonte: Elaboração NOPP (Dados do Espírito Santo: SESP/ES; Dados do Brasil 2010-2019: Atlas da Violência – IPEA; Dados do Brasil 2020-2021: G1[113]).

As duas exceções à queda no indicador são os anos de 2017, resultado da greve da Polícia Militar, e de 2020. A tendência de aumento no ano de 2020 foi observada de forma geral no Brasil.

Para um melhor entendimento do comportamento dos crimes violentos no ano de 2021, o Gráfico 73 presenta a evolução mensal do número de vítimas de Crimes Letais Intencionais[114] - CLI no Estado do Espírito Santo.

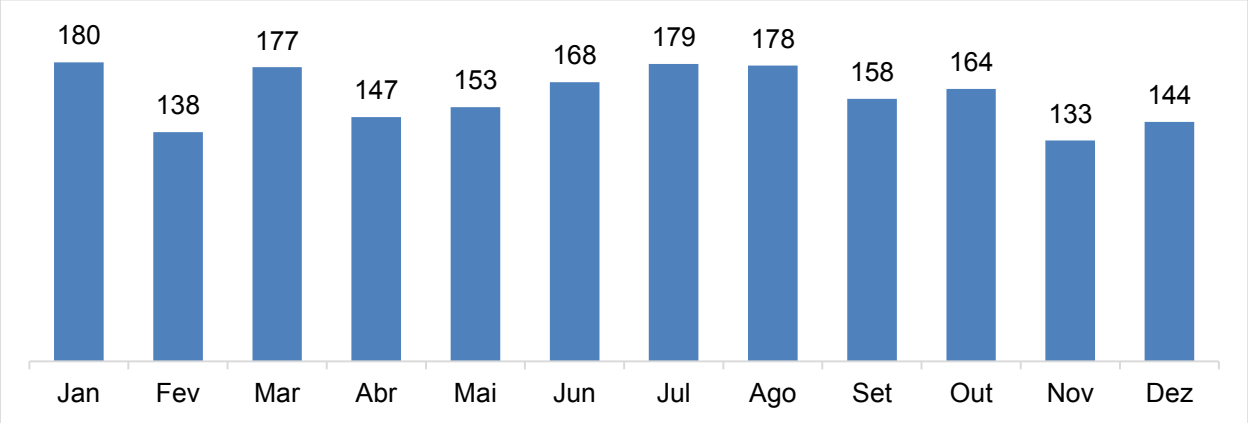


Gráfico 73: Número mensal de vítimas de Crimes Letais Intencionais no Espírito Santo em 2021

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados da SESP)

Importante destacar que o PPA 2020-2023 do estado apresenta a taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes como um indicador de resultado, mas não indica qual seria a meta a ser alcançada.

Em 2019, foi relançado o Programa Estado Presente, pelo Governo do Estado do Espírito Santo, que tem por objetivo “promover a articulação entre Secretarias e

[113] g1.globo.com/notícia/2021/02/12 e g1.globo.com/notícia/2022/02/21
[114] Somatórios dos incidentes de Homicídio Doloso, Latrocínio e Lesão Corporal Seguida de Morte.

Órgãos Projeto de Fiscalização do Estado, priorizando a implementação de ações e projetos voltados para o enfrentamento e a prevenção da violência"[115].

O Programa Estado Presente previu, para o ano de 2021, uma taxa de 23,9 homicídios por 100 mil habitantes. Como se observa, a meta não foi atingida (em 2021, a taxa foi de 26,1 homicídios por 100 mil habitantes).

O gráfico a seguir apresenta as metas de redução da referida taxa até o final do mandato do atual governo.

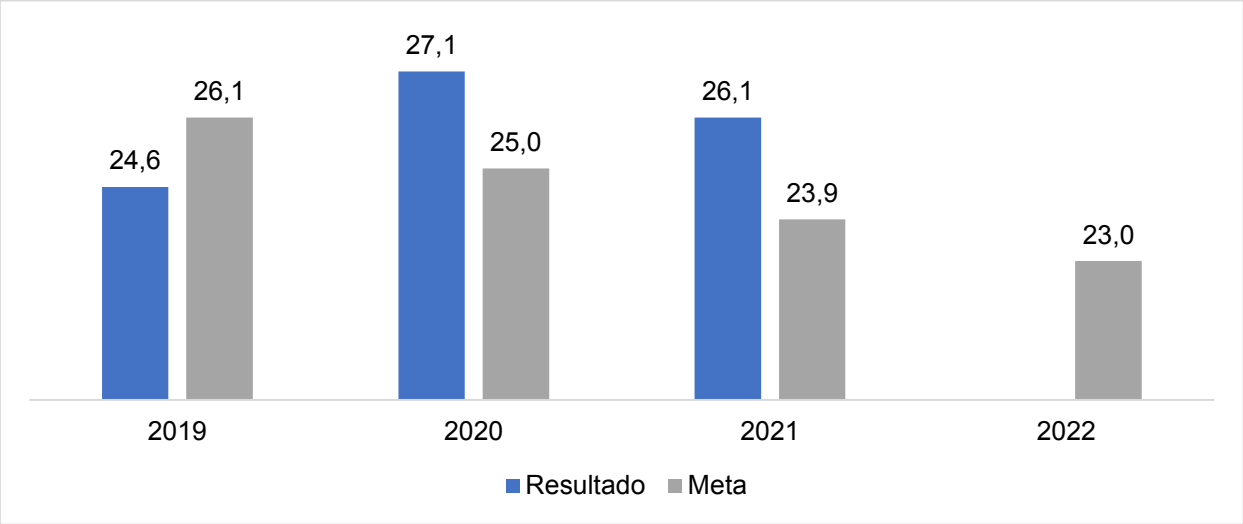


Gráfico 74: Indicador da Taxa de Homicídios Dolosos por 100 mil habitantes do Programa Estado Presente

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Manual do Programa Estado Presente).

Para fins de parâmetro sobre a situação do Espírito Santo no contexto nacional, é útil comparar as taxas de Mortes Violentas Intencionais[116] – MVI do estado com as taxas do Brasil e dos demais estados da região Sudeste. Tais comparações podem

[115] SESP. Manual Básico do Programa Estado Presente 2019 (1ª Edição). Disponível em: sesp.es.gov.br. Acesso em: 11 mai. 2021.

[116] Para o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos, conforme notas explicativas). Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. O número de policiais mortos já está contido no total de homicídios dolosos e é apresentado apenas para mensuração do fenômeno.

ser feitas, de forma confiável, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Pelo Gráfico 75, observa-se que o Brasil e os estados da região Sudeste vêm apresentando tendência de queda nas taxas de Mortes Violentas Intencionais por 100 mil habitantes. Contudo, no ano de 2020, Brasil e Espírito Santo apresentaram tendência e aumento, tendo inclusive o Espírito Santo ultrapassado o Rio de Janeiro.

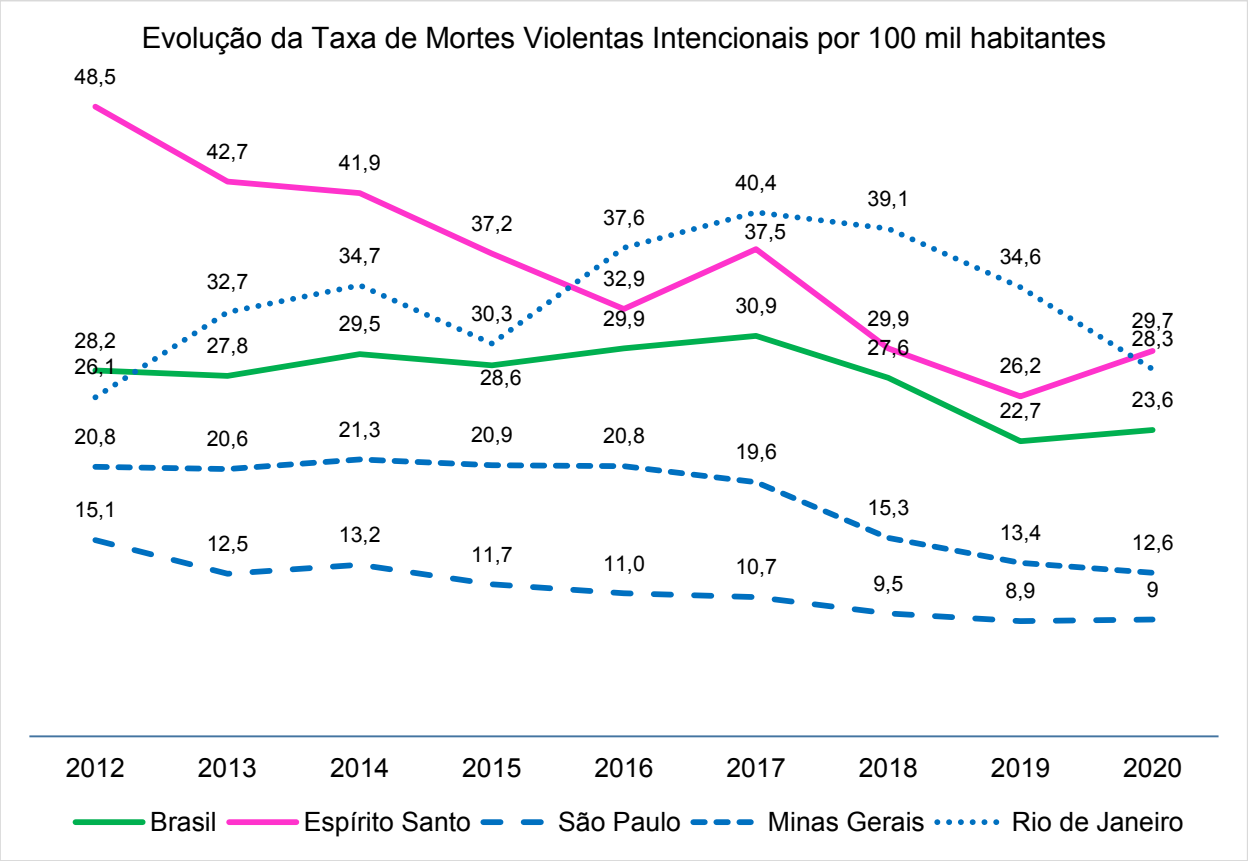


Gráfico 75: Evolução da Taxa de Mortes Violentas Intencionais por 100 mil habitantes nos Estados da região Sudeste e no Brasil

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021)

Um dos primeiros passos no estabelecimento de ações focalizadas é compreender as regiões que apresentam maiores índices de violência. Conforme se observa pela Tabela 30, geralmente o maior número absoluto ocorre em municípios com

população maior. Entretanto, proporcionalmente à população, as maiores taxas tendem a ocorrer nos municípios pequenos.

Tabela 30 - Número absoluto e taxa por 100 mil habitantes de vítimas Crimes Letais Intencionais por município (2021)[117]

Município	População 2021	Número de Vítimas	Taxa por 10 mil hab
São Domingos do Norte	8.735	12	13,7
Conceição da Barra	31.479	35	11,1
Mucurici	5.468	6	11,0
Pinheiros	27.601	30	10,9
Sooretama	31.278	32	10,2
Presidente Kennedy	11.741	12	10,2
Boa Esperança	15.146	15	9,9
Jaguaré	31.589	30	9,5
Águia Branca	9.621	9	9,4
Mantenópolis	15.653	14	8,9
Nova Venécia	50.751	44	8,7
Rio Novo do Sul	11.630	10	8,6
Ibatiba	26.762	23	8,6
Vila Valério	14.065	12	8,5
Anchieta	30.285	25	8,3
Ibitirama	8.830	7	7,9
Rio Bananal	19.398	15	7,7
Vila Pavão	9.280	7	7,5
Itapemirim	34.957	26	7,4
Santa Leopoldina	12.171	9	7,4
São Gabriel da Palha	39.085	28	7,2
Pedro Canário	26.575	19	7,1
João Neiva	16.774	11	6,6
Fundão	22.379	14	6,3
Ecoporanga	22.748	14	6,2
Linhares	179.755	107	6,0
Dores do Rio Preto	6.793	4	5,9
Marechal Floriano	17.141	10	5,8
Mimoso do Sul	26.079	15	5,8
São Mateus	134.629	77	5,7
Jerônimo Monteiro	12.336	7	5,7
Brejetuba	12.450	7	5,6
Afonso Cláudio	30.326	17	5,6
Domingos Martins	34.120	19	5,6
Água Doce do Norte	10.801	6	5,6
Iúna	29.417	16	5,4
Governador Lindenberg	13.047	7	5,4
Apiacá	7.542	4	5,3
Montanha	18.954	10	5,3

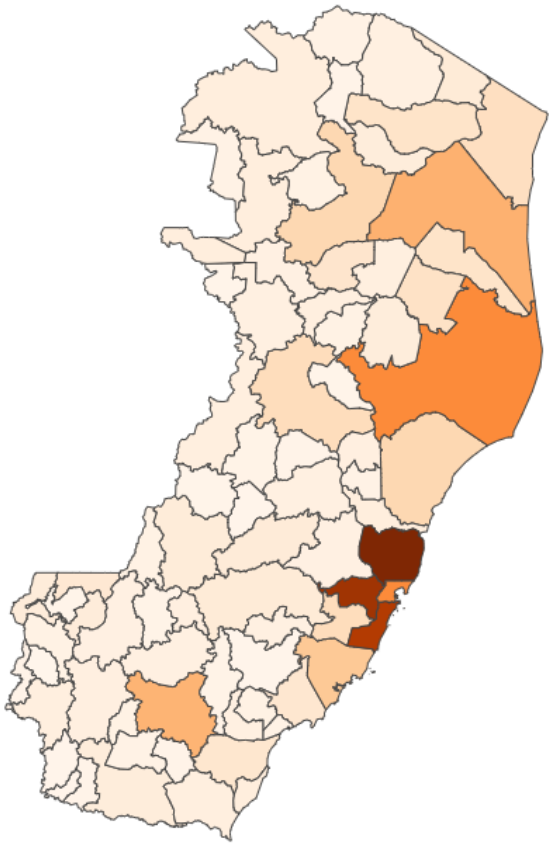
Município	População 2021	Número de Vítimas	Taxa por 10 mil hab
Muniz Freire	17.176	9	5,2
Ponto Belo	8.016	4	5,0
Iconha	14.083	7	5,0
Cariacica	386.495	188	4,9
Ibiraçu	12.701	6	4,7
Viana	80.735	38	4,7
Guarapari	128.504	59	4,6
Santa Maria de Jetibá	41.588	18	4,3
Pancas	23.426	10	4,3
Venda Nova do Imigrante	26.204	11	4,2
Aracruz	104.942	44	4,2
Santa Teresa	23.853	10	4,2
Serra	536.765	210	3,9
Conceição do Castelo	12.887	5	3,9
Muqui	15.602	6	3,8
Baixo Guandu	31.263	12	3,8
Guaçuí	31.372	12	3,8
Alto Rio Novo	7.911	3	3,8
Alegre	29.869	11	3,7
Itaguaçu	13.982	5	3,6
Marataízes	39.259	14	3,6
Cachoeiro de Itapemirim	212.172	75	3,5
Vila Velha	508.655	177	3,5
Atílio Vivácqua	12.270	4	3,3
São Roque do Canaã	12.602	4	3,2
Barra de São Francisco	45.301	14	3,1
Colatina	124.283	38	3,1
Vitória	369.534	107	2,9
Laranja da Terra	10.919	3	2,7
Piúma	22.388	6	2,7
Castelo	37.956	10	2,6
Divino de São Lourenço	4.236	1	2,4
Vargem Alta	21.778	5	2,3
Marilândia	13.091	3	2,3
Irupi	13.672	3	2,2
Bom Jesus do Norte	9.988	2	2,0
Itarana	10.433	2	1,9
São José do Calçado	10.536	2	1,9
Alfredo Chaves	14.670	2	1,4

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados da SESP)

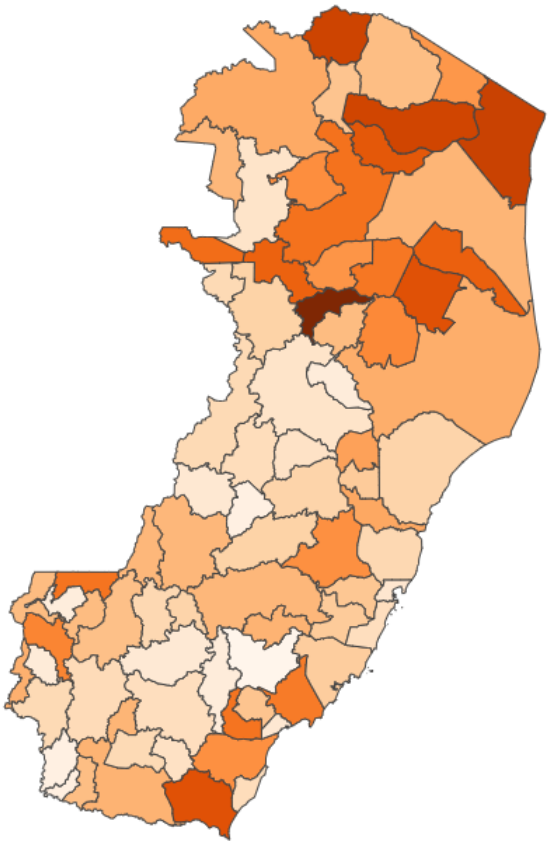
[117] Em 14 casos, não houve identificação do município.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Do ponto de vista regional, como se observa pelo Mapa 1, os maiores números absolutos encontram-se na região Metropolitana, enquanto os maiores índices relativos se dão nas regiões Norte e Sul do Estado (Mapa 2).



Mapa 1. Intensidade do número absoluto de vítimas de CLI por município (2021)



Mapa 2. Intensidade do número de vítimas de CLI por 10 mil habitantes por município (2021)

No que se refere ao perfil das vítimas, a maior parte dos óbitos por homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte se deu entre os homens (Gráfico 76) jovens, entre 15 e 29 anos (Gráfico 77), de cor/raça parda (Gráfico 78).

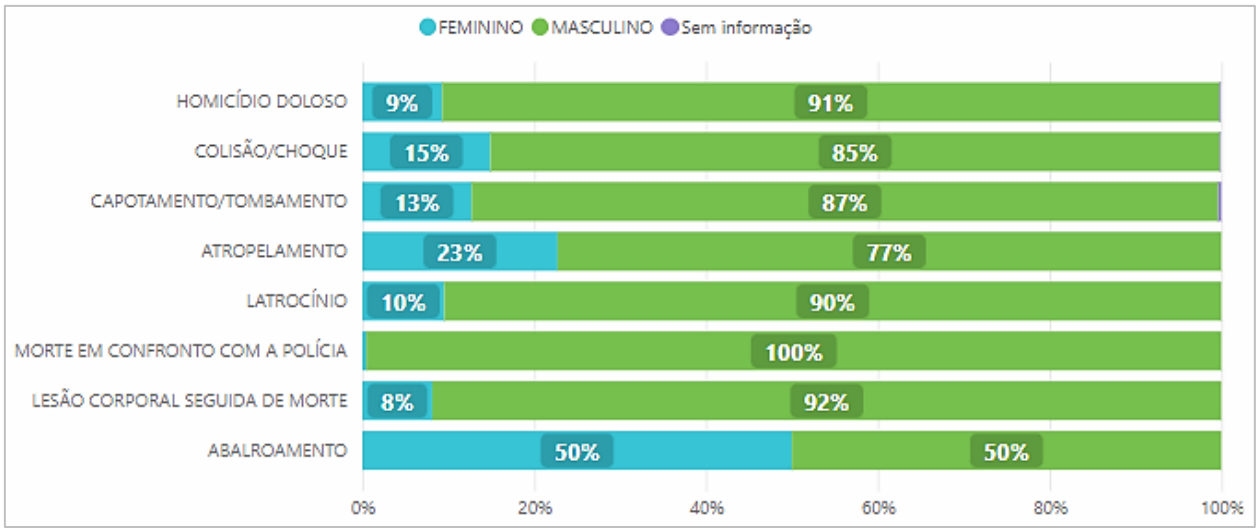


Gráfico 76: Distribuição de vítimas de ocorrências letais por sexo e tipo de incidente (2021)

Fonte: ISJN (Observatório da Segurança Cidadã)

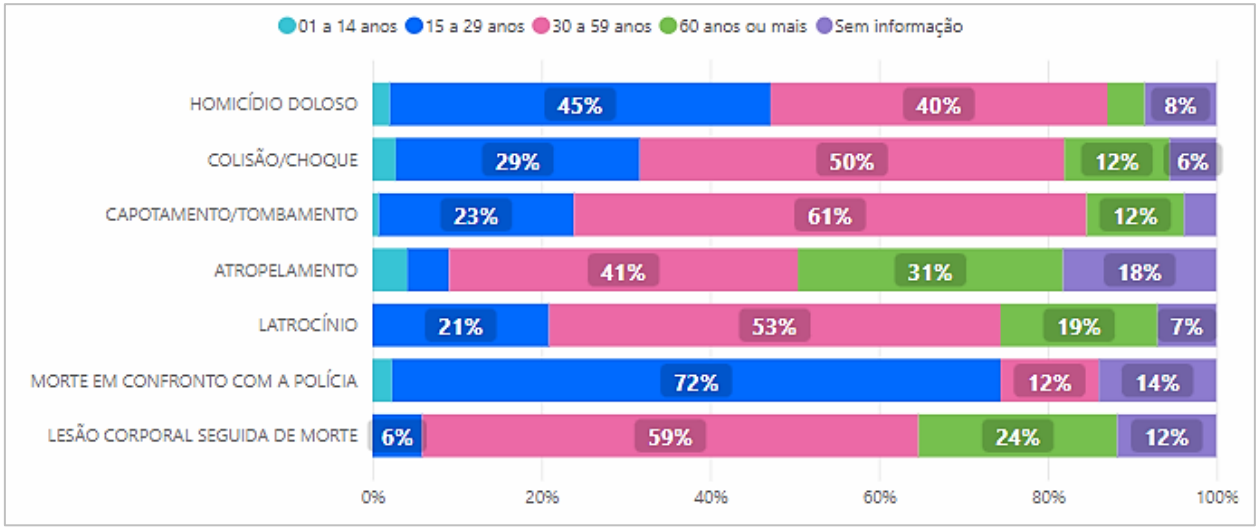


Gráfico 77: Distribuição de vítimas de ocorrências letais por faixa etária e tipo de incidente (2021)

Fonte: ISJN (Observatório da Segurança Cidadã)

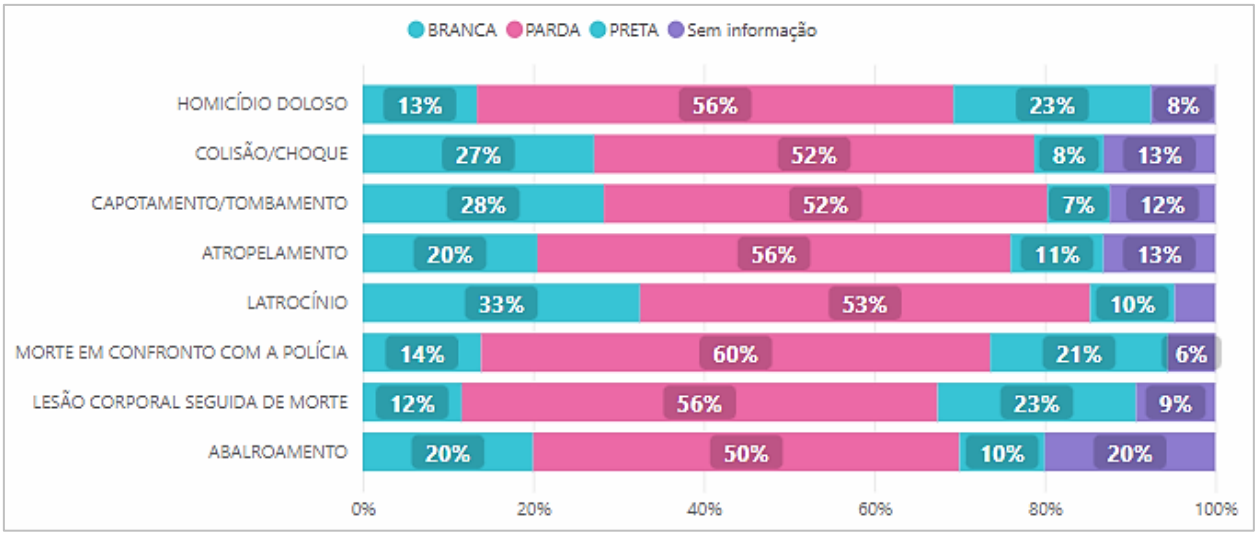


Gráfico 78: Distribuição de vítimas de ocorrências letais por cor/raça e tipo de incidente (2021)

Fonte: ISJN (Observatório da Segurança Cidadã)

Conforme exposto nesta seção, os indicadores apontam que o Espírito Santo ainda não conseguiu deixar a condição de Estado da Federação com altos índices de violência.

Dado que a violência é um fenômeno multifatorial, é preciso avançar nas políticas intersetoriais de combate à criminalidade e à vulnerabilidade social e de educação e geração de empregos, entre outras.

Os dados aqui apresentados pintam somente um quadro geral sobre as principais dimensões temporais, geográficas e sociais da violência, em especial no ano de 2021. Mas, somente uma análise aprofundada de dados quantitativos e qualitativos, a partir de recortes mais detalhados, poderá indicar aos gestores quais, onde e quanto as ações de combate à violência precisam ser implementadas. Assim espera-se que o estado tenha sucesso na execução de políticas efetivas de combate à violência com base em evidências.

7. FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

Após identificar a existência de obras paralisadas no estado do Espirito Santo, por meio do levantamento realizado em 2020 (Relatório de Levantamento 9/2020-7), no proc. TC 707/2020, o TCEES providenciou no exercício sob análise, trabalho de acompanhamento das principais obras de edificações paralisadas, selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade e risco, conforme registros feitos no âmbito do proc. TC 1.383/2021 (Relatório de Acompanhamento 18/2021-4).

O trabalho de abrangência estadual e municipal, visava verificar quais são os planejamentos das unidades gestoras para as obras paralisadas, as medidas para evitar suas depreciações e a possibilidade de retomada, seguindo critérios estabelecidos no proc.TC 5.303/2016.

Para a fiscalização, com base nos critérios de relevância, materialidade e risco, foram selecionadas **duas** unidades gestoras estaduais (Instituto de Obras Públicas do Estado do Espírito SantoIopes - Iopes e Ministério Público do Estado do Espírito Santo - MPES); e **cinco** municipais (Prefeitura Municipal de Cariacica, Prefeitura Municipal de Vitória, Prefeitura Municipal de Anchieta, Prefeitura Municipal de Itapemirim e Prefeitura Municipal de Aracruz), que resultaram na seleção de **14 obras paralisadas**, no valor total contratado que soma **R$ 172.557.087,34**.

Para efeito de análise das contas do governador, trata-se a seguir tão somente da situação encontrada no âmbito estadual, sob a responsabilidade do Poder Executivo.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Quadro 4 – Obras de edificações paralisadas, selecionadas no âmbito do Poder Executivo estadual

Unidade Gestora	Contrato Ano	Objeto	Pago (%)	Total Contratado (R$)
Iopes	12/2013	Contratação de empresa para execução de obras de conclusão da construção do empreendimento Cais das Artes, no município de Vitória/ES.	59,57%	127.368.360,18
	27/2009	Obras de reconstrução da EEEFM Aflordizio Carvalho da Silva - Vitoria – ES.	59,00%	10.860.733,43
	12/2018	Conclusão da reforma e ampliação da EEEFM João Crisóstomo Belesa/Cariacica-ES.	67,64%	4.330.621,26
	35/2013	Contratação de empresa para execução de obras de reforma e ampliação dos alojamentos masculino e feminino e construção de pista de atletismo no Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Polícia Militar do estado do ES, no município de Cariacica/ES.	39,47%	2.514.620,22
Total				145.074.335,09

Fonte: proc. TC 1.383/2021

Para cumprimento do objetivo da fiscalização, foram expedidos ofícios de requisição de documentos solicitando que fossem encaminhados documentos que demonstrassem que foram avaliadas a possibilidade de retomada das obras ou a elaboração de justificativa tecnicamente fundamentada para a não retomada.

Após análise dos documentos e justificativas encaminhadas pelos gestores, consubstanciadas no capítulo 3 do relatório do levantamento, concluiu-se que o contrato 35/2013, acerca das obras de reforma e ampliação no CFA da Polícia Militar do estado do ES, sob responsabilidade do Iopes, não caracteriza parcela de obra paralisada que careça de impulsos para sua retomada. Além disso, entendeu-se que os contratos 12/2018 e 27/2019, ambos sob a responsabilidade do Iopes, caracterizam parcela de obra paralisada, porém a unidade gestora já está realizando ações necessárias à sua retomada, que ainda não se concretizou, devendo ser objeto de monitoramento futuro.

Por outro lado, a fiscalização identificou que o contrato 12/2013, acerca das obras de conclusão da construção do empreendimento Cais das Artes em Vitória, caracteriza parcela de obra paralisada, cujo processo segue em tramitação no TCEES (proc. TC 1.383/2021).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Em decisão recente (Decisão TC 1.516/2022-9)[118], o TCEES, considerando a relevância material de cada empreendimento e o volume de recursos já investidos, determinou o desmembramento do processo original e a formação de novos processos - apartados, sendo um para cada obra paralisada, para garantir uma atuação mais célere e efetiva da Corte de Contas.

8. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO

Esta seção apresenta o resultado do monitoramento das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (proc. TC 4.021/2018) das Contas de 2017, listadas no **Apêndice 127/2022-4** (peça 132), do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (proc. TC 3.333/2020), relativo às Contas de 2019, listadas no **Apêndice 128/2022-9** (peça 133), bem como das deliberações do Parecer Prévio TC 84/2021 – Plenário (proc. TC 2.739/2021) das Contas de 2020, listadas no **Apêndice 129/2022-3** (peça 134).

Antes, porém, cabe ressaltar trecho do Parecer Prévio TC 50/2015 – Plenário (proc. TC 6.016/2016 – Prestação de Contas do Governador de 2014) sobre os institutos da “determinação” e da “recomendação”:

> A possibilidade de expedição de determinação aos gestores decorre do permissivo contido no disposto no art. 71, inciso X, da Constituição Estadual162 , por simetria ao disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, bem como, do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e vincula **obrigação concreta de fazer ou não fazer aos seus destinatários.**
>
> A possibilidade de o Tribunal de Contas determinar e assinar prazo aos órgãos e entidades para a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei **pressupõe a existência de situação concreta** que configure irregularidade, assim como deve ser essa passível de regularização.
>
> Convém ressaltar que este é o fundamento jurídico que repele a produção de determinações genéricas, assim como que não autoriza o Tribunal a se imiscuir no processo legislativo de cada ente. Além disso, também afasta o exercício do controle de legalidade ou constitucionalidade in abstrato, que somente poderá ser viabilizado por esta Corte de forma incidental, na apreciação de processos que contemplam casos concretos.

[118] Decisão 1.516/2022-9, disponível no portal do TCEES , a partir da consulta do proc. TC 1.383/2021.

> As recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas objetivam o aprimoramento do desempenho da gestão dos recursos públicos e a contribuição para as boas práticas administrativas dos órgãos e Entidades Jurisdicionados, nos moldes do art. 206, § 2º, c/c art. 329, § 7º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, não vinculando obrigações concretas aos seus destinatários.

Na mesma linha, destaca-se o posicionamento da área técnica no proc. TC 6.290/2016 (recurso das contas de 2015), acatado pelo Relator e Plenário, quanto às recomendações do TCEES que não obrigam o jurisdicionado, conforme Parecer Prévio TC 90/2017 – Plenário:

> Há que se ratificar que as "Recomendações" constantes do Parecer Prévio não vinculam o gestor, possuindo caráter meramente de orientação, incapazes de alcançar a esfera jurídica do jurisdicionado, a quem cabe avaliar a conveniência e oportunidade de adotá-las.
>
> Nesse contexto, as "Recomendações" não ensejam modificação nos termos propostos, já que não se revelam compulsórias ao destinatário (...)

Assim, considerando inclusive o que estabelece o §1º do art. 2º da Resolução TC 278/2014[119], foi realizado durante o exercício 2021, o monitoramento apenas das deliberações remanescentes, caracterizadas como "Determinações", relativas às Contas de 2017, 2019 e 2020.

8.1 Contas de 2017

Das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017) **Apêndice 127/2022-4** (peça 132), observou-se que **para monitorar no exercício de 2021** restou apenas o **item 1.2.4**, originariamente uma determinação, mas que, posteriormente, foi convertida em recomendação, de acordo com o Acórdão TC 1.546/2020 – Plenário.

Assim, por se tratar de uma recomendação a título de orientação, no sentido de cumprimento de normas, sem prazo fixo para adoção de medidas saneadoras e que

[119] Resolução TC 278/2014
Art. 2º (...)
§ 1º Não será objeto de monitoramento a deliberação que não explicite as providências a serem adotadas pelo gestor ou sucessor, bem assim aquela que determinar genericamente o cumprimento de normas ou que deixe de fixar prazo para adoção de medidas com vistas a solucionar o problema apontado.

não obriga o gestor, considera-se como uma deliberação NÃO monitorável, conforme estabelece o §1º do art. 2º da Resolução TC 278/2014.

Aproveita-se também para registrar, que a deliberação descrita no **item 1.2.1**, Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (contas de 2017), com monitoramento previsto para 2022, foi devidamente analisada nos autos TC 754/2021-5 e teve seu monitoramento encerrado por meio do Acórdão TC 626/2022-3.

Dito isso, é possível observar que das deliberações previstas no Parecer Prévio TC 52/2018, resta pendente de monitoramento futuro o **item 1.2.3**.

Quadro 5 - Resultado do monitoramento das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 52/2018 (Contas de 2017)

Contas de 2017 Deliberação doParecer Prévio TC 52/2018	Resultado da análise nas Contas de 2020 Parecer Prévio 84/2021	Análise nestes autos
1.2.1 - determinação	monitorar no exercício de 2022	monitoramento encerrado – Acórdão TC 626/2022-3
1.2.3 - determinação	monitorar no exercício de 2022	-
1.2.4 – recomendação	monitorar no exercício de 2021	não monitorável - finalizar

8.2 Contas de 2019

Das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (Contas de 2019) **Apêndice 128/2022-9** (peça 133), observou-se que após a reforma produzida em sede de Recurso de Reconsideração (proc. TC 4.645/2020) com a emissão do Parecer Prévio 88/2021-1 de 7/10/2021, as determinações então previstas nos itens 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5 e 1.26, foram transformadas em recomendações e mantidas todas as demais deliberações, que no caso, já se tratavam de meras recomendações.

Nesse sentido, por se tratar de recomendações com caráter meramente de orientação, sem prazo fixo para adoção de medidas saneadoras e que não obrigam o gestor, considera-se como NÃO monitorável as deliberações originariamente previstas no Parecer Prévio TC 72/2020, conforme estabelece o §1º do art. 2º da Resolução TC 278/2014.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Quadro 6 - Resultado do monitoramento das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 72/2020 (Contas de 2019), após monitoramento nas Contas 2020 e Recurso nos autos TC 4.645/2020, por meio do Parecer Prévio 88/2021.

Contas de 2019 Deliberação do Parecer Prévio TC 72/2020	Resultado (no proc. Recurso 4.645/2020 - PP 88/2021-1 de 7/10/2021)	Análise nestes autos
1.2.1 - determinação	recomendação, conf. item 1.3.1 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.2.2 - determinação	recomendação, conf. item 1.3.2 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.2.3 - determinação	recomendação, conf. item 1.3.3 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.2.4 - determinação	recomendação, conf. item 1.3.4 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.2.5 - determinação	recomendação, conf. item 1.3.5 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.2.6 - determinação	recomendação, conf. item 1.3.6 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.3.1 – recomendação (*)	mantida recomendação, conf. Item 1.3.7 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.3.2 – recomendação (*)	mantida recomendação, conf. Item 1.3.8 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.3.3 – recomendação (*)	mantida recomendação, conf. Item 1.3.9 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.3.4 – recomendação (*)	mantida recomendação, conf. Item 1.3.10 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.3.5 – recomendação (*)	mantida recomendação, conf. Item 1.3.11 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.3.6 – recomendação (*)	mantida recomendação, conf. Item 1.3.12 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.3.7 - recomendação	mantida recomendação, conf. Item 1.3.13 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.3.8 - recomendação	mantida recomendação, conf. Item 1.3.14 do PP 88/2021-1	Não Monitorável
1.9 – recomendação (*)	mantida recomendação, conf. Item 1.8 do PP 88/2021-1	Não Monitorável

Nota (*): As deliberações 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6 e 1.9, embora tenham sido mencionadas no Parecer Prévio 88/2021, de 7/10/2021 (Recurso) elas já haviam sido analisadas em data anterior nos autos das Contas 2020 e consideradas finalizadas, conforme se verifica no Parecer Prévio 84/2021 de 30/09/2021.

8.3 Contas de 2020

Das deliberações do Parecer Prévio TC 84/2021 – Plenário (Contas de 2020), proc. TC 2.739/2021-4, **Apêndice 129/2022** (peça 134), observou-se que para monitorar no exercício sob análise, restou apenas o **item 1.2.1**, que trata de determinação de providências acerca do tema “Equilíbrio do ES-Previdência”.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Conforme registros feitos no item 5 do Relatório de Acompanhamento 5/2022-5, proc. TC 939/2022-4, essa determinação foi oriunda das divergências entre as provisões matemáticas previdenciárias constantes na avaliação atuarial e as registradas na contabilidade do IPAJM e, consequentemente, na consolidação das contas do Estado. Basicamente, o IPAJM, em desconformidade com a IPC 14 e o MCASP, registrava em conta redutora das provisões matemáticas do Fundo Financeiro o ativo do plano, resultando em um "*bis in idem*" do saldo desse grupo de contas. Foi verificado que o saldo das provisões do Fundo Financeiro e do Fundo dos Militares é idêntico ao ativo garantidor dos respectivos planos e que os registros contábeis estão em conformidade com a avaliação atuarial. ,

Assim, se concluiu pelo **cumprimento** da determinação exarada no **item 1.2.1** do Parecer Prévio 84/2021**,** constante nos autos do proc. TC 2.739/2021-1.

As demais deliberações registradas no referido parecer prévio versam sobre recomendações a título de orientação, sem prazo fixo para adoção de medidas saneadoras e que não obrigam o gestor, ou seja, deliberações NÃO monitoráveis, conforme estabele o §1º do art. 2º da Resolução TC 278/2014.

Quadro 7 - Resultado do monitoramento das deliberações do Parecer Prévio TC 84/2021 (Contas de 2020)

Contas de 2020 - Deliberação do Parecer Prévio TC 84/2021		Análise nestes autos
1.2.1	determinação	Cumpriu (conf. proc. TC 939/2022-4), RA 5/2022-5, em anexo – **Anexo 3.092/2022-1**, peça 136.
1.3.1	recomendação	não monitorável
1.3.2	recomendação	não monitorável
1.3.3	recomendação	não monitorável
1.3.4	recomendação	não monitorável
1.3.5	recomendação	não monitorável
1.3.6	recomendação	não monitorável
1.3.7	recomendação	não monitorável
1.3.8	recomendação	não monitorável
1.3.9	recomendação	não monitorável
1.3.10	recomendação	não monitorável
1.3.11	recomendação	não monitorável

1.3.12	recomendação	não monitorável
1.3.13	recomendação	não monitorável
1.3.14	recomendação	não monitorável

Feito o registro dos monitoramentos das deliberações remanescentes das Contas de 2017, 2019 e 2020, observa-se que resta passível de monitoramento futuro (exercício de 2022) apenas o item **1.2.3**, relativo à determinação constante do **Parecer Prévio 52/2018** (Contas de 2017)[120]. Conclui-se, assim, por certificar a finalização do monitoramento das demais deliberações.

9. OPINIÕES E CONCLUSÃO

A presente instrução técnica conclusiva analisa as contas do governador do exercício de 2021, sob responsabilidade do Senhor Governador José Renato Casagrande, em face da competência do TCEES de exercer o controle externo das contas do chefe do Poder Executivo estadual (art. 71, I, e art. 75 da CFRB; art. 71, I, da CE; art. 1º, II, da LC Estadual 621/2012; e art. 1º, II, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES). Servirá para subsidiar o voto do Relator, o parecer do Ministério Público de Contas e a apreciação pelo Plenário (arts. 113 a 118 do RITCEES), essa formalizada em parecer prévio a ser encaminhado à Assembleia Legislativa para julgamento (art. 74 da LC Estadual 621/2012).

As contas prestadas pelo governador à Assembleia Legislativa foram encaminhadas ao Tribunal de Contas em 19/05/2022 (protocolo TC 9.636/2022-3), cumprindo os requisitos legais e regulamentares relativos à sua formalização (art. 106, *caput*, do RITCEES), conforme **Análise Inicial de Conformidade 1/2022-7**, constante nestes autos (peça 67). As contas abrangeram a totalidade do exercício financeiro de 2021 (art. 105, §1º, do RITCEES) e consistem no Balanço Geral do Estado e nos

[120] Parecer Prévio 52/2018 – **Contas do governador 2017** (proc. TC 4.021/2018)
Item **1.2.3** – Determinação: Ao IPAJM e à Sefaz, para que somente efetuem o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 09 e Parecer Consulta TC 5/2015 – Plenário, a ser providenciado no próximo planejamento governamental (subseção 5.3.2.1 do Relatório Técnico 00116/2018-8).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

documentos e informações exigidos em ato normativo desta Corte (art. 105, §3º, do RITCEES), notadamente a Instrução Normativa TC 68/2020.

A instrução técnica conclusiva, reproduzindo o relatório, seguiu estruturado em seções, apresentando: o perfil socioeconômico do estado do Espírito Santo (seção 1); conjuntura econômica prevalecente no ano de 2021, no país e no mundo, bem como as principais variáveis das finanças públicas que impactaram a gestão financeira e orçamentária do estado (seção 2); conformidade da execução orçamentária e financeira abrangendo os instrumentos de planejamento orçamentário, gestão orçamentária, orçamento fiscal e da seguridade social, orçamento de investimento, gestão financeira e fiscal, gestão de recursos humanos, gestão previdenciária, renúncia de receitas, controle interno, riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (seção 3); resultados e as conclusões da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (seção 4); avaliações sobre o enfrentamento da calamidade pública, em função da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, com ênfase nas autorizações de despesa e seus efeitos sociais e econômicos (seção 5); resultado da atuação governamental nas políticas públicas de saúde, educação e segurança (seção 6); resultado dos acompanhamentos das obras paralisadas (seção 7); e por fim, monitoramento das deliberações dos Pareceres Prévios anteriores (seção 8).

A seguir, apresenta-se uma sinopse da análise desenvolvida em cada seção, acompanhada das opiniões técnicas necessárias à emissão do Parecer Prévio por parte do TCEES:

A análise da **conjuntura econômica, orçamentária e financeira** de 2021 (seção 2), mostrou que a economia do estado do Espírito Santo seguiu a tendência de recuperação nacional e cresceu +6,7% (estimativa) em 2021 em decorrência da retomada e a reabertura das atividades econômicas em 2021, viabilizadas pelas flexibilizações das medidas restritivas contra a Covid-19 devido ao avanço no calendário de vacinação e melhoras no quadro epidemiológico. Contudo, a alta de preços também atingiu o estado e o IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu +11,5% em 2021. A taxa de desocupação no Espírito Santo foi estimada em 9,8%, registrando decréscimo de -3,6 p.p. em relação a 2020. A gestão fiscal do Governo do Espírito Santo garantiu mais um ano com resultado primário

positivo, importante indicador da capacidade do ente de arcar com os juros da dívida consolidada e, no longo prazo, garantir sua solvência. Além do que, mais uma vez, o estado do Espírito Santo alcançou nota A na Capag, importante indicador usado pela União na concessão ou não de aval para a realização de operações de crédito.

Na avaliação da **conformidade da execução orçamentária e financeira** (seção 3), que abrangeu os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) ficou constatado, entre outras coisas, que os programas executados no orçamento do exercício foram previstos no PPA 2020/2023, e que o total empenhado de R$ 11,20 bilhões (execução) dos programas definidos como prioritários representou 78% da despesa autorizada. A LOA para o exercício financeiro de 2021, inicialmente, estimou a receita em R$ 18,90 bilhões, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social. A previsão inicial foi alterada adicionando-se o montante de R$ 1,19 bilhão, resultando em uma receita atualizada de R$ 20,09 bilhões. Sendo que a receita total realizada no exercício alcançou o montante de R$ 20,07 bilhões, representando 106,15% da previsão inicial (subseção 3.2.1.1).

Já em relação à despesa, a LOA no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em R$ 18,90 bilhões, incluindo a Reserva do RPPS no valor de R$ 385,09 milhões e a Reserva de Contingência no valor de R$ 290,00 milhões. As alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para R$ 23,80 bilhões, representando um aumento de 25,93%, ou seja, R$ 4,90 bilhões, sendo R$ 4,80 bilhões de créditos suplementares e R$ 106,17 milhões de créditos especiais. Observou-se que a despesa executada alcançou o montante de R$ 18,76 bilhões, representando 80,12% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS). Não foram identificadas evidências da realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedessem os créditos orçamentários ou adicionais e da execução de despesas sem o prévio empenho. E, por fim, foi obsevado superávit na execução orçamentária no valor de R$ 1,30 bilhão de reais (subseções 3.2.1.2 e 3.2.1.3).

Os saldo da rubrica caixa e equivalentes de caixa, ao final do exercício financeiro de 2021, totalizou R$ 7,90 bilhões, o que representa um crescimento de 26,94% em relação ao exercício anterior. A movimentação dos restos a pagar no exercício evidenciou uma inscrição de R$ 1,48 bilhão, valor este 43,21% maior quando

comparado ao exercício anterior, e no final do exercício fechou com um saldo de R$ 1,57 bilhão (subseção 3.3). Constatou-se o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em cumprimento ao art. 212, *caput*, da Constituição Federal, representada pelo montante de R$ 3,90 bilhões (aplicação de 25,85%). De igual forma, constatou-se a realização de despesas com a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício no montante de R$ 992,78 milhões, equivalente a 71,16% das Receitas do Fundeb, cumprindo a aplicação mínima de 70%, prevista no art. 212-A, XI, da Constituição Federal. Cumpriu também, com o percentual mínimo de 90%, no exercício, em relação à aplicação de recursos do Fundeb (subseção 3.4.4).

Em ações e serviços públicos de saúde foi aplicado o montante de R$ 2,18 bilhões, equivalente a 14,45% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, cumprindo a aplicação mínima de 12%. prevista no art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal, e no art. 6º, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012 (subseção 3.4.5). A despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de R$ 6,54 bilhões, equivalente a 34,81% 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. De igual modo, a despesa total com pessoal consolidada do Ente atingiu o montante de R$ 8,09 bilhões, equivalente a 43,06% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 60% previsto no art. 19, II, da LRF (subseção 3.4.7). Com base na disponibilidade de caixa e na inscrição em restos a pagar, constatou-se também, que do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros. (subseção 3.4.13).

Em relação à **gestão previdenciária** (subseção 3.6), a análise se dividiu entre o Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS) e o equilíbrio do Es-Previdência (Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário). Observou-se, entre outras coisas, que de acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2021, o FPS possui

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

um déficit atuarial de R$ 10,83 bilhões[121], que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente (3,41% maior, em valores atualizados, do que em 2020). No Fundo Financeiro, o déficit atuarial projetado na avaliação atuarial foi de R$ 33 bilhões (estável em relação a 2020). No Fundo Previdenciário, a remuneração dos investimentos foi de 1,21% no ano, muito abaixo do estabelecido na meta atuarial para o exercício, de 15,54% (IPCA + 5,00%).

No que tange aos **riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal** (subseção 3.9), foram abordados as questões envolvendo o preço do barril de petróleo, preço de outras commodities, desempenho do PIB, precatório da trimestralidade, legislação dos royalties (ADI 4917), Fundo de Proteção Social dos Militares, Fundo de oscilação de risco no Fundo Financeiro, rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário e a unidade gestora única de previdência. Por fim, (subseção 3.10) concluiu-se que foram observados, em todos os apectos 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 do Espírito Santo e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a LOA. Seguindo a instrução técnica com proposta para emitir opinião sem ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

A análise do **Balanço Geral do Estado** (seção 4) apresentou os resultados e as conclusões da auditoria financeira do BGE, referente ao exercício de 2021, que objetivou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2021. Feita a análise, a equipe concluiu pela opinião com ressalva:

> ... conclui-se que, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos no parágrafo "Base para a opinião com ressalva", não há conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis retromencionadas não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a

[121] Fundo de Proteção Social dos Militares apresentou déficit atuarial de R$ 10.827.084.382,00.

situação patrimonial consolidada do estado em 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2021.

Ocorrências que motivaram a opinião com ressalva: a) distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado; b) distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber oriundos de autos de infração de ICMS por competência, em valor não estimado; c) ausência de reconhecimento de apropriação de Férias por competência; d) ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis no Imobilizado; e) provisão da repartição de créditos tributários sem a dedução do ajuste para perdas (subseção 4.1.2). Por fim, seguiu o relatório e a presente instrução, com a proposta para que o TCEES emita opinião com ressalvas sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

A seção 5, por força do artigo 5º, inciso II, da EC 106/2020, tratou das autorizações de despesas relacionadas ao **enfrentamento da pandemia** e de seus efeitos sociais econômicos. Foram destinadas dotações ao enfrentamentamento da pandemia, no exercício de 2021, da ordem de R$ 1,40 bilhão, considerados os créditos orçamentários, adicionais e suplementares e especiais. Foram arrecadados um montante de R$ 360,88 milhões; e durante o exercício foram empenhadas despesas para o enfrentamento da pandemia em diversas unidades gestoras, totalizando R$ 1,38 bilhão, o equivalente a 7,38% do total de despesa empenhada pelo estado no exercício. Sendo, 68% em Saúde, 9% em Assistência Social, Transporte e Administração e 4% em outras funções de governo. Destaca-se também as ações do Governo do Estado na saúde (subseção 5.2), educação (subseção 5.3) e os impactos econômicos dos gastos governamentais durante a pandemia em 2021 (subseção 5.5). Por fim, seguindo o relatório e esta instrução técnica, com proposta para que o TCEES emita opinião sem ressalvas sobre as autorizações de despesas relativas ao enfrentamento da calamidade pública, mais precisamente quanto à abertura dos créditos adicionais, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

A seção 6 tratou do **resultado da atuação governamental** sob três enfoques: políticas públicas de saúde (subseção 6.1), políticas públicas de educação

(subseção 6.2) e políticas de segurança pública (subseção 6.3). Em saúde o destaque foi para a avaliação dos dados publicados no RAG-2021, acerca dos indicadores contidos no Sispacto 2017-2021, com ênfase aos relativos a: a) mortalidade prematura por DCNT; b) realização de exames citopatológicos; c) realização de mamografia bilateral de rastreamento; d) mortalidade infantil; e e) óbitos maternos. Em educação, o destaque ficou por conta do acompanhamento das metas do plano estadual de educação. E, em segurança pública, foram apresentados os resultados dos indicadores de violência no estado do Espírito Santo. A seção 7 destacou o trabalho do TCEES no acompanhamento das principais obras de edificações paralisadas, selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade e risco, conforme registros feitos no âmbito do proc. TC 1.383/2021. O processo segue em tramitação, com decisão recente (Decisão TC 1.516/2022-9), pelo desmembramento e formação de novos autos, em apartados, para garantir uma atuação mais célere e efetiva da Corte de Contas.

A seção 8 tratou do **monitoramento das deliberações remanescentes** das contas do governador de **2017** (Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, proc. TC 4.021/2018), das contas do governador de **2019** (Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, proc. TC 3.333/2020), bem como das deliberações das contas do governador de **2020** (Parecer Prévio 84/2021 – Plenário, proc. TC 2.739/2021. Após análise, restou consiganado nos autos (Quadro 5) que em relação às contas de 2017, segue passível de monitoramento futuro (2022), apenas a determinação constante do **item 1.2.3** do Parecer Prévio 52/2018, pois a deliberação do item 1.2.1 teve seu monitoramento encerrado com base no Acórdão TC 626/2022-3; e a deliberação do item 1.2.4, foi considerada não monitorável, por se tratar de recomendação com caráter meramente orientativo, sem estabelecer prazo para adoção de medidas saneadoras. De igual modo, as deliberações remanescentes, relativas às contas de 2019, Parecer Prévio TC 72/2020, descritas no Quadro 6, todas foram consideradas não monitoráveis. Em relação às contas de 2020, Parecer Prévio 84/2021, foi realizado o monitoramento da deliberação constante do item 1.2.1, nos autos TC 939/2022-4 (Relatório de Acompanhamento 5/2022-5), e lá, certificado seu cumprimento. Os demais itens, conforme Quadro 7, foram considerados não monitoráveis. Concluiu-se assim, por certificar a finalização do

monitoramento das deliberações remanescentes das contas de 2019 e 2020, ficando para monitoramento futuro (2022) o item 1.2.3, das contas de 2017.

Feita essa breve descrição do relatório, reproduzido nesta instrução técnica, o que se ressalta a seguir são as opiniões a serem emitidas pelo TCEES em seu Parecer Prévio:

i. Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com o objetivo de opinar sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do estado do Espírito Santo, foram analisados e consignados na seção 3, pontos de controle importantes acerca da gestão orçamentária, financeira, fiscal, recursos humanos e previdenciária, bem como sobre renúncia de receitas.

Após análise das evidências obtidas na referida seção, concluiu-se que foram observados, em todos os apectos 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 do Espírito Santo e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.

Nesse sentido, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalvas** sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

ii. Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

Em relação à opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo relativas ao exercício de 2021, concluiu-se que, exceto pelos efeitos das distorções descritas a seguir, não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do estado em 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

A descrição completa dos fundamentos que levaram à emissão da opinião modificada sobre as demonstrações contábeis consolidadas, encontra-se na subseção 4.2 da presente instrução. Distorções identificadas:

a) Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de ativo, em valor não estimado;
b) Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber oriundos de autos de infração de ICMS por competência, em valor não estimado;
c) Ausência de reconhecimento de apropriação de Férias por competência;
d) Ausência de posição patrimonial fidedigna e conciliada com saldos contábeis no Imobilizado;
e) Provisão da repartição de créditos tributários sem a dedução do ajuste para perdas.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião com ressalvas** sobre as demonstrações contábeis consolidadas do estado do Espírito Santo, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

iii. Opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia – EC 106/2020

Em cumprimento ao art. 5º, II, da EC 106/2020, e com base em dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do Estado e no Sigefes, a equipe realizou as análises devidas na abertura dos créditos adicionais relativos ao enfrentamento da calamidade pública, e constatou a observância dos critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo, conforme consignado na seção 5, da presente instrução; que contempla também, os recursos arrecadados, despesas executadas, aspectos econômicos, as ações do Governo do Estado e os efeitos sociais e econômicos da pandemia.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalvas** sobre as autorizações de despesas relativas ao enfrentamento da calamidade pública, mais

precisamente quanto à abertura dos créditos adicionais, no Parecer Prévio sobre as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2021.

Diante do exposto, considerando que restou consignado opinamento com ressalvas acerca das demonstrações contábeis consolidadas, propõe-se ao TCEES emissão de Parecer Prévio pela **aprovação das contas com ressalvas** referentes ao exercício de 2021.

10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Como registrado na seção anterior, propõe-se ao TCEES emissão de Parecer Prévio pela **aprovação das contas com ressalvas** referentes ao exercício de 2021, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande.

Ato contínuo, submete-se também à apreciação as seguintes proposições:

10.1 Recomendação

Considerando as análises consignadas na presente instrução técnica, em especial acerca do equilíbrio financeiro do ES-Previdência e dos resultados da auditoria financeira do Balanço Geral do Estado (BGE), referente ao exercício de 2021, propõe-se as recomendações a seguir, com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

> 10.1.1 Ao Estado, para que, por meio do IPAJM, SEP e Sefaz, sob a supervisão do sistema de controle interno, crie fundo de oscilação de riscos, com previsão na avaliação atuarial, a fim de manter nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir sua solvência (subseção 3.6.2.1);
>
> 10.1.2 À Sefaz, para que no exercício de sua competência de órgão responsável pela inscrição e controle da dívida ativa (LC 225/2002) e a Procuradoria Geral do Estado, a quem cabe a gerência da dívida ativa (LC 88/1996), em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP 8ª edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para

implementação dos critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, nos termos do Decreto 5089-R, 15 de fevereiro de 2022, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos (subseção 4.2.1);

10.1.3 À Sefaz, para que no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, adote os procedimentos necessários para que nas próximas demonstrações contábeis consolidadas a serem elaboradas e divulgadas, seja realizado o reconhecimento e a evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (item 3.4, parte I), Instrução de Pronunciamentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional – IPC 02 (itens 23 e 24), bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 4.2.2);

10.1.4 À Seag, Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, para que implementem ações objetivando implantação integral dos controles analíticos e contábeis de bens móveis e imóveis, bem como os procedimentos relativos ao reconhecimento e mensuração destes bens, e suas respectivas depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável, em conformidade com os preceitos do da MCASP 8ª ed., Parte II, item 5, NBC TSP 07 e Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8) subseção 4.2.3;

10.1.5 À Seger, para que na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA, estabeleça, por meio de portaria, a obrigatoriedade de utilização do módulo de bens imóveis por parte da Sesport, Sedu, Sesa, Fundo Estadual de Saúde, Sesp, PCES, PMES, Sejus e Fundo Previdenciário, nos termos do artigo 4º, parágrafo único do Decreto 2.340/2009 subseção 4.2.3;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

10.1.6 À Sefaz e Seger para que prossigam na adoção dos procedimentos para assegurar as apropriações por competência de férias a pagar, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) subseção 4.2.4;

10.1.7 À Sefaz para que no exercício de sua competência de órgão central de contabilidade do Estado providencie os meios necessários à obtenção dos relatórios a serem extraídos de seus sistemas de Tecnologia da Informação, a fim de providenciar a melhor estimativa contábil para a provisão da repartição de créditos tributários, nos termos do item 6.4 NBC TSP EC e do MCASP (8ª edição, item 9.6.1 da parte II) e uma melhor segregação entre circulante e não circulante nos termos da NBC TSP 11. E que, visando o aperfeiçoamento do controle interno, avalie a necessidade de se elaborar uma política contábil para a contabilização das provisões de repartições de créditos tributários, ou de uma rotina administrativa que inclua uma etapa de revisão ou aprovação para o adequado registro contábil (subseção 4.2.5);

10.1.8 À Seger, para que, enquanto órgão central do sistema de controle patrimonial, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, em conjunto com a **Semobi** e **DER**, adote os procedimentos necessários ao ingresso das obras concluídas / finalizadas, bem como a implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis de infraestrutura, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 8), e MCASP 8ª Edição (parte II, item 5.5), subseção 4.3.

10.2 Ciência

Considerando ainda as análises consignadas nos autos acerca da gestão orçamentária e renúncia de receitas, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TC 361/2022, propõe-se:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

10.2.1 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo e aos atuais responsáveis pela Sedurb e Sesa, da ocorrência registrada na subseção 3.2.2, como forma de alerta, para a necessidade de adotar medidas para garantir que suas estatais supervisionadas observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição da República, haja vista a realização de despesa acima da autorização legislativa (Tabela 10).

10.2.2 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.1, como forma de alerta, para necessidade de atender as exigências da IN 68/2020 desta Corte de Contas, especialmente quanto a apresentação de todas informações exigidas pelo LCARE e pelo DEMRE – Demonstrativo da Renúncia de Receitas;

10.2.3 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.1, como forma de alerta, para a obrigatoriedade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no momento em que propor projeto de lei que verse sobre a concessão ou ampliação de renúncia de receitas, inclusive para os programas de parcelamento incentivado, outrora nominado de Refis, os quais possuem natureza de renúncia de receita, caracterizando-se como anistia e não como transação tributária, em observância ao art. 113 do ADCT e a boa prática de planejamento da gestão fiscal, devendo ainda, incluir a respectiva estimativa na mensagem de encaminhamento ou anexa ao projeto de lei, a fim de dar a transparência que se exige na responsabilidade fiscal;

10.2.4 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias, as disposições pertinentes para concessão ou ampliação de novos benefícios de natureza tributária, assim como dispor no Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação das Renúncias de Receitas, a previsão de renúncia de todas as espécies de benefícios tributários praticados, previstos e pretendidos para o próximo exercício, atendendo aos requisitos do Manual de Demonstrativos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452

Fiscais, especialmente quanto ao montante estimado para renúncia fiscal, desenvolvendo as metodologias necessárias para apuração da estimativa da renúncia para cada espécie tributária;

10.2.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo Estadual, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar na próxima proposta de LOA o Demonstrativo exigido pelo art. 165, §6°, da CF e art. 150, §6°, da Constituição Estadual prevendo todos os benefícios de natureza tributária, assim como os benefícios de natureza financeira e creditícia, dando maior transparência ao planejamento das respectivas ações de governo;

10.2.6 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2.1, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar em futuro projeto de lei que institua ou amplie benefício de natureza tributária as respectivas medidas de compensação ou demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita tributária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

10.2.7 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2.2, como forma de alerta, para a necessidade de apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas – DEMRE informando todos os itens constantes da respectiva tabela, indicando em cada linha cada uma das espécies de benefícios fiscais concedidas, diferenciando cada critério concessivo de renúncia de receita existente, seja por contribuinte ou por produto, incluindo irrestritamente as disposições indicadas da legislação estadual nesta instrução, além de outras que não foram identificadas e os respectivos contribuintes beneficiários, nos termos no item 3.2 do Anexo II da Instrução Normativa 68/2020;

10.2.8 Dar ciência ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada na subseção 3.7.2.2, como forma de alerta, para a necessidade de aperfeiçoar o planejamento de forma a possibilitar o alcance das metas previstas nas

diretrizes orçamentárias quanto a execução final do montante dos benefícios concedidos pelo Estado do Espírito Santo.

Por fim, considerando o indicativo de vícios formais de inconstitucionalidades, registrado na subseção 3.7.1, em face da proposição das Leis Estaduais 11.246/2021, 11.483/2021, 11.473/2021, 11.233/2021, 11.331/2021 e 11.521/2021, pela falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos projetos de renúncia de receitas, que viola o art. 113 do ADCT, **sugere-se** ao TCEES:

> **Representar**, nos termos do art. 1°, XX, do Regimento Interno desta Corte de Contas, ao Procurador Geral da República e à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, a respectiva ilegalidade para que adotem as medidas que entenderem pertinentes, já que não cabe a esta Corte de Contas realizar controle abstrato de constitucionalidade de leis, atendendo a interpretação da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

Diante do exposto, apresenta-se ao Senhor Conselheiro Relator Sérgio Aboudib Ferreira Pinto a presente instrução técnica conclusiva sobre as contas do governador do estado do Espírito Santo, referentes ao exercício de 2021.

Vitória, 7 de junho de 2022.

Adécio de Jesus Santos
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Roberval Misquita Muoio
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 90EC8-29C59-09452