TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

Relatório Técnico 00039/2025-9

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04006/2025-7
Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador
Descrição complementar: RT - Contas do governador 2024
Exercício: 2024
Criação: 28/05/2025 16:57
Origem: NCCONTAS - Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo

Assinado por VINICIUS BERGAMINI DE PUPO 28/05/2025 18:41
Assinado por MARGARETH CARDOSO ROCHA MALHEIROS 28/05/2025 18:06
Assinado por FABIANO DE OLIVEIRA CRUZ 28/05/2025 17:58
Assinado por JADERVAL FREIRE JUNIOR 28/05/2025 17:54
Assinado por ROBERT LUTHER SALVIATO DETONI 28/05/2025 17:40
Assinado por FELIPE FONSECA SALERNO 28/05/2025 17:38
Assinado por ADRIANE DE PAIVA LIMA 28/05/2025 17:30
Assinado por GUSTAVO FRANCO CORREA HESPANHOL 28/05/2025 17:29
Assinado por ADECIO DE JESUS SANTOS 28/05/2025 17:02

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

RELATÓRIO TÉCNICO

CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCESSO:	**4.006/2025-7**
CONSELHEIRO RELATOR:	**Rodrigo Coelho do Carmo**
OBJETIVO:	**Apreciação e emissão de parecer prévio que subsidiará a Assembleia Legislativa do Estado no julgamento das contas do chefe do Poder Executivo**
EXERCÍCIO:	**2024**
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: 0D8EB-66071-A64E0

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, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), apreciou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo estadual, senhor JOSÉ RENATO CASAGRANDE, relativa ao exercício de 2024 objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela Assembleia Legislativa do Estado, em obediência ao disposto no art. 56, XI, da CE.

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

No que tange à metodologia adotada, as unidades técnicas do TCEES examinaram os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa TC 68, de 8 de dezembro de 2020 e suas alterações posteriores, de forma a possibilitar a avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo estadual. Esta avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados a este Tribunal, se baseou no escopo de análise definido na Resolução TC 388, de 10 de dezembro de 2024 e, ainda, nos critérios de relevância, oportunidade, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram na instrução do presente relatório técnico. Cabe registrar, ainda, que o TCEES buscou identificar, no curso da

instrução processual ou em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados na presente instrução.

O que o TCEES encontrou?

O Tribunal de Contas constatou que o Governo do Estado cumpriu com os parâmetros fiscais estabelecidos, especialmente no tocante aos limites constitucionais e metas anuais, bem como demonstrou que o Estado dispõe de liquidez suficiente para honrar com seus compromissos financeiros, conforme detalhado nas subseções 3.2, 3.3 e 3.4.

A seguir, Quadro resumo com os principais números da gestão orçamentária e financeira 2024, além das metas anuais e limites constitucionais.

Quadro 1 – Síntese dos resultados alcançados em 2024

Descrição	Base Legal	Valor (R$ milhões)	Limite	% Atingido	Situação
Resultado orçamentário consolidado	Art. 102 e Anexo XII da 4.320/64	882,97	-	-	-
Superávit orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)		887,62			
Déficit orçamentário do Estado		-4,65			
Saldo da rubrica caixa		10.307,44			
Inscrição de Restos a pagar	Arts. 36 e 103 da 4.320/64	2.188,91			
Disponibilidade de Caixa Líquida	Art. 1º, § 1º, da LRF	7.224,81			
Resultado financeiro (considerando as operações intra)	Art. 103 e Anexo XIII da 4.320/64	15.087,03			
Resultado financeiro do RPPS (fontes de recursos 800, 801, 802 e 803)		7.477,24			
Resultado financeiro do Estado		7.609,79			
Transferência de recursos aos Poderes/Órgãos (2024)	Arts. 165, §9º e 168 da CF/88 c/c arts. 48, §§ 3º e 4º, 105, § 1º, 116, 123, § 2º, todos da CE; c/c art. 21 da LDO (Lei Estadual 11.867/23, alterada pela Lei Estadual 12.122/24)	2.844,69		9,73%	Regular
Poder Judiciário		1.565,68		5,36%	
Ministério Público		561,58		1,92%	
Poder Legislativo		341,31		1,17%	
TCEES		254,40		0,87%	
Defensoria Pública		121,72		0,42%	
Metas fiscais anuais previstas na LDO 2024	Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei Estadual 11.867/23, alterada pela Lei Estadual 12.122/24)	-	-	-	-
Meta de resultado primário		-1.703,41	-	-	-
Resultado primário		101,42	-	-	Cumpriu
Meta de resultado nominal		-3.799,21	-	-	-
Resultado nominal		1.081,96	-	-	Cumpriu
Base de cálculo para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	Art. 212, caput, da CF/88	21.134,35	-	-	-
Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)		5.435,58	min. 25%	25,72%	Cumpriu
Receita cota parte FUNDEB	Art. 212-A, XI, da CF/88	1.933,60	-	-	-
Valor destinado à remuneração do pessoal da educação básica em efetivo exercício		1.425,27	min. 70%	75,06%	Cumpriu
Recursos de 2023 a serem aplicados no primeiro quadrimestre do exercício de 2024	Art. 25, § 3º, da Lei 14.113/20	25,25	máx. 10%	1,45%	Cumpriu
Recursos de 2024 a serem aplicados no primeiro quadrimestre do exercício de 2025	Art. 25, § 3º, da Lei 14.113/20	128,83	máx. 10%	6,71%	Cumpriu
Base de cálculo para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)	Art. 198, § 3º, I, da CF/88 c/c Art. 6º, caput, da LC 141/2012	21.134,35	-	-	-
Aplicação em Ações e Serviços de Saúde (ASPS)		3.261,32	min. 12%	15,43%	Cumpriu
Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 2º, IV, "c" da LRF	26.359,05	-	-	-
Receita Corrente Líquida ajustada p/fins de limites de endividamento (RCL ajustada)	Art. 2º, IV, "c" da LRF c/c § 1º, art. 166-A da CF e art. 9º, *caput*, da Res. 43/2001 do SF	26.287,07	-	-	-
Receita Corrente Líquida ajustada p/fins de limites de despesa com pessoal (RCL ajustada)	Art. 2º, IV, "c" da LRF c/c art. 166; § 1º do art. 166-A; e art. 198, § 11, todos da CF	26.201,08	-	-	-
Despesa com pessoal - limite do Poder Executivo	Art. 20, II, "c" da LRF	9.445,07	máx. 49%	36,05%	Cumpriu
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	Art. 19, II da LRF	11.439,83	máx. 60%	43,66%	
Dívida consolidada líquida	Art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 3º, I, da Res. 40/2001 do SF	-2.564,65	máx. 200%	-9,76%	Cumpriu
Operações de crédito	Art. 30, § 3º, da LRF c/c Art. 7º, I, da Res. 43/2001 do SF	719,60	máx. 16%	2,74%	Cumpriu
Comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada	Art. 7º, II, da Res. 43/2001 do SF	925,77	máx. 11,5%	3,52%	Cumpriu
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	Art. 38 da LRF c/c Art. 10 da Res. 43/2001 do SF	-	máx. 7%	0,00%	Cumpriu
Garantias concedidas	Art. 9º da Res. 43/2001 do SF	188,06	máx. 22%	0,72%	Cumpriu
Regra de Ouro	Art.167, III, da CF/88	-	-	-	Cumpriu

Fonte: Elaborado por NCCONTAS com base na análise da prestação de contas anual do governador 2024.

Nas subseções seguintes há registros sobre a receita pública, especialmente a renúncia de receitas (subseção 3.5); gestão previdenciária na subseção 3.6.1; bem como os principais riscos e ameaças à sustentabilidade na subseção 3.7.

Em que pese a existência de diversas propostas de deliberações no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, não há nos autos, registro de qualquer ressalva em relação à **execução dos orçamentos**, que segue pela opinião não modificada (subseção 3.8).

Em relação às **demonstrações contábeis consolidadas do Estado** ou simplesmente Balanço Geral do Estado (BGE), a análise detalhada na seção 4, registra a existência de distorções que não ensejaram modificação de opinião, quais sejam: subavaliação de dívida ativa tributária, superavaliação em provisões de riscos fiscais e subavaliação em participações permanentes, que totalizaram R$ 366,07 milhões (cerca de 0,57% do total do ativo). Tais distorções foram levadas ao conhecimento do Estado e ajustadas no primeiro trimestre de 2025, inclusive divulgadas em Notas Explicativas. Desse modo, a proposta seguiu no sentido de emissão de opinião não modificada ou sem ressalva, no que diz respeito à análise dos elementos do Balanço Patrimonial e da Demonstração de Variações Patrimoniais que integram as demonstrações contábeis consolidadas.

Na seção 5 são apresentados os resultados da atuação governamental considerando as avaliações realizadas nas políticas públicas do Governo do Estado em 2024, abrangendo os três eixos que formam a Agenda ESG - *Environmental, Social and Governance*, que correspondem às práticas relativas à sustentabilidade ambiental, responsabilidade social e governança.

Destaca-se no eixo da **Sustentabilidade Ambiental (E)** a avaliação acerca da implantação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), realizada por meio da fiscalização, Proc. TC 6.764/2024-4, que identificou diversos pontos relevantes ao bom desenvolvimento e efetividade da política; em **Responsabilidade Social (S)**, o trabalho desenvolvido no Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), Proc. TC 7.122/2024-6, que revelou fragilidades no processo de planejamento e na institucionalização do programa, caracterizando risco importante para a garantia da efetividade da política. Chamou atenção dentre outras coisas, a existência de quantia

elevada de recursos financeiros nos Conselhos de Escola e sua não aplicação efetiva em educação no ano em que são transferidos e principalmente considerados no cômputo do cálculo de limites na manutenção e desenvolvimento do ensino. Em relação à **Governança (G)**, a equipe se debruçou especificamente acerca da governança das contratações públicas no Governo do Estado, avaliando a capacitação e gestão por competências; planejamento de contratações anual; e gestão de riscos nas contratações.

Por fim, considerando a inexistência de ressalvas em relação à execução orçamentária e em relação as demonstrações contábeis consolidadas, concluiu-se na seção 8 pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

Qual é a proposta de encaminhamento?

Emissão de parecer prévio dirigido à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo recomendando a aprovação da prestação de contas anual referente ao exercício de 2024, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande, na forma do art. 80, I, da LC Estadual 621/2012 c/c art. 132, I, do RITCEES.

Constam ainda, propostas de recomendação e ciências, na forma de ALERTA, ao Governador do Estado e aos responsáveis por Órgãos e Secretarias do Estado, conforme especificado, respectivamente, nas subseções 9.1 e 9.2 da instrução.

Quais os próximos passos?

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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

Neste caso, as contas foram prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador, JOSÉ RENATO CASAGRANDE, no dia 29/04/2025, à Assembleia Legislativa[1] cumprindo assim o prazo limite de até 30 de abril de 2025, estabelecido no art. 91, XVIII, da CE.

[1] Prestação de Contas Anual do Governo do Estado do Espírito Santo, exercício de 2024. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/spl/processo.aspx?id=445915&termo=presta>. Acesso em: 5 maio 2025.

Encaminhada ao TCEES em 14/05/2025 e autuada sob o nº 4.006/2025-7, o prazo para emissão do parecer prévio sobre esta prestação de contas encerra-se em 12/07/2025, considerando o disposto no art. 105, *caput,* do RITCEES[2].

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

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 10
1.1 Razões da apreciação das contas do governador 10
1.2 Visão geral do Espírito Santo 12
1.3 Objetivo da apreciação 18
1.4 Metodologia utilizada e limitações 19
1.5 Volume de recursos fiscalizados ou envolvidos 19
1.6 Benefícios estimados da apreciação 19
1.7 Processos relacionados 20
2. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL 20
3. CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 29
3.1 Instrumentos de planejamento orçamentário 29
3.2 Gestão orçamentária 36
3.3 Gestão financeira 51
3.4 Gestão fiscal e limites constitucionais 56
3.5 Receita pública 68
3.6 Gestão previdenciária 79
3.7 Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal 99
3.8 Opinião sobre a execução dos orçamentos 104
4. BALANÇO GERAL DO ESTADO (BGE) 105
4.1 Auditoria sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado 106
4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida 111
4.3 Opinião sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado 116
***5.* RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL E A AGENDA ESG *(ENVIRONMENT, SOCIAL AND GOVERNANCE)* 117**
5.1 Sustentabilidade Ambiental (E) 120
5.2 Responsabilidade Social (S) 135
5.3 Governança (G) 210
6. CONTROLE INTERNO 222
7. MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO 223
8. CONCLUSÃO 224
9. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO 236

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

9.1 Parecer prévio pela aprovação das contas anuais 236
9.2 Recomendação 237
9.3 Ciência 237

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[3] e do art. 72 da LC Estadual 621/2012[4], 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 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, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

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

---

[3]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 Assembleia Legislativa até o dia 30 de abril de cada ano, as contas relativas ao exercício anterior; (...)

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

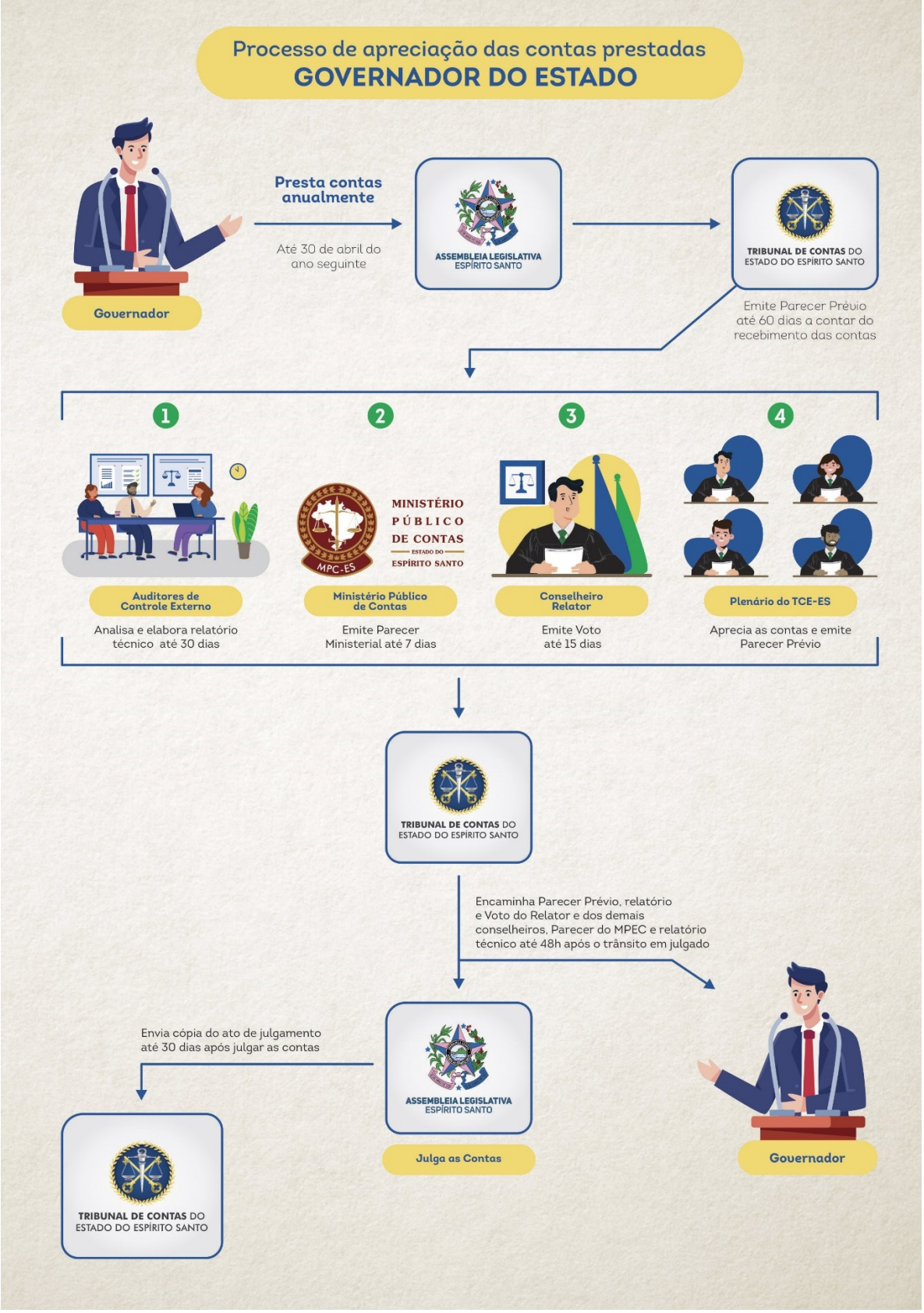


Figura 1: Processo de apreciação das contas prestadas pelo governador do estado

1.2 Visão geral do Espírito Santo

1.2.1 Perfil socioeconômico do Estado

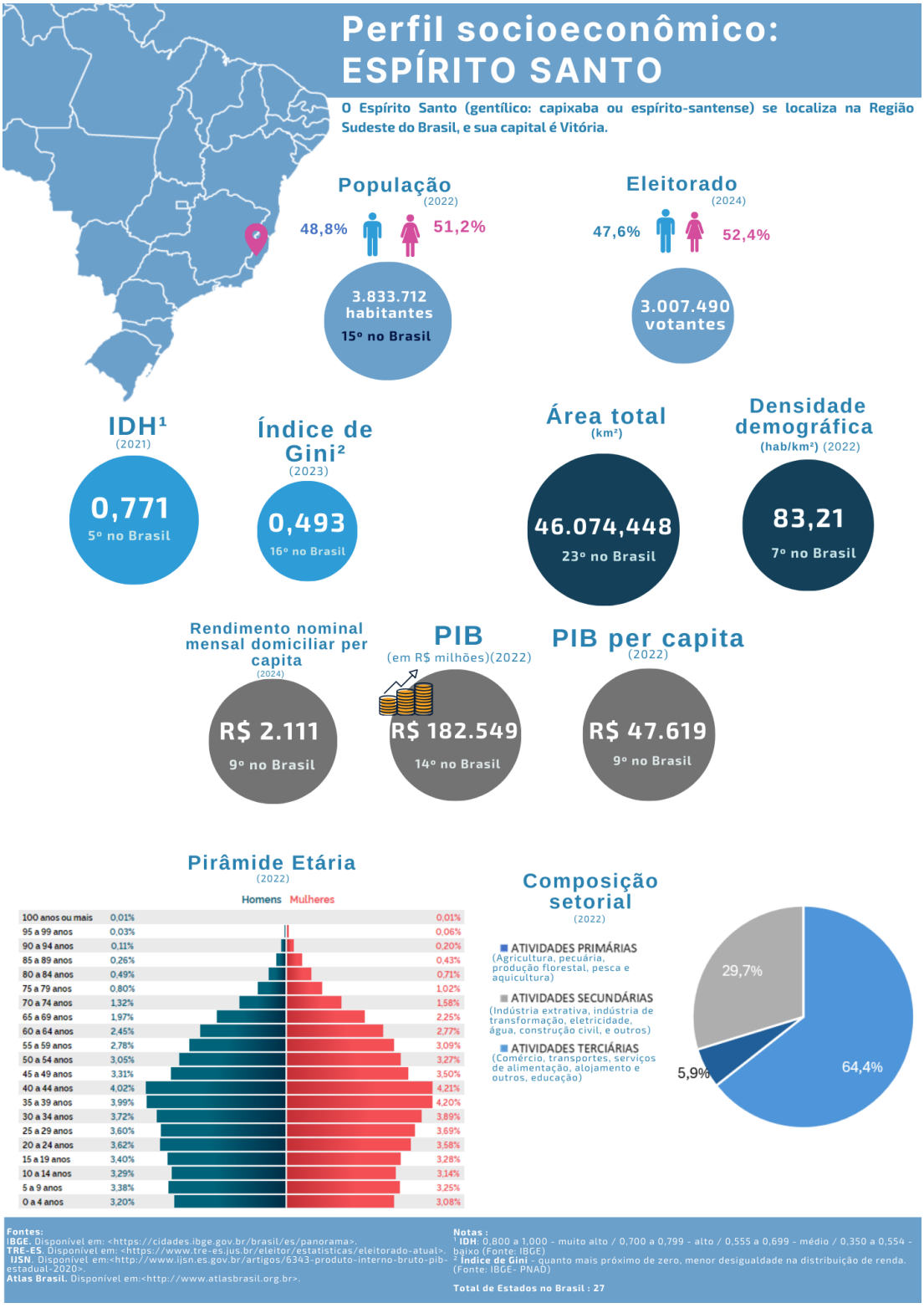


Figura 2: Perfil socioeconômico – Espírito Santo

1.2.2 Formação econômica do Estado

O Estado do Espírito Santo apresenta características singulares na formação econômica[5]:

- **Isolamento**: No Brasil-colônia (1500-1822), o estado esteve à margem dos principais ciclos econômicos[6], 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[7] e pela estrutura de pequenas propriedades que se organizou a seguir, interiorizando seu povoamento.[8]
- **Café**: a cafeicultura no Espírito Santo se deu a partir das fronteiras com o Rio de Janeiro e Minas Gerais para expandir o seu cultivo. Depois do domínio da cana-de-açúcar até 1853 no Brasil, a hegemonia do café perdurou por um século (1850-1960), sem, contudo, grandes transformações, mas promovendo a territorialidade capixaba. A cafeicultura legou duas importantes contribuições: a constituição de núcleos urbanos pelo interior e a consolidação de Vitória como a principal e a mais importante cidade, com o fomento da atividade portuária. A crise internacional do café (idos de 1950) e a política federal de erradicação dos cafezais (idos de 1960) desorganizaram a agricultura no estado, mas houve um ponto de inflexão na substituição da base produtiva primário-exportadora assentada no café para outra, de caráter urbano-industrial, que transformou (idos de 1960 a 1990) a região em um espaço econômico mais diversificado.

[5] Extraído do Proc. TC 6.937/2017-1.
[6] 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.
[7] A Lei 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.
[8] A colonização por meio da imigração seria a solução indicada: solução interessante tanto do ponto de vista do povoamento quanto do fortalecimento do erário público, que poderia ganhar com a venda dos lotes rurais e aumento da arrecadação tributária, além da perspectiva de aumento da produção agrícola vinculada a ela que se refletiria, igualmente, nas contas públicas.

- **Ações desenvolvimentistas**: a história econômica do Espírito Santo revela o ideal de se construir as condições para o desenvolvimento econômico. Partiu-se da primeira grande iniciativa que foi a construção da "Estrada Nova do Rubim" (ligando a Baía de Vitória à Vila Rica - depois Ouro Preto), no início do século XIX, até a integração da economia capixaba ao comércio internacional, na segunda metade do século XX, mediante a grande indústria e as atividades ligadas ao comércio exterior. O **Apêndice 69/2025-1 (**peça 70) apresenta os fatos da história econômica do Estado.

Recentemente (meados da década de 1990), o petróleo surgiu como nova atividade econômica no Estado[9], que ocupou inicialmente a 2ª colocação no país (atrás do Rio de Janeiro), mas perdendo essa posição para São Paulo atualmente. De uma forma geral[10], após 1990, houve uma diversificação da economia proporcionada por atividades produtivas que ganharam relevância, como serviços ligados ao comércio exterior, indústria tradicional, além de novos setores atraídos por incentivos. Mas, ainda continua expressiva a participação das commodities na economia estadual.

A Figura a seguir resume os ciclos econômicos ocorridos no estado.

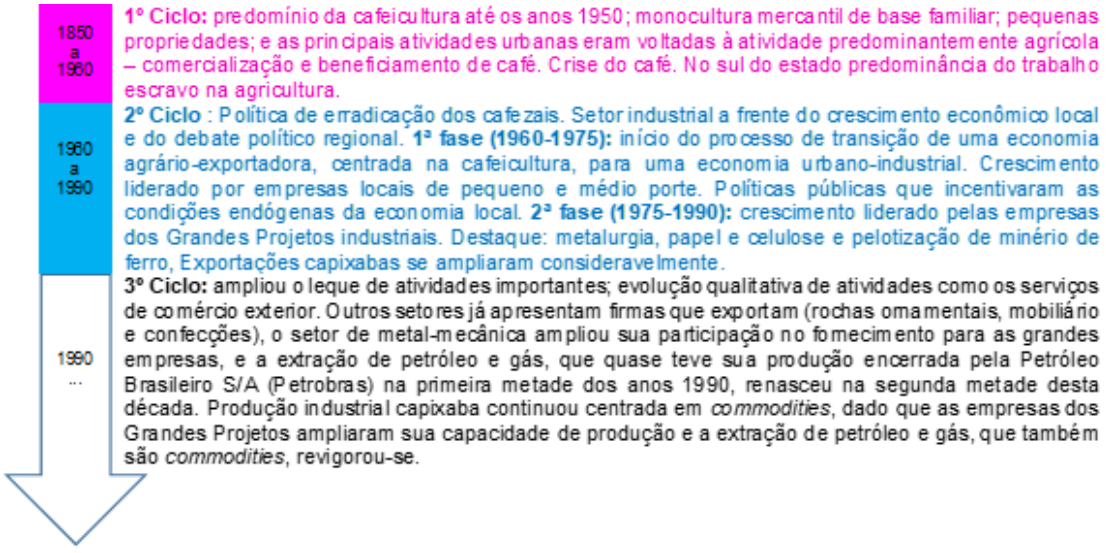


Figura 3: Ciclos econômicos do Espírito Santo

Fonte: Caçador & Grassi (2017)[11]. Elaborado por NMG/TCE-ES (Proc. TC 6.937/2017-1)

[9] 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.
[10] CAÇADOR, Sávio Bertochi. **Instituições, economia do conhecimento e crescimento econômico**: uma análise da evolução recente da economia do Espírito Santo. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFES_eac8f7688dc023658334af5116a71366>. Acesso em: 28 mar. 2025.
[11] CAÇADOR, Sávio Bertochi, GRASSI, Robson Antônio. **A Evolução Recente da Economia do Estado do Espírito Santo:** um estado desenvolvido e periférico? Disponível em:

Atualmente, alguns analistas vislumbram o Espírito Santo como um centro comercial relevante, principalmente para seus estados vizinhos, onde a logística permite movimentar uma variedade de mercadorias.

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.

A perda brusca do peso da Indústria em 2019 frente a 2018 (devido à redução no volume de petróleo extraído e no minério de ferro pelotizado, este último devido ao rompimento da barragem de rejeitos de minério em Brumadinho-MG em janeiro/2019) não foi recuperado em 2020, ano de pandemia da Covid-19. Devido ao aumento em volume e preços da *Agropecuária* e dos *Serviços*, combinada com a redução em volume e preços da *Indústria*, as participações dos setores na economia capixaba passaram por mudanças significativas. A *Indústria* perdeu participação recuando de 38,3% para 29,7% entre 2021 e 2022. Simultaneamente, os *Serviços* expandiram de 57,2% para 64,4%, no mesmo período. A *Agropecuária* também ganhou importância alcançando a participação de 5,9%, recorde no período 2010-2022.

<https://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-acbb55edea8d55d858feb624d6b49f0d.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

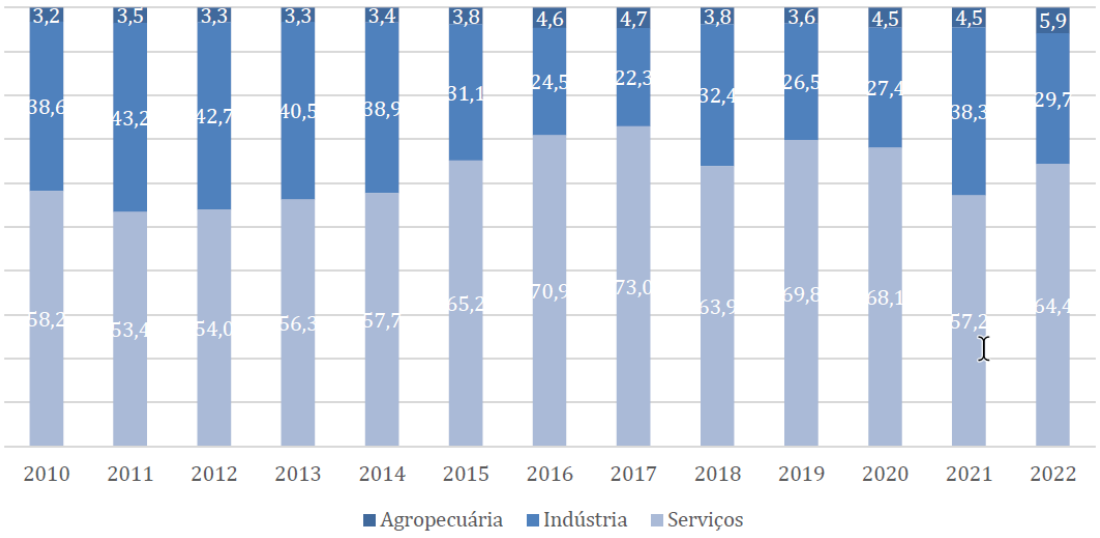


Gráfico 1: Participação % dos setores no PIB capixaba – 2010-2022

Fonte: IBGE/IJSN. Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos - CEE/IJSN. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/pib-estadual>. Acesso em: 28 mar. 2025.

Em 2023, o setor “Indústria” contribuiu com 81,1% do total de investimentos concluídos, equivalente a R$ 5.380 milhões, distribuídos em 183 projetos. O setor “Comércio, serviços e administração pública” investiu R$ 1.196,6 milhões, equivalente a 18% do total, distribuídos em 115 projetos. O setor “Agropecuária” investiu R$ 60 milhões, equivalente a 0,9% do total, relativo a 1 projeto. O total de investimentos concluídos no Estado em 2023 foi de R$ 6.636,6 milhões com 299 projetos.[12]

Entre 2022 e 2024, a Receita Corrente (exceto intraorçamentária) correspondeu, em média, a 95,56% de toda a Receita Arrecadada no Estado. A Receita Tributária representou, em média, 65,03% da Receita Corrente, com destaque para os Impostos (95,29% em média). O ICMS teve o maior peso entre os impostos: 88,11% em média. “Comércio” foi a atividade econômica que mais arrecadou ICMS (27,01% em média no período), seguido de “Indústria” (13,84% em média) e “Serviços” (12,42% em média). O setor de Energia Elétrica foi o que mais contribuiu com o ICMS dos serviços (49,72% em média), seguido de Transportes realizados por empresas do estado (30,54% em média) e Comunicação (15,51% em média).[13]

[12] Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/investimentos-anunciados-e-concluidos-no-espirito-santo>. Acesso em: 28 mar. 2025.
[13] Fonte: Sigefes (Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo).

Nos 20 anos iniciais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a gestão fiscal estadual do Espírito Santo permitiu o cumprimento com folga dos limites de endividamento (“regra de ouro”, garantias concedidas, operações de crédito e dívida consolidada líquida) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL)[14]. Esse quadro vem se confirmando após 2020. O Resultado Primário, à exceção dos anos 2013, 2014 e 2023, foi positivo nos outros anos. Esse passado e presente colocam o Estado capixaba em posição de destaque no âmbito nacional, comprovado pelas sucessivas notas “A” no ranking de capacidade de pagamento (Capag) da Secretaria do Tesouro Nacional.

O estado é composto por 78 municípios com significativas disparidades socioeconômicas[15]. Apesar das disparidades, o IDHM[16] das cidades capixabas melhorou substancialmente entre 1991 e 2010 e boa parte dos municípios melhorou consideravelmente a distribuição da renda (Gini[17]) entre 1991 e 2010.[18]

1.2.3 Estrutura administrativa do Estado

A Administração Pública estadual, para atingir a finalidade a cargo do Estado, estruturou-se, em 2024, nas seguintes secretarias, empresas, autarquias etc.[19].

[14] DETONI, Robert Luther Salviato. **20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**: os bastidores da gestão fiscal no Espírito Santo. Vitória: Editora Milfontes, 2020.
[15] Fonte: “Estatísticas econômico-orçamentárias dos municípios capixabas”. Painel de Controle 2021 e 2024. Disponíveis em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/boletinsInformativos/2021/informativo>; <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/boletinsInformativos/2024/informativo>. Acesso em: 28 mar. 2025.
[16] O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.
[17] O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo.
[18] Fonte: Atlas Brasil. Disponível em :<http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>. Acesso em: 28 mar. 2025.
[19] O organograma de cada órgão se encontra disponível em: <organograma.es.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2025.

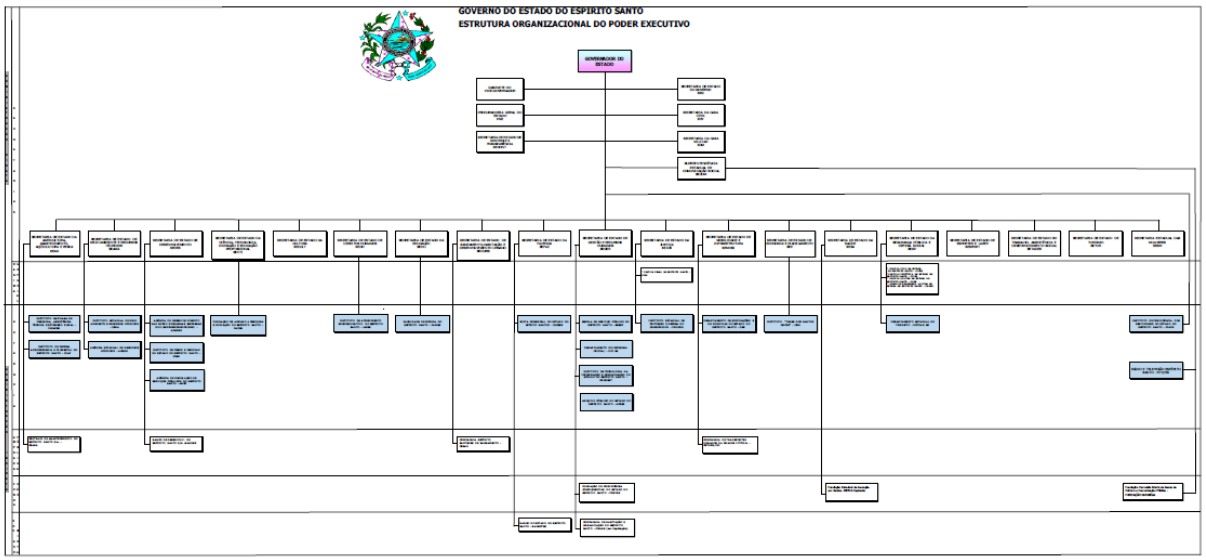


Figura 4: Organograma geral do Estado do ES - 2024[20]

Fonte: Seger
Notas: 1) LC 1.061 publicada em 19/12/2023, criou a Polícia Penal do Espírito Santo. 2) LC 1.062, publicada em 19/12/2023, criou a Polícia Científica do Estado do Espírito Santo. 3) LC 1.072, publicada em 22/12/2023, criou a Fundação Carmélia Maria de Souza de Cultura e Comunicação Pública.

1.2.4 Contas dos governadores nos últimos anos

Quadro 2 - Situação das contas dos chefes do Poder Executivo

Exercício	Responsáveis	Processo TC	Parecer Prévio		
			Número	Data	Resultado
2023	José Renato Casagrande	3.441/2024-1	72/2024-3	02/07/2024	Aprovação
2022	José Renato Casagrande	2.605/2023-9	64/2023-1	04/07/2023	Aprovação
2021	José Renato Casagrande	4.137/2022-1	55/2022-3	11/07/2022	Aprovação
2020	José Renato Casagrande	2.739/2021-4	84/2021-1	30/09/2021	Aprovação
2019	José Renato Casagrande	3.333/2020-1	72/2020-1	20/08/2020	Aprovação
2018	Paulo César Hartung Gomes	8.298/2019-7	66/2019-1	09/07/2019	Aprovação
2017	Paulo César Hartung Gomes	4.021/2018-9	52/2018-1	09/07/2018	Aprovação
2016	Paulo César Hartung Gomes	3.139/2017-1	66/2017-5	14/07/2017	Aprovação
2015	Paulo César Hartung Gomes	3.532/2016-2	53/2016-1	11/07/2016	Aprovação
2014	José Renato Casagrande	6.016/2015-7	50/2015-8	16/07/2015	Aprovação
2013	José Renato Casagrande	3.068/2014-1	56/2014-7	02/07/2014	Aprovação

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

1.3 Objetivo da apreciação

O objetivo principal da apreciação é avaliar a atuação do governador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas

[20] Organograma geral encontra-se reproduzido em tamanho padrão no **Anexo 2.763/2025-5** (peça 83).

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.

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 RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), bem como atendeu às diretrizes de que trata o art. 5º da Resolução TC 388/2024. Em situações específicas, como no caso da auditoria acerca das demonstrações contábeis consolidadas, a metodologia e as possíveis limitações foram registradas diretamente no Relatório de Auditoria 28/2024-2 (Proc. TC 7.857/2024-9). Situação semelhante ocorre nos processos de fiscalização que subsidiam a análise das presentes contas de governo.

1.5 Volume de recursos fiscalizados ou envolvidos

O volume de recursos envolvidos na ação de controle externo, observado nestes autos, corresponde a R$ 63.862.999.237,89 (Total do Ativo).

1.6 Benefícios estimados da apreciação

Aumento da confiança nas demonstrações contábeis e fiscais das unidades jurisdicionadas, melhorando a fidedignidade, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade das informações apresentadas para fins de prestação de contas; e, ainda, o asseguramento de que os resultados divulgados sejam efetivos e possam ser comprovados, ou seja, garantir que estejam suficientemente evidenciados, possibilitando o fomento do controle social. A exemplo do que ocorreu na auditoria que subsidia a análise das presentes contas: comunicação preliminar de distorções permitiu que cerca de R$ 12,1 bilhões de créditos com baixíssimo potencial de recuperabilidade inscritos em dívida ativa fossem desreconhecidos do Balanço Patrimonial e reclassificados para contas de controle, conforme estabelece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (vide subseção 4.1 do Relatório de Auditoria, Proc. TC 7.857/2024-9).

1.7 Processos relacionados

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

2. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

Esta seção apresenta a conjuntura econômica prevalecente no ano de 2024, 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 70/2025-2** (peça 71) destes autos.

As expectativas iniciais para 2024, assim como em anos anteriores, foram muito aquém da realidade observada ao final do ano, principalmente no tocante ao PIB, que se projetava variação em torno de +1,4% e o resultado foi um crescimento de +3,4%. Contudo, as previsões relacionadas ao Câmbio e ao IPCA indicaram uma desvalorização cambial e uma piora da inflação, o que se confirmou. O câmbio

valorizou e fechou o ano acima de 6 R$/US$; e a inflação terminou o ano (4,83%) acima da inflação de 2023 e da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). A taxa de desemprego se manteve abaixo de dois dígitos e fechou o ano em 6,2%, menor patamar trimestral do período.

Em nível mundial, o mundo apresentou uma desaceleração em 2024 em relação a 2023, principalmente o Japão e a Índia. No Brasil, a balança comercial apresentou em 2024 um superávit de US$ 74,6 bilhões, resultado inferior ao observado em 2023 (US$ 98,8 bilhões). O valor exportado foi de US$ 337 bilhões, uma queda de -0,8%, e as importações registraram US$ 262,9 bilhões, com aumento de +9%, na comparação entre 2023 e 2024. A corrente de comércio (soma das exportações e importações) em 2024 (US$ 599,9 bilhões) apresentou um aumento de +3,28% em relação a 2023 (US$ 580,5 bilhões). O preço do barril do petróleo, importante *commodity* para o Espírito Santo, teve queda de -3,6% no preço *brent* e de -4,4% no preço *WTI*.

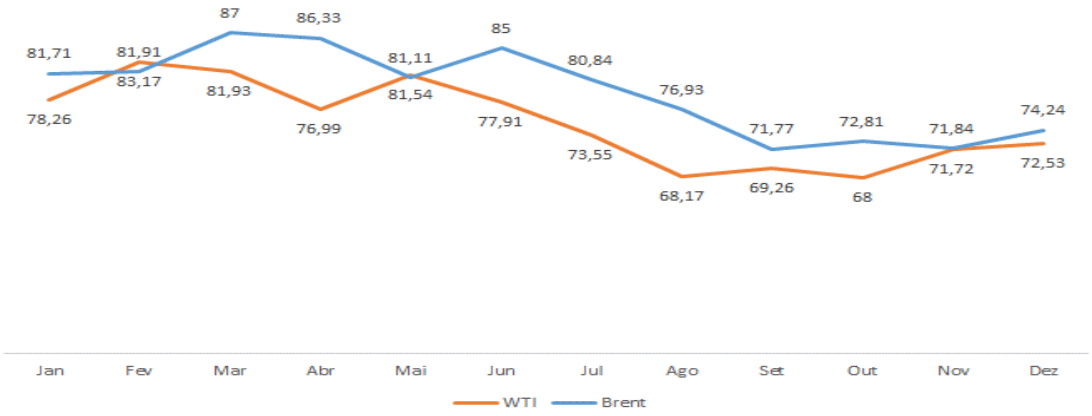


Gráfico 2: Preço do petróleo *Brent* e WTI em 2024 (US$/barril mensal)

Fonte: Investing – *Brent* (LCOK3) – WTI (CLJ3).
Nota: Elaborado por NATR/TCEES

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil cresceu +3,4% no acumulado de 2024, totalizando R$ 11,4 trilhões, frente ao crescimento de 2,9% em 2023. A agropecuária caiu -3,2%, a indústria cresceu +3,3% e os serviços cresceram +3,7%.

A inflação do país medida pelo IPCA fechou 2024 em 4,83%, acima de 2023 (4,62%) e ficando 0,33 p.p. acima do teto da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Os maiores impactos sobre a inflação de 2024 vieram do grupo Alimentação e Bebidas, que acumulou alta de 7,69% em 12 meses. A taxa Selic terminou o ano em 12,25% a.a., após começar o ano em 11,75% a.a., apresentando um

ciclo de queda até julho de 2024, voltando a crescer no último trimestre do ano. O Brasil terminou 2024 com taxa de desemprego de 6,2%, menor patamar trimestral do período.

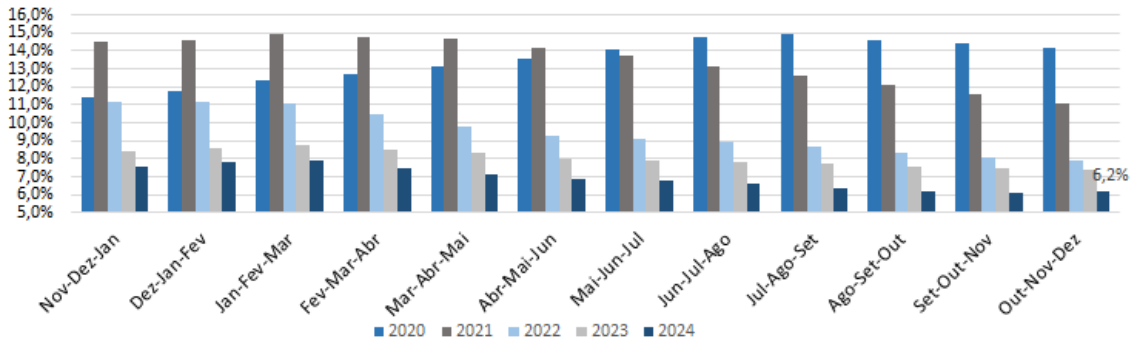


Gráfico 3: Taxa de desemprego do Brasil por trimestre – 2020/2024

Fonte: Elaborado por NATR/TCEES, com dados do IBGE.

O quadro fiscal de 2023 foi marcado, no âmbito federal, pelo déficit primário do Governo Central de R$ 43 bilhões. Esse resultado foi composto por um superávit de R$ 254,4 bilhões do Tesouro Nacional e do Banco Central e por um déficit de R$ 297,4 bilhões na Previdência Social (RGPS). Com isso, o percentual da dívida bruta do governo geral (governos federal, estadual e municipal, e estatais) sobre o PIB do Brasil subiu em 2024.

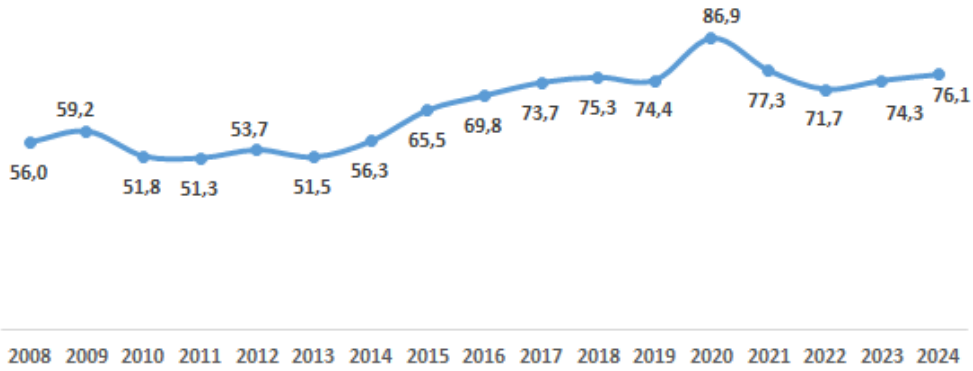


Gráfico 4: Percentual da Dívida Bruta do Governo Geral (governo federal, governos regionais, Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) sobre PIB - Brasil 2008-2024

Fonte: Elaborado por NATR/TCEES, com dados do Bacen

O PIB do Espírito Santo cresceu +2,6% (PIB nominal de R$ 206,2 bilhões) em 2024 (Brasil: +3,4%), resultado menor que o observado em 2023 para o ES (+4,8%). A alta de preços do estado medida pelo IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu

+4,26% no acumulado de 2024, abaixo do observado para o Brasil (+4,83%). A taxa de desocupação no Espírito Santo foi de 5,7% em 2023 para 3,9% em 2024 (-1,8 p.p.), sendo o menor resultado observado desde o início da série histórica (2012).

As exportações capixabas apresentaram variação de +12,55%, na comparação entre o acumulado de 2023 e 2024, enquanto as importações aumentaram em +41,61%, no mesmo período. No Brasil, as exportações passaram de um total de US$ 339,70 bilhões no acumulado de 2023 para US$ 337,05 bilhões em 2024 (-0,78%), e as importações variaram de US$ 240,79 bilhões para US$ 262,87 bilhões (+9,17%). A participação do Espírito Santo nas exportações do país cresceu de 2,81% no acumulado de 2023 para 3,18% em 2024, enquanto as importações passaram de 4,07% para 5,28%, entre os mesmos períodos. No total do ano de 2024, o estado apresentou 64,28% de grau de abertura e o país 27,57%.

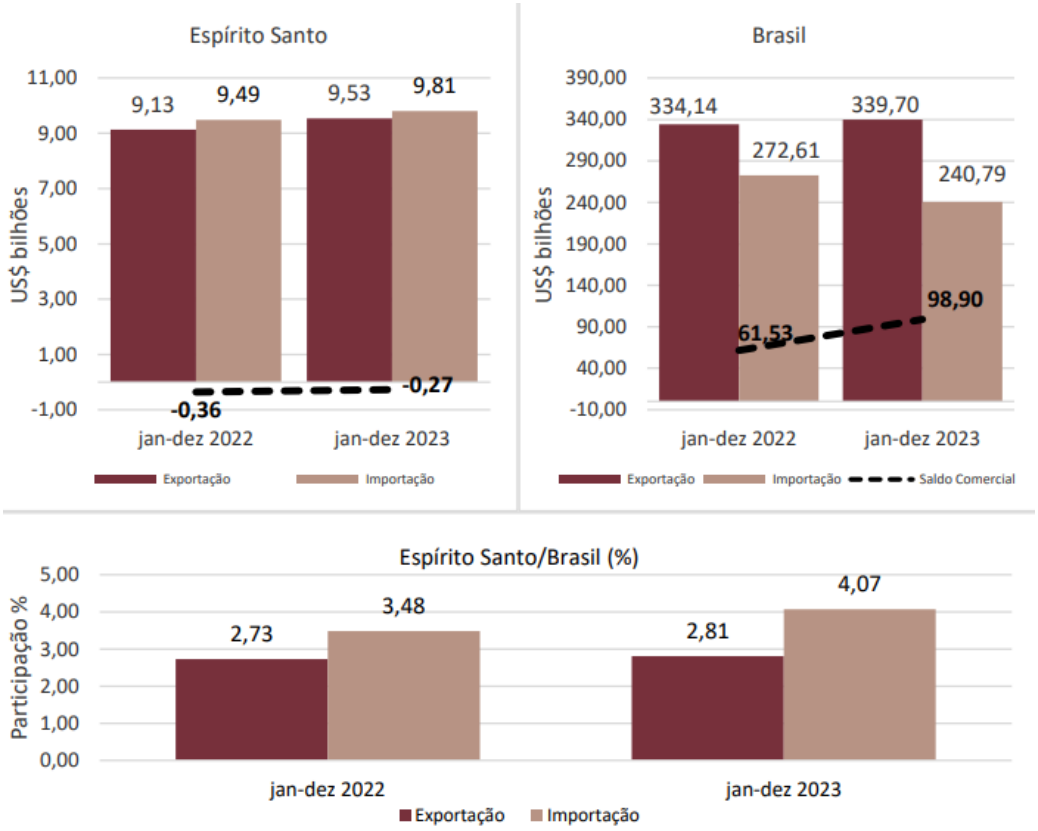


Gráfico 5: Balança comercial – Espírito Santo e Brasil (US$ bilhões) e Espírito Santo/Brasil (%) - Acumulado no ano - janeiro a dezembro de 2022 e 2023

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior – SECEX/MDIC

O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, responsável por 28% do valor das exportações em 2024. O principal destino das

exportações em 2024 continua sendo os Estados Unidos, com 29% das exportações capixabas. A principal origem das importações continua a China, com 35%.

A produção de petróleo e gás tem decrescido no Espírito Santo após atingir um pico em 2016. Em 2023, houve um aumento, mas manteve num patamar diminuto, situando-se abaixo da produção do ano de 2010. Em 2024 (65,1 mBoe), houve queda na produção em relação a 2023.

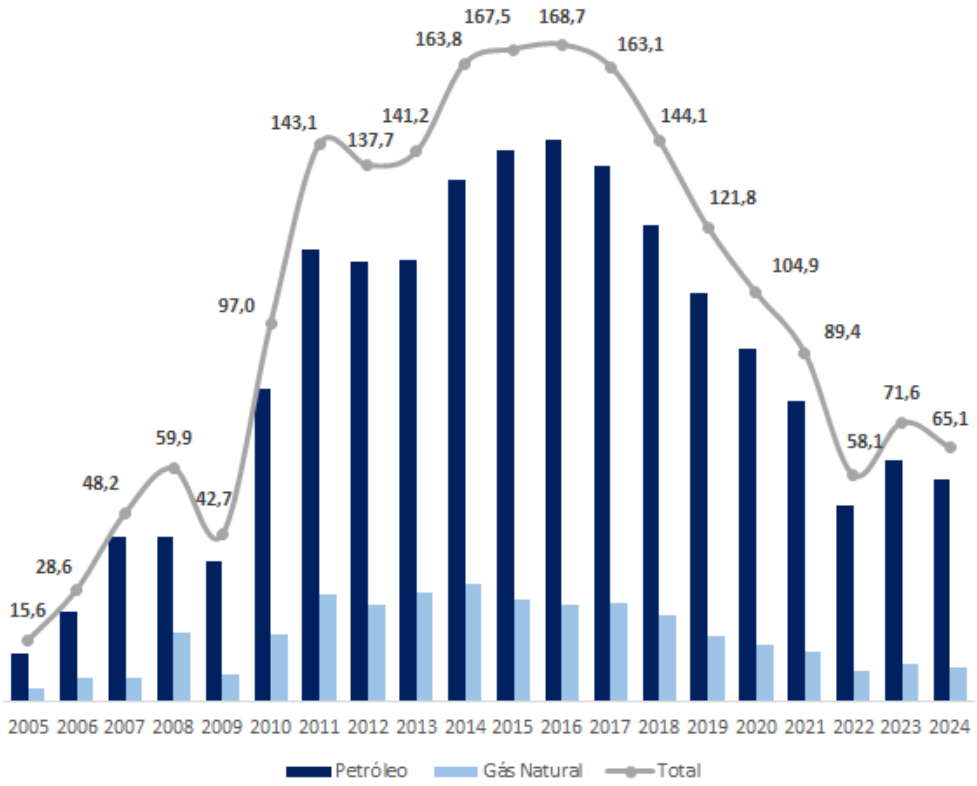


Gráfico 6: Produção de petróleo e gás natural no Espírito Santo -2005/2024

Fonte: Elaborado por NATR/TCEES, com dados da ANP
Nota: valores em milhões de boe[21]

A política fiscal (receitas e despesas) do Estado do Espírito Santo continuou equilibrada em 2024: a receita total alcançou R$ 29,2 bilhões em 2024, um aumento nominal de +12,85% em relação a 2023 (e real de +7,65%), e a despesa total chegou a R$ 28,3 bilhões em 2024 (+12,81% nominal e +7,61% real), resultando em um

[21] Barril de óleo equivalente (boe): unidade utilizada para converter um volume de gás natural em um volume de óleo.

superávit orçamentário de R$ 908,9 milhões para 2024 (+14% nominal e +8,7% real frente a 2023).

Ao se analisar a arrecadação mensal de 2024 com o mesmo mês de 2023, observa-se que o primeiro semestre de 2024 teve um desempenho bem melhor do que o primeiro semestre de 2023 em comparação aos meses correspondentes no ano de 2023, situação que não perdurou ao longo do segundo semestre de 2024, quando em julho e novembro teve um desempenho inferior, mas ainda assim atingiu um valor superior no acumulado do ano de 2024.

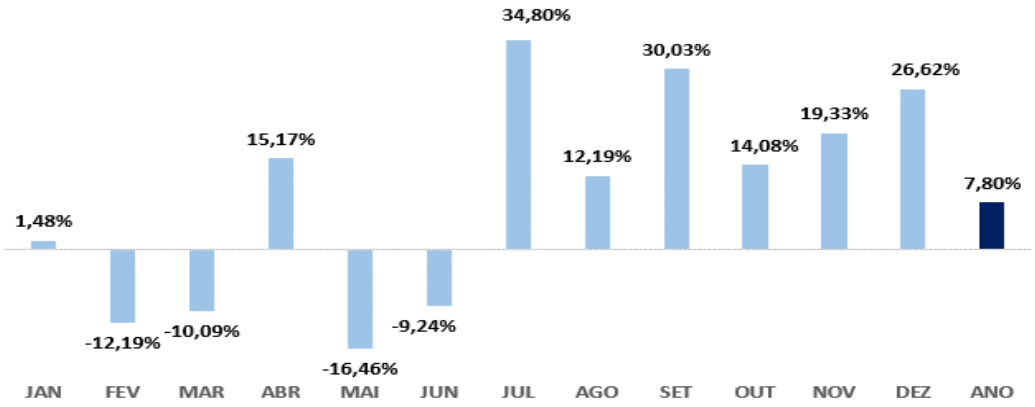


Gráfico 7: Variação da receita mensal em relação ao mesmo mês do ano anterior – ES (2023/2022)

Fonte: Elaborado por NATR/TCEES, com dados do Painel de Controle do TCEES.

As receitas próprias do Estado responderam por 70% do total e as receitas de transferências da União equivaleram a 20% em 2024. O ICMS é o principal componente da receita própria estadual com R$ 12,6 bilhões arrecadados em 2024. Entre as receitas de transferências da União, os FPE+IPI+CIDE se destacaram com R$ 2,6 bilhões. Entre as despesas, destaca-se a despesa com investimentos com um surpreendente salto em 2022 e que se manteve em 2023 e 2024, ultrapassando a casa dos R$ 3 bilhões, em contraste com o valor de 2019, abaixo de R$ 1 bilhão.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

A gestão fiscal do governo do ES teve o primeiro resultado primário negativo em 2023 após 8 anos de resultados superavitários. Em 2024, voltou a apresentar superávit primário. O resultado primário é um importante indicador da capacidade do ente de arcar com os juros da dívida consolidada e, no longo prazo, garantir sua solvência.

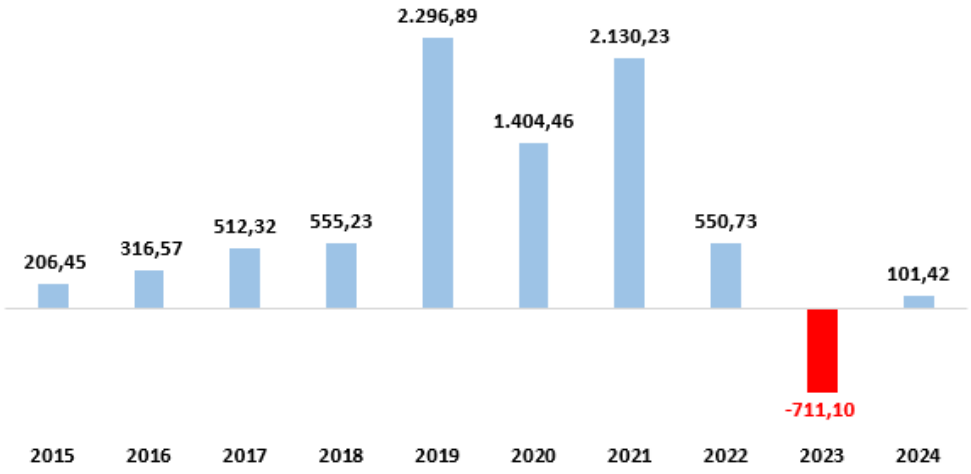


Gráfico 8: Resultado primário – 2015/2024 (valores em milhões de reais)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES, salvo os anos 2023 e 2024 cuja fonte é o Anexo 6 do RREO publicado
Nota 1: 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.
Nota 2: Resultado primário de 2023 calculado conforme 13ª edição do MDF/STN.
Nota 3: Resultado primário de 2024 sem o RPPS.

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 3 - Notas Capag dos Estados – 2022-2024

UF	CAPAG 2022	CAPAG 2023	CAPAG 2024	
AC	B	B	C	↓
AL	B	B	B	
AM	B	B	B+	
AP	C	C	B	↑
BA	B	A	A+	
CE	B	B	A	↑
DF	B	B	B	
ES	A	A	A+	
GO	B	C	C	
MA	C	C	B	↑
MG	D	D	C	↑
MS	A	B	A+	↑
MT	A	A	A+	
PA	A	B	B	
PB	A	A	A	
PE	B	C	B+	↑
PI	B	B	B+	
PR	B	B	A+	↑
RJ	C	D	C	↑
RN	C	C	C	
RO	A	A	A+	
RR	A	B	A	↑
RS	D	D	D	
SC	B	B	A+	↑
SE	B	B	A	↑
SP	B	B	B	
TO	B	B	B+	

Fonte: Boletim dos Entes Subnacionais – (STN) mar./2025.
Notas: ↑ Melhora na nota fiscal em relação ao ano anterior
↓ Piora na nota fiscal em relação ao ano anterior

Entre a Capag 2023 e a de 2024 houve melhora. Atualmente, 21 estados estão aptos para novos empréstimos (nota A, A+, B ou B+), contra 19 do ano anterior, sendo que, onze estados melhoraram suas notas, quinze mantiveram a nota de 2023, e apenas um estado (Acre) piorou sua nota.

Em 2024, a Dívida Consolidada (bruta) estadual reduziu para 31,97% da Receita Corrente Líquida ajustada em relação a 2023 (era 33,72%), enquanto a Dívida Consolidada Líquida, que é o parâmetro utilizado pela LRF para o limite (200%), atingiu -9,76% da RCL ajustada (negativa pelo quarto ano seguido). O percentual negativo da DCL sobre a RCL ajustada significa que o Estado possui caixa e haveres financeiros suficientes para arcar com sua dívida bruta.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

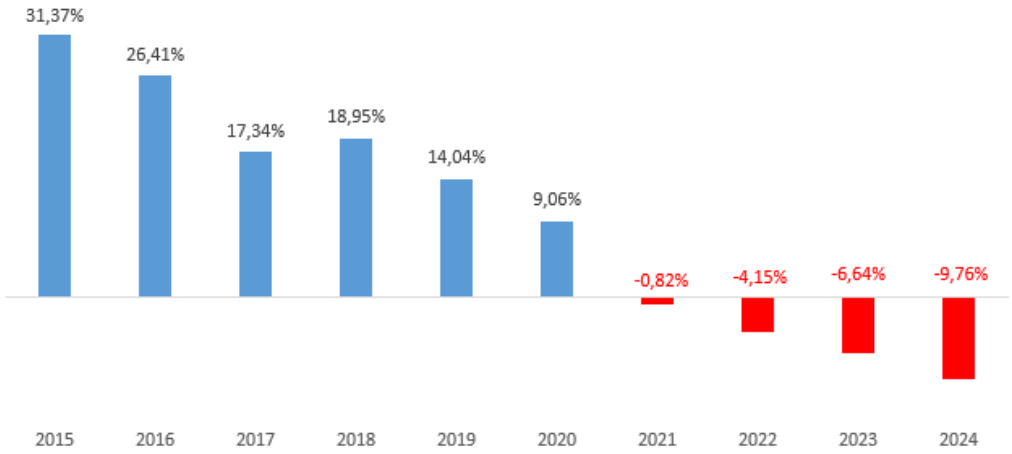


Gráfico 9: Evolução percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL (ajustada) – 2015/2024

Fonte: RGF 3º quadrimestre de 2024 - Estado do Espírito Santo

A disponibilidade líquida de caixa do Governo em 2024 alcançou 27% da RCL (sexta melhor posição no Brasil), sendo 4% de recursos não vinculados e 23% de recursos vinculados. No Rio Grande do Norte a disponibilidade final em 2024 foi negativa.

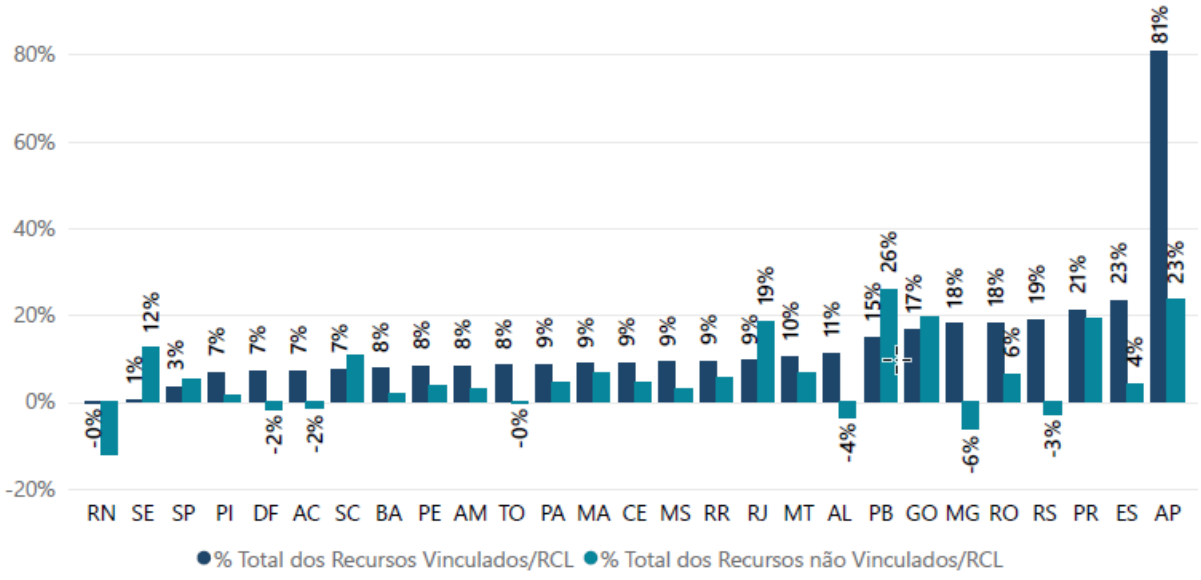


Gráfico 10: Disponibilidade de Caixa Líquida após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício (em %)

Fonte: RGF em foco – Estados + Distrito Federal – 3º quadrimestre de 2024
Nota: Elaborado por STN

O superávit financeiro consolidado para todas as fontes de recursos foi de R$ 15,1 bilhões de reais em 2024. O valor que pode ser considerado como “reserva para tempos difíceis” corresponde essencialmente a fonte de Recursos Ordinários do Tesouro. O valor do superávit financeiro apurado nessa fonte alcançou R$ 957,7 milhões para o consolidado do ente.

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 CF/1988, sendo que a própria Constituição já determina quais seriam os instrumentos mínimos do planejamento governamental.

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

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

O § 1º do mesmo artigo 165 tratou de estabelecer a estrutura e o conteúdo básico do PPA, qual seja, que de forma regionalizada, contenha as **diretrizes**, **objetivos** e **metas** da administração pública para as **despesas de capital** e outras delas decorrentes e para as relativas aos **programas de duração continuada**. A elaboração do plano é de competência do Poder Executivo, e a discussão, deliberação e aprovação cabe ao Poder Legislativo. A abrangência do PPA é de quatro anos, portanto, de **médio** prazo, e inclui os três próximos anos da legislatura do gestor que apresenta a proposta do PPA e o primeiro ano da legislatura do próximo governante.

O PPA deverá conter a previsão, para os próximos quatro anos, das despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, organizadas em programas de trabalho (conjunto de ações) e, a partir deste plano, serão elaboradas a LDO e LOA. O PPA é um instrumento de planejamento sujeito a **monitoramento**, **avaliação** e **revisão**, sendo que esta última, quando necessária, deve anteceder à elaboração da LDO e da LOA, guardando assim a correlação entre os instrumentos.

Em recente decisão do Supremo Tribunal Federal, a Corte reforçou a iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo em propor as leis do planejamento, bem como a determinação constitucional para que as normas orçamentárias passem por renovações periódicas, por meio da contínua revisão das prioridades de gastos, da reorganização das despesas e da alocação dos recursos escassos[22]:

> A Constituição de 1988, ao disciplinar o orçamento público dos entes da Federação, prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em função da competência técnica do dirigente da Administração Pública para gerir as finanças e definir as políticas do ente. (...) A elaboração de ato normativo que afeta receitas orçamentárias a partir de projeto de lei de iniciativa popular usurpa a iniciativa exclusiva do Governador do Estado, subtraindo de sua alçada a avaliação a respeito da conveniência e da oportunidade dos investimentos públicos. A Constituição Federal determina que as normas legais de índole orçamentária passem por renovações periódicas, por meio da contínua revisão das prioridades de gastos, da reorganização das despesas e da alocação dos recursos escassos, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade fiscal do ente político.

[22] ADI 2.674, rel. min. Nunes Marques, j. 22-8-2023, P, DJE de 20-9-2023.

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, inc. I, e art. 166, § 4º).

No âmbito do estado do Espírito Santo os instrumentos de planejamento e orçamento se encontram previstos no art. 165 da CF/1988, bem como no art. 150 da CE, são eles: PPA contemplando os exercícios de 2024 a 2027, consubstanciado na Lei Estadual 11.955/2023; LDO, Lei Estadual 11.867/2023, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/1988, compreendendo as metas e prioridades do governo[23], dispondo sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2024; LOA, Lei Estadual 12.024/2023, compreendendo o orçamento para o exercício de 2024.

Assim, nas Leis 11.955/2023, 11.867/2023 e 12.024/2023 (PPA, LDO e LOA) foram instituídos programas (de gestão e finalísticos)[24] para organizar a ação governamental visando atingir diversos objetivos entre os exercícios de 2024 a 2027.
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.

[23] Para o exercício sob análise, esta definição constou do PPA.
[24] Art. 5º No PPA 2024-2027 toda ação governamental será estruturada em Programas e os recursos disponíveis serão alocados em ações que deverão ser coerentes com os resultados e o público-alvo que o programa pretende alcançar.
§ 1º Os Programas são classificados como:
I - Programa Finalístico: quando resulta em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade; os benefícios e os resultados esperados possuem impactos junto aos beneficiários do Programa; e
II - Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para as ações destinadas ao apoio e à manutenção da atuação governamental e gestão das políticas, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, de forma a apoiar os Programas Finalísticos.
§ 2º Ficam dispensados de integrar o Plano Plurianual os programas destinados exclusivamente a operações especiais.
§ 3º A cada Programa Finalístico serão associados o objetivo do programa, o objetivo de desenvolvimento sustentável e os respectivos indicadores.

3.1.1 Plano Plurianual – 2024 a 2027

O PPA estabelecido pela Lei 11.955/2023 abrange os três últimos exercícios financeiros da legislatura 2023/2026 e o primeiro da legislatura 2027/2030, sendo que, até o encerramento do exercício de 2024, foram identificadas alterações, porém, não havendo ruptura com o que foi originalmente programado. De acordo com a lei, foram eleitas cinco diretrizes:

> Art. 3º Constituem Diretrizes da Administração Pública Estadual para o quadriênio 2024-2027:
> - Estado + Justo;
> - Estado + Sustentável;
> - Estado + Desenvolvido Regionalmente;
> - Estado + Inovador; e
> - Estado + Competitivo.

Nesse sentido, foram selecionadas nove áreas temáticas e respectivos programas de governo do Poder Executivo (R$ 87,75 bilhões) e estabelecidos os programas dos demais Poderes e Órgãos (Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública – R$ 11,55 bilhões). O total do PPA ficou em R$ 99,3 bilhões (valores nominais), conforme tabela disposta no **Apêndice 71/2025-7 (peça 72)**. Áreas temáticas do Poder Executivo:

- ✓ Agricultura e meio ambiente – R$ 1,99 bilhão;
- ✓ Desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia, inovação e turismo – R$ 1,39 bilhão;
- ✓ Educação, cultura esporte e lazer – R$ 15,12 bilhões;
- ✓ Emprego, trabalho e renda – R$ 0,20 bilhões;
- ✓ Gestão pública inovadora – R$ 27,83 bilhões;
- ✓ Infraestrutura – R$ 10,32 bilhões;
- ✓ Proteção social, saúde e direitos humanos – R$ 17,20 bilhões;
- ✓ Redução das desigualdades sociais – R$ 0,32 bilhões;
- ✓ Segurança pública e justiça – R$ 13,67 bilhões;

Quanto aos resultados (art. 37[25] e art. 165, § 10 da CF/1988[26]), no que se refere à execução financeira dos programas previstos (despesa prevista e empenhada e liquidada), estão demonstrados na tabela apresentada no **Apêndice 72/2025-1** (peça 73), sendo que as informações do PPA foram atualizadas para 31/12/2024, tendo em vista a perda de poder aquisitivo do real ocorrida no período[27].

Da tabela disposta no **Apêndice 72/2025-1** (peça 73), observa-se que a execução (despesa empenhada e liquidada), em 2024, representa 23% do total previsto no PPA, resultado que, em termos de aplicação de recursos e em linhas gerais, guarda coerência com o planejado.

Observou-se, contudo, naquela mesma tabela, que alguns programas de governo tiveram execução pouco expressiva em relação ao total previsto, a saber, Concessões e Parcerias ES (11%), Promoção, Defesa e Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente (5%), Gestão Integrada das Águas e da Paisagem (2%) e Gestão Estratégica de Pessoas (1%). Porém, não foram priorizados no exercício, conforme Anexo III do PPA aprovado pelo Legislativo.

Verificou-se também a edição de leis relacionadas à execução de programas de governo, tais quais: Leis Complementares 1.102/2024, 1.062/2023, 1.061/2023 e 1.051/2023 que criaram, na sequência, as UG Secretaria de Estado de Recuperação do Rio Doce, Polícia Científica, Penal e Fundo de Apoio a Estruturação de Projetos de Parcerias e Desestatização do Espírito Santo; Lei Complementar 1.075/2024 que reorganizou o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil; Lei complementar 1.089/2024 que instituiu o sistema UniversidadES com o objetivo de expandir o ensino superior público; bem como as Leis Ordinárias 12.314[28] e 12.092/2024[29], relacionadas à violência contra a mulher e consequências.

---

[25] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...).
[26] § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito).
[27] Atualizado pelo IPCA.
[28] Cria a política de acolhimento à criança e ao adolescente órfãos do feminicídio no âmbito do estado do espírito santo.
[29] Assegura à mulher vítima de violência doméstica, familiar e ocorrências semelhantes, que tenha como resultado a retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus documentos pessoais ou de

Por outro lado, houve aqueles programas de governo que, já em 2024, tiveram execução mais expressiva, como por exemplo, Desenvolvimento da Prática Esportiva (68%), Promoção, Autonomia, Enfrentamento a Todas as Formas de Violências e Defesa dos Direitos das Mulheres e Meninas (55%), Infraestrutura Rural (45%), Mobilidade Urbana (45%), Turismo Sustentável (40%) e Gestão e Assessoramento Governamental (39%). Destes, quatro foram priorizados no exercício.

A execução das programações orçamentárias previstas no PPA de 2024 a 2027, bem como os indicadores de resultados selecionados no plano, demonstrados no **Apêndice 73/2025-6** (peça 74), são passíveis de acompanhamento e avaliação durante e, de modo mais incisivo, ao final de sua vigência.

3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2024

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

Entretanto, no exercício sob análise, constatou-se que as ações, metas e respectivos programas priorizados para o exercício de 2024 constam do PPA, Lei 11.955/2023, Anexo III, e não na LDO. Observou-se que o art. 3º da LDO, Lei 11.867/2023, compatibiliza-se com o PPA:

> Art. 3º As prioridades e metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2024, 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, terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2024, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.
>
> § 1º As prioridades e metas a que se refere o caput serão definidas e identificadas, em anexo próprio, no Projeto e na Lei do Plano Plurianual para o período 2024-2027.

seus dependentes pelo agressor, prioridade imediata no atendimento para a emissão de novos documentos.

> § 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 do Plano Plurianual 2024-2027.

Assim, os programas, o detalhamento das ações e as respectivas metas físicas foram previstos no anexo III do PPA, consubstanciando-se nas prioridades e metas para o exercício de 2024. E na lei orçamentária do exercício podem ser verificadas as dotações aprovadas à execução. Necessário acrescentar que na LDO, art. 25 e 28, foi admitida a alteração da programação orçamentária de 2024, por meio de Decreto do Poder Executivo.

Observou-se que dos 46 programas e respectivas ações que integram o PPA, foram priorizados 21 no exercício financeiro sob análise, conforme disposto no PPA (Anexo III). No **Apêndice 75/2025-5** (peça 76) consta a demonstração da execução orçamentária dos **21 programas prioritários**. O total empenhado e liquidado (execução) dos programas definidos como prioritários representou, na média entre os 21 programas, **84,23%** da despesa autorizada. Individualmente, observou-se que 13 programas tiveram o montante de despesa liquidada entre 60 e 84% da dotação atualizada, abaixo de 85%.

Por fim, sendo o exercício sob análise o primeiro do PPA 2024/2027, bem como o fato de que a execução está compatível com o planejado, considera-se dispensável a edição de alertas aos responsáveis, na forma de ciência, uma vez que já foram cientificados sobre a necessidade de observância do art. 165 da CF/1988, no processo de Prestação de Contas Anual do exercício anterior (exercício de 2023, Proc. TC 3.441/2024-1).

3.1.3 Lei Orçamentária Anual - 2024

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

vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público).

A LOA, Lei Estadual 12.024/2023, para o exercício financeiro de **2024** estimou a receita e fixou a despesa em **R$ 26,4 bilhões,** sendo R$ 24,9 bilhões dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R$ 1,5 bilhão do Orçamento de Investimento.

Tabela 1 - Dotações previstas na LOA/2024

Orçamento exercício de 2024	Dotação	%
Fiscal e da Seguridade Social	R$ 24.930.292.998,00	94
De Investimento	R$ 1.474.960.893,00	6
Total	R$ 26.405.253.891,00	**100**

Fonte: Lei Estadual 12.024/2023

Tendo em vista o disposto no art. 165, § 2º da CF/1988, os programas pré-definidos no PPA foram observados quando da elaboração do orçamento anual do ente público, relacionando-os às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais. Verificou-se que os programas executados no orçamento do exercício foram previstos no PPA 2024/2027.

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 2024, inicialmente, estimou a receita em **R$ 24.930.292.998,00**, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social.

A previsão inicial foi alterada adicionando-se o montante de **R$ 2.700.270.391,29**, resultando em uma receita atualizada de **R$ 27.630.563.389,29**.

A receita total realizada em 2024 alcançou o montante de **R$ 29.223.585.518,07**, representando **105,77%** da previsão atualizada, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 2 – Previsão e realização de receitas – Exercício 2024
Valores em reais

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d)=(c-b)	% REALIZADO (c) / (b)
RECEITAS ORÇAMENTARIAS	**24.930.292.998,00**	**27.630.563.389,29**	**29.223.585.518,07**	**1.593.022.128,78**	**105,77%**
RECEITAS CORRENTES (I)	**23.584.201.770,00**	**26.102.053.614,91**	**28.283.130.228,24**	**2.181.076.613,33**	**108,36%**
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	14.189.237.132,00	15.598.322.695,07	15.771.642.574,93	173.319.879,86	101,11%
Receita Contribuições	1.096.050.680,00	1.125.256.963,00	1.125.156.625,02	-100.337,98	99,99%
Receita Patrimonial	1.144.571.027,00	1.145.941.405,80	1.658.439.643,42	512.498.237,62	144,72%
Receita Agropecuária	230.000,00	230.000,00	1.219.847,00	989.847,00	530,37%
Receita Industrial	15.648.033,00	15.648.033,00	4.491.513,54	-11.156.519,46	28,70%
Receita de Serviços	71.968.407,00	71.968.407,00	103.271.155,39	31.302.748,39	143,50%
Transferências Correntes	6.476.313.122,00	7.528.768.045,33	7.689.813.422,93	161.045.377,60	102,14%
Outras Receitas Correntes	590.183.369,00	615.918.065,71	1.929.095.446,01	1.313.177.380,30	313,21%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	**1.346.091.228,00**	**1.528.509.774,38**	**940.455.289,83**	**-588.054.484,55**	**61,53%**
Operações de Crédito	723.463.855,00	896.581.947,44	684.350.070,24	-212.231.877,20	76,33%
Alienação de Bens	6.200.000,00	6.200.000,00	34.651.798,51	28.451.798,51	558,90%
Amortização de Empréstimos	0,00	0,00	27.099.854,86	27.099.854,86	-
Transferências de Capital	383.868.803,00	393.169.256,94	99.559.005,63	-293.610.251,31	25,32%
Outras Receitas de Capital	232.558.570,00	232.558.570,00	94.794.560,59	-137.764.009,41	40,76%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	**24.930.292.998,00**	**27.630.563.389,29**	**29.223.585.518,07**	**1.593.022.128,78**	**105,77%**
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)	**24.930.292.998,00**	**27.630.563.389,29**	**29.223.585.518,07**	**1.593.022.128,78**	**105,77%**
DÉFICIT (VI)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,00%**
TOTAL (VII) = (V) + (VI)	**24.930.292.998,00**	**27.630.563.389,29**	**29.223.585.518,07**	**1.593.022.128,78**	**105,77**

Fonte: Balanço Orçamentário 2024 – Balanço Geral do Estado

As receitas correntes arrecadadas totalizaram **R$ 28.283.130.228,24**, correspondendo ao percentual de **108,36%** da previsão atualizada. As receitas de capital totalizaram **R$ 940.455.289,83**, com percentual de realização de **61,53%** da previsão atualizada.

Na sequência, apresenta-se a comparação entre as receitas arrecadadas no exercício de 2024 e as receitas arrecadadas no exercício de 2023 em valores constantes, na qual se observa acréscimo de **7,05%** na Receita Total, e decréscimo de **50,53%** na Receita de Capital. Na Receita Corrente se observa um acréscimo de **11,36%**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

Tabela 3 - Comparação da receita – Exercícios 2023-2024

Valores em reais, atualizados até dez/2024

RECEITAS	2023			2024		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	**25.896.341.219,57**	**27.299.495.624,04**	**100**	**29.223.585.518,07**	**100**	**7,05%**
RECEITAS CORRENTES (I)	24.093.158.389,04	25.398.610.036,61	93,04%	28.283.130.228,24	96,78%	11,36%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	1.803.182.830,53	1.900.885.587,43	6,96%	940.455.289,83	3,22%	-50,53%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	**25.896.341.219,57**	**27.299.495.624,04**	**100**	**29.223.585.518,07**	**100**	**7,05%**
OPERAÇÕES DE CRÉDITO S/REFINANCIAMENTO (IV)	**0**	**0**	**-**	**0**	**-**	**-**
Operações de Crédito Internas	0	0	-	0	-	-
Operações de Crédito Externas	0	0	-	0	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV)	**25.896.341.219,57**	**27.299.495.624,04**	**100**	**29.223.585.518,07**	**100**	**7,05%**
DÉFICIT (VI)	**0**	**0**	**-**	**0**	**-**	**-**
TOTAL (VII) = (V + VI)	**25.896.341.219,57**	**27.299.495.624,04**	**100**	**29.223.585.518,07**	**100**	**7,05%**

Fonte: Balanço Orçamentário 2023 e 2024 – Balanço Geral do Estado
Nota: Valores referentes ao exercício de 2023 atualizados pelo IPCA (IBGE).

Quanto às deduções da receita arrecadada, considerando-se o previsto na CF/1988, art. 158, consta que o Estado transferiu aos municípios impostos arrecadados no montante de R$ 5,9 bilhões.

3.2.1.2 Despesas

A LOA para o exercício financeiro de 2024, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em **R$ 24.930.292.998,00**, incluindo a Reserva do RPPS no valor de **R$ 595.050.300,00** e a Reserva de Contingência no valor de **R$ 505.012.478,00**.

Conforme Balanço Orçamentário, alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para **R$ 31.136.892.477,53**, representando um aumento de **24,90%**, no valor de **R$ 6.206.599.479,53**, sendo **R$ 6.137.465.371,02** de créditos suplementares e **R$ 69.134.108,51** de créditos especiais.

Tabela 4 - Alterações orçamentárias em 2024

Valores em reais

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL		
Dotação Inicial		24.930.292.998,00
(+) Créditos Suplementares		6.137.465.371,02
Por excesso de arrecadação	2.700.270.391,29	
Por superavit financeiro	3.437.194.979,73	
(+) Créditos Especiais		69.134.108,51
Por excesso de arrecadação	0,00	
Por superavit financeiro	69.134.108,51	
Dotação Atualizada		31.136.892.477,53

Fonte: Sigefes.

Conforme consulta realizada no sistema Sigefes do Governo do Estado, os créditos adicionais abertos no exercício de 2024 totalizaram **R$ 9.472.448.645,61**, dos quais **R$ 9.344.079.732,17** de créditos suplementares e **R$ 128.368.913,44** de créditos especiais.

Tabela 5 - Créditos adicionais abertos em 2024

Valores em reais

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

Fonte: Consulta Balancete – Sigefes.

A LOA 2024, em seu art. 6º, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de **R$ 7.479.087.899,00**. Considerando-se que foram abertos créditos suplementares no valor de **R$ 7.465.972.317,70**, constata-se que foi observado o limite.

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

3.2.1.3 Execução das despesas

Em atenção ao art. 167, inciso II da CF/1988, observou-se que a despesa executada alcançou o montante de **R$ 28.340.615.872,45**, representando **92,79%** da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS).

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 / VI)
DESPESAS CORRENTES (I)	**19.505.884.406,00**	**22.792.271.186,09**	**21.960.606.695,88**	**96,35%**	**77,49%**
Pessoal e Encargos Sociais	11.613.747.316,00	12.345.017.628,56	12.056.503.728,60	**97,66%**	**42,54%**
Juros e Encargos da Dívida	467.515.679,00	451.507.255,53	445.689.282,00	**98,71%**	**1,57%**
Outras Despesas Correntes	7.424.621.411,00	9.995.746.302,00	9.458.413.685,28	**94,62%**	**33,37%**
DESPESAS DE CAPITAL (II)	**4.221.901.110,00**	**7.581.816.155,02**	**6.281.607.843,35**	**82,85%**	**22,16%**
Investimentos	2.796.343.830,00	5.669.898.086,46	4.498.945.437,68	**79,35%**	**15,87%**
Inversões Financeiras	1.038.534.844,00	1.500.895.632,56	1.391.036.561,54	**92,68%**	**4,91%**
Amortização da Dívida	387.022.436,00	411.022.436,00	391.625.844,13	**95,28%**	**1,38%**
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (III)	**505.012.478,00**	**65.310.132,42**	**0**	**0,00%**	**0,00%**
Subtotal das Despesas (IV) = (I + II + III)	**24.232.797.994,00**	**30.439.397.473,53**	**28.242.214.539,23**	**92,78%**	**99,65%**
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/REFINANCIAMENTO (V)	**102.444.704,00**	**102.444.704,00**	**98.401.333,22**	**96,05%**	**0,35%**
Amortização da Dívida Interna	102.444.704,00	102.444.704,00	98.401.333,22	**96,05%**	**0,35%**
Dívida Mobiliária	0	0	0	-	**0,00%**
Outras Dívidas	102.444.704,00	102.444.704,00	98.401.333,22	**96,05%**	**0,35%**
Amortização da Dívida Externa	0	0	0	-	**0,00%**
Dívida Imobiliária	0	0	0	*	**0,00%**
Outras Dívidas	0	0	0	-	**0,00%**
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV+ V)	**24.335.242.698,00**	**30.541.842.177,53**	**28.340.615.872,45**	**92,79%**	**100,00%**
RESERVA DO RPPS	**595.050.300,00**	**595.050.300,00**	**0**	**0**	**0,00%**
TOTAL	**24.930.292.998,00**	**31.136.892.477,53**	**28.340.615.872,45**	**91,02%**	**100,00%**

Fonte: Balanço Orçamentário 2024 – Balanço Geral do Estado.

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as despesas correntes obtiveram a execução de **96,35%** das despesas autorizadas, enquanto as despesas de capital atingiram o percentual de execução de **82,85%** (83,03% incluindo a amortização da dívida/refinanciamento).

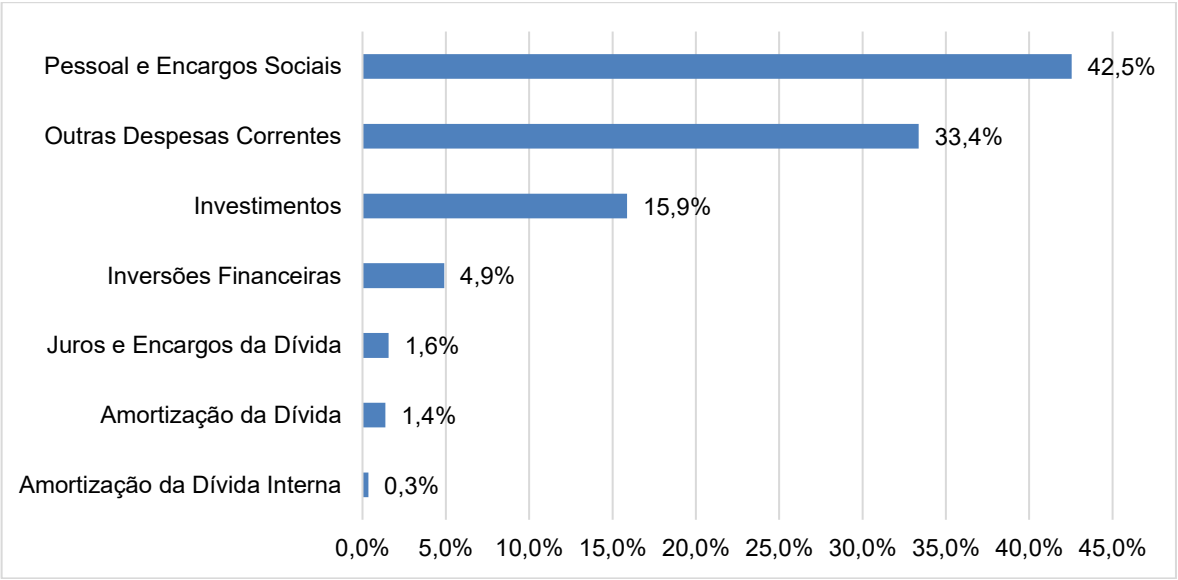


Gráfico 11: Composição das Despesas Executadas no exercício de 2024, por Grupo de Natureza

Fonte: Balanço Orçamentário do RREO 6º Bimestre de 2024, Relatórios do Sigefes

As despesas, distribuídas pelas Funções de Governo, encontram-se apresentadas na Tabela 7, e o Gráfico 12 destaca aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2024: Saúde com **18,36%**, Previdência Social com **16,47%**, Educação com **12,77%**, Encargos Especiais com **9,47**%, Segurança Pública com **9,19%**, Transportes com **7,72%** e judiciária com **5,17%**.

Tabela 7 – Despesas por funções

Valores em reais

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	% REALIZADO (c / b) * 100	ANÁLISE VERTICAL % (c / Total)
10 – Saúde	3.833.667.322,00	5.395.538.097,17	5.202.641.295,70	96,42%	18,36%
09 - Previdência Social	4.321.806.643,00	4.806.317.937,27	4.668.631.909,68	97,14%	16,47%
12 – Educação	3.217.022.678,00	3.811.096.339,03	3.619.091.683,21	94,96%	12,77%
28 - Encargos Especiais	2.232.627.813,00	2.746.893.363,68	2.683.608.576,78	97,70%	9,47%
06 - Segurança Pública	2.178.972.656,00	2.744.821.810,78	2.604.685.122,06	94,89%	9,19%
26 – Transportes	1.397.054.862,00	2.663.176.079,75	2.187.758.101,15	82,15%	7,72%
02 – Judiciária	1.550.805.681,00	1.546.887.909,35	1.465.225.225,29	94,72%	5,17%
14 - Direitos da Cidadania	832.492.380,00	1.209.490.077,11	1.125.426.060,86	93,05%	3,97%
04 - Administração	1.096.838.519,00	1.090.335.425,26	1.007.541.275,48	92,41%	3,56%
03 - Essencial à Justiça	772.605.747,00	868.408.441,79	771.795.736,59	88,87%	2,72%
01 – Legislativa	446.305.781,00	515.144.392,61	490.464.553,66	95,21%	1,73%
20 – Agricultura	307.308.996,00	526.689.171,54	469.118.538,02	89,07%	1,66%
17 – Saneamento	520.412.206,00	710.832.567,81	429.244.810,25	60,39%	1,51%
15 – Urbanismo	99.376.642,00	414.107.053,33	407.408.050,75	98,38%	1,44%
19 - Ciência e Tecnologia	250.692.592,00	310.627.931,34	278.544.181,46	89,67%	0,98%
08 - Assistência Social	211.926.671,00	213.284.421,46	191.521.990,15	89,80%	0,68%
27 - Desporto e Lazer	71.904.573,00	209.358.280,00	184.498.053,01	88,13%	0,65%
18 - Gestão Ambiental	176.776.580,00	212.914.193,57	150.105.593,58	70,50%	0,53%
23 - Comércio e Serviços	75.416.631,00	148.358.765,85	125.211.190,45	84,40%	0,44%
13 – Cultura	165.229.136,00	164.598.082,83	120.287.574,84	73,08%	0,42%
24 - Comunicações	55.891.072,00	77.083.822,25	75.754.533,34	98,28%	0,27%
16 – Habitação	989.746,00	52.590.287,33	50.574.090,42	96,17%	0,18%
22 – Indústria	13.691.709,00	35.359.436,11	29.576.356,53	83,64%	0,10%
11 – Trabalho	413.584,00	2.618.157,89	1.901.369,19	72,62%	0,01%
99 - Reserva de Contingência	1.100.062.778,00	660.360.432,42	0	0,00%	0,00%
TOTAL	**24.930.292.998,00**	**31.136.892.477,53**	**28.340.615.872,45**	**91,02%**	**100,00%**

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2024

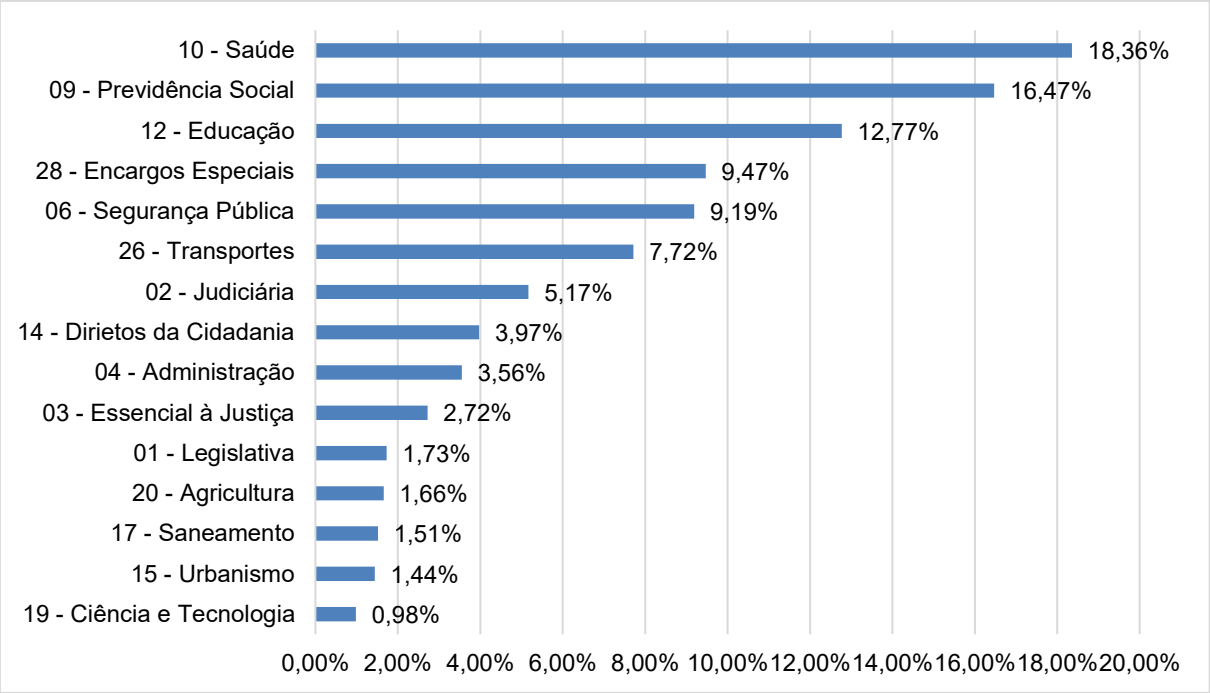


Gráfico 12: Composição das despesas por funções de governo

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2024

Na sequência, apresenta-se a comparação entre as despesas executadas no exercício de 2024 e as despesas executadas no exercício de 2023 (em valores constantes), na qual se observa na despesa total um acréscimo de **7,11%**, na despesa corrente um acréscimo de **7,60%** e na despesa de capital um acréscimo de **5,49%**.

Tabela 8 - Comparação das despesas - Exercícios 2023 - 2024

Valores em reais de 2024

DESPESAS	2023			2024		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
DESPESAS CORRENTES (I)	**19.361.331.270,41**	**20.410.395.963,30**	**77,14%**	**21.960.606.695,88**	**77,49%**	**7,60%**
Pessoal e Encargos	10.974.705.849,99	11.569.353.824,41	43,73%	12.056.503.728,60	**42,54%**	**4,21%**
Juros e Encargos da Dívida	397.811.755,84	419.366.589,11	1,58%	445.689.282,00	**1,57%**	**6,28%**
Outras Despesas Correntes	7.988.813.664,58	8.421.675.549,77	31,83%	9.458.413.685,28	**33,37%**	**12,31%**
DESPESAS DE CAPITAL (II)	**5.737.387.988,46**	**6.048.259.750,53**	**22,86%**	**6.380.009.176,57**	**22,51%**	**5,49%**
Investimentos	4.218.697.944,46	4.447.281.764,53	16,81%	4.498.945.437,68	**15,87%**	**1,16%**
Inversões Financeiras	1.078.118.391,25	1.136.534.619,10	4,30%	1.391.036.561,54	**4,91%**	**22,39%**
Amortização da Dívida	440.571.652,75	464.443.366,90	1,76%	490.027.177,35	**1,73%**	**5,51%**
TOTAL (III) = (I + II)	**25.098.719.258,87**	**26.458.655.713,83**	**100,00%**	**28.340.615.872,45**	**100,00%**	**7,11%**

Fonte: Balanço Orçamentário 2024 – Balanço Geral do Estado

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

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

As despesas empenhadas no exercício utilizando a fonte de recursos de *royalties* (704), considerando-se a Lei 7.990/89, encontram-se apresentadas na Tabela 9 e, na sequência, o Gráfico 13 destaca aqueles elementos de despesa com maior percentual de execução: Obras e Instalações com **28,8%**, Principal da Dívida Contratual Resgatado **15%**, Juros Sobre a Dívida Por Contrato **12,8**%, Auxílios **12,2%**, Aquisição de Títulos de Crédito **9,5%**, Equipamentos e Material Permanente **8,1%,** Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica **3,2%**.

Tabela 9 - Empenho por elemento de despesa nas fontes 704 (recursos *royalties*)
Valores em reais

Elemento de Despesa		Despesa Empenhada	% Total
51	OBRAS E INSTALAÇÕES	543.906.034,12	28,82%
71	PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADO	284.048.511,39	15,05%
21	JUROS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	242.021.741,83	12,82%
42	AUXÍLIOS	230.351.458,91	12,20%
63	AQUISIÇÃO DE TÍTULOS DE CRÉDITO	178.408.861,83	9,45%
52	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	152.487.680,24	8,08%
39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	61.161.340,39	3,24%
61	AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS	40.041.829,40	2,12%
32	MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	31.864.860,96	1,69%
84	DESPESAS DECORRENTES DA PARTICIPAÇÃO EM FUNDOS, ORGANISMOS, OU ENTIDADES ASSEMELHADAS, NACIONAIS E INTERNACIONAIS	28.284.174,26	1,50%
77	PRINCIPAL CORRIGIDO DA DÍVIDA CONTRATUAL REFINANCIADO	24.483.433,76	1,30%
35	SERVIÇOS DE CONSULTORIA	17.028.037,02	0,90%
40	SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - PESSOA JURÍDICA	16.866.236,12	0,89%
48	OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS	7.245.766,86	0,38%
20	AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	5.631.470,10	0,30%
85	CONTRATO DE GESTÃO	5.352.184,61	0,28%
92	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	4.324.005,58	0,23%
22	OUTROS ENCARGOS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	3.860.863,10	0,20%
45	SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	3.503.186,03	0,19%
93	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	3.018.114,84	0,16%
65	CONSTITUIÇÃO OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS	2.003.589,75	0,11%
30	MATERIAL DE CONSUMO	664.202,01	0,04%
15	DIÁRIAS - MILITAR	435.305,00	0,02%
91	SENTENÇAS JUDICIAIS	106.753,69	0,01%
33	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	100.000,00	0,01%
37	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	80.963,24	0,00%
41	CONTRIBUIÇÕES	53.460,00	0,00%
31	PREMIAÇÕES CULTURAIS, ARTÍSTICAS, CIENTÍFICAS, DESPORTIVAS E OUTRAS	31.840,00	0,00%
14	DIÁRIAS - CIVIS	18.397,00	0,00%
36	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	411,00	0,00%
Total		1.887.384.713,04	100%

Fonte: Consulta Sigefes.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

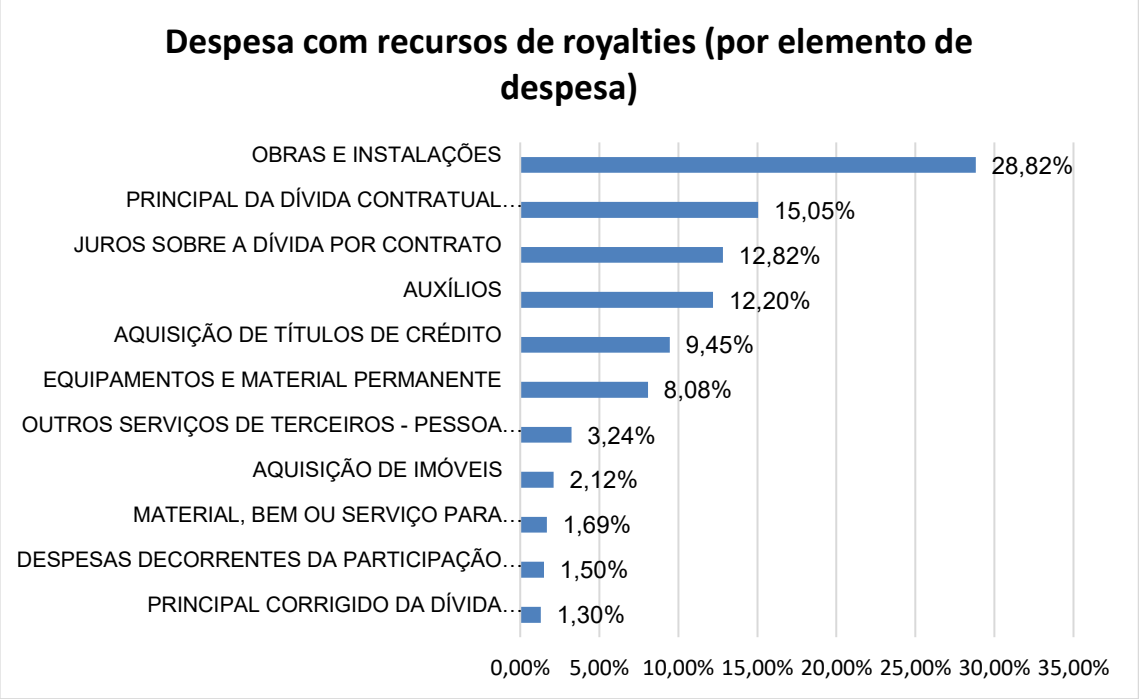


Gráfico 13: Composição das despesas com *royalties*

Fonte: Balancete da Execução Orçamentária

Verificou-se, conforme tabela a seguir, o empenho de despesas relacionadas ao quadro permanente de pessoal, com diárias e passagens de servidores, que são vedadas pela Lei 7.990/89, art. 8º.

Tabela 10 – Utilização de recursos de royalties em despesa vedada

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

Fonte: Consulta Sigefes.

Considerando não se tratar de prática adotada por todas as unidades gestoras do Poder Executivo estadual, cabe:

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais ordenadores de despesas da Agência Estadual de Recursos Hídricos (Agerh) e do Fundo de Proteção e Defesa Civil do Estado (FUNPDEC), de que foram utilizados indevidamente recursos provenientes de royalties, como forma de ALERTA, chamando atenção para a necessidade de observância do art. 8° da Lei 7.990/1989 e de procederem à recomposição, com recursos ordinários, da conta/fonte de recursos específica dos *royalties.*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

Por seu turno, em relação aos recursos recebidos da União, referentes à cessão onerosa de petróleo (Lei 13.885/2019), observou-se a aplicação de R$ 118.930.826,00 em benefícios previdenciários do Fundo Financeiro do RPPS Estadual, em conformidade com o art. 1º, § 1º da mencionada lei (fonte de recursos 721).

3.2.1.5 Contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

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

Desta forma, de acordo com os art. 12 e 15 da Lei 8.212/1991, são obrigatoriamente contribuintes do regime geral os empregados (servidores públicos não vinculados a regime próprio) e os empregadores (órgãos públicos). As contribuições dos empregados e dos empregadores são devidas mensalmente, aplicando-se alíquota regulamentar sobre a remuneração do segurado.

Considerando-se a legislação sobre a matéria (art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/1964 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei 8.212/1991), objetiva-se neste tópico verificar o reconhecimento da despesa orçamentária pertinente, a retenção da contribuição dos empregados e o respectivo recolhimento dos valores devidos ao regime geral.

Assim, demonstram-se os valores empenhados, liquidados e pagos, a título de obrigações previdenciárias (contribuição patronal) devidas, bem como os valores retidos dos servidores e recolhidos para a autarquia federal.

Tabela 11 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Patronal

Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	DES 40.1.a (Sigefes)			FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
Poder Executivo	296.834.579,83	295.188.134,73	261.393.962,65	304.588.856,10*	96,91%	85,82%
Poder Legislativo	13.959.210,25	13.959.210,25	12.835.907,91	14.112.086,79	98,92%	90,96%
Poder Judiciário	15.206.377,65	15.206.377,65	15.144.434,75	15.442.849,99	98,47%	98,07%
Ministério Público	7.745.950,10	7.742.662,20	7.104.963,08	7.774.968,83	99,58%	91,38%
Tribunal de Contas	4.566.731,83	4.561.731,83	4.079.373,13	4.869.022,79	93,69%	83,78%
Defensoria Pública	399.460,69	399.460,69	356.386,60	404.040,87	98,87%	88,21%
TOTAL	**338.712.310,35**	**337.057.577,35**	**300.915.028,12**	**347.191.825,37**	**97,08%**	**86,67%**

Fonte: DES 40.1.a (Sigefes); Folha de Pagamento (PCF-CidadES)
*Nota: Ajustado pelo valor restituído de R$ 36.532.112,89, conforme informado na PCA da SEDU (NOTAEXP02.pdf).

Tabela 12 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Servidor

Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	PDC.01.2 (Sigefes)		FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (A/CX100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Valores Retidos (A)	Valores Recolhidos (B)	Devido (C)		
Poder Executivo	144.854.472,02	142.301.693,53	159.299.645,96	90,93%	89,33%
Poder Legislativo	5.955.715,90	5.932.916,64	5.540.193,03	107,50%	107,09%
Poder Judiciário	7.076.543,46	7.056.203,77	7.080.672,75	99,94%	99,65%
Ministério Público	3.311.598,23	3.251.651,94	3.363.248,35	98,46%	96,68%
Tribunal de Contas	2.137.908,00	2.088.680,49	1.986.210,18	107,64%	105,16%
Defensoria Pública	195.486,43	186.666,33	184.298,84	106,07%	101,28%
TOTAL	**163.531.724,04**	**160.817.812,70**	**177.454.269,11**	**92,15%**	**90,62%**

Fonte: PDC.01.2 (Sigefes); Folha de Pagamento (PDF-CidadES)

Considerando-se a data de vencimento das obrigações, conclui-se pelo atendimento à legislação pertinente.

3.2.1.6 Destinação de recursos a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico

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

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

> Art. 197 O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico e tecnológico, a pesquisa científica, a autonomia e a capacitação tecnológicas e, a difusão dos conhecimentos, tendo em vista o bem-estar da população, o aproveitamento racional e não-predatório dos recursos naturais, a preservação e a recuperação do meio-ambiente, o desenvolvimento do sistema produtivo, o respeito aos valores culturais do povo, a solução dos problemas sociais e o progresso das ciências.
> § 1º - ...
> **§ 2º - O Estado destinará anualmente não menos de dois e meio por cento de sua receita orçamentária ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico.** (grifo nosso)

Na Mensagem 534/2023 do Governador do Estado do ES, encaminhada à Assembleia Legislativa, anexada ao Projeto da Lei Orçamentária do exercício de 2024, consta o quadro VII, demonstrativo sobre a matéria, contendo os requisitos utilizados para dar cumprimento ao mandamento constitucional retro citado. Nesse sentido, vale observar que o Poder Legislativo aprovou a Lei Orçamentária Anual, Lei 12.024/2023, cujas dotações previstas contemplam a metodologia proposta e levada a efeito pelo Poder Executivo.

Do mencionado quadro VII, depreende-se que a base de cálculo da receita, considerada para Ciência e Tecnologia, foi a receita orçamentária. Como a receita orçamentária de 2024, segundo o Balanço Orçamentário, foi de **R$ 29.223.585.518,07**, devem ser destinados no exercício de 2024, no **mínimo,** o montante de **R$ 730.589.637,95**.

Quanto às despesas computáveis, são as financiadas por fontes de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O detalhamento de quais despesas foram consideradas consta do **Apêndice 76/2025-1** (peça 77).

Assim, verificou-se o empenho de **R$ 743.490.092,81** computáveis em Ciência e Tecnologia, quando eram exigidos **R$ 730.589.637,95**, conforme demonstrativo:

Tabela 13 - Gastos em Ciência, Tecnologia e Inovação

Valores em reais

Base de Cálculo	Orçada	Executada
Receitas orçamentária	24,930,292.998	29.223.585.518
Despesas	**Orçada**	**Empenhada**
Ciência e Tecnologia	115.165.772	132.300.214
Tecnologia da informação	216.268.464	271.162.498
Desenvolvimento científico	83.905.648	67.431.223
Desenvolvimento tecnológico	56.450.621	55.142.142
Extensão rural	67,520.658	72.203.451
Difusão do conhecimento científico e tecnológico	7.150.318	36.995.144
Propriedade industrial, normalização e qualidade	12.525.309	12.880.231
Demais ações típicas de ciência e tecnologia	150.701.937	95.375.188
Total	**642.168.069**	**743.490.093**
% da base de cálculo	**2,58%**	**2,54%**

Fonte: Sigefes

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

3.2.1.7 Gestão orçamentária dos Precatórios

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 10ª Edição) precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, disciplinados pelo art. 100 da CF/1988. O precatório requisitado pelo Poder Judiciário ao devedor até o dia 02 de abril, conforme Emenda Constitucional 114, de 17 de dezembro de 2021, deve ter seu valor incluso na proposta orçamentária do exercício seguinte (Resolução 303, de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça, art. 15 e § 1º; CF/1988, art. 100, § 5º).

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

Observa-se que o presente item possui como fundamentos as regras estabelecidas na CF/1988 (art. 100) e o art. 30, § 7º da 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, 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 dois de abril, na forma do artigo 100 da CF/1988. A dotação inicial foi de **R$ 216.680.702,00**, alterada durante o exercício para **R$ 202.848.770,07**, tendo sido empenhados no exercício **R$ 187.535.127,76**.

Não há irregularidades dignas de nota pertinente aos precatórios.

3.2.1.8 Resultado orçamentário

As receitas orçamentárias do Estado realizadas no exercício de 2024 somaram **R$ 29,22 bilhões** e as despesas orçamentárias totalizaram **R$ 28,34 bilhões**, sendo observado *superávit* na execução orçamentária no valor de **R$ 882,97 milhões**.

Note-se que do *superávit* orçamentário consolidado, de **R$ 882.969.645,62**, o valor de **R$ 887.623.325,17** 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 seria deficitário em um montante de **R$ -4.653.679,55**; no entanto, absorvido por superávit financeiro de exercícios anteriores.

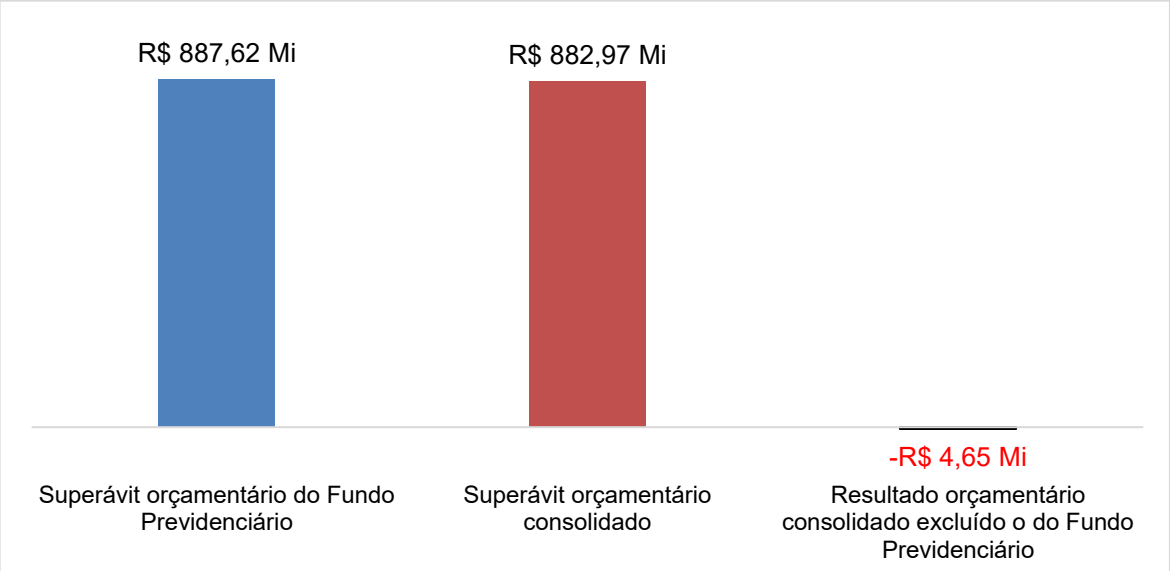


Gráfico 14: Demonstração do Resultado Orçamentário Consolidado e do Fundo Previdenciário

Fonte: Balanço Orçamentário (Sigefes)

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 2024, o orçamento de investimento foi fixado pela LOA em **R$ 1.474.960.893,21**, sendo que foram abertos créditos adicionais durante o exercício no montante de **R$ 171.218.567,26**, alterando a dotação inicialmente aprovada para **R$ 1.646.179.460,47**. A abertura de créditos adicionais estava prevista no art. 7º da LOA, no montante de **R$ 442.488.268,00**; portanto, respeitado o limite legal.

As empresas estatais investiram **R$ 1.155.758.235,42**, tendo a Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN a maior execução, no valor de **R$ 896.646.410,16** na função saneamento. Quantia esta que correspondeu a **77,58%** do valor de investimento orçado total atualizado, conforme demonstrado na tabela disposta no **Apêndice 74/2025-1** (peça 75).

3.2.3 Implantação do sistema de custos

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

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

Observou-se que no âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo foram editados o Decreto n° 4.949-R/2021, que dispõe sobre a instituição do sistema de informação de custos do Espírito Santo - SIC-ES; e, também a Portaria SEFAZ 23-R/2021, que aprovou o plano de ação exigido no parágrafo único do art. 18 do Decreto Federal 10.540/2020. No exercício de 2024, o Estado deu início à implantação do SIC-ES.

Importa destacar que o Estado do Espírito Santo é signatário, juntamente com alguns municípios, do Acordo de Cooperação Técnica 18/2024 assinado junto ao Tribunal de Contas - TCEES, que tem por objetivo a contribuição recíproca dos partícipes para a implementação experimental de um modelo de sistema de custos.

3.3 Gestão financeira

O decreto de programação orçamentária e financeira, expedido pelo Poder Executivo, tem como objetivo estabelecer normas especificas de execução orçamentária e financeira para o exercício, atendendo a uma exigência do art. 47 da Lei 4.320/1964, bem como do art. 8º da LRF. Nesse sentido, identificou-se a publicação do Decretos 5.606-R de 23/01/2024, estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Ao final do exercício financeiro de 2024, de acordo com os demonstrativos contábeis, o saldo da rubrica caixa e equivalentes de caixa totalizou **R$ 10.307.441.775,65**, o que representa, em valores nominais, um acréscimo de **8,16%** em relação ao exercício anterior. Em contrapartida, o saldo da dívida flutuante perfez **R$ 3.082.623.860,49** e, em valores nominais, é **13,92%** **maior** do que o saldo do exercício anterior.

A movimentação dos restos a pagar no exercício evidenciou uma inscrição de **R$ 2.188.907.990,74**, valor este **9,77%** **maior** quando comparado ao exercício anterior (em valores nominais).

Tabela 14 - Movimentação dos restos a pagar
Valores em reais

Restos a Pagar	Não Processados (a Liquidar)	Não Processados (em Liquidação)	Processados	Total Geral
Saldo Final do Exercício Anterior	**1.469.110.072,81**	**0**	**643.362.951,72**	**2.112.473.024,53**
Inscrições	1.866.180.241,83	0	322.727.748,91	2.188.907.990,74
Baixas	1.415.773.164,26	0	567.516.768,58	1.983.289.932,84
Saldo Final do Exercício Atual	**1.919.517.150,38**	**0**	**398.573.932,05**	**2.318.091.082,43**

Fonte: Anexo 17 - SIGEFES.

Por sua vez, a geração líquida de caixa e equivalentes de caixa apresentou-se positiva em 2024 – **R$ 633.058.909,09**, sendo que foi observado um acréscimo de cerca de **23,09%** na geração de caixa das atividades **operacionais** do Estado (**R$ 5.919.720.861,55** em 2024, face à **R$ 4.809.322.995,05** em 2023); bem como um acréscimo de **23,28%** nos desembolsos relacionados às atividades de investimentos (**R$ 5.482.882.837,87** em 2024, face à **R$ 4.447.599.809,99** em 2023).

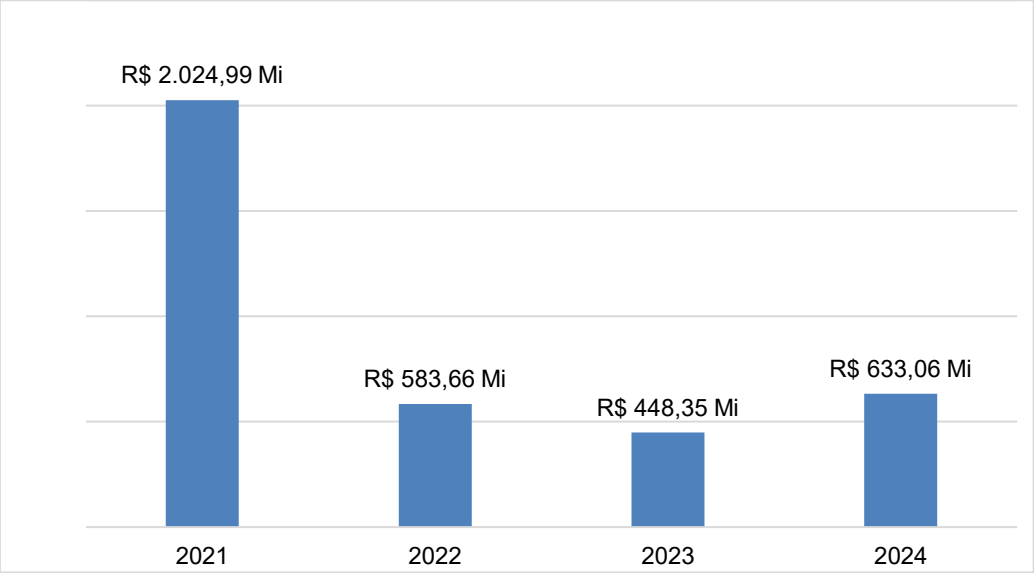


Gráfico 15: Evolução da geração líquida de caixa - 2021 a 2024

Fonte: DFC (Sigefes).

3.3.1 Resultado Financeiro

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

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

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

Tabela 15 - Resultado financeiro
Valores em reais

Especificação	2024	2023
Ativo Financeiro (a)	18.166.348.647,44	16.455.575.554,44
Passivo Financeiro (b)	3.079.319.864,78	2.703.909.454,74
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	**15.087.028.782,66**	**13.751.666.099,70**
Recursos Ordinários	957.731.534,78	1.726.330.351,02
Recursos Vinculados	14.129.297.247,88	12.025.335.748,68
Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d)	**15.087.028.782,66**	**13.751.666.099,70**

Fonte: Anexo ao Balanço Patrimonial do Exercício 2024 publicado no DIOEES de 31/03/2025.

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$ 15.087.028.782,66** de *superávit* financeiro apurado no exercício de 2024 o montante de **R$ 7.477.246.811,01** é relativo ao resultado da Previdência (fontes de recursos 800, 801, 802 e 803).

3.3.2 Ordem Cronológica de Pagamentos

De acordo com a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, a inobservância imotivada da ordem cronológica de pagamentos ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

A nova lei de licitações passou a viger a partir de 1º janeiro de 2024. No Estado do Espírito Santo, verificou-se a publicação do Decreto 5545-R/2023 dispondo sobre normas e procedimentos relativos à gestão de contratos administrativos no âmbito da Administração Pública estadual. A subseção II do decreto trada da ordem cronológica de pagamento, constando do § 3° do art. 36:

> § 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação no Portal da Transparência, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

Não há irregularidades dignas de nota pertinente à regulamentação da ordem cronológica de pagamento.

3.3.3 Transferências de Recursos aos Poderes

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

Nesse sentido, o art. 21 da LDO de 2024 estabeleceu os critérios a serem observados pelos poderes para o limite da dotação:

> § 1º O Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública elaborarão suas respectivas propostas orçamentárias para o exercício financeiro de 2024, tendo como limite para a fixação das despesas com fonte de recursos não vinculados de impostos e com outros recursos não vinculados, a dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária 2023 na fonte 500 - Recurso não Vinculados de Impostos, atualizada pela inflação aferida no período compreendido entre julho de 2022 e junho de 2023 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, acrescida de 5% (cinco por cento) do valor da dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária 2023 na fonte 500 - Recurso não Vinculados de Impostos.
>
> § 2º Para fins de apuração do limite da programação estabelecido no § 1º deste artigo, será considerada a dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária 2023 para cobertura da insuficiência financeira do fundo financeiro correspondente a cada órgão.

Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais que alteraram as dotações dos órgãos/poderes, para a fonte de recursos ordinários (500). A seguir detalhamento do cálculo da dotação, valores contantes da LOA e respectiva alteração atualizada por créditos adicionais, sendo a despesa orçamentária relativa aos inativos do fundo financeiro executada pelo RPPS:

Tabela 16 – Apuração do valor da dotação (+ aporte) – (Poderes)

Valores em reais

Órgão	Dotação LOA 2023	Dotação 2023 + 5% + IPCA 3,1615% (A)	LOA 2024	Dotação atualizada (B)
Poder Judiciário	**1.336.884.147**	**1.448.107.226**	**1.458.797.431**	**1.511.558.659**
500 - Recursos do Exercício Corrente - Recursos não vinculados de Impostos	1.113.144.491	1.205.753.382	1.247.716.431	1.242.477.659
Aporte FF RPPS (fonte 500)	223.739.656	242.353.844	211.081.000,00	269.081.000,00
Ministério Público	**502.774.441**	**544.603.138**	**543.800.835**	**562.843.835**
500 - Recursos do Exercício Corrente - Recursos não vinculados de Impostos	455.952.476	493.885.784	499.088.835	513.031.835
Aporte FF RPPS (fonte 500)	46.821.965,00	50.717.353	44.712.000	49.812.000
Poder Legislativo	**290.173.030**	**314.314.193**	**295.231.268**	**340.665.131**
500 - Recursos do Exercício Corrente - Recursos não vinculados de Impostos	232.826.405	252.196.572	253.327.268	296.461.131
Aporte FF RPPS (fonte 500)	57.346.625,00	62.117.620	41.904.000	44.204.000
TCEES	**211.801.510**	**229.422.495**	**229.084.513**	**255.922.765**
500 - Recursos do Exercício Corrente - Recursos não vinculados de Impostos	174.994.345	189.553.131	192.978.513	217.916.765
Aporte FF RPPS (fonte 500)	36.807.165,00	39.869.365	36.106.000	38.006.000
Defensoria Pública	**110.193.523**	**119.361.156**	**119.185.714**	**121.608.009**
500 - Recursos do Exercício Corrente - Recursos não vinculados de Impostos	83.778.290	90.748.288	92.897.714	92.120.009
Aporte FF RPPS (fonte 500)	26.415.233,00	28.612.868	26.288.000	29.488.000
Total	**2.451.826.651**	**2.655.808.208**	**2.646.099.761**	**2.792.598.399**

Fonte: LOA, LDO, Sigefes (DES.40.1 - Despesas - POR UG/PRG/Ação/Fun/SubFun)

Quanto às transferências financeiras efetuadas para os Poderes em 2024, relativamente à fonte de recursos ordinários, incluindo o aporte relativo ao fundo financeiro do RPPS, segue demonstração:

Tabela 17 - Transferência de recursos aos Poderes (2024) – Fonte de Recursos Ordinários

Valores em reais

Órgão	Dotação atual. LOA + aporte (A)	Transf. financ. Recebidas (B)	% B/rec. Arrecadada
Poder Judiciário	**1.511.558.659**	**1.565.684.429**	**5,36%**
Ministério Público	**562.843.835**	**561.584.883**	**1,92%**
Assembleia Legislativa	**340.665.131**	**341.309.483**	**1,17%**
TCEES	**255.922.765**	**254.395.567**	**0,87%**
Defensoria Pública	**121.608.009**	**121.720.009**	**0,42%**
Total	**2.792.598.399**	**2.844.694.371**	**9,73%**

Fonte: LOA, LDO e Balancete de Verificação

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

Todos os poderes/órgãos efetuaram devolução de duodécimos ao final do exercício. Vale observar que, havendo superávit financeiro ao final do exercício de 2024, o mesmo deverá ser restituído ao tesouro estadual ou deduzido das parcelas duodecimais de 2025, na forma da IN TC 74/2021 (fonte de recursos 500).

3.4 Gestão fiscal e limites constitucionais

Apresenta a verificação da conformidade da gestão fiscal, no tocante ao cumprimento dos limites constitucionais de saúde e educação e dos parâmetros e limites da LRF, bem como a atendimento a “Regra de Ouro” das finanças públicas (inciso III, art. 167, da CF/1988), além de registrar os alertas emitidos no decorrer do exercício. Mais informações na Manifestação Técnica 1.249/2025-1, **Apêndice 77/2025-4** (peça 78).

3.4.1 Metas anuais estabelecidas na LDO

3.4.1.1 Resultados primário e nominal

Constatou-se o cumprimento da meta fiscal do resultado primário e o cumprimento da meta fiscal do resultado nominal, previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

O Gráfico 16 em destaque apresenta os resultados primário e nominal apurados, quando observamos o atingimento das metas fiscais estabelecidas para o exercício de 2024.

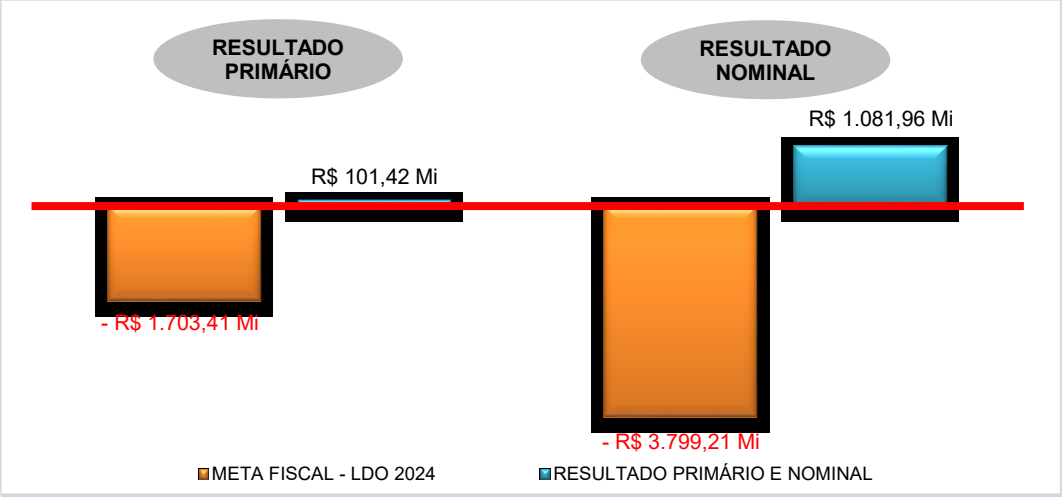


Gráfico 16: Comparativo dos Resultados Primário e Nominal com a Meta Fiscal

Fonte: RREO – 6º Bimestre de 2024 e LDO/2024

3.4.2 Educação

3.4.2.1 Aplicação mínima constitucional

Constatou-se a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino do montante de R$ 5.435.575.175,65, equivalente a 25,72% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cumprindo o limite constitucional mínimo de 25% previsto no art. 212, *caput*, da CF/1988.

Tabela 18 - Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Exercício de 2024, apuração do limite mínimo constitucional de 25%

Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas de Impostos	23.711.128.575,18
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	3.280.306.721,64
Deduções de Transferências Constitucionais aos Municípios	-5.857.084.372,41
Base de cálculo para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	21.134.350.924,41
Valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	**5.435.575.175,65**
% de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	**25,72**

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

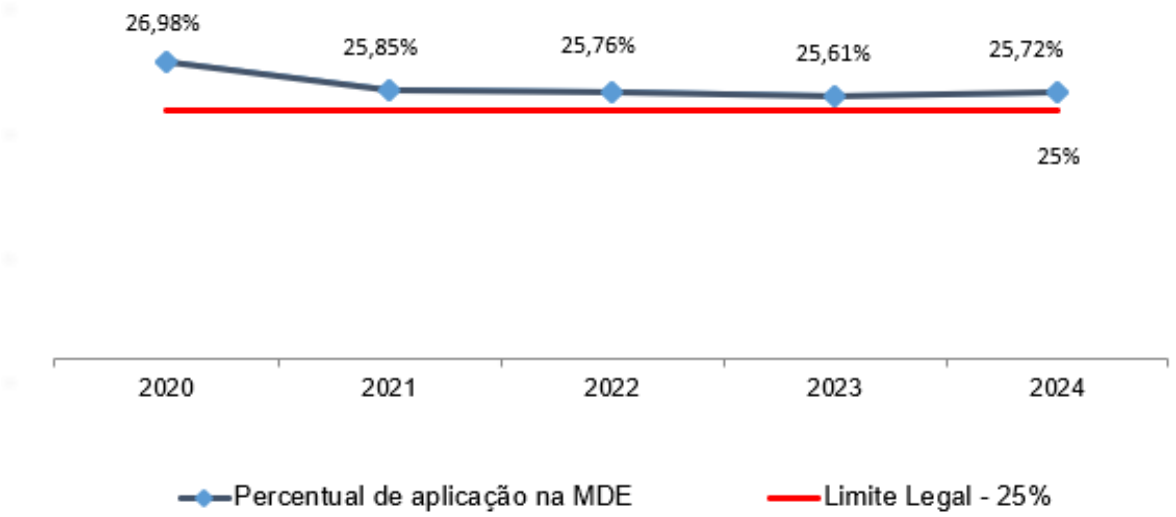


Gráfico 17: Evolução percentual da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no período de 2020 a 2024, em relação às receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas dos Governadores do Estado do Espírito Santo – TCEES
Nota 1: Apuração no exercício 2020 em conformidade aos Processos TC 2.739/2021-4 (PCA do exercício de 2020) e TC 7.048/2021-3 (Recurso inominado)
Nota 2: Apuração nos exercícios de 2021, 2022, 2023 e 2024 em conformidade à IN 76/2021 deste TCEES e com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 11ª, 12ª, 13ª e 14ª edições

3.4.2.2 Remuneração dos profissionais da educação básica

Constatou-se a destinação ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício do montante de R$ 1.425.270.985,67, equivalente a 75,06% das receitas provenientes do Fundeb no exercício analisado, cumprindo o limite constitucional mínimo de 70% previsto no art. 212-A, XI, da CF/1988.

Tabela 19 - Destinação de Recursos do Fundeb aos Profissionais da Educação Básica no Exercício de 2024

Valores em reais

Destinação de recursos excluída a destinação à Municipalização do Ensino	Valor
Receitas Recebidas do Fundeb, excluída a Municipalização do Ensino	**1.898.921.267,07**
Receitas Recebidas do Fundeb	1.933.596.447,11
(-) Receita destinada à Municipalização do Ensino (Referente à natureza da despesa 334041)	34.675.180,04
Valor destinado aos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício	**1.425.270.985,67**
% destinado aos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício	**75,06**

Fonte: Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro 2024

Registre-se a correção do valor das receitas recebidas no Fundeb (base de cálculo para apuração do percentual de aplicação na remuneração) do montante de R$ 1.933.596.447,11 para R$ 1.898.921.267,07, em decorrência da exclusão do valor correspondente às transferências para a Municipalização do Ensino (natureza da despesa 334041), no valor de R$ 34.675.180,04, refletindo no percentual de aplicação que passou de 73,71% para 75,06%, não afetando o cumprimento do limite constitucional[30].

O Gráfico 18 apresenta a evolução percentual da aplicação na remuneração dos profissionais da educação no período de 2020 a 2024, em relação aos recursos recebidos no Fundeb.

[30] Abatido o valor referente à Municipalização do Ensino da receita recebida do Fundeb no valor de R$ 34.675.180,04, mas não abatido da despesa com remuneração do magistério (70% - FR: 1540107000) pois a despesa com Municipalização foi realizada nas fontes recursos dos 30% (FR: 1540103000 e 1540103001), ocasionando o aumento do percentual de aplicação.

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

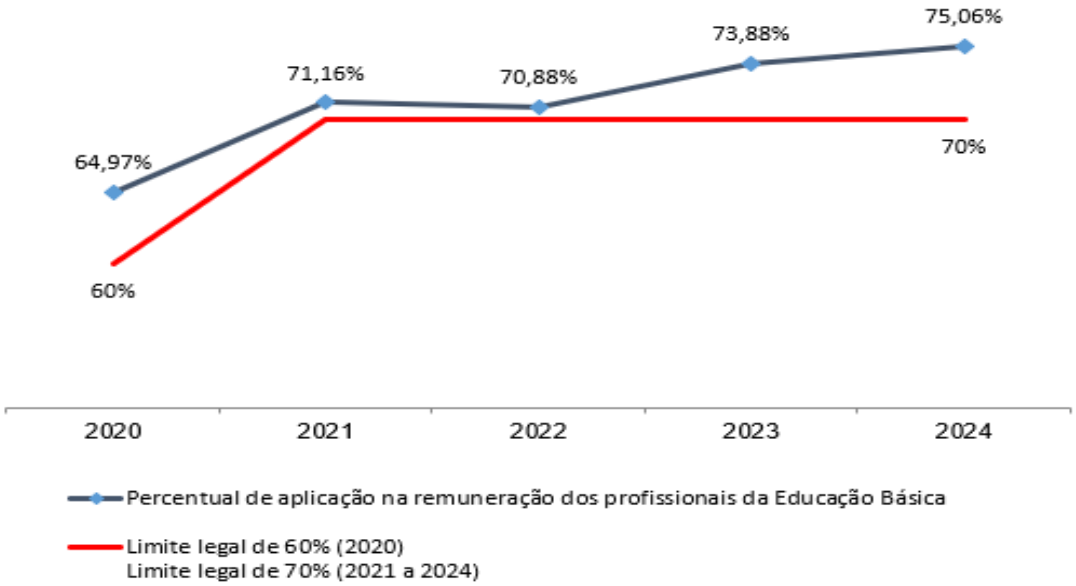


Gráfico 18: Evolução percentual da aplicação na remuneração dos profissionais da Educação Básica no período de 2020 a 2024, em relação aos recursos recebidos no Fundeb

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

3.4.2.3 Aplicação da complementação VAAT em despesa de capital

Com base na documentação que integra a prestação de contas anual, constatou-se que o Estado não recebeu recursos de complementação da União VAAT.

3.4.2.4 Aplicação de recursos do Fundeb – Exercício de 2024

Constatou-se a utilização dos recursos do Fundeb em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R$ 1.790.109.005,70 (fontes 540 e 543), equivalente a 93,29% das receitas provenientes do Fundeb no exercício analisado.

Assim, restaram recursos a serem aplicados no primeiro quadrimestre do exercício de 2025 no montante de R$ 128.830.336,34, equivalente a 6,71% das receitas provenientes do Fundeb no exercício analisado, cumprindo o limite legal máximo de 10% previsto no art. 25, § 3º, da Lei 14.113/2020.

Verificou-se a abertura de crédito suplementar no montante de R$ 129.005.366,39 à Secretaria de Estado da Educação com recursos provenientes do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2024, na fonte de recursos 540 (Transferências do FUNDEB – Impostos e Transferências de Impostos), conforme Decreto Estadual 455-S, de 27 de fevereiro de 2025 (publicado no DOE-ES de 28/2/2025).

Registre-se a correção do valor das receitas recebidas no Fundeb do montante de R$ 1.953.614.522,08 para R$ 1.918.939.342,04, e das despesas do Fundeb no exercício que passou de R$ 1.824.784.185,74 para R$ 1.790.109.005,70, em decorrência da exclusão do valor correspondente às transferências para a Municipalização do Ensino (fontes de recursos 1540103000 e 1540103001 e natureza da despesa 334041), no valor de R$ 34.675.180,04, refletindo no percentual de aplicação das receitas do Fundeb no exercício que passou de 93,41% para 93,29%, não afetando o cumprimento do limite legal previsto[31].

3.4.2.5 Aplicação de recursos do Fundeb – Superávit do Exercício de 2023

Do total das receitas provenientes do Fundeb no exercício de 2023, restaram recursos a serem aplicados no primeiro quadrimestre do exercício de 2024 no montante de R$ 25.249.749,20, que se constatou sua utilização em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo o prazo legal máximo previsto no art. 25, § 3º, da Lei 14.113/2020.

3.4.3 Saúde

3.4.3.1 Aplicação mínima constitucional

Constatou-se a aplicação em ações e serviços públicos de saúde do montante de R$ 3.261.319.345,33, equivalente a 15,43% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cumprindo o limite constitucional mínimo de 12% previsto no art. 198, § 3º, I, da CF/1988 e do art. 6º, *caput*, da

[31] Abatido o valor referente à Municipalização do Ensino da receita do Fundeb no valor de R$ 34.675.180,04, e da despesa do Fundeb com Municipalização realizada nas fontes recursos dos 30% (FR: 1540103000 e 1540103001), ocasionando a diminuição do percentual de aplicação das receitas recebidas no Fundeb no exercício.

Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, conforme demonstrado na Tabela 20.

Tabela 20 - Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Exercício de 2024
Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas de Impostos	23.711.128.575,18
Receitas de Transferências Consitucionais e Legais	3.280.306.721,64
Deduções de Transferências Consitucionais aos Municípios	-5.857.084.372,41
Base de cálculo para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	21.134.350.924,41
Valor aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde	**3.261.319.345,33**
% de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	**15,43**

Fonte: Anexo 12 do RREO de janeiro a dezembro 2024

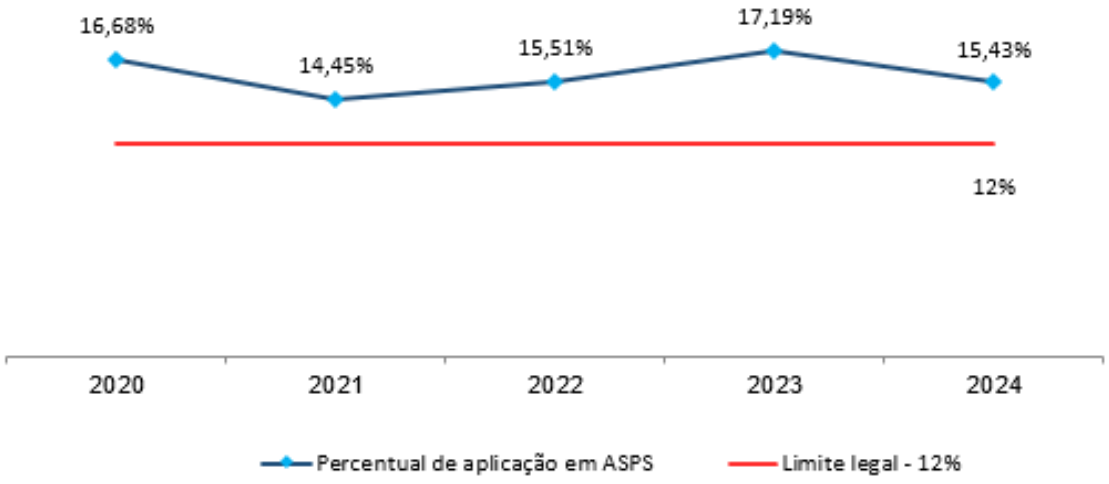


Gráfico 19: Evolução percentual da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde no período de 2020 a 2024

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

3.4.4 Receita Corrente Líquida

No encerramento do exercício de 2024, apurou-se a RCL do Estado do Espírito Santo no montante de R$ 26.359.045.239,19, com um aumento nominal de R$ 3.985.669.883,40, equivalente a 17,81% do valor apurado no exercício anterior (R$ 22.373.375.355,79).

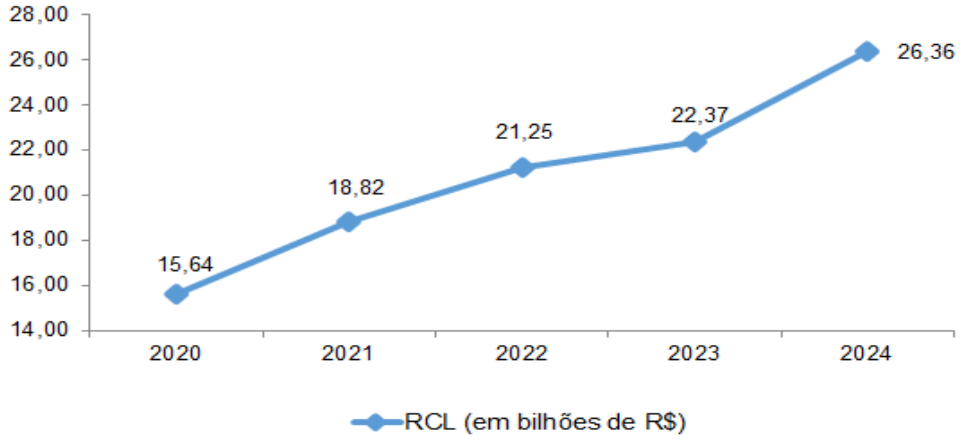


Gráfico 20: Evolução dos valores em bilhões de reais apurados da RCL no 6º bimestre no período de 2020 a 2024

Fonte: Painel de Controle do TCEES

Em relação aos valores apurados no 6º bimestre de 2020 (R$ 15.640.877.344,22), a RCL do 6º bimestre de 2024 (R$ 26.359.045.239,19) apresentou um crescimento nominal de 68,53%.

3.4.5 Despesa com pessoal

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

3.4.5.1 Limite do Poder Executivo

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

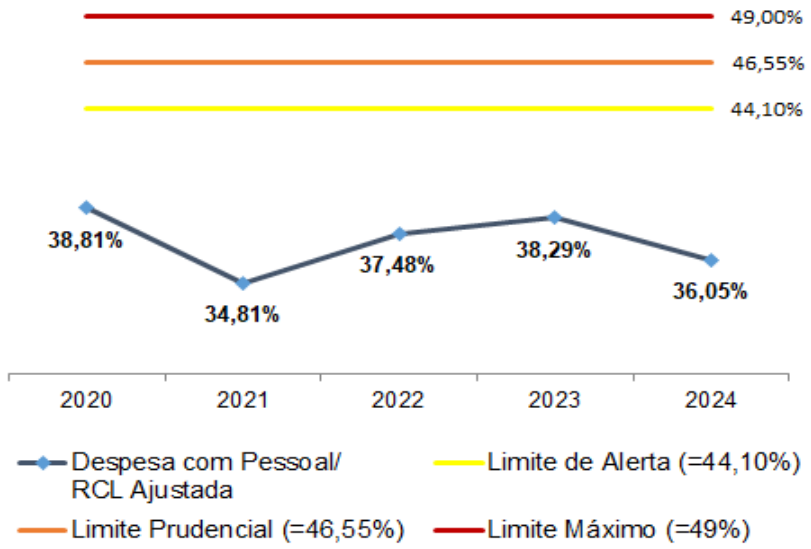


Gráfico 21: Evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2020 a 2024

Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

3.4.5.2 Limite consolidado do Ente

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

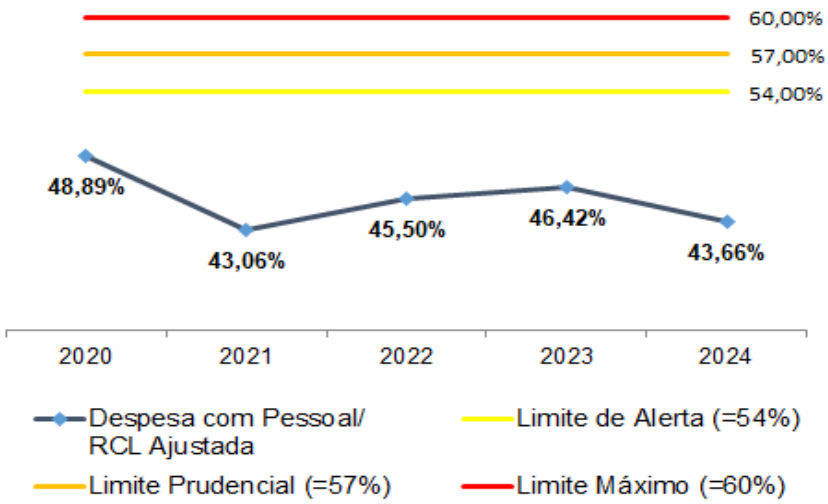


Gráfico 22: Evolução percentual da despesa total com pessoal consolidada do Ente no período de 2020 a 2024

Fonte: Sigefes e Painel de Controle do TCEES

3.4.6 Operações de crédito

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

3.4.6.1 Limite global

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

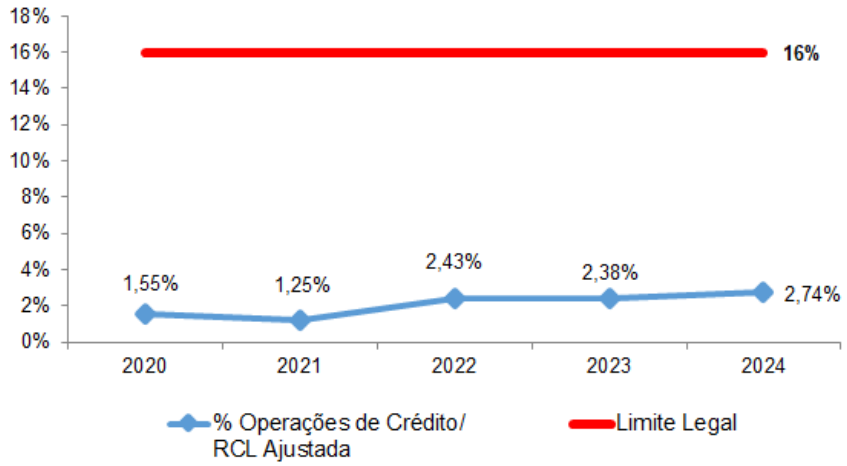


Gráfico 23: Evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2020 a 2024

Fonte: Painel de Controle do TCEES

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

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

O Gráfico 24 em destaque apresenta a evolução percentual do limite de comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública

consolidada nos exercícios de 2020 a 2024, em relação ao limite máximo de 11,5% da RCL Ajustada.

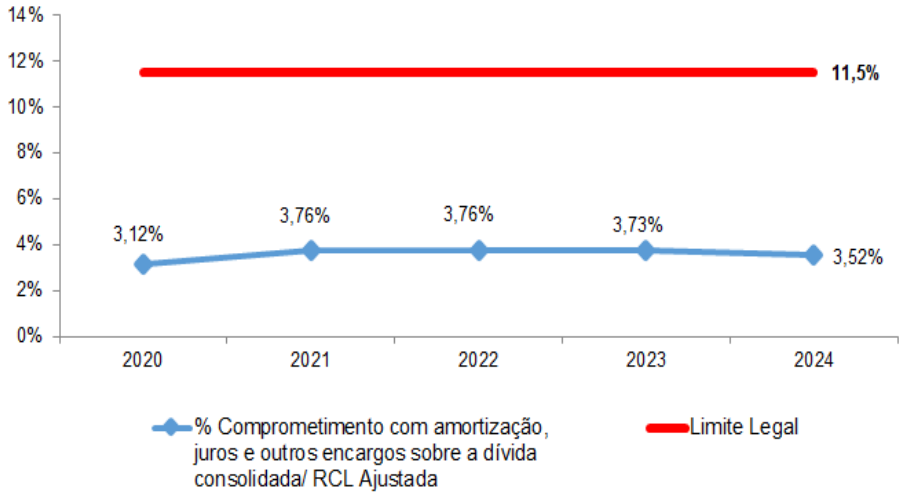


Gráfico 24: Evolução percentual do limite de comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública consolidada nos exercícios de 2020 a 2024

Fonte: Sigefes.

3.4.6.3 Por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

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

3.4.6.4 Operações de crédito vedadas

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

3.4.7 Garantia e contragarantia

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

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

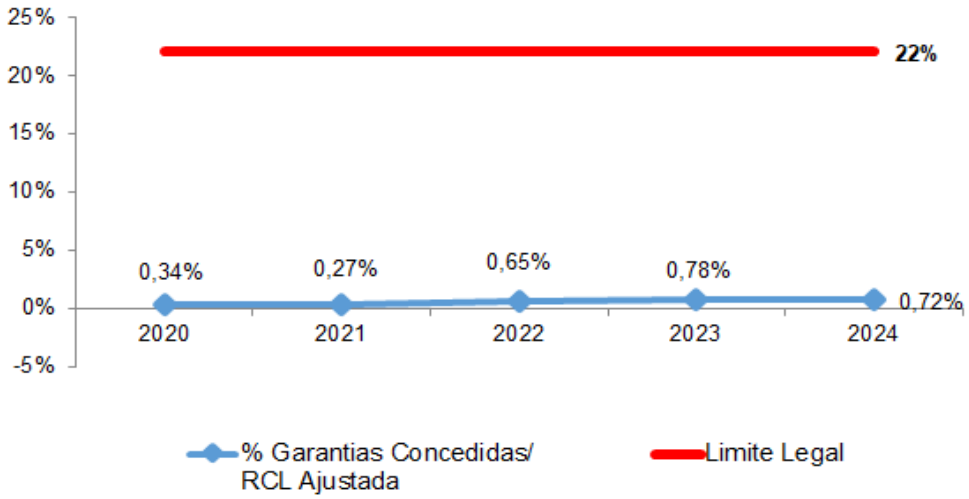


Gráfico 25: Evolução percentual do limite de concessão de garantias no período de 2020 a 2024

Fonte: Painel de Controle do TCEES

3.4.8 Dívida Consolidada Líquida

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

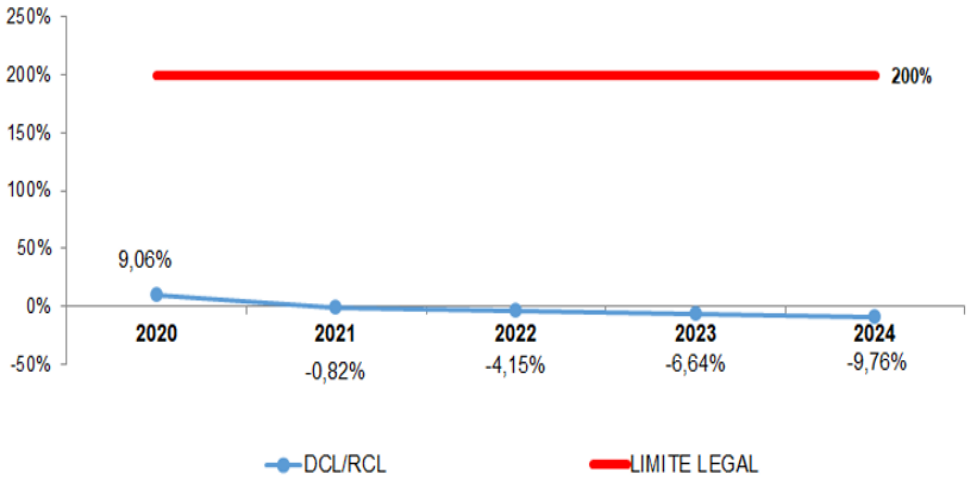


Gráfico 26: Evolução percentual do limite da Dívida Consolidada Líquida no período de 2020 a 2024

Fonte: Relatórios Técnicos das Contas dos Governadores do Estado do Espírito Santo – Exercícios de 2020 a 2023 e Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre de 2024.

3.4.9 Regra de ouro

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

3.4.10 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.

3.4.11 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.

3.4.12 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 2020-2023 e 2024-2027, as leis orçamentárias anuais de 2020 a 2025, as leis de

diretrizes orçamentárias de 2020 a 2025, as prestações de contas anuais e os respectivos pareceres prévios do TCE-ES de 2020 a 2024 e os RREOs e os RGFs de 2020 a 2024, cumprindo a determinação legal prevista no art. 48, *caput*, da LRF.

3.4.13 Considerações finais

Em resumo, constatou-se que o Governo do Estado se enquadrou nos parâmetros fiscais (formalidades, limites e metas), atendeu aos limites constitucionais da saúde, educação e a “regra de ouro”, e, do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

3.5 Receita pública

3.5.1 Instituição, previsão e efetiva arrecadação de tributos estaduais

O Art. 11 da LRF estabelece que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. E determina a vedação da realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Em consulta ao arquivo “IPAT”, integrante da prestação de contas anual do exercício constatou-se que o atual chefe do Poder Executivo apresentou declaração afirmando que:

- ✓ Mantém a instituição do IPVA, na Lei Estadual 6.999/2001, com a constituição do fato gerador, hipótese de incidência, alíquota, sujeito passivo e especialmente critérios para definição da base de cálculo, considerando as novas disposições acrescentadas pela Emenda Constitucional 132/2023 no §6° do art. 155 da Constituição Federal;
- ✓ Elaborou e publicou as tabelas necessárias para avaliação da base de cálculo referente ao valor médio de mercado referente aos veículos automotores usados para fins de lançamento do IPVA;
- ✓ Mantém a instituição do ICMS, conforme Lei Estadual 7.000/2001, com a constituição fato gerador, hipótese de incidência, sujeito passivo, base de cálculo e alíquota;
- ✓ Mantém a instituição do ITCMD, conforme Lei Estadual 10.011/2013, com a constituição do fato gerador, hipótese de incidência, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota;
- ✓ A Lei Estadual 12.024/2023 – LOA inclui a estimativa de arrecadação de para o exercício de 2024, referente aos impostos IPVA, ICMS, ITCMD e Imposto de Renda (IR) retido na fonte;
- ✓ Realizou o efetivo lançamento do IPVA em face de todos os contribuintes que não possuem direito a imunidade, dispensa ou isenção;
- ✓ Tem realizado o lançamento por homologação dos contribuintes, responsáveis ou do respectivo substituto tributário a partir das informações apresentadas ao Fisco Estadual;

- ✓ Realizou os lançamentos do ITCMD de todas as declarações encaminhadas ao Fisco Estadual no exercício de 2024, assim como agiu de ofício constituindo créditos de ITCMD de doações não declaradas, mas identificadas pelo Fisco, antes que ocasionasse a decadência;
- ✓ Realizou a cobrança de todos os créditos inscritos em dívida ativa tributária, exaurindo todos os métodos de cobranças legais, sendo ações administrativas e judiciais, estas quando cabíveis;
- ✓ Realizou a retenção do IR na fonte referente a todos os pagamentos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, bem como sobre rendimentos pagos, a qualquer título, em conformidade a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n° 1234/2012, especialmente quanto a dispensa da retenção estabelecida no art. 4°, desta Instrução; e
- ✓ Tem adotado medidas de combate à sonegação e evasão fiscal, a partir de fiscalizações tributárias executadas por servidores de carreira específica da tributação.

A previsão e a arrecadação efetiva dos impostos, conforme estabelecido no Art. 11 da LRF, são fundamentais para assegurar o equilíbrio fiscal e o cumprimento das obrigações públicas. Esses elementos possibilitam um planejamento orçamentário realista, asseguram a arrecadação dos recursos necessários e promovem a transparência e responsabilidade na gestão pública, evitando desequilíbrios financeiros.

A partir de tais declarações, afere-se que o Estado do Espírito Santo tem sido responsável na gestão fiscal da arrecadação dos impostos da sua competência constitucional.

3.5.2 Renúncia de receitas

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

O art. 150, § 6º, da CF/1988 exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Em paralelo, o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Na mesma linha, o art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência

e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

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

Nesse sentido, a apresentação dos resultados relativos às análises sobre a renúncia de receitas tem como base os documentos apresentados na prestação de contas (Demonstrativo da Renúncia de Receita – DEMRE e LCARE), além de consultas ao Portal de Transparência do Estado. A análise inclui, ainda, os registros da fiscalização TC 2032/2025 contantes do Relatório de Acompanhamento 5/2025, que teve como objetivo avaliar o Planejamento, constituído nas peças orçamentárias, referente ao exercício de 2024, das concessões de incentivos fiscais vigentes que resultaram em renúncia de receita tributária em face das previsões legais na legislação capixaba e os controles estatais referentes à concessão dos benefícios fiscais.

3.5.2.1 Análise de conformidade dos requisitos para concessão e ampliação da renúncia de receita

Nesta análise avalia-se a conformidade legal dos benefícios fiscais vigentes no estado, destacando aqueles instituídos no exercício a partir dos critérios estabelecidos pela CF/1988 e pela LRF.

Para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que decorra renúncia de receita, o planejamento demanda que o proponente do projeto indique o atendimento aos requisitos de responsabilidade fiscal exigidos pelo art. 150, § 6° da CF/1988, art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF, avaliados conforme Quadro 4:

Quadro 4 – Incentivos fiscais instituídos no exercício de 2024

Legislação	Modalidade	Impacto Orçamentário-Financeiro (art. 113 do ADCT e art. 14 caput da LRF)	Compatibilidade com a LDO (art. 14, caput da LRF)	Medidas de Compensação (Incisos I ou II do art. 14 da LRF)	Legislação Específica (art. 150, §6° da CF)
Lei Estadual 12.103/2024	Isenção	Sim	Não	Não	Sim
Lei Estadual 12.095/24	Isenção	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.096/24	Remissão	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.185/24	Redução da base de cálculo	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.186/24	Redução da base de cálculo	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.187/24	Isenção	Não	Não	Não	Sim
Lei Estadual 12.202/24	Isenção	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.203/24	Crédito Presumido	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.220/24	Crédito Presumido	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.257/24	Modificação da Base de Cálculo	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.308/24	Modificação da Base de Cálculo	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.316/24	Alteração da alíquota	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.317/24	Alteração da alíquota	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.320/24	Alteração da alíquota	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei Estadual 12.322/24	Isenção / Modificação da Base de Cálculo	Não	Não	Não	Sim

Fonte: LCARE.

Considerando as avaliações evidenciadas acima, conclui-se que:

a) As normas estaduais identificadas que tratam de renúncia de receitas, **atenderam ao disposto no art. 150, § 6º, da CF/1988 (lei específica) regulando exclusivamente a matéria.**

b) Os encaminhamentos de novos projetos de lei propondo a instituição ou ampliação de renúncia de receita, referentes as Leis Estaduais 12.187/2024 e 12.322/2024 **não apresentaram a estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, descumprindo as exigências do art. 113 do ADCT e art. 14 caput da LRF;

No âmbito do **Proc. TC 2.032/2025-6**[32], que trata de fiscalização como objetivo avaliar o Planejamento, constituído nas peças orçamentárias, referente ao exercício de 2024, das concessões de incentivos fiscais vigentes que resultaram em renúncia de receita tributária em face das previsões legais na legislação capixaba e os controles estatais referentes à concessão dos benefícios fiscais, a Secretaria da Fazenda apresentou os seguintes argumentos sobre a ausência de estimativa do impacto orçamentário referente a Lei Estadual 12.187/2024:

> Não há previsão de renúncia, pois, atualmente, não há nenhuma empresa instalada na ZPE. Isso somente ocorreria se empresas já em operação no Estado transferissem suas operações para as ZPEs, o que é vedado pela Lei 11.508/07.

Enquanto em relação a Lei Estadual 12.322/2024:

> Atualmente, não existem empresas aptas a usufruir dos benefícios, pois uma das condições para isso é que elas sejam vencedoras de leilões ainda a serem realizados. Além disso, ainda que houvesse uma maneira de determinar os possíveis vencedores, a renúncia que viria a ocorrer seria impossível de se calcular, uma vez que o tratamento tributário especial a ser instituído pela nova Lei aplicar-se-á a NOVOS projetos de usinas de geração de energia elétrica.

Em consonância com as situações, justificativas e as análises técnicas descritas no Relatório de Acompanhamento 5/2025 (TC 2032/2025-5) a apresentação da estimativa do impacto orçamentário é matéria de ordem constitucional e não pode ser afastada por lei infraconstitucional.

Da mesma forma, sua apresentação é obrigatória, sendo instrumento de planejamento das ações, além de subsidiar as decisões dos agentes políticos competentes, de observância obrigatória de todos os entes federativos.

[32] **Proc. TC 2.032/2025-6 –** Fiscalização - Acompanhamento. Relator: conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Processo com relatório técnico e instrução técnica conclusiva, pendente de apreciação pelo TCEES. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

Avaliando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal observa-se que a Corte Magna tem reconhecido a inconstitucionalidade das normas prevendo renúncia de receita que sejam omissas quanto a indicação da estimativa do impacto orçamentário financeiro sob fundamento de violação ao art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, tais como se observa no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 6152, n° 7374, n° 6074, n° 5882, n° 6303 e n° 6102.

c) Os encaminhamentos de novos projetos de lei propondo a instituição ou ampliação de renúncia de receita referente a Lei Estadual 12.103/2024 **não atende ao disposto na LDO** (compatibilidade), descumprindo as exigências do art. 14 caput da LRF, bem como **não demonstraram o atendimento a pelo menos uma das condições previstas nos Incisos I ou II do art. 14 da LRF**.

A lei em questão trata de benefício sobre o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), que não há qualquer planejamento esboçado na Lei Estadual 11.867/2023, mesmo considerando a Lei Estadual 12.122/2024, que tratam da LDO para o exercício 2024 e trazem informações sobre o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

Diante da falta de planejamento na LDO, considera-se que tal renúncia também não foi considerada na elaboração da LOA, não atendendo ao inciso I do art. 14 da LRF e não há indicação de medidas de compensação que atendam aos requisitos do inciso II do mesmo artigo, a fim de garantir o equilíbrio fiscal da proposta convertida em lei.

Em relação à indicação de não atendimento referentes as Leis Estaduais 12.187/2024 e 12.322/2024, afere-se que ambas se referem a benefícios de ICMS, englobadas na autorização de não atendimento do art. 4° da LC 160/2016, que se refere a possiblidade de não atendimento do art. 14 da LRF, nos casos de cola regional de benefícios aprovados por outros entes da mesma região do país.

3.5.2.2 Planejamento das Renúncias de Receitas

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

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

Avalia-se o planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos orçamentários para o exercício, LDO – Lei Estadual 11.867/2023 (com alterações da Lei Estadual 12.122/2024) e a LOA – Lei Estadual 12.024/2023.

Avaliando o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO, observou-se que **não atendeu ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais** ao deixar de apresentar planejamento para todos os benefícios fiscais passíveis de concessão (notoriamente concedidos) no exercício.

Não houve planejamento sobre a concessão de benefícios fiscais referentes ao Imposto Sobre Transmissão Causas Mortis Doação (ITCMD) e ao ICMS, no que se refere ao Incentivo do Invest (LE 10.550/2016) e outras previstas na Lei Estadual 7000/2001.

Conforme apontando no Relatório de Acompanhamento 5/2025 (TC 2.032/2025-5), o Estado desenvolveu malhas fiscais que permitiram a evolução do planejamento da renúncia de receita referente ao programa Invest da Lei Estadual 10.550/2016, o que possivelmente refletirá na LDO para o exercício de 2026.

Entretanto, a mesma evolução não foi apresentada quanto ao ITCMD e demais benefícios previstos de ICMS fundados na Lei Estadual 7.000/2001.

A falta de planejamento referente ao ITCMD impede a análise completa e detalhada dos requisitos de responsabilidade fiscal da Lei Estadual 12.103/2024 em razão da falta de planejamento, como já indicado no tópico anterior.

Há necessidade de esforços para que o planejamento da renúncia de receita evolua ao ponto de alcançar todas as hipóteses de incentivos executados durante o exercício e, com isso, garantir o atendimento primordial das regras de responsabilidade fiscal que é garantir a manutenção do equilíbrio fiscal do Estado do Espírito Santo.

A análise do planejamento da renúncia de receita no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2024 quanto a previsão de todos os benefícios fiscais instituídos e passíveis de concessão a partir de uma comparação realizada com o portal de Transparência sobre os incentivos fiscais[33], o qual evidencia os benefícios fiscais vigentes, foi possível concluir que a falha de planejamento persiste.

Em face disso, a Equipe de Fiscalização, no Relatório de Acompanhamento 5/2025 (Proc. TC 2.032/2025-6) sugeriu a emissão de **determinação** para que a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), até o final do exercício de 2026, implemente procedimentos capazes de aferir o planejamento do ITCMD e sugeriu dar ciência da necessidade de manter os trabalhos evolutivos do planejamento do ICMS, alcançados ao programa Invest, para demais tipos de benefícios existentes e executados. Os respectivos encaminhamentos serão realizados no bojo do processo da fiscalização, Proc. TC 2.032/2025-6.

No que se refere a LOA observou-se que foi **apresentado o demonstrativo regionalizado do efeito** sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, reproduzindo o conteúdo apresentado no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Em face disso, cabem as mesmas considerações referentes a falha de planejamento da LDO, conforme também demonstrado no Relatório de Acompanhamento 5/2025 (Proc. TC 2.032/2025-6), no achado "*Falha na elaboração do planejamento da Lei Orçamentária Anual (LOA) referente ao exercício de 2024*".

3.5.2.3 Equilíbrio Fiscal nas renúncias de receitas

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

[33] Disponível em: <https://transparencia.es.gov.br/Comum/IncentivosFiscais>. Acesso em: 15 abr. 2025.

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

Sobre os instrumentos de planejamento, observou-se que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO apontou que o equilíbrio fiscal seria considerado na tramitação da proposta orçamentária. Da mesma forma, a LOA reproduziu o planejamento da LDO, estabelecendo a mesma previsão.

Os riscos a manutenção do equilíbrio fiscal decorrem dos benefícios fiscais não planejados e que não podem ser considerados na elaboração da Lei Orçamentária Anual, que seriam aqueles referentes as hipóteses do ITCMD, do Invest (Lei Estadual 10.550/2016) e de ICMS presentes na Lei Estadual 7.000/2001.

No que se refere a concessão ou renovação dos incentivos fiscais no exercício, verificou-se que nos projetos referentes a Lei Estadual 12.103/2024 **não houve qualquer comprovação de que tenha observado a obrigação de garantir a manutenção da neutralidade orçamentária na execução da renúncia de receita**, seja porque não houve planejamento na LDO, seja porque não houve qualquer atualização pertinente no Balancete da Execução Orçamentária da Receita Consolidado prevendo o comportamento da receita a partir da instituição de tais incentivos.

Na análise da execução orçamentária do exercício, quanto às renúncias de receitas, verificou-se que o montante global planejado para concessão de benefícios fiscais no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO foi de **R$ 3.385.660.000,00** e cotejando com o volume de **R$ 2.727.583.374,00** declarado no DEMRE quanto a concessão de tais benefícios, demonstrando que a renúncia de receita executada foi inferior ao volume previsto na peça orçamentária.

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

Tabela 21 – Execução orçamentária da receita

Receita	Previsto	Arrecadado	Resultado
Total das Receitas	24.930.292.998,00	29.223.585.518,07	4.293.292.520,07
Total da Receita – Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	14.189.237.132,00	15.771.642.574,93	1.582.405.442,93

Fonte: Anexo I – Balanço Orçamentário (RREO do 6º Bimestre de 2024).

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

3.5.2.4 Transparência das renúncias de receitas

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

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

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

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

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

No que se refere a transparência na concessão ou renovação dos incentivos fiscais no exercício, observou-se que nenhuma norma disposta no Quadro 4, indicou nas mensagens de encaminhamento pelo proponente dos projetos o atendimento aos requisitos do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT (estimativa do impacto orçamentário e financeiro).

Contudo, conforme indicado pelo Relatório de Acompanhamento 5/2025 (TC 2.032/2025-5) somente duas normas não tiveram a demonstração plena dos requisitos, quais sejam as Leis Estaduais 12.187/2024 e 12.322/2024, especialmente quanto a falta de estimativa do impacto orçamentário financeiro.

Sobre os demais projetos que foram feitas as devidas estimativas de impacto orçamentário e demonstração de atendimento das regras do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT, observou-se que nos processos legislativos referentes as Leis Estaduais 12.185/2024, 12.203/2024, 12.220/2024 e 12.320/2024 não tiveram o encaminhamento dos estudos para Assembleia Legislativa. Tal inconformidade é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Governo, perante a qual o Relatório de Acompanhamento 5/2025 (TC 2.032/2025-5), sugeriu determinar para que o órgão competente não deixe de encaminhar tal documento para Assembleia Legislativa, no momento do encaminhamento do projeto de lei.

3.5.3 Considerações Finais

Diante da análise empreendida nos autos, foi possível evidenciar a existência de não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício, falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA), falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência referente às ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita.

Embora sejam ocorrências relevantes, isoladamente, não possuem gravidade suficiente para modificar a opinião (com ressalva ou adversa) sobre a execução orçamentária e financeira do Estado.

Nesse sentido, propõe-se:

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo e aos responsáveis pela Sefaz, das ocorrências registradas neste tópico renúncia de receitas, como forma de ALERTA, chamando atenção para a necessidade de aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); bem como atentando-se para as exigências normativas relativas à execução e ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais.

Propõe-se, ainda:

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e aos responsáveis pela Sefaz e SEG, das ocorrências registradas no Relatório de Acompanhamento 5/2025, Proc. TC 2.032/2025-6, como forma de ALERTA, chamando atenção para as deliberações propostas naqueles autos.

3.6 Gestão previdenciária

3.6.1 Fundo de Proteção Social dos Militares

De acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2024, o FPSM possui um déficit atuarial de R$ 16 bilhões[34], que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente (8,72% maior, em valores atualizados, do que em 2023).

A obrigação quanto à cobertura da insuficiência financeira no pagamento dos benefícios do FPSM foi de R$ 1.098.589.233, em 2024, ensejando a utilização de saldo acumulado no exercício anterior, além de aporte de recursos do Tesouro de R$ 1.091.556.690, principal fonte de financiamento do fundo.

[34] Fundo de Proteção Social dos Militares apresentou déficit atuarial de R$ -16.029.782.768,84.

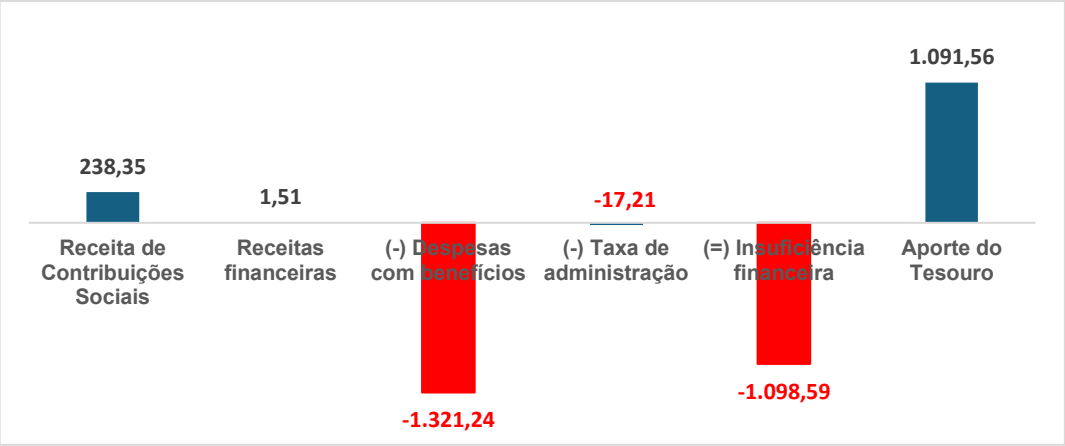


Gráfico 27: Resultado financeiro do FPSM

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2024 da UG 600212 – FPSM (Sigefes)
Nota: Valores em milhões de reais

Verifica-se que as receitas de contribuições previdenciárias (R$ 238,3 milhões) são insuficientes para cobrir as despesas com benefícios (R$ 1,3 bilhão) e a taxa de administração (R$ 17,2 milhões). Em comparação ao ano anterior, a insuficiência financeira aumentou 2,91% e a despesa com benefícios 7,50% (valores atualizados pelo IPCA), caracterizando tendência de aumento permanente.

Em 2024, os aportes ao FPSM representaram cerca de **4,14%**[35] da RCL do Estado. Em 2023, esse patamar ficou em **4,39%**[36].

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

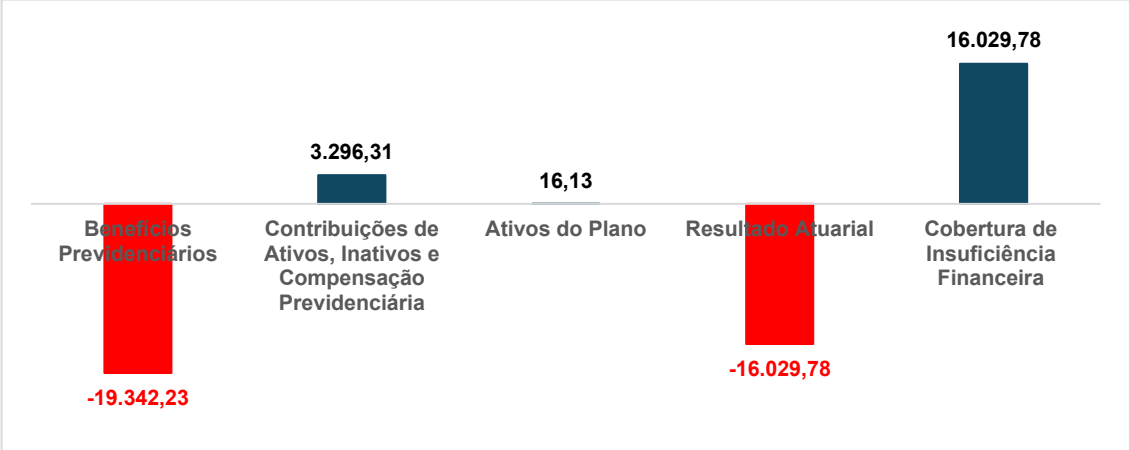


Gráfico 28: Provisões matemáticas previdenciárias do FPSM

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2024 da UG 600212 – FPS (Sigefes)
Nota: Valores em milhões de reais

[35] Aporte recebido pelo FPSM em 2024: R$ 1.091.556.690,44. RCL em 2024: R$ 26.359.045.239,19.
[36] Aporte recebido pelo FPSM em 2023: R$ 982.791.035,80. RCL em 2023: R$ 22.373.375.355,79.

Chama a atenção a inexistência de contas representando as contribuições do ente, em função de ausência de contribuição patronal para o Fundo. Percebe-se ainda que os valores de contribuição dos aposentados, pensionistas e dos segurados ativos, somada à compensação previdenciária, correspondem a apenas 17,04% do saldo de benefícios (reserva/reformas e outros benefícios concedidos e a conceder). Assim, os benefícios a militares deverão ser suportados por aportes do ente, conforme estabelecido em lei, estimados em R$ 16,02 bilhões (valores presentes).

Sob a ótica das projeções trazidas na Avaliação Atuarial, para o exercício de 2024, a execução da receita foi 14,16% maior do que o projetado pelo cálculo atuarial, enquanto a execução da despesa foi 10,94% maior. Dessa forma, o resultado previdenciário ficou distante do projetado (10,25% menor). Projeções atuariais distantes da realidade foram objeto de recomendação por meio do item 1.3.4 do Parecer Prévio 84/2021-1 (Proc. TC 2.739/2021-4, PCA/2020), sugerindo possibilidade de aprimoramento.

Tabela 22 - Comparação entre projeção e execução de receitas e despesas do FPSM
Valores em reais

Rubrica	Projetada	Executada	Diferença	%
Receita	210.171.409,52	239.937.498,97	29.766.089,45	14,16%
Despesa	1.190.133.663,64	1.320.366.809,65	130.233.146,01	10,94%
Resultado	**-979.962.254,12**	**-1.080.429.310,68**	**-100.467.056,56**	**-10,25%**

Fonte: BALEXOR da UG 500E2900001 – FPSM (PCM, 12/2024); e, Projeção atuarial do FPSM para 2024 (Avaliação Atuarial do IPAJM)

A projeção atuarial do FPSM está representada a seguir:

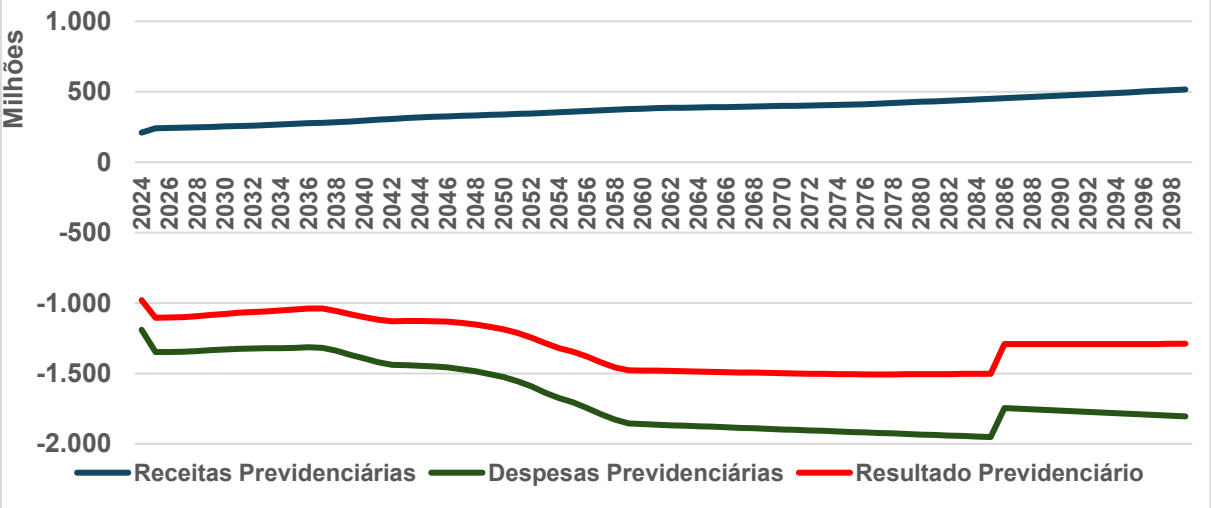


Gráfico 29: Projeção Atuarial do FPSM

Fonte: Projeção atuarial do FPSM constante na Avaliação Atuarial do IPAJM com data focal em 31/12/2024 – Anexo de Metas Fiscais da LDO (considerando a taxa de reposição de 1:1)

O resultado previdenciário acompanha a curva das despesas previdenciárias, sendo suportada pelo aporte durante toda a projeção atuarial do FPSM. Chama a atenção para o crescente resultado previdenciário negativo, até o ano de 2076, elevando a necessidade de aporte, prosseguido por tendência de estabilização.

Ao retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção de instituir um novo regime de repartição simples, criado de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, equilibrado no curto e longo prazo, potencializando o risco para a gestão fiscal do Estado. Tal circunstância foi objeto de recomendação pelo item 1.2.4 do Parecer Prévio 72/2024-3 (Proc. TC 3.441/2024-1, PCA/2023), para que seja avaliada a possibilidade de criação de Fundo para Oscilação de Riscos, com o objetivo de manter o nível de estabilidade do plano de custeio de regime operado em repartição simples – nos moldes do FPSM, como alternativa para a prevenção de riscos, por estar inserido na política previdenciária, que considera diversos fatores imprevisíveis de longo prazo. Recomendação que se reitera nestes autos:

> RECOMENDAR ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pelo IPAJM, SEP e Sefaz a criação do Fundo para Oscilação de Riscos aplicável ao Fundo Financeiro e ao Fundo de Proteção Social dos Militares, a fim de manter o nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir a sua solvência, considerando que, embora sua criação seja facultativa, esse fundo representa uma importante alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido no contexto da política de previdência, que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e estimativas que aumentam os riscos do sistema pela imprevisibilidade, justificando a importância da criação desse fundo por parte do Estado.

3.6.2 Equilíbrio do ES-Previdência

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

3.6.2.1 Equilíbrio Financeiro

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

a) Fundo em Repartição

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

Na comparação entre os exercícios de 2023 e 2024, a variação de receitas (-4,32%) e despesas previdenciárias (6,72%) foi significativa, revelando considerável elevação de despesas com o pagamento de benefícios previdenciários, bem como de outras despesas (compensação financeira entre regimes previdenciários e demais despesas previdenciárias).

Tabela 23 - Comparação entre receitas e despesas previdenciárias (civis) do Fundo Financeiro

Valores em reais

Rubrica	2024	2023	Diferença	%
Receitas de Contribuições dos segurados – (a) = b + c + d	252.102.423	246.117.213	5.985.210	2,43%
Ativo – (b)	139.588.641	141.942.775	-2.354.134	-1,65%
Inativo – (c)	92.005.665	84.028.194	7.977.471	9,49%
Pensionista – (d)	20.501.043	20.146.244	354.799	1,76%
Receitas de Contribuições Patronais – (e)	147.415.274	146.905.256	510.018	0,35%
Total da Receita de Contribuições – (f) = a + e	**399.517.697**	**393.022.469**	**6.344.864**	**1,65%**
Compensação Financeira entre os Regimes – (g)	292.651.904	320.065.717	-27.425.013	-8,57%
Outras receitas previdenciárias – (h)	9.157.512	19.875.335	-10.706.623	-53,87%
Total de receitas previdenciárias – (i) = f + g + h	**701.327.114**	**732.963.520**	**-31.636.407**	**-4,32%**
Aposentadorias – (j)	2.771.778.365	2.606.575.545	165.202.820	6,34%
Pensões – (k)	428.751.052	411.738.094	17.012.958	4,13%
Benefícios – servidor civil – (l) = j + k	**3.200.529.417**	**3.018.313.639**	**182.215.778**	**6,04%**
Outras despesas previdenciárias – (m)	26.098.203	5.095.749	21.002.454	412,16%
Total de despesas previdenciárias – (n) = l + m	**3.226.627.620**	**3.023.409.388**	**203.218.232**	**6,72%**
Resultado previdenciário – (i) - (n)	**-2.525.300.506**	**- 2.290.445.868**	**-234.854.638**	**10,25%**

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

A Tabela 23 demonstra uma elevação do resultado financeiro negativo, ocasionando crescimento da necessidade de cobertura de insuficiências financeiras do Fundo Financeiro por meio de aportes do Estado, com impactos na apuração do percentual de despesa com pessoal para fins de cumprimento dos limites da LRF.

Com relação aos limites de despesas com pessoal estabelecidos pela LRF, importante destacar a necessidade de uma análise combinada entre a insuficiência financeira apurada pelos fundos operados em regime financeiro de repartição simples (Fundo Financeiro e Fundo de Proteção Social Militar), pois dependem de aportes recorrentes por parte do Tesouro estadual para pagamento de benefícios previdenciários, conforme será analisado em subseção específica a seguir.

- ✓ **Complementação da insuficiência financeira**

No exercício de 2024, houve necessidade de complementação de insuficiência financeira do Fundo Financeiro com recursos do ente patrocinador, no montante de R$ 2.538.988.239,10, representando o comprometimento de 9,63% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício de competência (R$ 26.359.045.239,19).

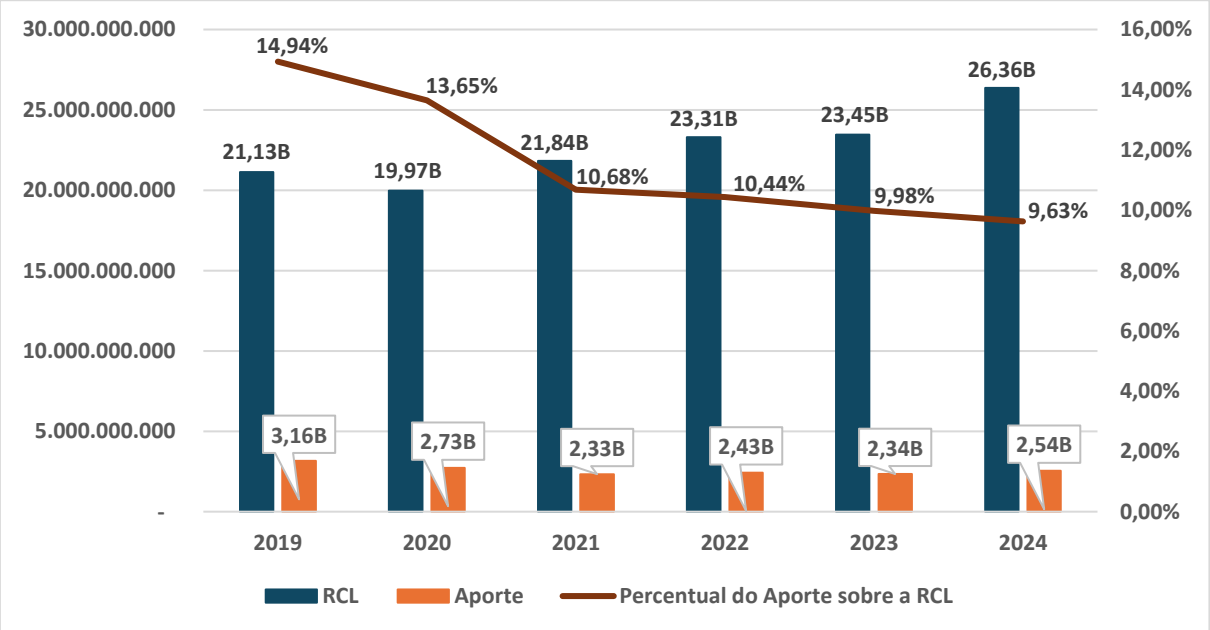


Gráfico 30: Evolução da Complementação de Insuficiências Financeiras do FF e a RCL do Estado

Fonte: RREO (Siconfi, 6º bimestre) e Painel de Controle (TCEES)
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2024

Percebe-se uma redução gradual da relação entre o aporte ao Fundo Financeiro e a Receita Corrente Líquida, ao longo do período. Há um fator relevante ocorrido em 2020, relacionado à saída dos servidores militares do ES-Previdência e, consequentemente, do Fundo Financeiro, ocasionando uma queda do passivo atuarial e da insuficiência financeira, compensada pelo aumento desses mesmos aspectos no Fundo de Proteção Social Militar.

Entre 2019 e 2024, a RCL aumentou 24,74% e o aporte reduziu 19,55%, em valores atualizados pelo IPCA. Registra-se que o aporte tinha uma trajetória ascendente até 2019. Em 2020, houve queda no valor do aporte ao Fundo Financeiro, justificada pela saída dos militares. Em 2024, apurou-se acréscimo de 8,46% no aporte ao Fundo Financeiro, quando comparado ao exercício anterior atualizado pelo IPCA.

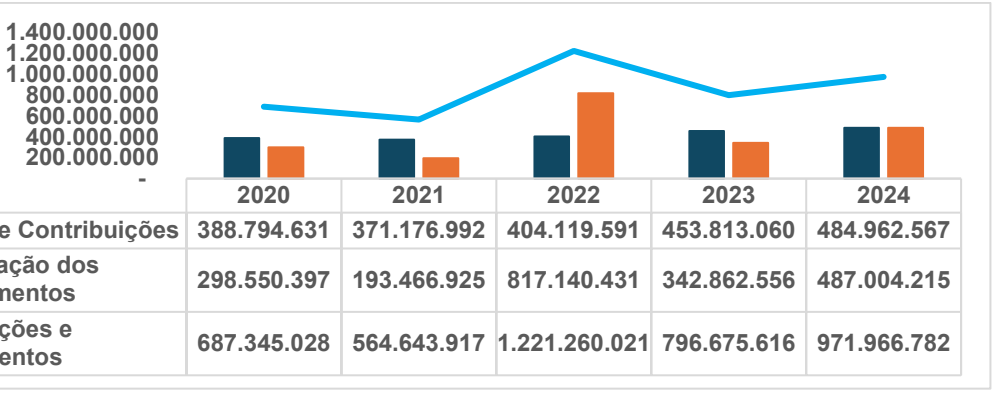
Ao longo de 2024, houve decréscimo em disponibilidades financeiras do Fundo Financeiro, no valor de R$ 11,22 milhões, equivalente a 12,19% do valor inicial dos ativos garantidores do plano. No início do exercício, o Fundo Financeiro possuía recursos no total de R$ 49,67 milhões, valor reduzido para R$ 38,45 milhões no encerramento do exercício.

b) Fundo em Capitalização

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

Em 2024, a receita de contribuições subiu 6,86%, quando comparada ao valor atualizado de 2023. A remuneração dos investimentos subiu 42,04% (equivalente a R$ 144 milhões), contribuindo para o alcance da meta atuarial. Além disso, consolidou-se a política contábil para registro do rendimento de aplicações financeiras do Fundo Previdenciário, alterada a partir de 2023, com o objetivo de garantir o reconhecimento da receita orçamentária por ocasião da efetiva realização financeira das respectivas aplicações e investimentos.

Importante salientar que a receita com remuneração de investimentos do Fundo Previdenciário não interfere na apuração de indicadores fiscais do ente federativo, especialmente na Receita Corrente Líquida, conforme estabelece o tópico 03.03.05 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 14ª ed.), aplicável ao exercício de 2024.



	2020	2021	2022	2023	2024
Receita de Contribuições	388.794.631	371.176.992	404.119.591	453.813.060	484.962.567
Remuneração dos Investimentos	298.550.397	193.466.925	817.140.431	342.862.556	487.004.215
Contribuições e Investimentos	687.345.028	564.643.917	1.221.260.021	796.675.616	971.966.782

Gráfico 31: Evolução das receitas do Fundo Previdenciário

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – RREO (Siconfi, 6º bimestre); e, Balanço Orçamentário da UG 600211 – FP (Sigefes, 12/2024)
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2024

A rentabilidade dos investimentos está associada ao risco assumido pela Política de Investimentos (PAI/2024), considerada aderente aos limites da Resolução CMN 4.963/2021, que permite a aplicação em segmentos de risco como renda variável, investimentos no exterior, investimentos estruturados e fundos imobiliários.

Em 2024, a rentabilidade dos investimentos alcançou 10,28% no ano; percentual superior em 0,45%, quando comparado à meta atuarial estabelecida para o exercício de 2024, em 9,83% (IPCA + 5%).

Sob a ótica das projeções trazidas na Avaliação Atuarial para o exercício de 2024, a execução da receita foi 23,72% maior do que a projetada pelo cálculo atuarial, enquanto a execução da despesa foi 30,58% menor. Dessa forma, o resultado previdenciário ficou distante do projetado (34,12% maior).

Tabela 24 - Comparação entre projeção e execução de receitas e despesas do FP
Valores em reais

Rubrica	Projetada	Executada	Diferença	%
Receita	788.553.941	975.600,465	187.046.525	23,72%
Despesa	126.739.398	87.977.140	-38.762.258	-30,58%
Resultado	**661.814.543**	**887.623.325**	**225.808.782**	**34,12%**

Fonte: BALEXOR da UG 500E0900002 – FP (PCM, 12/2024); e, Projeção atuarial do FP para 2024 (Avaliação Atuarial do IPAJM)

Embora identificadas distorções significativas entre o resultado projetado e o executado, cabe observar que as diferenças contribuíram para a elevação do resultado atuarial positivo do Fundo Previdenciário.

Como o Fundo Previdenciário é um fundo em capitalização, o resultado alcançado é um fator de confiança para a condução da política previdenciária, considerando que a rentabilidade da carteira de investimentos interfere diretamente no alcance da meta atuarial pretendida. Tal circunstância contribui com a sustentabilidade desse fundo no longo prazo, visto que se projeta aumento das despesas pelos próximos 75 anos (2025 a 2099). Caso o cenário atual, de alcance da meta atuarial, seja mantido, o Fundo Previdenciário deve se manter superavitário.

Em relação ao pagamento de despesas com benefícios do Fundo Previdenciário, houve um acréscimo de 4,75%, em comparação ao ano anterior. Registra-se ainda que a elevação percentual de despesas com pensões foi proporcionalmente superior à elevação de despesas com aposentadorias.

Tabela 25 - Comparação entre despesas previdenciárias do Fundo Previdenciário
Valores em reais

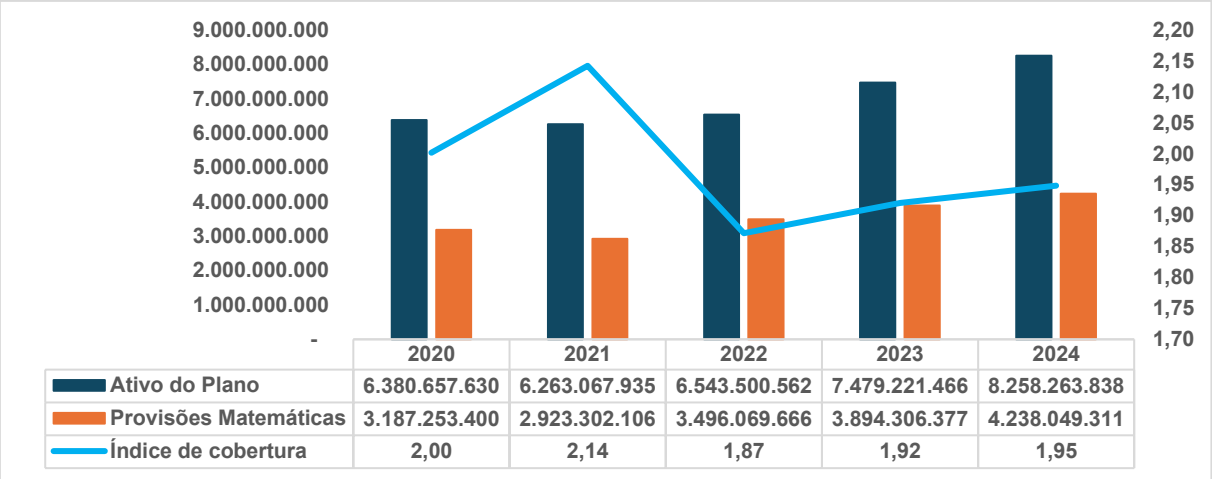
Rubrica	2024	2023	Diferença	%
Aposentadorias	68.234.952	65.613.284	2.621.669	4,00%
Pensões	19.736.128	18.371.028	1.365.100	7,43%
Benefícios - servidor civil	**87.971.080**	**83.984.312**	**3.986.768**	**4,75%**
Outras despesas previdenciárias	6.060	15.714	-9.653	-61,43%
Total de Despesas Previdenciárias	**87.977.140**	**84.000.025**	**3.977.115**	**4,73%**

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – RREO (Siconfi, 6º bimestre); e, BALEXOD da UG 500E0900002 – FP (PCM, 12/2024)

✓ Índice de cobertura do Fundo em Capitalização

Em relação à capitalização do Fundo Previdenciário, um importante indicador é o índice de solvência (indicador de cobertura), que representa a relação entre os ativos garantidores do plano e as provisões matemáticas previdenciárias; ou seja, representa quanto o Fundo possui de patrimônio para cada real de dívida.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0



	2020	2021	2022	2023	2024
Ativo do Plano	6.380.657.630	6.263.067.935	6.543.500.562	7.479.221.466	8.258.263.838
Provisões Matemáticas	3.187.253.400	2.923.302.106	3.496.069.666	3.894.306.377	4.238.049.311
Índice de cobertura	2,00	2,14	1,87	1,92	1,95

Gráfico 32: Índice de solvência do Fundo Previdenciário

Fonte: Avaliações atuariais do IPAJM
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2024

Conforme se observa no Gráfico 32, houve uma elevação do índice de cobertura em 2024, que apresentou R$ 1,95 de ativo para cada real de dívida. Importante destacar que o Fundo Previdenciário atingiu o melhor índice do período no exercício de 2021, com R$ 2,14 de ativo para cada real de dívida.

Em relação ao saldo dos investimentos disponível no exercício de 2024, houve aumento de 15,74% em relação ao saldo existente no ano anterior.

Tabela 26 - Recursos acumulados pelo Fundo Previdenciário
Valores em reais

Rubrica	Valor em R$
Saldo dos investimentos no início do exercício – a	7.124.581.199
Saldo dos investimentos no fim do exercício – b	8.246.260.433
Resultado dos investimentos no exercício – c = b - a	**1.121.679.234**

Fonte: Balancete Contábil de Verificação da UG 600211 – FP (Sigefes, 13/2024)

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

3.6.2.2 Equilíbrio Atuarial

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

a) Principais resultados da Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro

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

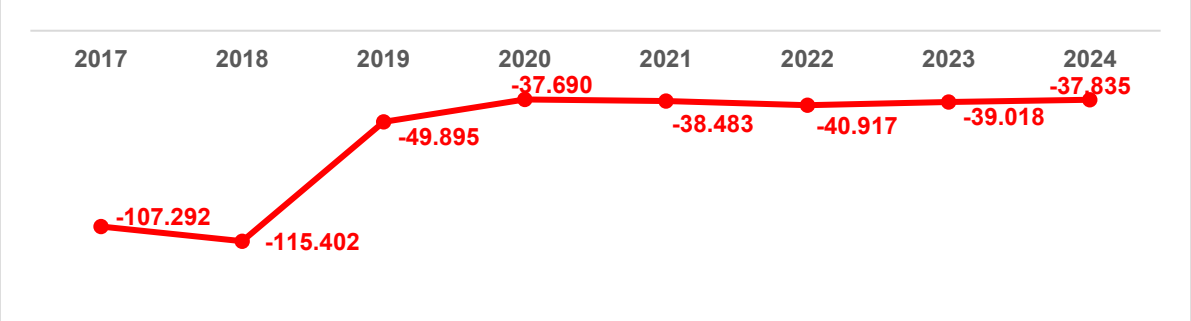


Gráfico 33: Resultados atuariais do Fundo Financeiro

Fonte: Avaliações Atuariais do IPAJM dos exercícios de 2017 a 2024 (valores atualizados pelo IPCA)
Nota: Valores em milhões de reais

Percebe-se um crescimento do déficit financeiro até o exercício de 2018. A redução observada em 2019 decorre de mudança na taxa de juros – de 0,00% para 5,86% –utilizada pelo cálculo atuarial do Fundo Financeiro, circunstância até então vedada pela legislação previdenciária. Entre 2020 e 2023, após a criação do Fundo de Proteção Social dos Militares, inicia-se um movimento de queda da taxa de juros de desconto do passivo, apresentando variação de 3,52% neste período. Em 2024, o déficit projetado alcançou o total de R$ 37.835.490.568,45, com redução de R$ 1,2 bilhão (equivalente a 3,03%) em relação a 2023 (valores atualizados), tendo em vista a continuidade da política de redução da taxa de juros, que alcançou 4,68%.

Em síntese, o Fundo Financeiro apresenta a seguinte a situação atuarial:

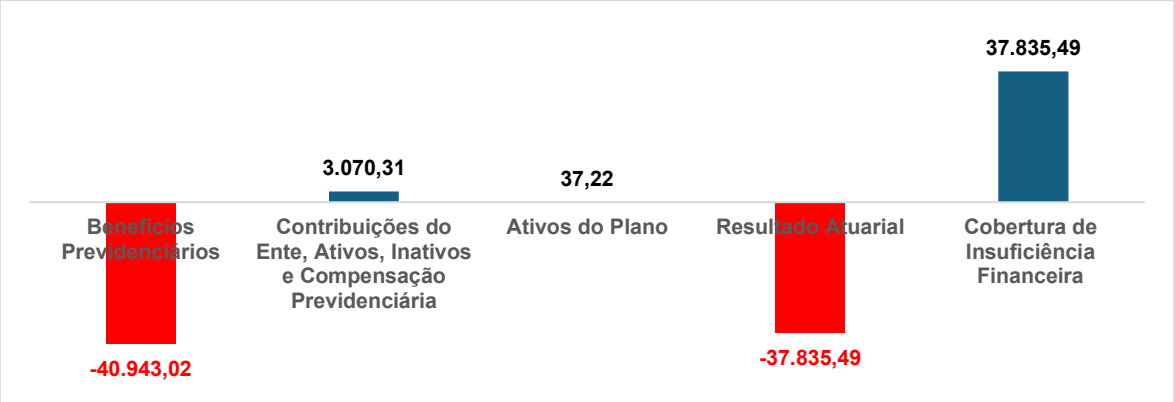


Gráfico 34: Resultado Atuarial do Fundo Financeiro

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2024
Nota: Valores em milhões de reais

Em razão da insuficiência de ativos garantidores e de receitas previdenciárias para o pagamento de aposentadorias e pensões pelo Fundo Financeiro, a maior parte das despesas com benefícios previdenciários serão arcadas com aportes do Tesouro, circunstância que interfere diretamente na apuração da despesa com pessoal do ente patrocinador do regime.

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 operado em repartição simples, conforme demonstrado a seguir:

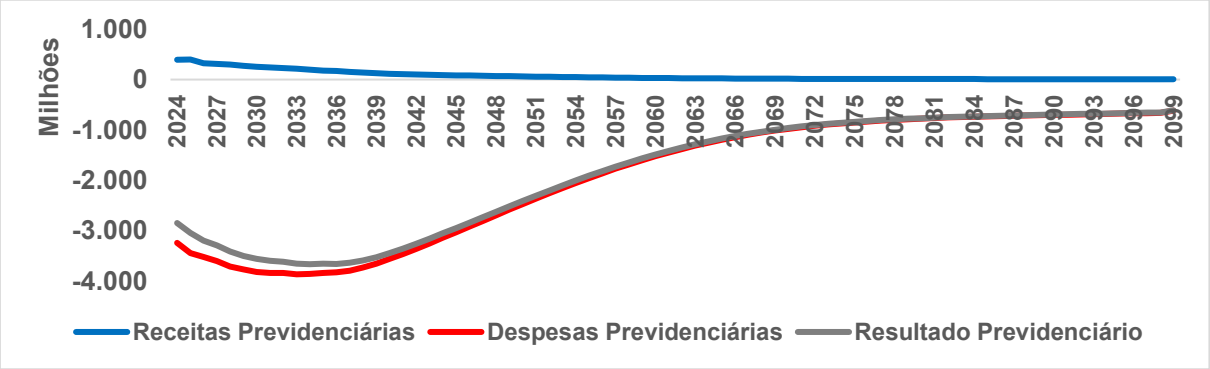


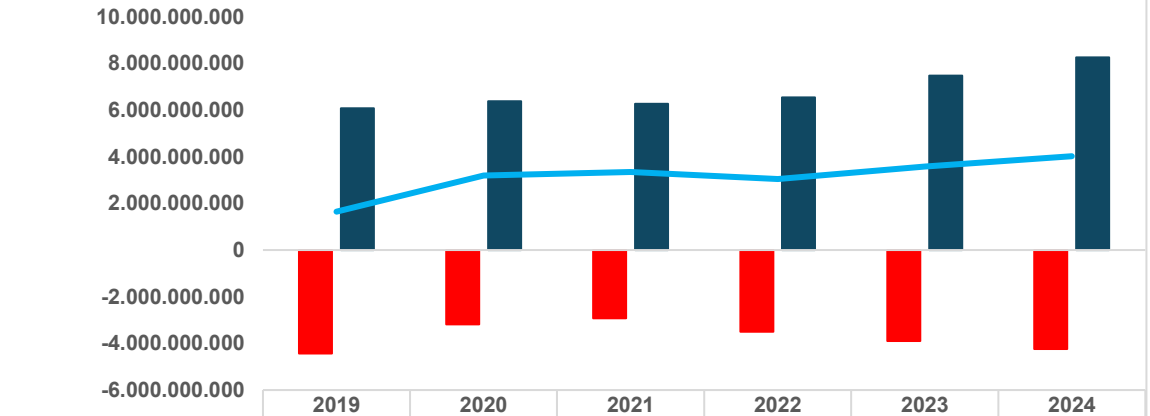
Gráfico 35: Projeções atuariais do Fundo Financeiro

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2024
Nota: Valores em milhões de reais

Considerando o elevado patamar de despesas projetadas para os próximos 75 anos, que deverá exigir uma elevação dos aportes devidos pelo Tesouro estadual, essa situação foi objeto de recomendação pelo item 1.2.4 do Parecer Prévio 72/2024-3 (Proc. TC 3.441/2024-1, PCA/2023), para que seja avaliada a possibilidade de criação de Fundo para Oscilação de Riscos Atuariais. Esse fundo é considerado facultativo, mas pode ser utilizado como importante ferramenta para manutenção do nível de estabilidade do plano de custeio dos regimes operados de repartição simples, pois representa uma alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido na política previdenciária, que considera diversos fatores imprevisíveis de longo prazo.

b) Principais resultados da Avaliação Atuarial do Fundo Previdenciário

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



	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Passivo Atuarial	-4.430.005.795	-3.187.253.400	-2.923.302.106	-3.496.069.666	-3.894.306.377	-4.238.049.311
Ativo do Plano	6.074.494.421	6.380.657.630	6.263.067.935	6.543.500.562	7.479.221.466	8.258.263.838
Resultado Atuarial	1.644.488.626	3.193.404.230	3.339.765.829	3.047.430.896	3.584.915.089	4.020.214.527

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

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM dos exercícios de 2019 a 2024
Nota: Valores em reais, atualizados pelo IPCA

No exercício de 2024, o Fundo Previdenciário apresentou um superávit atuarial de R$ 4.020.214.527,37, com variação positiva de cerca de 12,14%, se comparado ao exercício de 2023 (valores atualizados). Segundo a Avaliação Atuarial posicionada em 31/12/2024, o crescimento do passivo atuarial decorre de envelhecimento anual do grupo de beneficiários, redução do prazo disponível para o fundo honrar suas obrigações com cada participante, além de aumento da folha de ativos e inativos. Ademais, as alíquotas de custeio implementadas em lei (alíquota patronal e de

servidores) correspondem à alíquota de equilíbrio calculada para o plano (28%).

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

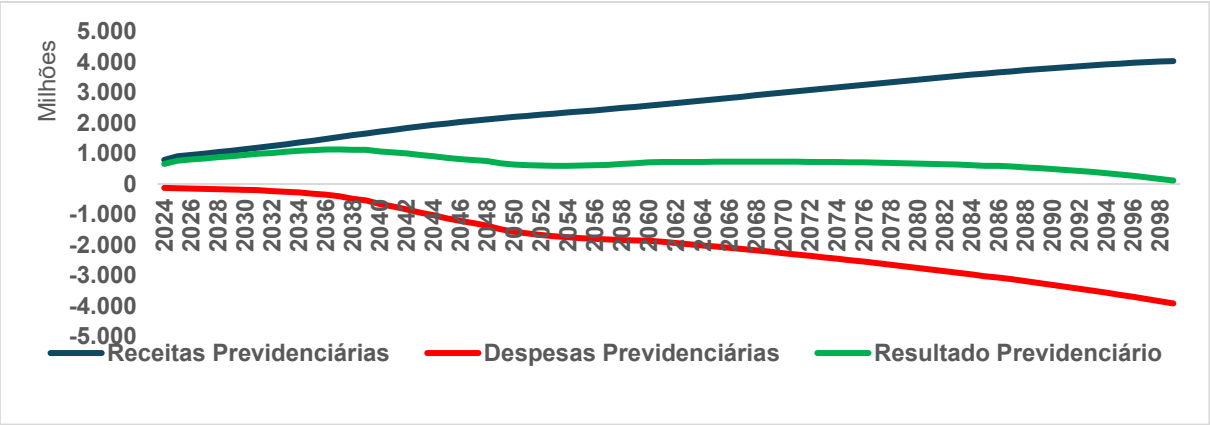


Gráfico 37: Projeções atuariais do Fundo Previdenciário

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2024
Nota: Valores em milhões de reais

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 benefícios previdenciários.

c) Projeções atuariais do ES-Previdência

No tocante às projeções consolidadas do ES-Previdência, considerando os resultados das projeções atuariais do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário, apurou-se a seguinte previsão:

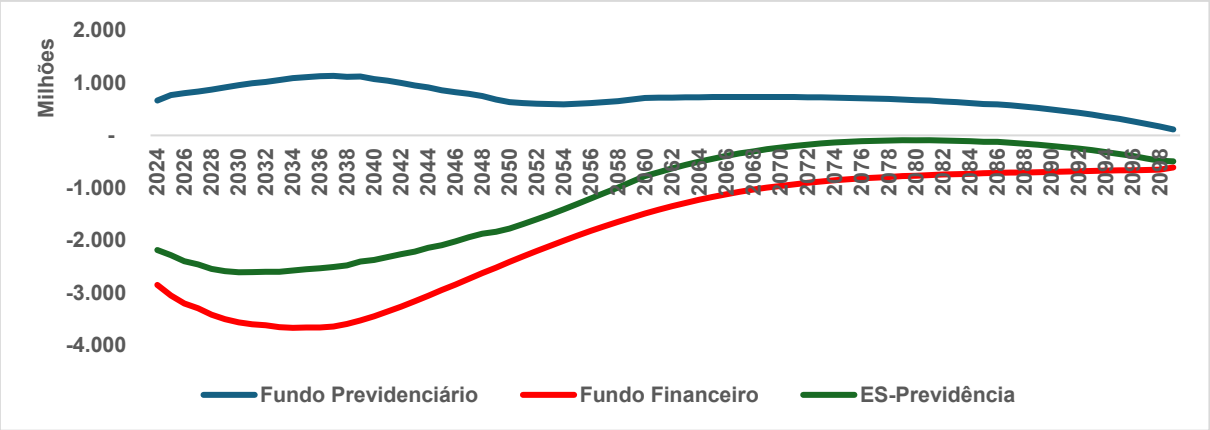


Gráfico 38: Projeções atuariais do ES Previdência

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2024
Nota: Valores em milhões de reais

Verifica-se tendência de crescimento do déficit financeiro do ES-Previdência até o ano de 2030, ocasionado pelo Fundo Financeiro. No longo prazo, há previsão de "descolamento" do resultado previdenciário do ES-Previdência em relação ao Fundo Financeiro, principalmente pela redução das despesas desse Fundo em extinção. Paulatinamente, o resultado do Fundo Previdenciário passa a exercer maior peso em relação ao ES-Previdência. Entretanto, a projeção atuarial aponta que o resultado do ES-Previdência se manterá deficitário durante todo o período.

d) Projeções de impactos fiscais relacionados à gestão previdenciária

As transferências de aportes pelo Tesouro estadual para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários de fundos em repartição simples (Fundo Financeiro e Fundo de Proteção Social dos Militares) interferem diretamente em limites fiscais estabelecidos pela LRF, especialmente no cálculo da despesa com pessoal. Esse cenário pode repercutir na sustentabilidade financeira do ente federativo.

Em 2024, o aporte para cobertura de insuficiência financeira dos fundos operados em regime financeiro de repartição simples alcançou 13,77% da RCL.

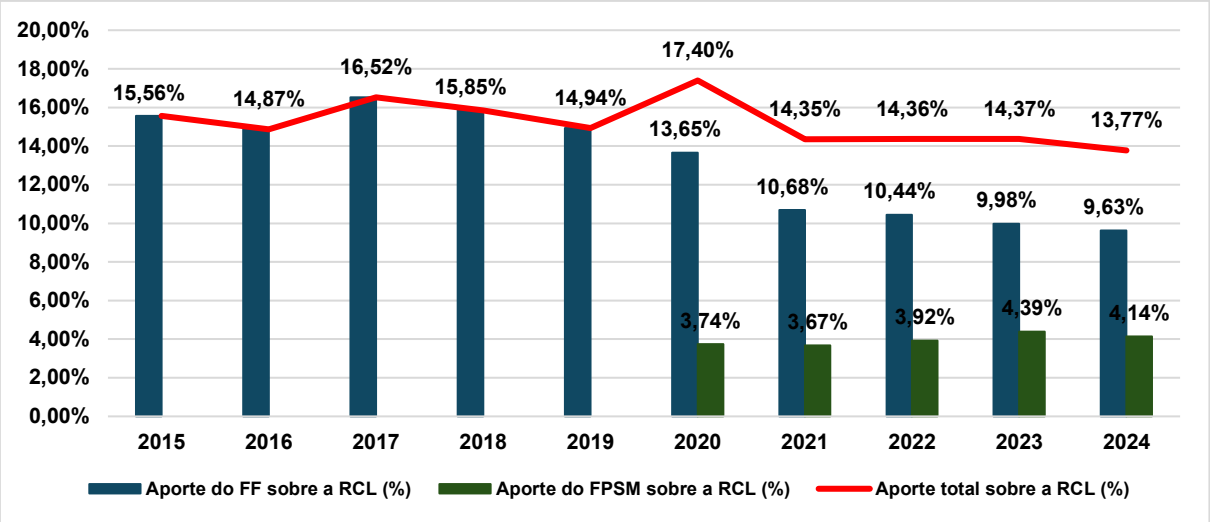


Gráfico 39: Comprometimento da RCL com Aporte ao FF e FPSM (2015 – 2024)

Fonte: Avaliações Atuariais do IPAJM

Observa-se uma tendência de queda do impacto fiscal decorrente da necessidade de aportes aos fundos operados em regime financeiro de repartição simples, justificada especialmente pela elevação da Receita Corrente Líquida (RCL). Entretanto, cabe registrar que o aporte financeiro devido ao Fundo de Proteção Social dos Militares apresenta tendência de elevação do comprometimento da RCL.

Sob o ponto de vista das projeções atuariais, mantendo-se inalterada RCL apurada em 2024 (R$ 26,36 bilhões), tem-se o seguinte cenário:

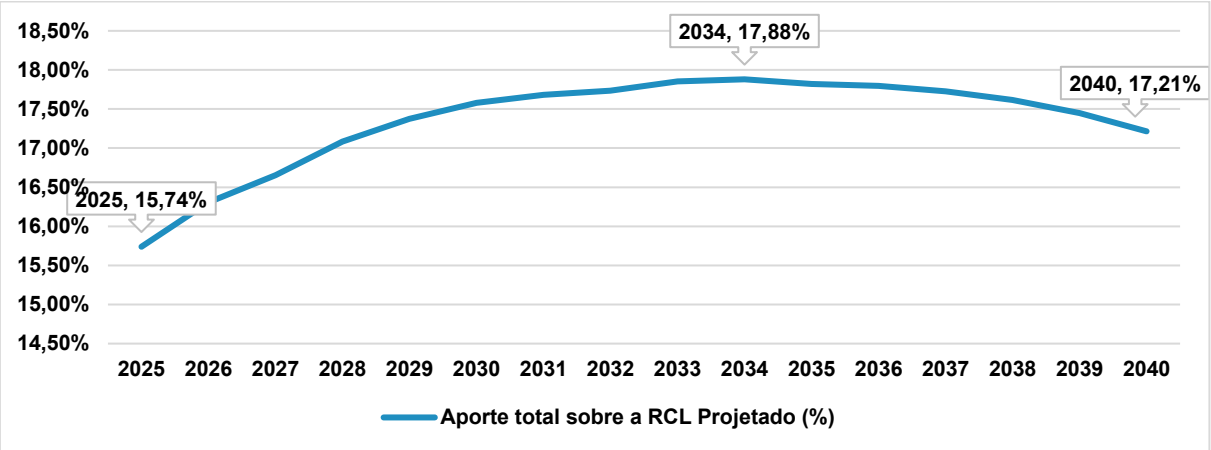


Gráfico 40: Comprometimento da RCL com Aporte ao FF e FPSM (2025 – 2040)

Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM do exercício de 2024

A Avaliação Atuarial do exercício de 2024 projeta crescimento de comprometimento da RCL até 2034 (17,88%), seguindo de ligeira queda até o exercício de 2040.

3.6.3 Unidade gestora única e Certificado de Regularidade Previdenciária

A Emenda Constitucional 103/2019 fortaleceu o instituto da unidade gestora única de previdência no âmbito do ente patrocinador do regime, caracterizado pela necessidade de que apenas um órgão seja responsável por tarefas inerentes ao regime próprio de previdência social previsto pelo art. 40, § 20, da CF/1988.

Ademais, o ente da Federação deverá manter um único RPPS, que deverá abranger os servidores públicos titulares de cargo efetivo, magistrados, ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e de quaisquer dos poderes, incluídas suas autarquias e fundações e a seus dependentes, conforme art. 71 da Portaria MTP 1.467/2022.

O sistema de previdência estadual foi estruturado através de diferentes planos de benefícios a servidores, envolvendo grupos com regras específicas para definição de alíquotas de financiamento, concessão de benefícios, além de possibilidade de participação da previdência complementar. Atualmente, a estrutura da previdência estadual possui a configuração ilustrada a seguir:

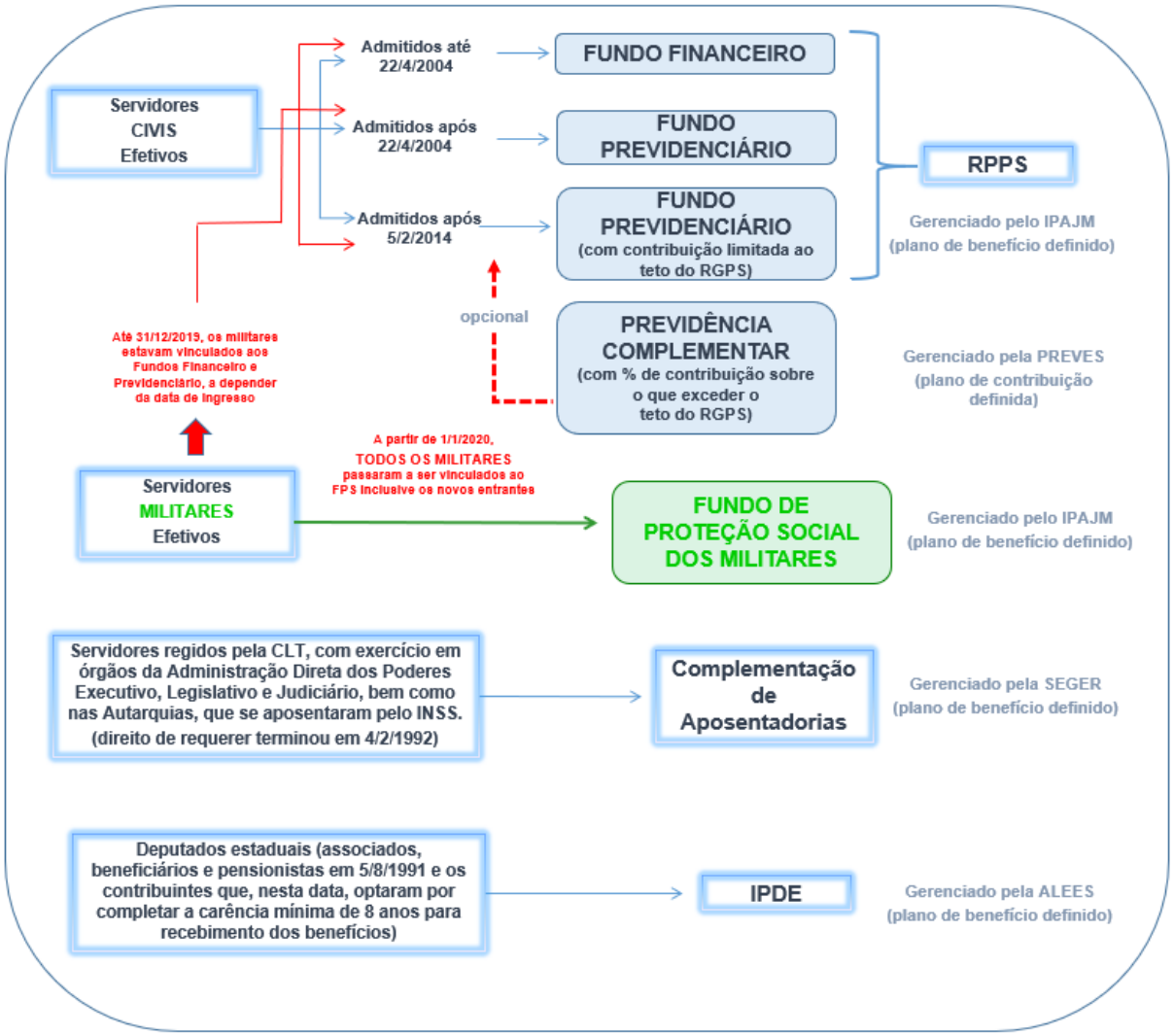


Figura 5: Regimes previdenciários a que estão vinculados os servidores públicos estaduais

Fonte: LC 282/2004, LC 711/2013, LC 943/2020, Leis Estaduais 4.511/1991, 4.565/1991, 2.247/1966 e 4.541/1991, CF 1998, com redação data pela EC 20/1998
Nota: Elaborado por NPREV.

Compete à unidade gestora única de previdência o comando, a coordenação e o controle sobre o pagamento de benefícios, embora exista possibilidade de processamento e pagamento de benefício diretamente pelo Poder ou órgão, em casos específicos, nos termos estabelecidos pela LC Estadual 282/2004.

Eventual violação ao preceito constitucional da unidade gestora única de previdência expõe o ente patrocinador ao risco de não renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP. Em consulta ao sistema Cadprev[37] do Ministério da Previdência Social (MPS), constata-se existência de CRP válido durante o exercício de 2024.

3.6.4 Aplicação das Normas Brasileiras de Contabilidade para mensuração de benefícios a empregados

A Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados) disciplina o reconhecimento, a mensuração e a divulgação dos benefícios a empregados pela entidade empregadora, com ênfase nos riscos atuariais e financeiros associados a planos de benefício definido, os quais impactam diretamente na composição dos elementos patrimoniais consolidados.

O objetivo dessa análise é avaliar a mensuração de ativos e passivos pelo ente patrocinador dos planos de benefícios pós-emprego classificados como plano de benefício definido, aplicáveis ao ES-Previdência, ao Fundo de Proteção Social dos Militares e aos benefícios pagos pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

De acordo com as análises técnicas detalhadas no **Apêndice 78/2025-9** (peça 79), conclui-se que foram adotados os ajustes metodológicos para consolidação de ativos e passivos de benefício definido, em observância ao disposto pela NBC TSP 15 - Benefícios a Empregados, demonstrando atendimento à recomendação exarada pelo item 1.2.1 do Parecer Prévio 72/2024-3 (Proc. TC 3.441/2024-1, PCA/2023).

3.6.5 Considerações finais sobre a gestão previdenciária

No quinto ano do **Fundo de Proteção Social dos Militares**, a despesa com benefícios aumentou 7,50% em 2024 (valores atualizados), exigindo um aporte do Tesouro estadual de R$ 1,09 bilhão (R$ 108,77 milhões a mais que em 2023), além de comprometimento de 4,14% da RCL. O déficit atuarial apurado foi de R$ 16,03 bilhões, revelando um aumento equivalente a 8,72% em relação ao déficit apurado no ano anterior (valores atualizados).

[37] Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

No **Fundo Financeiro**, o aporte do exercício de 2024 (R$ 2,54 bilhões) foi 8,46% maior que o aporte do ano anterior, comprometendo 9,63% da RCL, assim como decréscimo de R$ 11,22 milhões nas disponibilidades financeiras do plano. O déficit atuarial projetado foi de R$ 37,84 bilhões, revelando redução de R$ 1,18 bilhão (equivalente a 3,03%) em relação a 2023 (valores atualizados).

Os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2024, 13,77% da RCL do Estado; percentual que em 2023 foi de 14,37%. Essa pequena variação se deve ao crescimento de 7,69% nos aportes e 12,38% na RCL, quando comparados os referidos exercícios financeiros.

No **Fundo Previdenciário**, em 2024, houve aumento de 6,86% das receitas de contribuições e diminuição de 0,08% das despesas com benefícios, em relação a 2023 (valores atualizados). A remuneração dos investimentos foi de 10,28% no ano, acima da meta atuarial para o exercício, **de 9,83% (IPCA + 5%)**. O alcance da meta atuarial interfere na manutenção da sustentabilidade do plano no longo prazo.

As projeções atuariais do **ES-Previdência** demonstram tendência de crescimento do déficit financeiro até o ano de 2030, ocasionado pelo Fundo Financeiro. No longo prazo, há previsão de redução de despesas desse Fundo em extinção, embora a projeção atuarial aponte que o resultado do ES-Previdência se manterá deficitário durante todo o período de 75 anos (2025-2099).

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

3.7 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 79/2025-3** (peça 80) destes autos:

a) **Dependência da renda do petróleo:** a receita de royalties e participação especial é uma variável extremamente volátil, instável num mercado internacional sujeito a diversas intempéries, e com grande perda no peso na arrecadação do Estado (de 8,9% da receita arrecadada em 2022 para 4,7% em 2023 e 5% em 2024) e na RCL (de 10,1% em 2022 para 5,5% em 2023 e 5,6% em 2024), não devendo servir de lastro para a realização de despesas permanentes. Depois de seis anos com queda na produção de petróleo e gás no Espírito Santo, o ano de 2023 apresentou aumento, mas, em 2024, caiu novamente, reforçando a tendência de queda observada em anos anteriores;

b) **Preço de commodities internacionais (minério, celulose e café):** o comércio exterior tem grande influência na dinâmica da economia capixaba. O minério de ferro, a celulose e o café também têm seus preços sujeitos ao mercado internacional, apresentando volatilidade. 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;

c) **Desempenho do PIB nacional x estadual:** 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. O Espírito Santo tem um grau de abertura[38] ao comércio exterior muito elevado: 64,28% em 2024, mais que o dobro do Brasil (27,57% em 2024). Assim, o Estado sente de forma mais intensa os impactos do mercado internacional em sua economia, tanto os positivos, oriundos de booms comerciais, quanto os negativos, oriundos de políticas protecionistas e guerra comercial;

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

e) **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 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;

f) **Elevação do Passivo Atuarial do Fundo de Proteção Social dos Militares:** há crescimento contínuo do resultado atuarial negativo do Fundo de Proteção Social dos Militares, apurado em R$ 16,03 bilhões em 2024, mesmo diante da elevação da taxa atuarial de desconto do passivo, que reduz o tamanho desse resultado, situação igualmente verificada no exercício de 2023. Além disso, o aporte para cobertura de insuficiência financeira do Fundo dos Militares alcançou o montante de R$ 1,09 bilhão, um crescimento de 5,95% no exercício, em valores ajustados pela inflação (IPCA), reforçando a tendência de alta do aporte verificada desde a criação desse Fundo em 2020 (aumento acumulado de 31,96%). Projeta-se que o resultado atuarial do Fundo de Proteção Social

[38] Demais informações dispostas na seção 2, Conjuntura econômica.

poderá alcançar o resultado do Fundo Financeiro em até 12 anos (2036). Diante do exposto, sugere-se:

> DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pelo IPAJM e SEP, da ocorrência registrada neste tópico sobre riscos previdenciários associados ao crescimento do passivo atuarial do Fundo de Proteção Social do Militares, como forma de ALERTA, chamando atenção para a necessidade de melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do Fundo dos Militares, assim como identificação e controle dos respectivos riscos atuariais.

g) **Ausência de Fundo de Oscilação de Riscos Atuariais:** o Fundo de Oscilação de Riscos Atuariais (FORA) é um mecanismo de estabilização financeira aplicável aos fundos operados em regime financeiro de repartição simples, conforme previsão do art. 73 da Portaria MTP 1.467/2022. Esse fundo funciona como uma reserva de segurança, criada para absorver variações negativas nos resultados atuariais de exercícios futuros. A análise da gestão previdenciária dos fundos operados em regime financeiro de repartição simples (Fundo Financeiro e Fundo de Proteção Social dos Militares) demonstra uma evolução significativa dos valores repassados pelo Tesouro estadual para pagamento de benefícios previdenciários do exercício. No exercício de 2024, houve a necessidade da complementação de insuficiência financeira do Fundo Financeiro, no montante de R$ 2,54 bilhões, representando o comprometimento de 9,63% da Receita Corrente Líquida (RCL). Além disso, houve a necessidade da complementação de insuficiência financeira do Fundo de Proteção Social dos Militares no montante de R$ 1,09 bilhão, representando o comprometimento de 4,14% da RCL. Juntos, os dois fundos exigiram o repasse adicional de R$ 3,63 bilhões, montante equivalente à 13,77% da RCL. Estima-se que os aportes exigidos pelos fundos operados em regime de repartição simples alcancem o pico até 2034, no montante de R$ 4,71 bilhões, equivalente à 17,88% da RCL, em valores atuais. Diante do exposto, considerando os riscos atuariais relacionados à gestão de fundos operados em regime financeiro de repartição simples, torna-se prudente a constituição de Fundo de Oscilação de Riscos Atuariais (FORA) a fim de manter o nível de

estabilidade do plano de custeio e garantir a sua solvência. Embora sua criação seja facultativa, o FORA representa uma importante alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido no contexto da política de previdência, que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e estimativas que aumentam os riscos do sistema pela imprevisibilidade, conforme disposto em recomendação proferida pelo item 1.2.4 do Parecer Prévio TC 72/2024 (Proc. TC 3.441/2024, PCA Governador/2023), reiterada na subseção 3.6.1.

h) **Rescisão de Contratos Temporários:** O Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADI 6812, declarou inconstitucional o art. 17 da Lei Complementar Estadual 809/2015, por constituir permissivo legal genérico de contratação temporária, com modulação dos efeitos em um ano, com data limite de 22/02/2024 para encerramento de todos os vínculos precários inconstitucionais. A regularização deixou de ser opção gerencial para tornar-se imperativo jurídico, necessitando adequação emergencial da gestão de pessoas. Essa decisão carrega uma ameaça fiscal ao Estado[39], podendo existir a obrigação de pagamento de verbas rescisórias trabalhistas, a exemplo do FGTS, conforme jurisprudência pacificada do STF[40], o que pode causar um impacto orçamentário não planejado. A deterioração da confiança institucional e potencial volume expressivo de ações judiciais completam o quadro de riscos. Além disso, no médio e longo prazo, pode existir um aumento da despesa com pessoal, com impacto orçamentário e nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante da necessidade de substituição desses contratos por servidores efetivos. No âmbito administrativo, destacam-se riscos de descontinuidade abrupta de serviços essenciais, perda de memória institucional crítica e sobrecarga dos servidores efetivos remanescentes. Diante do exposto, sugere-se:

[39] Em novembro de 2024, o Estado possuía 22.827 contratos temporários, equivalente a 37% do total de vínculos do Poder Executivo Estadual.
[40] RE 765.320/MG, Tema 916.

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo e aos atuais responsáveis pela Seger e SEP, da ocorrência registrada neste tópico sobre as ameaças associadas à decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 6812, como forma de ALERTA, chamando atenção para a necessidade de adoção de medidas para: *1) o levantamento analítico imediato dos contratos amparados no art. 17 da LC 809/2015; 2) o estabelecimento de um cronograma prioritário para a substituição dos temporários por servidores efetivos, especialmente para as funções com desproporção crítica e para aquelas com risco de interrupção dos serviços; 3) a constituição de reserva para verbas rescisórias e FGTS para os casos aplicáveis, bem como a análise do impacto orçamentário e fiscal da substituição gradual de servidores, inclusive em relação aos limites dos gastos de pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

i) **Reforma tributária desvantajosa**: o Estado do Espírito Santo é um dos entes estaduais que mais perde com a reforma tributária. A análise técnica das contas do Governador de 2023[41] apontou **6 perdas**: a) O Estado perde **R$ 5,6 bilhões** oriundo dos efeitos redistributivos sobre a receita do ente sem a regra de transição; b) **31 municípios capixabas ganham** e **47 perdem** com os efeitos redistributivos, gerando um saldo de perda de **R$ 1,6 bilhão**; c) O Estado perderá anualmente **R$ 3,5 bilhões (20% da arrecadação atual)**; d) Mesmo considerando crescimento econômico e seguro-receita, o Estado teria crescimento da **receita projetada aquém da média nacional** na transição; e) Na melhor das hipóteses, o Estado terá uma queda de 12% da sua receita em 50 anos, e, na pior das hipóteses, uma **queda de 24%**; f) Na melhor das hipóteses, 26 municípios (um terço do total) terão uma **receita menor** ao final de 50 anos, e, na pior das hipóteses, **45 municípios** (58% do total). O cerne da questão é bem claro: ao deslocar a cobrança do tributo da origem (produção) para o destino (consumo), a reforma quebra todo um rol de políticas públicas capixabas estrategicamente elaboradas ao longo de anos com a concessão de benefícios fiscais para atrair muitas empresas e muita produção. Junta-se a isso o fato do Estado ser eminentemente produtor, com baixa densidade

[41] Seção 3.8 e Apêndice 104/2024 (peça 78) do Relatório Técnico 58/2024 do Proc. TC 3.441/2024-1.

demográfica e com mercado consumidor reduzido. **Urge responder uma pergunta fundamental em nível macro: qual o perfil de desenvolvimento futuro para o Estado?** É necessário também, no nível micro da discussão, atentar para os efeitos da reforma em áreas sensíveis das políticas públicas, como é o caso da educação: parte dos tributos envolvidos no custeio do Fundeb foram recentemente unificados com a promulgação da EC 132/2023, trazendo incertezas quanto aos reflexos das modificações e como estas serão implementadas para manter o nível de investimento realizado atualmente.

3.8 Opinião sobre a execução dos orçamentos

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

A partir da análise, foram constatadas não conformidades que apesar da relevância, no conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião modificada (com ressalva ou adversa) sobre a execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos estaduais no âmbito da prestação de contas anual, quais sejam:

(i) Registro de não conformidade legal decorrente da utilização indevida de recursos provenientes da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural em despesas não autorizadas pela Lei 7.990/89, no montante de R$ 553,7 mil. Ocorrência que levou à proposta de encaminhamento para emissão de ciência, como forma de ALERTA aos responsáveis, chamando atenção para a necessidade de recomposição da conta específica dos *royalties* (subseção 3.2.1.4);

(ii) Registro de não conformidades legais, nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício; falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA); falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas; e falhas na transparência referente às ações relacionadas a prática de benefícios fiscais

que decorra renúncia de receita. Ocorrências que levaram ao registro de ciência, como forma de ALERTA aos responsáveis, inclusive chamando atenção para o acompanhamento das propostas de deliberações presentes no Proc. TC 2.035/2025-6 (subseção 3.5.3).

Nesse sentido, apesar dos achados e dos registros de oportunidades de melhoria referentes à execução orçamentária e financeira, com diversas propostas de deliberações relacionadas nas subseções 9.2 e 9.3, constatou-se, de modo geral, que o Governo do Estado cumpriu com os parâmetros fiscais estabelecidos, especialmente no tocante aos limites constitucionais e metas anuais, bem como demonstrou que o Estado dispõe de liquidez suficiente para honrar com seus compromissos financeiros.

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

Desse modo, para efeito de fundamentação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual referentes ao exercício de 2024, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalva** sobre a execução dos orçamentos.

4. BALANÇO GERAL DO ESTADO (BGE)

A Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), como órgão central de contabilidade do Estado[42], é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado, designadas também como Balanço Geral do Estado – BGE. Essas demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo e apresentam a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sendo compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações

[42] §1º do art. 182 do Código Financeiro Estadual (Lei Estadual 2.583/1971).

Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, e suas respectivas Notas Explicativas.

O objetivo desta seção é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria de elementos específicos que compõem o Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2024, realizada nos autos do **Proc.TC 7.857/2024-9**[43].

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

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

> **4.1 Resumo da auditoria sobre elementos do Balanço Geral do Estado** - Nessa subseção, consta os principais aspectos do relatório de auditoria sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado, para o exercício findo em 31.12.2024, contendo o objetivo, objeto e escopo, bem como a opinião expressa no Certificado de Auditoria (peça 33, Proc. TC 7.857/2024-9);
> **4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida** – Nessa subseção, constam os achados de auditoria que embasaram a opinião emitida. Para cada assunto foram extraídos o critério (como deveria ser), a situação encontrada (como é), e os efeitos. Esses achados de auditoria constam do relatório de auditoria, seção 4, acostado aos autos do Proc. TC 7.857/2024-9.
> **4.3 Opinião** - Nessa subseção, é sumarizada a opinião emitida sobre a exatidão das demonstrações contábeis auditadas, bem como sobre as transações subjacentes relacionados ao registro contábil da dívida ativa.

4.1 Auditoria sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado

Realizou-se, consoante competência estabelecida no art. 71, inc. V da CE/1989, auditoria contábil, financeira nas contas prestadas pelo Governador do Estado relativas ao exercício de 2024.

A Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal – SecexContas atua por meio do Núcleo de Controle Externo de Auditorias e Gestão Fiscal - NGF na realização dessa auditoria com a finalidade de subsidiar a

[43] **Proc. TC 7.857/2024-9 –** Fiscalização – Auditoria Contábil/Financeira. Relator: conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Processo com relatório técnico e instrução técnica conclusiva, pendente de apreciação pelo TCEES. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, com base no disposto no art. 47-A, § 8º, inc. III, alínea a do RITCEES.

Sobre as auditorias e certificação de contas realizadas pelo Tribunal, a Resolução 388/2024 do TCEES estabelece, no art. 14, *caput*, que a auditoria nas contas tem por finalidade assegurar que as prestações de contas anuais encaminhadas para apreciação ou julgamento pelo Tribunal de Contas expressem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão subjacentes, nos aspectos relevantes, de acordo com os critérios aplicáveis, assegurando, necessariamente, a confiabilidade das demonstrações contábeis, isto é, se foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis e o marco regulatório aplicável.

É importante notar que em trabalhos de certificação, é sobre a informação do objeto (demonstrações contábeis ou declaração de conformidade) elaborada e apresentada pelo responsável, que o auditor obtém evidência apropriada e suficiente para a base de sua conclusão (ISSAI 100, 28; NBC TA Estrutura Conceitual, 11).

Convém ressaltar que a ISSAI 1200/ISA/NBC TA 200 (R1) define as demonstrações contábeis como a representação estruturada de informações financeiras históricas, incluindo divulgações, com a finalidade de informar os recursos econômicos ou as obrigações da entidade em determinada data no tempo ou as mutações de tais recursos ou obrigações durante um período em conformidade com a estrutura de relatório financeiro. O termo “demonstrações contábeis” refere-se normalmente ao conjunto completo de demonstrações contábeis como determinado pela estrutura de relatório financeiro aplicável, mas também pode referir-se a quadros isolados das demonstrações contábeis.

Deve-se destacar que a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas do Estado, relativas ao exercício de 2024, sofreu o impacto de limitações de escopo descritas nos autos do Proc. TC 7.857/2024-9, por conseguinte, a certificação de contas, resultante da auditoria, não abrange o conjunto completo das demonstrações.

Nesse contexto, em conformidade com a NBC TA 805 - Considerações Especiais – Auditoria de Quadros Isolados das Demonstrações Contábeis e de Elementos, Contas

ou Itens Específicos das Demonstrações Contábeis, as contas auditadas compreenderam o Balanço Patrimonial, a Demonstração das Variações Patrimoniais e as correspondentes notas explicativas para o exercício findo em 31/12/2024, além da conformidade dos atos de gestão relacionados ao registro contábil da dívida ativa, ou seja, se as transações subjacentes às demonstrações contábeis no tocante a essa linha do balanço patrimonial estão de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta dos agentes públicos.

Logo, a auditoria consistiu em trabalho de asseguração limitada com objetivo de expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a posição patrimonial do Estado do Espírito Santo em 31 de dezembro de 2024, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público; e sobre se os atos de inscrição e cobrança da dívida ativa (transações subjacentes às demonstrações contábeis) estão livres de desvios de conformidade.

Ao fornecer uma asseguração limitada, a conclusão da auditoria afirma que, com base nos procedimentos executados, nada veio ao conhecimento do auditor para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Dadas as circunstâncias do trabalho, inclusive limitações pertinentes de tempo e custo, os procedimentos de obtenção de evidência são propositadamente limitados pelo auditor independente em comparação a um trabalho de asseguração razoável, entretanto, a combinação de procedimentos é tipicamente utilizada para obter tanto a asseguração razoável como a asseguração limitada (NBC TA Estrutura Conceitual, p. 18).

Dessa forma, embora o objetivo fosse fornecer uma asseguração limitada, a auditoria do Balanço Geral do Estado, exercício de 2024, não ficou restrita a indagações e procedimentos analíticos. Além de avaliação de riscos em contas significativas, foram executados procedimentos mais complexos, próprios de um trabalho de asseguração razoável, tais como circularização, exame documental (*vouching e* rastreamento), exames de escrituração, exames de registros auxiliares, conciliação, recálculo, reexecução, cruzamento de dados entre sistemas, bem como técnica de amostragem por unidades monetárias em alguns elementos patrimoniais selecionados.

O escopo da auditoria abrangeu linhas específicas do Balanço Patrimonial e da Demonstração de Variações Patrimoniais, que compõem o Balanço Geral do Estado no exercício findo em 31.12.2024.

Tabela 27 – Elementos que constituem o escopo da auditoria
Valores em reais

Cod conta	Conta contábil	Quadro de Origem	Saldo em 31/12/2024
111000000	CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	BP	10.307.441.775,65
121100000	CRÉDITOS A LONGO PRAZO	BP	3.168.234.003,14
121110100	CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER	BP	1.089.373.454,94
121110400	DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	BP	31.279.365.952,30
121119900	(-) AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO	BP	(30.795.077.030,22)
122000000	INVESTIMENTOS	BP	11.256.248.094,22
123000000	IMOBILIZADO	BP	17.723.950.250,80
123100000	BENS MÓVEIS	BP	3.288.227.219,54
123210000	BENS IMÓVEIS	BP	15.767.443.074,51
212000000	EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO	BP	566.018.802,22
217000000	PROVISÕES A CURTO PRAZO	BP	139.720.419,19
222000000	EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A LONGO PRAZO	BP	7.541.097.831,41
227000000	PROVISÕES A LONGO PRAZO	BP	46.372.943.997,53
237000000	RESULTADOS ACUMULADOS	BP	2.573.393.296,86
311000000	REMUNERAÇÃO A PESSOAL	DVP	6.469.796.690,80
332000000	SERVIÇOS	DVP	3.033.252.395,47
352000000	TRANSFERÊNCIAS INTER GOVERNAMENTAIS	DVP	11.988.144.019,75
365000000	DESINCORPORAÇÃO DE ATIVOS	DVP	13.767.250.943,45
452000000	TRANSFERÊNCIAS INTER GOVERNAMENTAIS	DVP	8.795.701.771,44

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

O enfoque em elementos e contas patrimoniais se justifica pelo fato de historicamente a Contabilidade aplicada ao setor público ter sido majoritariamente voltada para os aspectos orçamentários, deixando os aspectos patrimoniais em segundo plano.

Com o processo de convergência às normas internacionais de contabilidade, os aspectos patrimoniais têm ganhado relevância no cenário nacional, uma vez que colaboram para ampliar a transparência e a prestação de contas. As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) estão em processo de implantação e são de adoção recente. Dessa forma, uma auditoria focada nesses aspectos tem grande potencial de colaborar para o aprimoramento das

informações contábeis divulgadas, além de auxiliar nas análises que subsidiam a emissão de parecer prévio sobre contas de governo, uma das funções constitucionais desta Corte de Contas.

4.1.1 Opinião sem ressalva

Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas, nada chegou ao conhecimento da equipe de auditoria do TCEES que fizesse acreditar que os elementos específicos das demonstrações contábeis, escopo da auditoria, não foram apresentados, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

Destaca-se que foram identificadas distorções não corrigidas descritas no Relatório, porém não relevantes o suficiente, individualmente ou em conjunto e sem efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo, a ponto de ensejar modificação de opinião.

A equipe de auditoria também concluiu que, nada veio ao conhecimento sobre desvios de conformidade relacionados à legalidade e à legitimidade na inscrição ou na cobrança da dívida ativa, escopo específico da auditoria em relação a transações subjacentes.

4.1.2 Base para opinião sem ressalva

As distorções identificadas totalizaram R$ 366.068.571,71, valor não suficientemente relevante a ponto de ensejar modificação de opinião, que corresponde a 0,57% do total do ativo do Balanço Geral do Estado, conforme evidenciado nos achados:

a) Subavaliação dívida ativa tributária de R$ 204.851.787,56 em decorrência da não conciliação do saldo final apurado no Balanço Patrimonial com o saldo na documentação de suporte ao registro;

b) Superavaliação em provisões de riscos fiscais de R$ 125.552.329,50 em decorrência da não reclassificação de ações judiciais classificadas pela Procuradoria Geral do Estado como sendo de risco possível (subseção 3.2 do Relatório de Auditoria 28/2024-2, Proc. TC 7.857/2024-9); e

c) Subavaliação em participações permanentes de R$ 35.664.454,65 em decorrência da não reclassificação contábil de ações judiciais, consideradas pela Procuradoria Geral do Estado como sendo de risco possível.

4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida

Para emissão da opinião, a equipe de auditoria se utilizou do conceito de materialidade (NBC TA 320) para estabelecer o nível ou níveis a partir do(s) qual(is) as distorções foram consideradas relevantes para a auditoria. Esses níveis indicam quando as distorções encontradas nas demonstrações contábeis do ente comprometem de forma relevante a fidedignidade destas quando de sua divulgação perante o legislador, órgãos de controle, e demais interessados, não se apresentando como um documento hábil para a tomada de decisões.

A materialidade é definida como a maior distorção, dentro de uma população, que o auditor está disposto a aceitar (distorção tolerável), levando em conta as necessidades de informação dos usuários previstos. Representa, pois, a magnitude (ou o tamanho) de uma distorção, incluindo omissão, de um item (informação) em uma demonstração contábil que, à luz das circunstâncias, individualmente ou de maneira agregada, possa influenciar as decisões econômicas dos usuários das informações.

Nesse sentido, destaca-se os conceitos de dois níveis de materialidade: o limite de acumulação de distorções e a materialidade global. O primeiro é definido como valor abaixo do qual as distorções não serão acumuladas de modo que, individualmente ou em conjunto com todas outras distorções, não sejam relevantes para a demonstrações contábeis. O segundo pode ser entendido como nível mínimo agregado da distorção em uma demonstração contábil, que servirá de parâmetro para a conclusão ou o valor a partir do qual o somatório das distorções identificadas e não corrigidas demanda a modificação da opinião.

Isso posto, para esta auditoria, o limite de acumulação de distorções foi de R$ 64.519.457,16 e a materialidade global, R$ 1.290.389.143,11. Esses parâmetros determinaram, respectivamente, o valor mínimo para que as distorções detectadas fossem consideradas na emissão de opinião sem ressalva sobre as Demonstrações Contábeis e o limite para que essas distorções não corrigidas, individualmente ou no agregado, fossem consideradas relevantes.

Vale destacar ainda que, dada a recorrência de determinados eventos a equipe de auditoria considerou como relevantes distorções, mesmo estando abaixo dos limites quantitativos de materialidade definidos acima.

Sob esse contexto, foram identificadas pela auditoria distorções que somam R$ 366.068.571,71 – valor correspondente a 0,57% do total do ativo do Balanço Geral do Estado no exercício findo em 31.12.2024, ou 28 centésimos da materialidade global estabelecida.

Ao longo da auditoria, os gestores foram comunicados dessas distorções, permitindo assim a realização de ajustes no primeiro trimestre de 2025 e a divulgação em Notas Explicativas. Porém, a equipe considerou que os efeitos das situações encontradas persistiam para as demonstrações contábeis consolidadas do exercício findo em 31 de dezembro de 2024, tendo em vista que as retificações dos erros não foram refletidas no Balanço Patrimonial publicado no Diário Oficial do Estado, em 31.03.2025, uma vez que foram realizadas após 17.02.2025, data limite para a remessa das prestações contas – mês 13 pelas Unidades Gestoras do Estado ao sistema CidadES, conforme disposto no Anexo I da IN TC 68/2020.

É importante ressaltar também que as notas explicativas, embora sejam parte integrante das demonstrações contábeis, não substituem a necessidade de corrigir erros nos valores apresentados nas demonstrações principais, como o Balanço Patrimonial. Uma nota explicativa apenas fornece informações adicionais ou contextuais, mas não elimina a obrigação de apresentar números precisos nas demonstrações.

Dessa forma, as distorções identificadas foram mantidas como achados de auditoria. Contudo, não são relevantes o suficiente, individualmente ou em conjunto, nem têm efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis sob análise a ponto de ensejar modificação de opinião, uma vez que (i) se restringem a elementos, contas ou itens específicos das demonstrações contábeis; (ii) não representam parcela substancial das demonstrações contábeis); e (iii) em relação às divulgações, não foram identificadas distorções que afetassem, de forma significativa, o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários. Nesse sentido não há ressalvas na opinião sobre as demonstrações contábeis.

Essa conclusão se apoia na NBC TA 700 - Norma Brasileira de Contabilidade Aplicável à Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica aplicada à Auditoria do Setor Público[44] emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela *International Federation of Accountants* (IFAC) e recepcionadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), segundo a qual o auditor deve expressar uma opinião **não modificada** quando concluir que as demonstrações contábeis são elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável[45], ou seja, de acordo com as normas contábeis vigentes e aceitáveis.

As distorções, quantificadas e descritas a seguir, embasam a opinião:

4.2.1 Subavaliação na dívida ativa tributária de R$ 204,85 milhões

A Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP EC) define que para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. Além disso, para aumentar a utilidade das informações financeiras, elas devem ser comparáveis, verificáveis, tempestivas e compreensíveis, características qualitativas de melhoria.

Efetuando a conferência dos saldos contábeis patrimoniais dos créditos a receber do exercício findo em 31/12/2024, com base no estoque de dívida ativa a receber informados pela Procurado Geral do Estado (PGE), a auditoria constatou que a conta 121110401 Créditos não Previdenciários Inscritos-Dívida Ativa do balanço patrimonial

---

[44] Resolução CFC 1.601/2020
Art. 3º (...)
IX – de Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público – NBC TASP – são 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).

[45] Para fins das Normas Brasileiras de Contabilidade **Estrutura de relatório financeiro aplicável** é a estrutura de relatório financeiro adotada pela administração e, quando apropriado, pelos responsáveis pela governança na elaboração das demonstrações contábeis, que é aceitável em vista da natureza da entidade e do objetivo das demonstrações contábeis ou que seja exigida por lei ou regulamento. (NBC TA 200)

no ativo encontrava-se subavaliada em R$ 204.851.787,56, se comparada ao estoque fornecido.

4.2.2 Superavaliação em provisões de riscos fiscais de R$ 125,55 milhões

A Norma TSP 03 (item 21) faz a seguinte distinção entre provisões e passivos contingentes:

> (a) provisões – que são reconhecidas como passivo (presumindo-se que possa ser feita uma estimativa confiável), porque são obrigações presentes e é provável que a saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja necessária para liquidar a obrigação; e
>
> (b) passivos contingentes – que não são reconhecidos como passivos porque são:
>
> (i) obrigações possíveis, mas que necessitam de confirmação se a entidade tem a obrigação presente que pode levar à saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços; ou
>
> (ii) obrigações presentes que não satisfazem aos critérios de reconhecimento desta norma (ou porque não é provável que seja necessária a saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para liquidar a obrigação, ou porque uma estimativa suficientemente confiável acerca do valor da obrigação não pode ser realizada). (gn)

A Norma ainda prevê que o uso de estimativas é parte essencial da elaboração de demonstrações contábeis e não prejudica a sua confiabilidade. Isso é especialmente válido no caso das provisões, que, por natureza, têm mais incerteza que a maior parte dos demais ativos e passivos. Com exceção de casos extremamente raros, a entidade é capaz de determinar um intervalo de possíveis resultados e, desse modo, pode realizar a estimativa da obrigação que seja suficientemente confiável para uso no reconhecimento da provisão (item 33). E nos casos extremamente raros em que nenhuma estimativa confiável possa ser realizada, há a existência de passivo que não pode ser reconhecido. Esse passivo deve ser divulgado como passivo contingente (item 34).

Verifica-se, conforme consta em Nota Explicativa 24.3 do BGE do exercício de 2024, publicada no Diário Oficial dos Poderes do Estado, em 31/03/2025, o reconhecimento como provisão para riscos fiscais a longo prazo do montante de R$ 276.291.394,02, sendo R$ 125.552.329,50 correspondentes à notificação ao Detran-ES pela inscrição

de débitos em dívida ativa da União e R$ 150.739.064,52 referentes a contenciosos tributários.

Ocorre que a Procuradoria Geral do Estado classificou o processo de execução fiscal contra o Detran-ES, oriundo de multa aplicada pela Secretaria da Receita Federal, como sendo de **risco possível**, uma vez que a matéria discutida não está consolidada.

Dessa forma, tendo por base a distinção estabelecida pela norma contábil, resta configurada uma superavaliação no saldo das Provisões, no exercício findo em 31/12/2024, no montante de **R$ 125.552.329,50**, em decorrência da não classificação da obrigação como Passivo Contingente.

4.2.3 Subavaliação em participações permanentes de R$ 35,66 milhões

De acordo com a NBC TSP 18, o investimento em coligada deve ser inicialmente reconhecido pelo seu custo por meio do método da equivalência patrimonial. Após a aquisição, segundo a norma, o valor contábil da participação será atualizado aplicando-se, sobre o patrimônio líquido, a porcentagem de participação no capital da coligada ou controlada.

O valor do patrimônio líquido da coligada ou da controlada será determinado com base em balanço patrimonial ou balancete de verificação levantado na mesma data, ou até 60 dias antes da data do balanço da companhia, conforme dispõe o art. 248 da Lei 6.404/1976.

Nesse sentido, o governo do Estado determinou que as empresas controladas encaminhassem as suas demonstrações contábeis, referentes a 31/10/2024, no intuito de atualizar os investimentos pelo método de equivalência patrimonial, conforme disposto no artigo 38 do Decreto 5879-R, de 19/12/2024, *in verbis*:

> Art. 38. As empresas controladas pelo Governo do Estado do Espírito Santo encaminharão à GEREF/SUBSET/SEFAZ via endereço eletrônico (sueng@sefaz.es.gov.br), até 29 de novembro de 2024, as **demonstrações contábeis referentes a 31/10/2024**, para fins de atualização dos investimentos pelo método de equivalência patrimonial. (g.n).

Isso posto, a auditoria recalculou a equivalência patrimonial, considerando a participação acionária das Unidades Gestoras no patrimônio líquido de suas investidas até 31/10/2024. Especificamente, a participação de 12,2065% da Aderes (investidora) na Cesan (investida) resultaria em um valor de R$ 511.085.654,29, calculado sobre o patrimônio líquido. Contudo, a Aderes aplicou o mesmo percentual apenas sobre o capital social, chegando a R$ 475.421.199,64.

O cálculo realizado pela Aderes se encontra em desacordo com a NBC TSP 18 e o Decreto Estadual 5879-R, o qual determina que o percentual de participação permanente deverá incidir sobre o patrimônio líquido da coligada do dia 31/10/2024. Dessa forma, constata-se uma divergência no saldo da conta em comento no valor de R$ 35.664.454,65.

4.3 Opinião sobre elementos específicos do Balanço Geral do Estado

Na subseção 4.1.2 desta instrução, detalha-se que a equipe de auditoria formulou duas conclusões distintas. A primeira reside na irrelevância material das distorções identificadas e não sanadas, seja em análise isolada ou conjunta, bem como na ausência de efeitos generalizados que pudessem motivar uma ressalva na opinião sobre as demonstrações contábeis examinadas. Por conseguinte, tais achados não afetam a exatidão das contas do Governador no exercício de 2024. A segunda conclusão concerne ao escopo específico da auditoria sobre as transações subjacentes ao registro contábil da dívida ativa relacionados, especificamente, à inscrição e à cobrança da dívida ativa, onde não se verificaram desvios de conformidade. Assim, essas transações igualmente não comprometem as mencionadas contas nos aspectos da legalidade e legitimidade, no que tange ao escopo da auditoria.

Em face disso, e embora as opiniões expressas em certificado de auditoria não possuam caráter vinculante para o julgamento ou a emissão de parecer prévio por este Tribunal, em consonância com o art. 17 da Resolução TC 388/2024, os aspectos mencionados revestem-se de importância para a fundamentação do parecer prévio referente às contas do chefe do Poder Executivo estadual relativas ao exercício de 2024.

Assim, submete-se ao TCEES a proposta de emissão de opinião sem ressalva, no que diz respeito aos elementos do Balanço Patrimonial e da Demonstração de Variações Patrimoniais que integram as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo.

5. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL E A AGENDA ESG *(ENVIRONMENT, SOCIAL AND GOVERNANCE)*

ESG é uma sigla, em inglês, que significa *Environmental, Social and Governance*, e corresponde às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização, que se tornou nos últimos anos um mecanismo estratégico importante para avaliar o desempenho e a responsabilidade corporativa das empresas.

O termo, conforme descrito na Cartilha – "ESG e a Gestão Pública" da Audin-MPU, 2023[46], foi usado em 2004 em uma publicação do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial, intitulada *Who Cares Wins* ("Ganha quem se importa", em tradução livre). Nasceu de uma provocação do então secretário-geral da Organização das Nações Unidas – ONU, Kofi Annan, a 50 CEOs de grandes instituições financeiras, sobre como integrar fatores sociais, ambientais e de governança no mercado de capitais.

O cenário esperado por essas práticas, segundo a Cartilha, vai ao encontro da Agenda 2030, aprovada, por consenso, em 2015, pelo Brasil e os outros 192 países-membros da Organização das Nações Unidas - ONU, para o alcance da sustentabilidade em todas as suas esferas, tendo como parte estruturante os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados por todas as nações até 2030.

[46] Cartilha ESG e a Gestão Pública, Ministério Público da União – Auditoria Interna (Audicon-MPU, 2023). Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/documentos-audin-mpu/manuais-e-cartilhas/cartilha-da-audin-mpu/cartilha-esg-e-a-gestao-publica-uma-visao-geral/cartilha-esg-assinada.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025

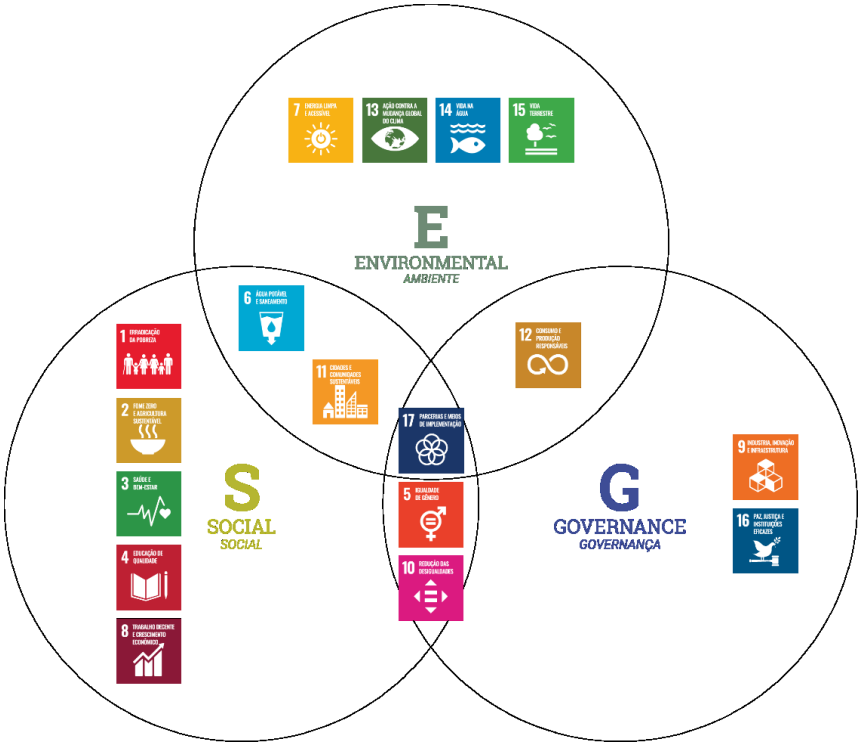


Figura 6: As ODS nos pilares ESG

Fonte: Cartilha ESG e a Gestão Pública, Ministério Público da União – Auditoria Interna (Audicon-MPU, 2023)

Embora a Agenda ESG esteja mais disseminada nas organizações privadas, até porque se iniciou com foco nos investidores e empresas, atualmente vem ganhando notoriedade também na Administração Pública. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio da Escola Paulista de Contas Públicas, conforme Revista de 2022[47], já fornecia espaço para fomentar a discussão sobre as melhores iniciativas ESG no setor público, trazendo acadêmicos, pesquisadores e servidores públicos para compartilhar seus trabalhos e pesquisas. Na referida edição, a Comissão Editorial da Revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas traz o tema “ESG no Setor Público”, com trabalhos nos três pilares: (I) Ambiental: sustentabilidade e redução do impacto ambiental no setor público; (II) Social: melhores práticas para elevar a participação da sociedade civil, o controle social e o impacto social no

[47] Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP [recurso eletrônico] / Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP. – Edição n. 8 – 2022. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Cadernos-EPCP-8.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025

setor público; (III) Governança: transparência, integridade e combate à corrupção no setor público.

Com a adoção de práticas ESG, organizações públicas tendem a se tornar mais eficientes no uso de seus recursos, uma vez que a sustentabilidade pode gerar redução de custos. No entendimento do Tribunal de Contas da União[48], tais práticas conferem legitimidade à gestão das organizações. De forma que vem realizando, sistematicamente, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança, e, em 2024, foram adicionadas práticas relacionadas com a sustentabilidade social e ambiental em seu Questionário então conhecido como Índice Integrado de Gestão e Governança Públicas (iGG), doravante chamado de Índice de Governança e Sustentabilidade (iESGo).

Há também uma iniciativa do Centro de Liderança Pública (CLP)[49], que apresenta o chamado Ranking de Competitividade e Sustentabilidade dos Estados que está em seu terceiro ano, contemplando análises acerca das práticas de sustentabilidade dos estados Brasileiros. O ranking apresenta um alinhamento estratégico aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e à performance ESG. Em sua Edição - 2024[50], o Espírito Santo alcançou a 4ª posição no Ranking ODS e a 7ª posição no Ranking ESG.

Cabe destacar que desde 2022 o Espírito Santo já dispõe do Portal ESG ES, onde, segundo o Governo do Estado, estão todos os projetos estratégicos classificados à luz dos ODS e Agenda ESG[51].

---

[48] Acórdão 1.205/2023-TCU-Plenário. Trabalho que teve por objetivo remodelar e aplicar o questionário então conhecido como iGG, doravante chamado iESGo, para torná-lo um instrumento que, além da governança, permita a avaliação de práticas nas demais dimensões incluídas no conceito de ESG (*Enviromental, Social and Governance). Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/iesgo2024/iESGo2024_Relatorio_tecnico.pdf* >. Acesso em: 20 mar. 2025.

[49] Conforme consta em sua página oficial, o Centro de Liderança Pública (CLP) é uma organização suprapartidária que busca engajar a sociedade e desenvolver líderes públicos para enfrentar os problemas mais urgentes do Brasil. Disponível em: <*https://clp.org.br/quem-somos/*>. Acesso em: 26 mar. 2025.

[50] Ranking de Competitividade dos Estados, Edição 2024. Disponível em: <https://clp.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Relatorio-Ranking-dos-Estados-2024.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

[51] Painel de Ações ESG-ES "Governança e Sustentabilidade". Disponível em: <https://portalesg.es.gov.br/>.

Nesse sentido, ainda que de forma incipiente, o TCEES apresenta a seguir os trabalhos realizados em políticas públicas do Governo do Estado em 2024 de acordo as dimensões que formam a Agenda ESG.

5.1 Sustentabilidade Ambiental (E)

5.1.1 Visão Geral sobre Mudanças Climáticas

Em 2024, a temperatura média do Planeta (de 1,6º C) superou em 0,12º C a de 2023, considerado, até então, o ano mais quente da história. O aquecimento global vem se agravando em razão das atividades humanas e, em razão disso, acentuando diversos eventos em todo o mundo, aumentando, por exemplo, intensidade de chuvas e frequência e severidade de inundações e secas[52].

O Espírito Santo (ES) não ficou imune diante de tais ocorrências. Chuvas intensas registradas nos anos de 2013, 2020 e 2024 causaram deslizamentos, inundações e óbitos. Em 2024, 20 pessoas morreram em decorrência das chuvas no sul do Estado e mais de 11 mil ficaram desalojadas[53].

Períodos prolongados de estiagem também se tornaram frequentes, impactando o abastecimento de água em diversas regiões. Em julho de 2024, todas as cidades do ES se encontravam em alguma situação de escassez hídrica[54].

Além dos impactos diretos, há efeitos indiretos nas áreas de segurança alimentar, saúde pública e infraestrutura. O risco climático estimula a migração e afeta relevantemente a economia, aumentando especialmente a vulnerabilidade das

[52] IPCC. **Mudança do Clima 2023**: relatório síntese. Genebra: *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), 2023. Disponível em:<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf>. Acesso em: 5 set. 2024.
[53] FERRI, V.; BARCELOS, V. 20 mortos, mais de 11,3 mil pessoas fora de casa e cenário destruição: a situação das cidades do ES devastadas pela chuva. **G1 Espírito Santo**. 30 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espirito-santo/sul-es/noticia/2024/03/30/20-mortos-mais-de-113-mil-pessoas-fora-de-casa-e-cenario-destruicao-a-situacao-das-cidades-do-es-devastadas-pela-chuva.ghtml>. Acesso em: 16 set. 2024.
[54] G1 ESPÍRITO SANTO. **Estiagem avança e todas as cidades do ES já estão em situação de seca**. 24 jul. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espirito-santo/noticia/2024/07/24/estiagem-avanca-e-todas-as-cidades-do-es-ja-estao-em-situacao-de-seca.ghtml>. Acesso em: 16 set. 2024.

populações mais pobres e de comunidades localizadas em áreas de risco[55]. Diante disso, tornou-se urgente o fortalecimento de políticas públicas voltadas à mitigação e à adaptação às mudanças do clima.

A tensão oriunda dos efeitos adversos das mudanças climáticas surtiu, no Brasil, a institucionalização dos principais marcos sobre o tema: o Plano Nacional sobre Mudança do Clima[56], publicado em 2008, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), homologada pela Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Dada a amplitude de seu objeto, a PNMC tem caráter transversal, com reflexos em diversos setores econômicos e com instrumentos de natureza múltipla.

Sob a égide da PNMC, o Espírito Santo instituiu a **Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC),** por meio da Lei Estadual 9.531, de 15 de setembro de 2010, estabelecendo princípios e prevendo instrumentos para sua aplicação.

5.1.2 Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)

A exemplo de qualquer política pública, o sucesso da PEMC requer que ela seja respaldada por um adequado diagnóstico do problema a ser tratado, por um desenho robusto da situação desejável que se pretende alcançar com a sua implementação e por uma institucionalização eficiente. Além disso, é fundamental que a Política conte com uma estrutura sólida de governança e gestão e com a alocação tempestiva e suficiente de recursos orçamentários.

Nesse compasso, o TCE-ES fiscalizou (**Proc. TC 6.764/2024-4**)[57], por meio do então Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana (Nasm)[58], em 2024, a formulação e a implementação da PEMC por parte do Governo do Estado, verificando se fora desenhada a partir de um diagnóstico estruturado e

---

[55] FAO. **2016 The State of Food and Agriculture**. Roma: FAO, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/07bc7c6e-72e5-488d-b2f7-3c1499d098fb/content>. Acesso em: 9 set. 2024.

[56] BRASIL. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima** (PNMC). Brasília, Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, 2008. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.

[57] **Proc. TC 6.764/2024-4 –** Fiscalização - Acompanhamento. Relator: conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Pendente de apreciação pelo TCEES – em fase de Citação. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

[58] Atualmente Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mudanças Climáticas (Nasm).

completo e se fora institucionalizada por meio de lei prevendo itens essenciais à sua plena efetivação.

A Fiscalização 44/2024-1, na modalidade Acompanhamento, também visou a apurar se o Governo do Estado iniciou a implementação da Política a partir de um planejamento bem elaborado, instituindo seus instrumentos e sua estrutura de governança e alocando os recursos necessários para conduzir com eficácia e eficiência as ações de mitigação e adaptação ao enfrentamento dos desafios climáticos.

O Acompanhamento contemplou três, dos 11 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) abrangidos nas ações de controle previstas pelo TCE-ES para 2024, quais sejam, os ODS 1, 11 e 13[59].

Para a execução do trabalho, utilizaram-se como base, de forma integrada[60], o *Referencial de Controle de Políticas Públicas* do Tribunal de Contas da União (TCU)[61], que divide o ciclo de uma política pública em três estágios (formulação, implementação e avaliação), e a ferramenta de avaliação global[62] sobre as ações governamentais relacionadas à mudança do clima *ClimateScanner*[63]. Esses instrumentos foram adaptados ao contexto do Estado do ES e conjugados a uma avaliação de risco da PEMC[64].

Constatou-se que a PEMC é inócua e permanece, há mais de uma década, relegada pelo Governo do Estado, cujas ações desenvolvidas sob a chancela da Política não

[59] ODS 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; e ODS 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. Esses três ODS estão mais bem explicados no Quadro 1 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4), Subitem 1.1.
[60] A metodologia está detalhada no Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4), subitens 1.2.7 e 1.4.
[61] BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm. Acesso em: 16 set. 2024.
[62] Desenvolvida pelo Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental (WGEA) da Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai), presidida pelo Tribunal de Contas da União (TCU).
[63] BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). ***ClimateScanner***. maio 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/climatescanner. Acesso em: 16 set. 2024.
[64] O Apêndice 331/2024-2 da Fiscalização 44/2024-1 apresenta, detalhadamente, como elementos do *ClimateScanner* foram integrados ao planejamento e à execução da fiscalização.

traduzem, efetivamente, propósitos claros a serem atingidos com a intervenção estatal.

Além de o texto da Lei Estadual 9.531/2010 estar obsoleto, uma vez que formulado ainda sob a influência do Protocolo de Quioto[65], seu conteúdo apresenta lacunas que obstam significativamente a implementação da Política. Sua elaboração ocorreu sem um diagnóstico minucioso, que permitisse o desenho da situação que se pretendia resolver e aquela desejada com a intervenção estatal.

Por conseguinte, a Política foi elaborada: 1) sem propósitos; 2) sem objetivos e metas; 3) sem estratégias; 4) sem definição dos responsáveis por sua condução, do seu público-alvo, das áreas contempladas e das fontes de recursos que a viabilizariam; 5) sem indicadores de monitoramento e avaliação; e 6) sem apresentação de sua estrutura de governança e gestão; entre outros quesitos.

Além de constituir um desenho mal elaborado, a PEMC vinha sendo implementada, até 2024, sem planejamento algum por parte do Governo do Estado, que desenvolveu ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas descoladas da realidade do ES, destinando parcos recursos para enfrentar e minimizar os efeitos adversos provenientes das alterações do clima e desconsiderando a transversalidade do tema e sua interlocução com outras políticas públicas estaduais, como a de Recursos Hídricos e a de Saneamento Básico[66], que sequer o mencionam em seus textos.

Da fiscalização resultaram cinco achados[67]: 1) ausência de diagnóstico embasando a elaboração da PEMC; 2) ausência de estabelecimento de objetivos e metas claros na PEMC, bem como de programas, ações, prazos, indicadores de eficiência e efetividade e mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados, dentre outros elementos; 3) ausência de implementação da estrutura de governança necessária à condução da Política; 4) ausência de regulamentação da PEMC e baixo grau de

[65] O Protocolo de Quioto foi elaborado em 1997 e entrou, porém, em vigor em 2005. A Lei Estadual 9.531/2010 sequer incorporou as novas metas climáticas internacionais, estabelecidas em 2015, no Acordo de Paris.
[66] Essas políticas foram instituídas, respectivamente, pelas leis estaduais 10.179, de 7 de março de 2014, e 9.096, de 29 de dezembro de 2008. Esta última se encontra em fase de revisão.
[67] Os achados da Fiscalização 44/2024-1 estão no Item 2 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).

implementação dos seus instrumentos; e 5) ausência de integração da Política aos planos plurianuais (PPAs).

Todos os achados foram submetidos[68] aos órgãos responsáveis pela implementação da PEMC – a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama) e a Secretaria de Estado do Governo (SEG) – antes de concluído o relatório de acompanhamento. Seus respectivos titulares acataram o posicionamento da equipe, questionando apenas os prazos propostos para a correção das não conformidades detectadas, os quais foram, então, devidamente repactuados. As questões mais relevantes pertinentes à PEMC serão abordadas a seguir.

5.1.3 Estrutura de Governança e Gestão

A formulação da Lei Estadual 9.531/2010, como ato normativo que instituiu a PEMC, tratou superficialmente, em seu conteúdo, das estruturas de governança e gestão necessárias à condução da Política[69]. Limitou-se (Art. 25) a estabelecer apenas que: a) sua gestão ficará a cargo da Seama, e que b) a Secretaria poderá instituir estrutura colegiada consultiva para apoiar a sua implementação.

Ainda assim, o Executivo estadual, por meio da Seama, não adotou medidas para estabelecer uma estrutura formal de governança e gestão para a PEMC. Pelo fato de a Lei Estadual 9.531/2010 não ter sido regulamentada[70], a Norma, além daquelas previsões, não detalha nenhuma forma de organização delimitando responsabilidades e definindo atores, atribuições, processos de trabalho e arranjos institucionais necessários à implementação dos instrumentos da Política, ao seu monitoramento a partir de critérios de mensuração de seus resultados, à sua avaliação, ao seu controle interno e à sua gestão de riscos.

Inexiste ainda ato normativo do governo estadual voltado a articular os diversos entes envolvidos, dificultando a coordenação e a integração das ações entre órgãos e esferas de governo, bem entre o Executivo estadual e os municípios. A PEMC

[68] O resultado da submissão dos achados pode ser verificado no Item 3 e nos subitens 2.1.5, 2.2.5, 2.3.5, 2.4.5 e 2.5.5 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).
[69] A ausência da estrutura de governança está detalhada no Subitem 2.3 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).
[70] A ausência de regulamentação da PEMC é tratada no Subitem 2.4 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).

encontra-se, portanto, destituída de estrutura adequada de governança e gestão voltada à sua condução.

O que mais se aproximaria dessa estrutura seria o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas (PCMC)[71], instituído pelo **Decreto Estadual 5.387-R, de 5 de maio de 2023**, o qual, entretanto, **não faz qualquer menção à Lei Estadual 9.531/2010. Tampouco traz** dispositivos que a regulamentem e integrem os instrumentos da PEMC ao Programa.

O desenho institucional do PCMC é centrado na coordenação, na integração, no monitoramento e na avaliação de projetos e ações, integrantes de políticas diversas voltadas à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas e oriundos de órgãos e entidades distintos da Administração estadual. Contudo, a responsabilidade pela gestão operacional desses projetos e dessas ações é mantida com o órgão de origem/proponente, ao passo que o Programa atua em seu acompanhamento e em sua avaliação.

O Executivo estadual, ao criar o PCMC com o objetivo de “coordenar e integrar ações e políticas públicas voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas”, reconheceu a importância desses elementos de governança para a gestão da política climática estadual. **O Programa se encontra, porém, longe de atributos que o caracterizariam como uma estrutura de governança para a condução da PEMC e sequer abarca seus instrumentos.**

O Programa apresenta, portanto, limitações e deficiências quanto à regulamentação, ao monitoramento e à gestão da Política, para cuja condução a inexistência de estrutura de governança e gestão contribuiu, juntamente com outras lacunas, para o baixo grau de implementação de seus instrumentos, gerando um descompasso entre as ações do Estado para o tratamento das mudanças climáticas e a condução da PEMC.

[71] As características do PCMC como sistema de governança estão descritas no Subitem 2.3.1.1 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).

5.1.4 Instrumentos para Implementação da Política

Conforme mencionado, a Política Estadual de Mudanças Climáticas apresenta lacunas em seu desenho que acabaram destituindo-a da força institucional que deveria ter para atingir seus propósitos. Assim como o vácuo detectado com relação à estrutura de governança e gestão necessária à sua condução, identificaram-se também lapsos com relação ao seu planejamento e à implementação de seus instrumentos[72].

Tal condição, inclusive, foi agravada pela inexistência de regulamentação da Lei 9.531/2010, que, se providenciada, teria, em certa medida, atenuado as falhas dessa norma de tamanha relevância social, ambiental e econômica.

A Lei Estadual 9.531/2010 prevê (Art. 5.º) diversos instrumentos pelos quais a Política poderia intervir, com ações e programas, para atuar nos problemas relacionados aos efeitos adversos das mudanças climáticas. São eles os relacionados no Quadro 5.

Quadro 5 – Instrumentos da PEMC

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

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

Todavia, tais intervenções são descritas de maneira genérica. Diversos desses instrumentos carecem de regulamentação e detalhamento de seu conteúdo e de sua operacionalidade. As exigências e os prazos fixados na Lei Estadual 9.531/2010 para

[72] Os instrumentos da PEMC estão detalhados nos Subitens 2.4 e 2.3.3.3 no **Relatório de Acompanhamento 22/2024-5** (Proc. TC 6.764/2024-4).

a efetivação de alguns deles foram **completamente** ignorados até 2024, comprovando a baixa institucionalidade da Norma.

A Lei Estadual 9.531/2010 não elucida, por exemplo, a finalidade do **Monitoramento Climático Ambiental Estadual**. Igualmente não fixa prazo e não designa órgão ou entidade para implementá-lo e geri-lo.

As mudanças climáticas ainda não foram incorporadas como critério estruturante ao **licenciamento ambiental** do ES, restringindo o potencial da PEMC de promover o desenvolvimento ambientalmente responsável e resiliente às transformações climáticas. O **estabelecimento de padrões ambientais para redução das emissões de GEEs**, o **Registro Público de Emissões** e as **comunicações estaduais** não haviam se tornado realidade até 2024.

Inexiste na Norma minúcias sobre o **Plano Estadual de Mudanças Climáticas**, instituído como instrumento central para fundamentar e orientar a implantação da PEMC. Ele deveria ter sido concluído até o primeiro semestre de 2013. Como esse marco não foi cumprido, o Executivo estadual estabeleceu novo prazo[73] – agosto de 2022 – mais uma vez preterido.

Esse documento, de acordo com o governo estadual, passou a constituir dois planos distintos e complementares: um focado na mitigação e outro, na adaptação. O primeiro consiste no Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo[74], concluído em março de 2024, isto é, 11 anos após o prazo inicialmente previsto para a elaboração do planejamento e que, segundo afirmou o próprio Executivo estadual, não está plenamente integrado à PEMC. O Plano de Adaptação ainda estava em construção.

Da mesma forma, o primeiro **inventário de emissões de GEEs** do Estado, cuja conclusão foi fixada em 2010 (ano-base 2006), só foi finalizado em 2013. O segundo,

[73] Prazo esse estabelecido por meio do Decreto 4.938, de 2 de agosto de 2021.
[74] ESPÍRITO SANTO. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo:** políticas, diretrizes e estratégias necessárias para a neutralização das emissões de GEE do ES até 2050. Vitória: s.n., 2024. Disponível em: https://seama.es.gov.br/Media/Seama/Documentos/Plano_de_Neutraliza%C3%A7%C3%A3o_das_Emiss%C3%B5es_de_GEE_do_Esp%C3%ADrito_Santo_-_final%20(1).pdf. Acesso em: 12 nov. 2024.

previsto para 2012 (ano-base 2010), compõe o Plano de Descarbonização. É, portanto, de 2024 e não está integrado à PEMC.

O que fora mencionado a respeito dos planos e dos inventários evidencia que **não houve um mapeamento anterior** à instituição da PEMC, contrariando o que se espera minimamente de uma política pública destinada ao enfrentamento dos efeitos adversos das mudanças do clima: um diagnóstico explicitando os riscos climáticos delas resultantes, as principais fontes e sumidouros de GEEs e a delimitação das vulnerabilidades e exposições que se pretende reduzir.

O diagnóstico possibilitaria caracterizar os problemas a serem solucionados com a Política e precisar a situação desejável a ser alcançada com sua implementação **antes do planejamento e da execução de ações conduzidas sob a chancela da PEMC**.

Quanto a **dotações específicas**, nos instrumentos orçamentários, para enfrentamento das mudanças climáticas, atestou-se que os programas e as ações do Estado pertinentes à mitigação e à adaptação neles existentes não derivam da PEMC.

Não há, no planejamento estadual, marcador específico para as ações e as respectivas despesas cujo principal objetivo ou propósito seja lidar com as mudanças climáticas, turvando os gastos climáticos e impedindo a transparência da execução orçamentária.

Infere-se, pois, que as ações do Executivo estadual para o enfrentamento dos desafios climáticos vinham ocorrendo na base do improviso, uma vez que desatreladas de um diagnóstico estruturado da situação do ES e de um planejamento robusto. Some-se a esses fatores a inexistência de instrumentos essenciais da PEMC, que carece da regulamentação cuja ausência é um entrave à sua execução.

5.1.5 Estratégicas para Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas

As ações para gerir os danos resultantes das alterações do clima dividem-se em dois grupos: **mitigação** e **adaptação**[75]. As de mitigação atuam na causa das mudanças, especialmente em um dos maiores fatores de risco: as concentrações de GEEs na atmosfera. As de adaptação, sobre seus efeitos, principalmente sobre a vulnerabilidade e a exposição dos sistemas humanos e ecológicos aos impactos climáticos adversos, conforme ilustra a Figura 7.



Figura 7: Risco climático, adaptação e mitigação
Fonte: Cardoso (2022)[76].

A PEMC, nos artigos 17 a 20, indica suas estratégias de mitigação e adaptação, subdividindo-as em três grupos: a) disciplinamento do uso do solo; b) produção, comércio e consumo; e c) transporte. Embora envolvam áreas relevantes para o enfrentamento dos desafios climáticos, essas estratégias são abordadas de forma extremamente genérica na Norma. Sua efetivação demanda pormenores e segmentação em razão de seus prazos e de suas prioridades.

Acrescente-se a esse fato que essas estratégias estão intrinsecamente relacionadas às de outras políticas públicas, como a de saneamento básico, a de mobilidade urbana

[75] A caracterização das ações de mitigação e de adaptação está mais detalhada no Subitem 1.2.2 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).
[76] CARDOSO, O. A. **Risco Climático**. 2022. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2022/11/RISCO-CLIMATICO.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

e a de gestão dos recursos hídricos, bem como aos planos de desenvolvimento municipal, evidenciando a transversalidade e a capilaridade da PEMC.

Justamente com amparo nessas políticas públicas correlatas, o Governo do Estado conduziu as ações relacionadas às mudanças do clima de maneira apartada da PEMC, em face das deficiências observadas no desenho da Lei Estadual 9.531/2010, as quais resultaram no desalinhamento entre a atuação do Estado e a Política e na ausência de uma base estruturada capaz de guiar a implementação de seus instrumentos de forma integrada em âmbito estadual e municipal. Tais lacunas, conforme admitiu o governo estadual, “comprometeu a definição de estratégias mais direcionadas e eficazes”.

Logo, não há que se mencionar estratégias específicas desenvolvidas para o enfrentamento das mudanças climáticas no Estado, não obstante, em 2024, o governo estadual tenha concluído o Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do ES, que definiu metas setoriais de mitigação. São elas: a) minimização das emissões; b) aumento da eficiência; c) mecanismos de compensação de emissões; e d) remoção e captura de GEEs. Os setores abrangidos no planejamento foram: a) Indústria e Energia; b) Agropecuária, Florestas e Mudanças do Uso do Solo (Afolu[77]); c) Resíduos[78]; e d) Transportes[79].

O Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, criado com o objetivo de coordenar e integrar ações e políticas públicas voltadas à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas, tem, entre suas competências, elaborar, implementar e monitorar essas ações. Chegou a contemplar 19 projetos estratégicos diretos e 19 indiretos, de acordo com seu sítio institucional[80].

Todavia, o sítio do PCMC não disponibiliza informações nem sobre como foram definidos esses projetos, nem sobre os órgãos por eles responsáveis, nem sobre seus resultados, nem sobre as ferramentas que viabilizariam o acompanhamento das

[77] A sigla Afolu resulta da síntese do termo inglês *Agriculture, Forestry, and Other Land Use*.
[78] Os setores de Resíduos e Transportes não compartilham da política estratégica “remoção e captura de GEEs”.
[79] Vide Nota 78.
[80] ESPÍRITO SANTO. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA). **Programa Capixaba de Mudanças Climáticas**. Disponível em: <https://seama.es.gov.br/programa-capixaba-de-mudancas-climaticas>. Acesso em: 30 ago. 2024.

respectivas execuções orçamentárias a eles referentes (quando aplicáveis). Dessa forma, não é possível relacioná-los a alguma estratégia específica de enfrentamento aos efeitos climáticos. Acrescente-se que esses projetos foram integrados ao PCMC sem a formalização prevista no Decreto Estadual 5.387-R/2023.

Como agravante, a contraposição das ações planejadas e executadas pelo Executivo estadual com os instrumentos orçamentários do Estado revelou incoerência entre os investimentos relacionados à Política e os PPAs e orçamentos estaduais[81].

As constatações deixaram transparecer que, embora os PPAs 2020-2023 e 2024-2027, bem como a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024, tenham previsto recursos para ações relacionadas à mitigação, os esforços do Estado nessa área foram não apenas tratados com atenção secundária e vinculados a políticas correlatas, mas ainda concentrados em adaptação.

Ou seja, tais ações, além de desviadas da previsão orçamentária, não estavam sequer planejadas, uma vez que o Plano de Adaptação ainda não havia sido concluído em 2024. Também não resultaram da implementação específica da PEMC ou de seus instrumentos.

O PPA 2024-2027 previu R$ 1.020.750.867,00 para ações de mitigação e adaptação, montante 10,95% menor do que o de R$ 1.146.279.687,00 programado no PPA 2020-2023.

Do total previsto no PPA 2020-2023, pouco foi executado. Dos R$ 1.146.279.687,00, executaram-se apenas R$ 526.048.568,86 (45,89%). Já na LOA 2024, dos R$ 489.285.223,00 programados, foram executados R$ 304.300.614,59 (62,19%).[82]

Outrossim, no PPA 2020-2023, não foram identificadas referências diretas às alterações climáticas ou à PEMC. O único programa que cita a mudança do clima é o 18 – Fortalecimento do Sistema Estadual de

[81] Essa questão foi abordada no Subitem 2.5 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).
[82] No Relatório de Acompanhamento 22/2024-5, constante do evento 13 do Proc.TC 6.764/2024-4, foi contabilizado o valor das despesas liquidadas no período até 04/10/2024, que totalizou R$ 222.876.146,02. Já a informação registrada neste capítulo se refere ao valor liquidado no período de 01/01 a 31/12/2024.

Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Além deste, apuraram-se 33 ações com potencial para enfrentar o problema.

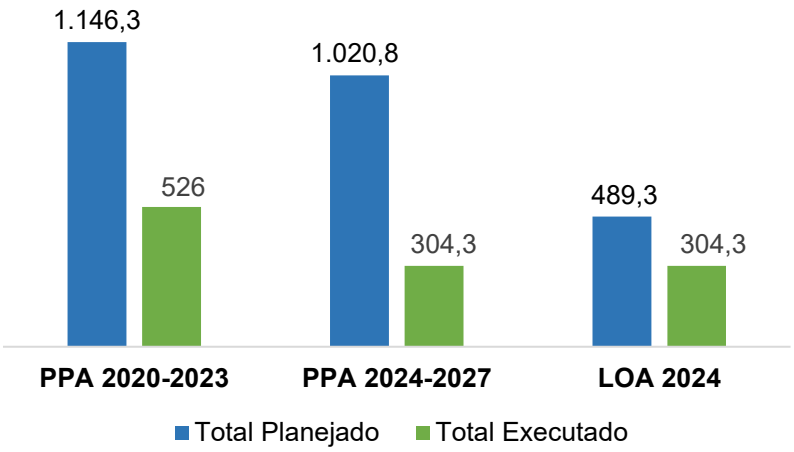


Gráfico 41: Comparação entre o total planejado e o total executado

Fonte: Elaboração própria a partir do PPA 2020-2023, dos relatórios de Execução Programática de 2020[83], 2021[84], 2022[85] e 2023[86] e portal Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo.
Nota: Valores em milhões de reais

Das 33 ações planejadas, 18 foram classificadas pela equipe da Fiscalização 44/2024-1 como de adaptação; 13, de mitigação; e duas, de ambas as vertentes.

[83] ESPÍRITO SANTO. **Relatório de execução programática**: exercício 2020. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Program%C3%A1tica%202020.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.
[84] ESPÍRITO SANTO. **Relatório de execução programática**: exercício 2021. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Program%C3%A1tica%20-%202021.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.
[85] ESPÍRITO SANTO. **Relatório de execução programática**: exercício 2022. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio_da_Execu%C3%A7%C3%A3o_Program%C3%A1tica_2022.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.
[86] ESPÍRITO SANTO. **Relatório de execução programática**: exercício 2023. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Relat%C3%B3rios%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20F%C3%ADsica%20e%20Financeira%20-%20TCES/Relat%C3%B3rio%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Programatica%202023.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.

Conjuga-se a essa situação a baixa execução orçamentária. Durante a vigência do PPA 2020-2023, foram executados 43% dos recursos previstos nas ações de adaptação (R$ 410.435.184,65) e 53% daqueles programados nas de mitigação (R$ 86.119.201,47).

Evidencia-se, portanto, que o ES absorveu mais recursos em adaptação do que em mitigação, ou seja, em redução das vulnerabilidades aos efeitos das mudanças do clima, em detrimento da diminuição das emissões de GEEs e melhoria dos sumidouros.

Em contrapartida, o PPA 2024-2027 faz citação direta às mudanças climáticas, estabelecendo-as como desafio a ser trabalhado na área temática de Agricultura e Meio Ambiente. Nesse sentido, houve, por parte do Governo do Estado, previsão orçamentária para o desenvolvimento de ações com repercussão sobre as alterações do clima. No entanto, a maioria delas se relaciona a políticas correlatas ao tema, a exemplo das voltadas a agricultura, defesa civil, saneamento e recursos hídricos. Isso fica explícito diante da falta de vinculação dos programas e das ações à PEMC.

Das 20 ações relacionadas a mudanças climáticas identificadas pela equipe no PPA 2024-2027, 11 foram classificadas como de adaptação; 7, como de mitigação; e duas, como de ambas as vertentes.

5.1.6 Metas e Indicadores

Identificou-se a inexistência de metas e objetivos claros na PEMC, a serem alcançados num dado espaço de tempo. A Política requer ainda indicadores de desempenho e mecanismos de monitoramento e avaliação. Essas deficiências impedem a medição dos resultados e dificultam a gestão eficiente dos recursos e das iniciativas climáticas.

A ausência de critérios de avaliação e mensuração dos resultados advindos da implementação da PEMC e de prazos para o alcance das metas não permite, ainda, inferir se estas são de fato atingíveis.

A subjetividade das metas estabelecidas na Lei Estadual 9.531/2010 é evidente em seu Art. 21: nenhuma delas foi de fato definida[87]. Ao contrário, essa descrição ficou postergada na própria norma, denotando que, além de distanciada de um diagnóstico apresentando a situação real e a desejável, a Política foi desenhada sem propósitos pormenorizados.

O Art. 5.º, XIV, da PEMC prevê "o estabelecimento de padrões ambientais e de metas quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa" como um de seus instrumentos. O Governo do Estado alega que tais padrões ambientais e metas são abrangidos pelo Plano de Descarbonização.

O Plano, de fato, inclui metas setoriais de mitigação. No entanto, elas não se confundem com padrões ambientais. O documento é claro ao se intitular um instrumento de incentivo à adoção **voluntária**, pelos setores econômicos, dos propósitos ali estabelecidos. Não possui, assim, o caráter coercitivo dos padrões ambientais. Enfatiza, inclusive, que o Estado optou por minimizar o uso de ações tradicionais de comando e controle para fins de mitigação no ES. Portanto, é incompatível com a PEMC, para a qual há a obrigatoriedade de se empregar instrumentos de comando e controle para o tratamento das emissões de GEEs.

Ou seja, sem metas, as ações financiadas com recursos públicos foram desenvolvidas sem alinhamento direto com a Política, o que limitou os resultados esperados.

5.1.7 Considerações finais

Diante da relevância do tema e do resultado obtido na fiscalização acostada aos autos **TC 6.764/2024-4**[88], sugere-se:

[87] A questão encontra-se detalhada no Subitem 2.2 do Relatório de Acompanhamento 22/2024-5 (Proc. TC 6.764/2024-4).
[88] **Proc. TC 6.764/2024-4 –** Fiscalização - Acompanhamento. Relator: conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Pendente de apreciação pelo TCEES – em fase de Citação. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela Seama, das ocorrências registradas no Proc. TC 6.764/2024-4, resumidamente apresentadas nesta instrução, relativas à implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), como forma de ALERTA, chamando atenção para a necessidade de: *revisão e regulamentação da Lei 9.531/2010; formalização e conclusão dos planos de Descarbonização e de Adaptação, respectivamente; regulamentação de instrumentos como o Registro Público de Emissões e a Comunicação Estadual; criação de uma estrutura de governança robusta; e inclusão da temática climática no planejamento e na execução orçamentária.*

Ressalta-se que a **inclusão de municípios** na formulação e execução da política, bem como a ampliação da participação social, foram destacadas como essenciais para garantir a efetividade da PEMC. O TCE-ES reafirma, com isso, seu compromisso com a promoção da governança pública e com os ODS.

5.2 Responsabilidade Social (S)

5.2.1 Políticas públicas de educação

A presente seção abordará indicadores da educação estadual, gestão democrática e o Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar – Progefe.

5.2.1.1 Indicadores da educação estadual

O alinhamento da política pública de educação do país, resguardado pelo regime de colaboração estabelecido pela CF/1988 (art. 211[89]), se dá a partir do Plano Nacional de Educação (PNE), com o qual os planos estaduais e municipais devem guardar consonância (Lei 13.005/2014, art. 8º[90], prorrogado pela Lei 14.934/2024).

O Plano Estadual de Educação (PEE) possui 20 metas e tem vigência de 2015-2025. A avaliação do cumprimento de algumas metas do PEE foi objeto do Relatório das Contas

[89] Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
[90] Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

do exercício de 2023[91]. Também é objeto de estudo do Instituto Jones do Santos Neves (IJSN) (art. 5º, § 2º[92]), disponível para consulta pública no painel interativo do Instituto[93]. Registra-se que o referido painel apresenta metas desatualizadas.

Esta seção destacará outros indicadores da educação: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a taxa de abandono e a taxa de distorção idade-série e o Paebes e Paebes Alfa (indicadores estaduais).

O **Ideb** é um indicador sintético, criado em 2007, que compila os resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar, cuja fonte é o Censo Escolar (INEP), e as médias de desempenho nas avaliações, cuja fonte é o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Os resultados do IDEB constantes neste Relatório foram divulgados em 2024; no entanto são relativos ao ano de 2023.

Em 2023, nos anos iniciais da educação básica da rede estadual, o Estado superou a média nacional em 0,6 ponto e houve aumento de 0,4 ponto no IDEB em relação ao resultado de 2021. O ES está no 4º lugar nacional, empatado com o estado do Piauí. A trajetória do ES de 2013 a 2023 apresentou crescimento consistente, exceto em 2021, saindo de 5,3 para 6,4 (Gráfico 42).

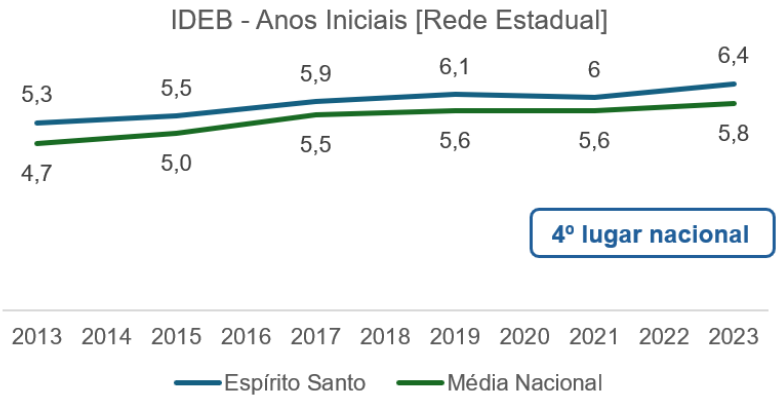


Gráfico 42*:* Evolução da nota do IDEB – anos iniciais – rede estadual.

Fonte: Indicadores IDEB[94].

[91] Pretende-se avaliar o cumprimento de algumas metas do PEE para no Relatório das Contas do exercício de 2025, caso dados sejam disponibilizados a tempo, considerando que o ano de 2025 é o último ano de vigência do plano estadual.
[92] Art. 5º (...)
§ 2º Durante a vigência do PEE/ES, a cada 2 (dois) anos, o Instituto Jones dos Santos Neves realizará estudos para aferir o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo Único desta Lei.
[93] Disponível em:<https://ijsn.es.gov.br/paineis-interativos/plano-estadual-de-educacao>. Acesso em 24 abr. 2025.
[94] Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em 25 abr. 2025.

Nos anos finais, o Estado superou a média nacional em 0,6 ponto; houve aumento de 0,5 ponto no IDEB em relação ao resultado de 2021. O ES está no 3º lugar nacional, empatado com o Ceará tendo apresentado trajetória consistente de 2013 a 2023, saindo de 4 para 5,3, com pico no resultado de 2023 (Gráfico 43).

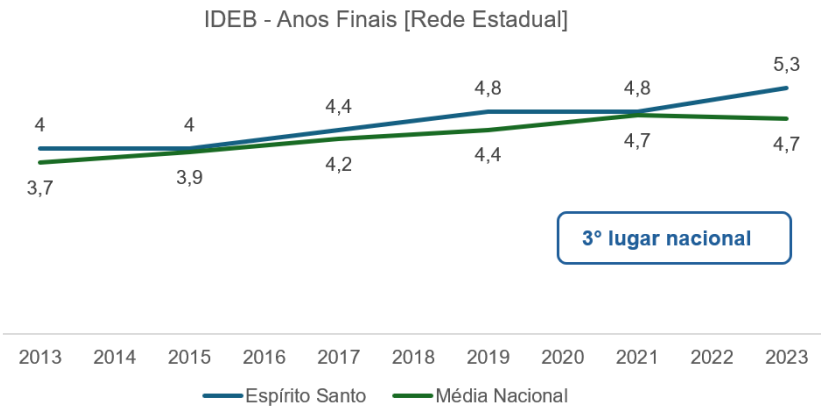


Gráfico 43: Evolução da nota do IDEB – anos finais – rede estadual.
Fonte: Indicadores IDEB[95].

No ensino médio, que é integralmente ofertado pela rede estadual, o Estado superou a média nacional em 0,7 ponto; houve aumento de 0,3 ponto no IDEB em 2023 em relação ao resultado de 2021. O ES está no 2º lugar nacional, empatado com o estado do Paraná. A trajetória do ES apresentou crescimento consistente, exceto em 2021, saindo de 3,4 (2013) para 4,7 (2023), com pico no resultado de 2023 (Gráfico 44).

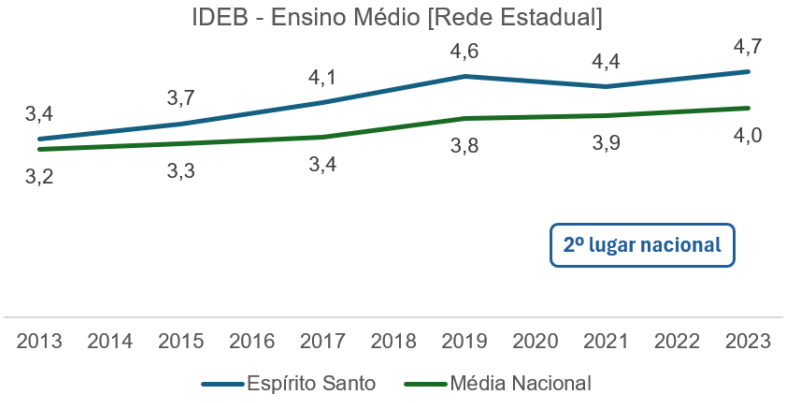


Gráfico 44: Evolução da nota do IDEB – ensino médio – rede estadual.
Fonte: Indicadores IDEB[96].

[95] Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em 25 abr. 2025.
[96] Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em 25 abr. 2025.

Taxa de rendimento (abandono)

Os resultados da rede estadual nas **taxas de rendimento (abandono) e de distorção idade-série** constantes neste Relatório foram divulgados no Censo Escolar 2024; no entanto as taxas de rendimento (abandono) são relativas ao ano de 2023.

O Gráfico 45 consolida informações sobre a taxa de abandono do ensino fundamental (anos iniciais e finais) e do ensino médio na rede estadual do Espírito Santo.

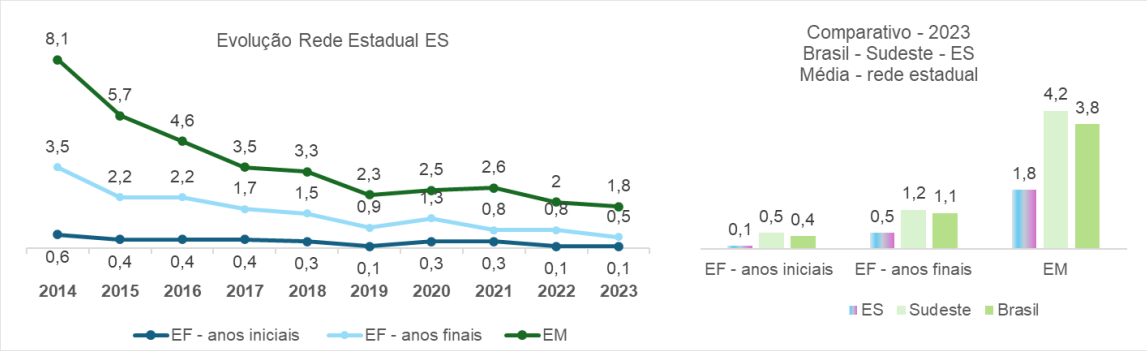


Gráfico 45: Taxa de abandono do ensino fundamental - anos iniciais e finais e do ensino médio na rede estadual do Espírito Santo (2014-2023) e comparativo entre ES, Sudeste e Brasil (2023) – em percentual.

Fonte: Elaboração própria a partir de Indicadores Censo Escolar - INEP[97].

Nos anos iniciais do ensino fundamental, na rede estadual (classe comum), 0,1% dos alunos deixaram de frequentar a escola em 2023, mesmo índice de 2022. O abandono no Espírito Santo é inferior aos percentuais do Sudeste e do Brasil, que apresentam taxas de 0,5% e 0,4% respectivamente.

Nos anos finais do ensino fundamental, na rede estadual (classe comum), 0,5% dos alunos deixaram de frequentar a escola em 2023, resultado 0,3 p.p. inferior a 2022. O abandono no Espírito Santo é inferior aos percentuais do Sudeste e do Brasil, que apresentam taxas de 1,2% e 1,1% respectivamente.

No ensino médio, na rede estadual (classe comum), 1,8% dos alunos deixaram de frequentar a escola em 2023, o que representou diminuição em relação ao ano de 2022, na proporção de 0,2 p.p. Há 10 anos, essa taxa era de 8,1%. O abandono no

[97] Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWIyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em 25 abr. 2025.

Espírito Santo é inferior aos percentuais do Sudeste e do Brasil, que apresentam taxas de 4,2% e 3,8% respectivamente.

Taxa de distorção idade-série

A taxa de distorção idade-série é um indicador educacional que mede percentual de alunos que estão matriculados em uma série (ano escolar) inadequada para sua idade, o que representa um atraso no percurso escolar, geralmente decorrente de repetência ou de entrada tardia no sistema de ensino. O Gráfico 46 traz os resultados para 2024.

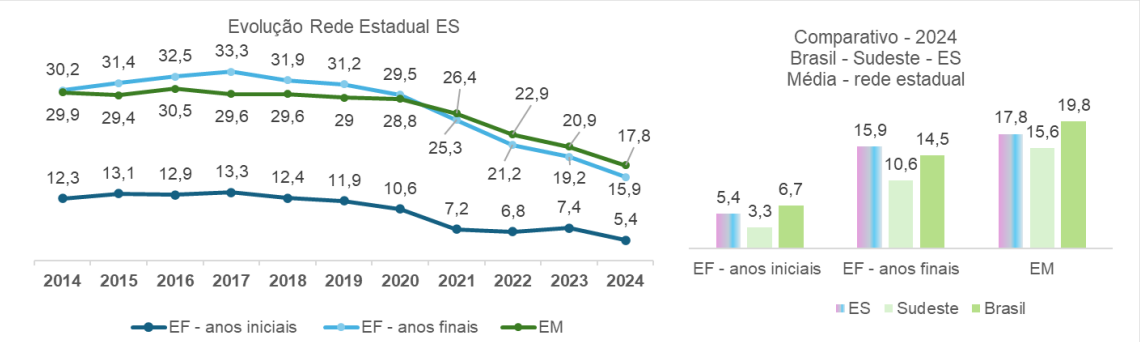


Gráfico 46: Taxa de distorção idade-série do ensino fundamental - anos iniciais e finais e do ensino médio na rede estadual do Espírito Santo (2014-2023) e comparativo entre ES, Sudeste e Brasil (2023) – em percentual.

Fonte: Elaboração própria a partir de Indicadores Censo Escolar - INEP[98].

A taxa de distorção idade-série dos anos iniciais do ensino fundamental, na rede estadual (classe comum), foi 5,4% em 2024, havendo diminuição em relação ao ano de 2023, na proporção de 2 p.p. Essa taxa, no Espírito Santo, é superior ao percentual do Sudeste, porém inferior à do Brasil, que apresentam taxas de 3,3% e 6,7% respectivamente.

A taxa de distorção idade-série dos anos finais do ensino fundamental, na rede estadual (classe comum), foi 15,9% em 2024, diminuição de 3,3 p.p. em relação a 2023. Essa taxa, no Espírito Santo, é superior ao percentual do Sudeste e ao do Brasil, que apresentam taxas de 10,6% e 14,5% respectivamente.

[98] Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWIyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em 25 abr. 2025.

A taxa de distorção idade-série do ensino médio, na rede estadual (classe comum), foi 17,8% em 2024. Houve diminuição de 3,1 p.p. em relação ao ano de 2023. Essa taxa, no Espírito Santo, é superior ao percentual do Sudeste, porém inferior à do Brasil, que apresentam taxas de 15,6% e 19,8% respectivamente.

Em resumo, apesar de o Estado apresentar queda da taxa de distorção idade-série em todas as etapas da educação básica, os índices ainda são altos, especialmente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Esses dados indicam a persistência de obstáculos no fluxo escolar, que comprometem o direito à aprendizagem e refletem desigualdades no processo educacional.

Paebes e Paebes Alfa (aplicados exclusivamente pelo Governo do ES)

O **Pabes Alfa** objetiva avaliar a aprendizagem das crianças no ciclo de alfabetização. Avaliou, em 2024, 2.430 alunos da rede estadual e 43.710 da municipal do 2º ano do ensino fundamental (EF), atingindo 93% dos estudantes. O Gráfico 47 apresenta a evolução da proficiência média em língua portuguesa e matemática dos alunos da rede estadual, evidenciando a queda do desempenho no período pós-pandemia. Em 2024, oitenta e oito por cento (88%) dos alunos atingiram o padrão de aprendizagem considerado suficiente em língua portuguesa (aumento de 6 p.p. em relação a 2023) e 81% em matemática (aumento de 1 p.p. em relação a 2023)[99].

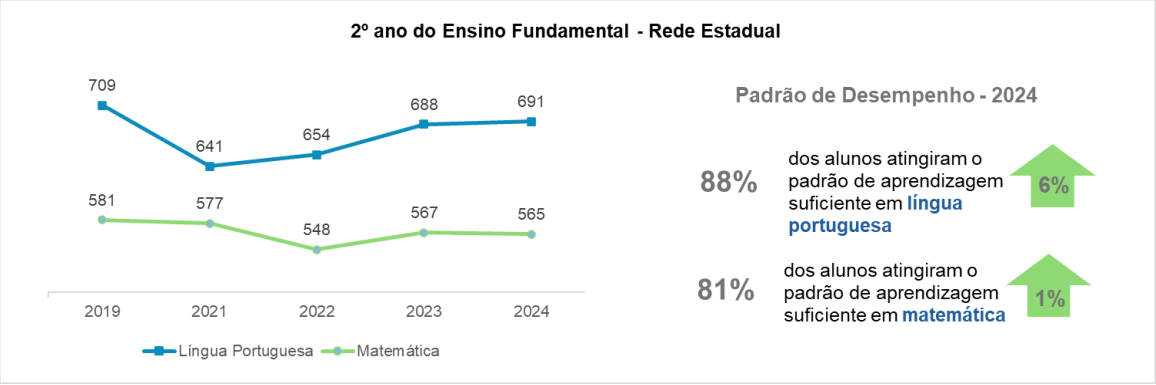


Gráfico 47: Evolução Paebes Alfa 2019 - 2024 (EF) – Rede Estadual

Fonte: Elaboração própria a partir da Apresentação dos Resultados - Gerência de Avaliação – SEPLA – Sedu-ES.

[99] A soma dos percentuais de estudantes alocados nos padrões abaixo do básico e básico representa **aprendizagem insuficiente** para a etapa. E a soma dos padrões proficiente e avançado representa **aprendizagem suficiente** para a etapa.

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

Na avaliação da rede estadual, apesar da evolução no nível de proficiência em todas as etapas, com aumento no padrão de desempenho em média de 6,5 p.p. em língua portuguesa e matemática, observa-se que mais da metade dos alunos do 9º ano do EF e da 3ª série do EM tem padrão de desempenho insuficiente, o que exige atenção de gestores públicos quanto à recomposição da aprendizagem (Gráfico 48, Gráfico 49, Gráfico 50).

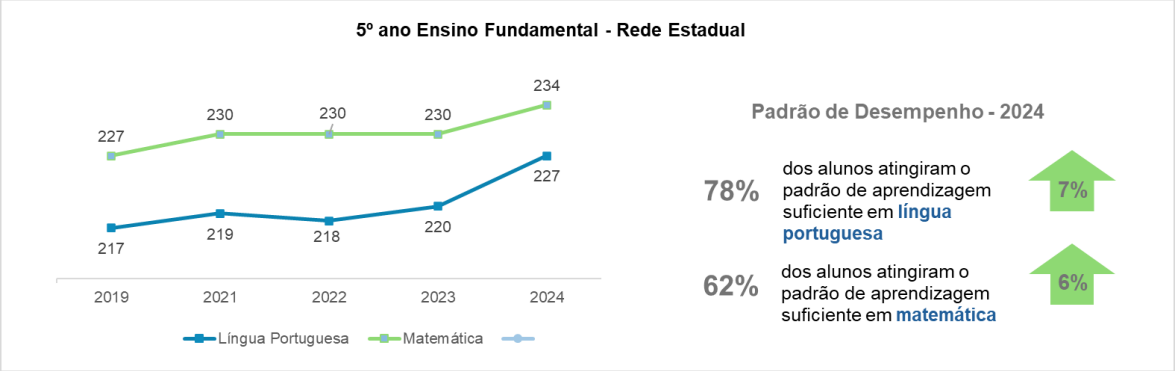


Gráfico 48: Evolução Paebes Alfa 2019 – 2024 (EF – 5º ano) – Rede Estadual

Fonte: Elaboração própria a partir da Apresentação dos Resultados - Gerência de Avaliação – SEPLA – Sedu-ES.

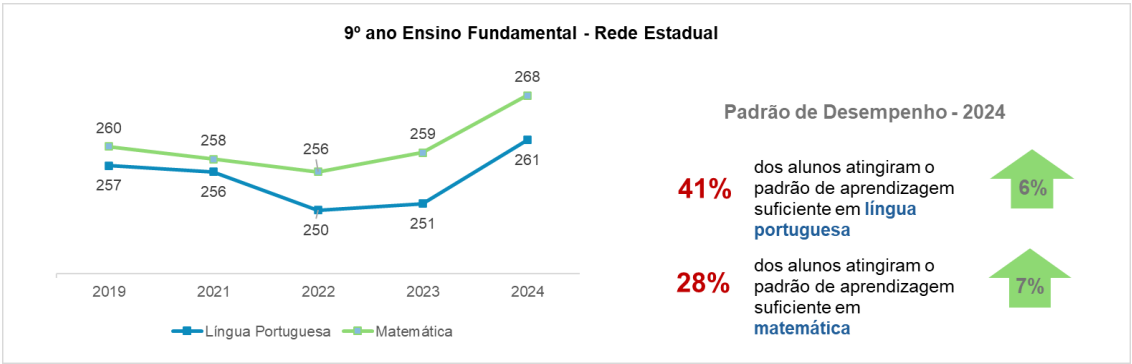


Gráfico 49: Evolução Paebes Alfa 2019 - 2024 (EF – 9º ano) – Rede Estadual

Fonte: Elaboração própria a partir da Apresentação dos Resultados - Gerência de Avaliação – SEPLA – Sedu-ES.

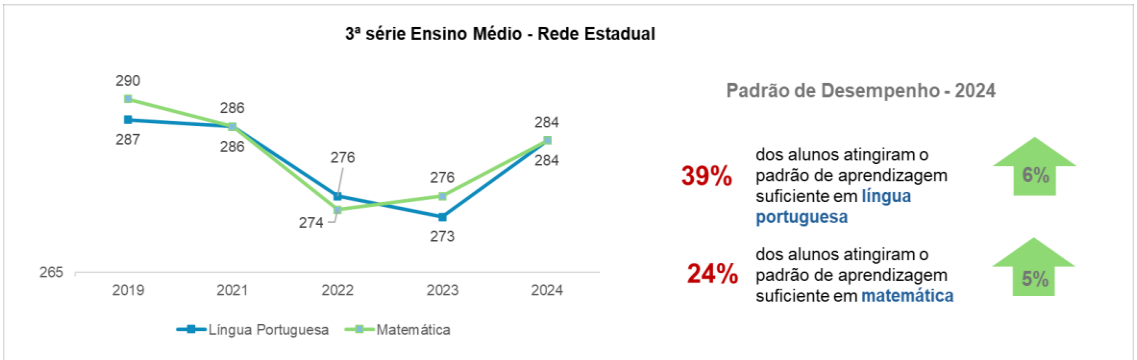


Gráfico 50: Evolução Paebes Alfa 2019 - 2024 (EM – 3ª série) – Rede Estadual

Fonte: Elaboração própria a partir da Apresentação dos Resultados - Gerência de Avaliação – SEPLA – Sedu-ES.

O monitoramento dos indicadores possibilita a identificação de pontos de atenção por parte de gestores públicos e o realinhamento da política pública.

5.2.1.2 Gestão democrática e contextualização sobre autonomia financeira das escolas

A gestão democrática do ensino público, princípio estabelecido pela CF/1988[100], representa um marco na democratização da educação brasileira. Este modelo de gestão, posteriormente regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996[101], fundamenta-se na participação efetiva da comunidade escolar nos processos decisórios, reconhecendo a educação como um processo social construído coletivamente.

No Espírito Santo, o Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), atualmente regulamentado pela Portaria 202-R/2024[102], trata da transferência de recursos financeiros aos Conselhos de Escola, estabelecendo as bases para uma

[100] Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (…)
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei
[101] Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (…)
II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.
[102] Portaria 202-R/2024. DIOES de 13/08/2024, p. 52. Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial>. Acesso em: 12 maio 2025.

gestão mais descentralizada, alinhada à Lei Estadual 12.006/2023[103], que instituiu diretrizes atualizadas para a gestão democrática.

5.2.1.3 Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe)

O Progefe, operado pela Sedu, visa garantir às escolas estaduais os recursos financeiros para seu pleno funcionamento, permitindo a manutenção da rede escolar e o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, de acordo com as ações previstas no Plano de Aplicação aprovado pelo Conselho de Escola. Os beneficiários do programa são as escolas estaduais e suas comunidades escolares e os principais produtos são os recursos transferidos pelo Progefe.

No âmbito organizacional, a execução do Progefe envolve três atores principais: (1) a Sedu, responsável pela normatização, controle e monitoramento da aplicação dos recursos e estabelecimento de metodologias em parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves; (2) as Superintendências Regionais de Educação (SRE), as quais compete planejar, coordenar, supervisionar, inspecionar, orientar e acompanhar o funcionamento das escolas de sua área de jurisdição, analisar a execução e a prestação de contas de cada[104]; e (3) os Conselhos de Escola, constituídos como entidades sem fins lucrativos com CNPJ próprio[105], unidades executoras do Programa e centros permanentes de debates, constituindo-se, em cada unidade escolar, de um colegiado, formado por representantes dos segmentos da comunidade escolar[106].

A evolução do Programa consolidou o papel dos Conselhos de Escola como atores fundamentais na gestão financeira, responsabilizando-os pela elaboração do plano de aplicação pela execução do recurso financeiro e pela prestação de contas. Atuam como unidades executoras do Progefe, cuja efetividade depende diretamente da capacidade desses conselhos de planejar, gerir e comunicar as decisões à comunidade escolar, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma transparente e alinhada às necessidades pedagógicas das escolas.

---

[103] Lei Estadual 12.006/2023. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI120062023.html>. Acesso em: 12 maio 2025.
[104] Art. 39 da Portaria 202-R de 09 de agosto de 2024.
[105] Art. 19 da Lei 12.006 de 21 de dezembro de 2023.
[106] Art. 17 da Lei 12.006 de 21 de dezembro de 2023.

✓ ***Operacionalização do Progefe***

O fluxo operacional do Progefe se inicia na Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) e na Secretaria de Estado de Planejamento (SEP), que apuram o teto estipulado de recursos a serem repassados à Sedu, sendo possíveis suplementações ao longo do exercício.

Para definição dos valores destinados às escolas, a Sedu, com o apoio do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), realiza os cálculos com base nos critérios estabelecidos pela Portaria 202-R/2024, posteriormente consolidados em uma portaria principal. Além desses repasses da portaria principal, que cobrem as despesas de custeio das escolas, a Sedu repassa valores para projetos ao longo do ano por meio de portarias específicas.

Com os valores definidos pela Sedu, os Conselhos de Escola elaboram o Plano de Aplicação dos recursos, o qual deve ser alinhado com o Projeto Político Pedagógico e o Plano de Ação Anual. A Sedu autoriza os pagamentos e, por meio das superintendências regionais, recebe e analisa as prestações de contas ao longo do ano.

✓ ***Orçamento anual do Progefe***

A Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado do Espírito Santo de 2024[107] estabeleceu previsão inicial para o Progefe de R$ 128,4 milhões. Ao final do exercício de 2024, as despesas totais liquidadas[108] com o Progefe, considerando ambas as ações orçamentárias, representaram 225,2% do valor inicialmente previsto em 2024. Ainda, as despesas empenhadas e liquidadas pelo Progefe representaram, respectivamente, 14,5% e 9,5% do total empenhado e liquidado pela Secretaria em 2024. Isso demonstra a magnitude do programa frente às demais iniciativas da Sedu.

[107] Lei n.º 12.024, Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares (…) correspondente a 30% (trinta por cento) da receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (…)
[108] Em regra, quando se fala em execução das despesas públicas, utilizam-se como parâmetro as despesas liquidadas, pois estas representam a materialização do gasto público e não somente o empenho da dotação. No entanto, para fins de cômputo de despesas no MDE, consideram-se as despesas empenhadas nos exercícios.

✓ ***Reprogramação dos Recursos remanescentes ao final do exercício***

A Portaria 202-R/2024 estabelece que a execução dos recursos deve ocorrer entre 01/01 e 31/12 do exercício corrente, admitindo-se reprogramação do saldo remanescente uma única vez[109], devendo ser utilizados integralmente até o término do exercício seguinte. De 2024 para 2025, o valor reprogramado foi de R$ 554.708.497,00, considerando os valores brutos. A partir da análise do indicador de saldo líquido[110] reprogramado para o exercício de 2025, o percentual de reprogramação foi de 72,6% na soma de todos os Conselhos de Escola em relação ao total recebido de 2024, o que totalizou uma reprogramação líquida de R$ 344.716.467,03. O saldo reprogramado líquido para 2025 representa 11,4% das despesas totais liquidadas da Sedu-ES em 2024[111].

5.2.1.4 Acompanhamento do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar

Com o objetivo de acompanhar o Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe) na rede pública estadual de ensino, foi realizada a Fiscalização 51/2024-1, no bojo do **Proc. TC 7.122/2024-6**[112].

A seguir são apresentados, de forma resumida, o resultado do questionário aplicado aos Conselhos de Escola e os achados da fiscalização:

a) Diagnóstico dos Conselhos de Escola

Segue a análise das respostas válidas de 287 Conselhos de Escola estaduais, coletadas a partir da aplicação de questionário, respondido prioritariamente por diretores de unidades escolares, especialmente em relação ao Progefe.

---

[109] Portaria 202-R/2024, Art. 9°. A Portaria, contendo os valores destinados aos Conselhos de Escola a título de Subvenção Social e de Auxílio Financeiro será publicada, preferencialmente, até o final do mês de janeiro de cada ano, sendo o(s) repasse(s) efetuado(s) após recebimento dos Planos de Aplicação aprovados pelos Conselhos de Escola. (...) Art. 28, § 1º A execução dos recursos deverá ocorrer entre 10 de janeiro e 31 de dezembro do exercício corrente, podendo ser reprogramado o saldo remanescente, obedecendo as categorias econômicas de custeio e capital.

[110] Saldo bruto deduzido a Portaria 362-R/2024, Anexo I, para o saldo remanescente para 2025. Portaria 362-R/2024. DIOES de 26/12/2024, ed. 26.387, p. 2. Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/portal/edicoes/download/9768>. Acesso em 14 maio 2025.

[111] Despesas totais liquidadas da Sedu-ES (2024) = R$ 3.023.703.179,45 (Fonte: Sigefes).

[112] **Proc. TC 7.122/2024-6 –** Fiscalização - Acompanhamento. Relator: conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Processo com relatório de acompanhamento, pendente de apreciação pelo TCEES. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

Em relação ao Progefe, 77% têm a percepção de que o Plano de Aplicação, o Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Ação Anual estejam alinhados; 85,4% responderam que o conselho fiscal atua ativamente, 76% informaram que os resultados da aplicação dos recursos financeiros são divulgados mensalmente à toda comunidade escolar. Para os Conselhos, 98% da comunidade os considera transparentes ou muito transparentes. Sobre a descentralização de compras pela Sedu, 53,7% percebem haver espaço para que mais recursos sejam executados de forma centralizada pela Sedu.

Para uma média de aproximadamente 90% dos Conselhos de Escola, o montante de recursos, o critério de repasses, a capacidade gerencial e o e-Gestão estão adequados e atendem às finalidades do Progefe. Para 57% dos Conselhos, a transferência de recursos mais vultosa do Progefe ser realizada em dezembro é adequado, enquanto para 47% é inadequado.

Em relação às dificuldades no gerenciamento dos recursos do Progefe, 69% dos Conselhos citaram a operacionalização das compras, 63% citaram o excesso de normas, 39% o receio de sanções e 33% a prestação de contas.

Entre os pontos positivos, foram destacados a autonomia e a descentralização dos recursos, a melhoria da infraestrutura e do ambiente escolar, a transparência e eficiência na gestão financeira. Como sugestão de melhorias, os gestores pontuaram simplificação dos processos, desburocratização de aquisições e contratações, capacitação e suporte técnico, oferta de treinamentos regulares e suporte contínuo para gestores e conselheiros, além de criação cargos específicos para a gestão financeira nas escolas, distribuição mais equitativa dos recursos e a integração do e-Gestão e o e-Docs em uma única plataforma.

De forma geral, o Progefe é visto como essencial para a melhoria da gestão financeira e pedagógica. Os resultados reforçam a importância dos conselhos, ao mesmo tempo, em que apontam para a necessidade de aprimoramentos em aspectos como participação comunitária e simplificação de processos.

b) Achados da fiscalização – Proc. TC 7.122/2024-6

ACHADO 1. Fragilidades no processo de planejamento, que não considera a real demanda e a capacidade de execução das entidades beneficiadas

Constatou-se que o Progefe apresenta fragilidades em seu processo de planejamento, embora este seja fundamental para o sucesso das políticas públicas. As principais deficiências encontram-se na avaliação técnica da demanda real por recursos e na análise da capacidade de execução orçamentária das entidades beneficiadas, resultando em transferências financeiras superiores ao necessário. Como se verifica a seguir:

- Insuficiência de indicadores e metas instituídos: análise dos PPA 2020–2023 e PPA 2024–2027 e das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do período demonstrou que o Progefe conta somente com duas categorias de metas: as financeiras, que estabelecem a previsão dos recursos a serem alocados no Programa, e as físicas, representadas pelo indicador de produto “escolas atendidas”. O programa não consta como prioritário nos dois últimos ciclos de planejamento (2019–2022 e 2023–2026), resultando na ausência de metas ou indicadores estratégicos associados. Ainda, carece de indicadores institucionalizados, como os de processo, insumo, resultado e impacto nos instrumentos de planejamento.

- Fragilidade na definição dos valores transferidos ao Progefe: a metodologia para definição do montante a ser transferido em cada ano ao Progefe permaneceu obscura. Segundo a Sedu, inicialmente, calcula-se o valor na LOA visando cobrir despesas fixas e despesas variáveis de manutenção das escolas e, ao longo do exercício, a Secretaria atende às demandas emergentes por meio de suplementações orçamentárias. Esta falta de transparência nos critérios de definição do montante, somada à ausência de metas e indicadores, pode resultar em uma gestão predominantemente reativa, baseada em ajustes circunstanciais, ao invés de uma abordagem proativa, fundamentada em dados concretos e objetivos mensuráveis. Como consequência, aumenta-se o risco de transferências em valores superiores às reais necessidades das unidades escolares.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

- Ausência de análise da real necessidade e da capacidade de execução financeira dos Conselhos antes da transferência de novos recursos: observou-se transferências que excedem a capacidade de execução financeira, provocando empoçamento de recursos além do necessário nos caixas escolares e gerando constantes reprogramações para os exercícios subsequentes. A Sedu declarou realizar três tipos de verificação para avaliação do montante a ser transferido às escolas, quais sejam, (1) cumprimento de metas estabelecidas nos planos de aplicação, (2) avaliação da aplicação dos recursos transferidos e (3) análise dos saldos bancários existentes. Os argumentos da Sedu não se mantêm quando se avalia o percentual médio de execução[113] dos Conselhos de Escola, que em 2024, foi de 65,2%. Ou seja, não foram executados 34,8% dos recursos transferidos, demonstrando que há repasse ainda quando existem recursos nas unidades escolares. Ainda, do total de 346 conselhos, 241 não conseguiram alcançar o índice de execução de 85%, definido pela Equipe Técnica. Em consideração aos contra-argumentos da Sedu, realizou-se uma análise excluindo-se portarias específicas[114]: mesmo com essas exclusões, a execução média total atingiria somente 78%, permanecendo com 22% de recursos não utilizados, e ainda abaixo do percentual médio de execução. Cabe mencionar ainda que **o volume expressivo de recursos em disponibilidade é evidenciado pelos rendimentos de juros, que somaram R$ 19,8 milhões em 2024 e que devem ser reaplicados no Progefe** (art. 31, XII da portaria 202-R/2024[115]).

- Ausência de acompanhamento efetivo do montante das reprogramações dos Conselhos de Escola: a Sedu declarou estar desenvolvendo, em parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), metodologia de avaliação para acompanhamento das reprogramações com maior precisão. Não foram identificados,

[113] As informações por conselhos, assim como a metodologia, encontram-se no Apêndice 3 do Proc. TC 7.122/2024-6. O percentual de execução foi calculado pela razão entre despesa e receita, expressa em uma escala de 0% a 100%
[114] Portaria de repasse relacionadas ao Projeto Escola do Futuro (Portaria 316-R/2024), à Escola em Tempo Integral (Portaria 316-R/2024) e à Execução de obras (Portarias 077-R/2024, 104-R/2024, 141-R/2024, 180-R/2024, 273-R/2024 e 304-R/2024)
[115] Art. 31, XII - os rendimentos das aplicações financeiras deverão ser obrigatoriamente computados a crédito da conta específica do Programa para serem utilizados, exclusivamente, nas suas finalidades, ficando a critério do Conselho de Escola definir a natureza da despesa (custeio e/ou capital) em que será alocado o recurso oriundo dos rendimentos, sujeito as mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos;

pela Equipe Técnica, controles sobre reprogramações, como também não há, na Portaria 202-R/2024, limite estabelecido para sua ocorrência.

- Reprogramação de recursos: a Sedu informou que de **2023 para 2024**, foram reprogramados R$ 396.666.269,44; e de **2024 para 2025**, R$ 554.708.497,00, considerando os valores brutos. Mesmo com a exclusão dos valores destinados pela Portaria 362-R/2024[116], portaria que transfere grande parte do recurso em dezembro, o que torna o índice mais conservador, o percentual de reprogramação foi de 72,6% na soma de todos os Conselhos de Escola, acima do indicador de 15% definido pela Equipe Técnica no acompanhamento, totalizando uma reprogramação líquida de R$ 344.716.467,03 para 2025, crescimento de 91% em relação a 2024. O saldo reprogramado líquido para 2025 representa 11,4% das despesas totais liquidadas da Sedu-ES em 2024[117].

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

A aplicação de recursos em MDE é fundamental para reduzir desigualdades e promover o fortalecimento do ensino no Brasil. No entanto, verificou-se que a institucionalização do Progefe permite o adiamento da efetiva destinação e uso dos recursos, comprometendo a tempestividade na aplicação dos valores contabilizados no MDE de exercícios anteriores. Como se verificar a seguir:

- Subdimensionamento orçamentário e execução bastante acima do planejado: estabeleceu-se como parâmetro que execuções superiores a 130% do planejado podem indicar subestimativa da despesa[118]. A análise da execução orçamentária, evidenciou que as despesas totais liquidadas[119] com o Progefe, considerando ambas

[116] Saldo bruto deduzido a Portaria 362-R/2024, Anexo I, para o saldo remanescente para 2025.
[117] Despesas totais liquidadas da Sedu-ES (2024) = R$ 3.023.703.179,45 (Fonte: Sigefes).
[118] Esse percentual foi definido considerando que as LOAs de 2022 a 2024 do estado do Espírito Santo autorizaram suplementações orçamentárias de até 30% do valor inicialmente previsto, além de este patamar estar consideravelmente acima das oscilações na receita orçamentária do Estado no período. LOA 2024: Lei n.º 12.024, Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares (…) correspondente a 30% (trinta por cento) da receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (…).
[119] Em regra, quando se fala em execução das despesas públicas, utilizam-se como parâmetro as despesas liquidadas, pois estas representam a materialização do gasto público e não somente o empenho da dotação. No entanto, para fins de cômputo de despesas no MDE, conforme apresentado adiante, consideram-se as despesas empenhadas nos exercícios.

as ações orçamentárias, representaram 225,2% do valor inicialmente previsto 2024, caracterizando baixa previsibilidade na execução orçamentária do Progefe. A previsão orçamentária inicial de 2024, estabelecida em R$ 128,4 milhões, foi mais baixa que a média de despesa liquidada nos dois anos anteriores (R$ 335,8 milhões). Ao final do exercício de 2024, o empenho total alcançou R$ 479,7 milhões, com liquidação de R$ 289,1 milhões, valores substancialmente superiores à previsão inicial.

- Execução orçamentária do Progefe por fontes de recursos, gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e mínimo constitucional da Educação: no que se refere às Fontes de Recursos (FR) que financiam o Progefe, verificou-se que 92,8% das despesas do Progefe foram computadas para o mínimo constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em 2024, representando R$ 445 milhões.

Verificou-se que o Governo do Estado manteve um padrão de gastos abaixo do mínimo constitucional exigido de 25% da receita líquida de impostos (RLI) ao longo do exercício de 2024, elevando significativamente as despesas em dezembro, sendo assim alcançado o percentual exigido.

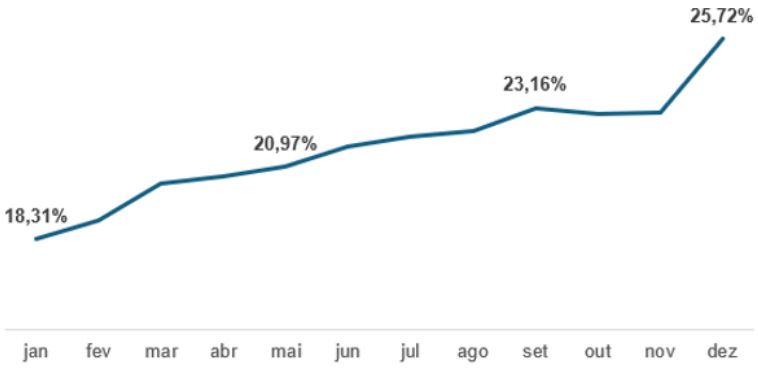


Gráfico 51: Evolução do percentual mensal de aplicação em Educação em 2024.

Fonte: Painel de Controle do TCEES[120].

Assim, os recursos transferidos ao Progefe além do inicialmente previsto no orçamento (LOA), por meio de créditos adicionais e gastos concentrados em dezembro, foram essenciais para que o estado do Espírito Santo atingisse o mínimo constitucional.

[120] Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/estado/2024/gestaoFiscal-educacao>. Acesso em 30 jan. 2025.

É importante registrar que os recursos transferidos ao Progefe passam pelos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) de forma mais célere, sendo contabilizados como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para fins de cumprimento do mínimo constitucional, no momento do empenho, nos termos que dispõe a Instrução Normativa 76, de 10 de agosto de 2021, para fins de verificação do cumprimento do artigo 212 da CF/1988.

A análise da execução orçamentária revelou que os gastos de dezembro, isoladamente, superaram em mais que o dobro o valor inicialmente previsto em 2024, representando 268% da previsão inicial total.

Tabela 28 - Demonstrativo da relação entre previsão inicial e a despesa empenhada total (jan–dez) do Progefe no ano de 2024

Valores em milhões de reais

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

Fonte: Elaboração própria com dados do Sigefes e do CidadES.

Da mesma forma, a representatividade dos gastos do Progefe em relação ao MDE cresce substancialmente em dezembro, quando chega a representar 30% dos gastos do MDE, evidenciando forte dependência do programa para o atingimento do mínimo constitucional ao fim do exercício.

Tabela 29 - Demonstrativo dos gastos do Progefe computados em MDE em 2024

Valores em milhões de reais

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

Fonte: Elaboração própria com dados do Sigefes e do CidadES.

Outro aspecto identificado é que a aplicação efetiva e majoritária dos recursos transferidos pelo Progefe aos Conselhos não ocorre no exercício no qual os gastos são contabilizados no MDE, tendo em vista que grande parte destes recursos é transferida somente em dezembro ou a partir de janeiro do ano seguinte, na forma de restos a pagar. Os restos a pagar pagos do Progefe em 2024

representaram 57,7% do total pago pelo programa em 2024, diferentemente do que ocorre com a maioria dos restos a pagar pagos pelo Estado, que representam menos de 6% do total pago.

- Fragilidade na institucionalização do Progefe: observou-se que os recursos provenientes de créditos adicionais com fonte de excesso de arrecadação em dezembro foram destinados majoritariamente para o Progefe, programa que possui como particularidade o fato de seus dispêndios passarem pelos estágios das despesas (empenho, liquidação e pagamento) de forma mais célere do que os demais, além de efetiva execução nem sempre ocorrer no exercício.

As portarias do Progefe de maior valor são sistematicamente publicadas próximo ao encerramento do ano, contrariando ao estabelecido na Portaria 202-R/2024, impossibilitando a utilização dos recursos no exercício em que ocorreu sua contabilização no MDE e resultando na necessidade de reprogramações do saldo. O que se observa é o adiamento da efetiva utilização dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) contabilizados em exercícios anteriores. Além disso, conforme exposto no Achado 1, verificou-se que as reprogramações de despesas, previstas como exceção na Portaria 202-R/2024 (art. 28), tornaram-se regra entre os Conselhos, evidenciando vulnerabilidades no controle. Ademais, até o final de 2024, não foram identificadas devoluções relacionadas ao excesso de recursos nos caixas dos Conselhos.

Por exemplo, caso fosse realizado um corte temporal em dezembro de 2024, seria observado um saldo reprogramado para 2025 de R$ 554,71 milhões, conforme explicitado no Achado 1. Esse valor considera o montante adicional previsto pela Portaria 362-R/2024 para os Conselhos de Escola, que disponibilizou mais R$ 291,5 milhões para os Conselhos de Escola, sendo R$ 260,5 milhões computados no MDE em 2024. Nesse contexto e considerando que o próprio Art. 3º da referida portaria[121] dispõe que a gestão dos recursos deve abranger todas as despesas ao longo de 2025,

[121] Portaria 362-R/2024. Art. 3º A gestão dos recursos financeiros de que trata o art. 1º deverão abranger todas as despesas, **ao longo de 2025**, de acordo com o contexto que cada unidade escolar está inserida, tais como: despesas com contador, assessoria administrativa e financeira e assessoria de tecnologia da informação e comunicação (TIC), manutenção, material de expediente, aquisição de material de consumo, realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar, implementação de projeto pedagógico, contratação de internet, vídeo-monitoramento, desenvolvimento de atividades educacionais, entre outras demandas.

se esse valor não tivesse sido transferido, haveria uma queda de 1,23% nos gastos computados de MDE. Portanto, o limite constitucional deixaria de ser atingido, passando dos 25,72% (subseção 3.4.2.1) para 24,49%.

A Sedu-ES informou a adoção de um conjunto de medidas que pretende adotar, que, apesar de fundamentais para acompanhamento preciso e a utilização eficiente e transparente dos recursos, não a desobriga de verificar sua correta aplicação nos termos da legislação do MDE.

✓ Sentido do fluxo do processo de definição dos recursos do Programa: pelo fluxo de operacionalização do Progefe, é a Sedu quem define os valores totais a serem transferidos e somente depois disso os Conselhos Escolares apresentam seu Plano de Aplicação, sendo sempre compatível com os recursos disponibilizados pela portaria, ainda que os montantes estejam acima de sua capacidade de execução no ano. Assim, fica evidente que o fluxo operacional do Progefe, da forma que foi institucionalizado, permite "ajustes" incrementais nos valores das transferências, mesmo quando esses valores divergem demasiadamente do histórico de gastos dos conselhos. Isso contribui para o cumprimento do mínimo constitucional, mas não para a aplicação tempestiva dos recursos contabilizados no mínimo de Educação.

Em síntese, as fragilidades na institucionalização do Progefe que permitem o adiamento da efetiva utilização de recursos de MDE já contabilizados, são: a) baixa previsibilidade da execução dos Conselhos; b) atipicidade do planejamento dos gastos; c) inviabilidade de execução majoritária dos gastos no ano de sua computação em MDE; d) recorrência das reprogramações de despesas; e e) fragilidade do fluxo de operacionalização, que permite ajustes nos gastos sem correspondência com a real demanda e capacidade executiva das entidades beneficiadas.

ACHADO 3. Ausência de mecanismos de controle que viabilizem a consonância entre Projeto Político-Pedagógico, Plano de Ação e Plano de Aplicação

A fiscalização identificou a inexistência de mecanismos formais para garantir a compatibilidade entre o Projeto Político-Pedagógico (PPP), o Plano de Ação e o Plano de Aplicação, o que permite que recursos sejam alocados sem alinhamento às metas pedagógicas, comprometendo a efetividade do Programa e os princípios da gestão democrática.

Buscou-se evidências da existência de controles para garantir a compatibilidade entre o PPP, Planos de Ação Anual, Plano de Aplicação e a efetiva execução dos recursos. A Sedu apresentou a metodologia do Circuito de Gestão Capixaba como mecanismo capaz de promover a integração entre os planos objeto desta auditoria. Entretanto, não foram demonstrados instrumentos presentes nesta metodologia que promovem tal integração, nem foram fornecidos relatórios ou documentos de controle que confirmassem o efeito de integração mencionado. Esta constatação corrobora a percepção dos técnicos da SRE Carapina (Superintendência Regional), onde foi realizada diligência, que afirmaram desconhecer a existência de qualquer controle nesse sentido.

Apesar disso, cabe registrar que, para 77% dos respondentes ao questionário aplicado aos Conselhos de Escola, o Plano de Aplicação do Progefe é elaborado em consonância com o Projeto Político-Pedagógico e com o Plano de Ação Anual da escola.

ACHADO 4. Plano de Aplicação em desacordo com a norma

Constatou-se que o modelo de Plano de Aplicação utilizado pelos Conselhos de Escola não apresenta detalhamento das ações ou despesas referentes ao emprego dos recursos do Progefe recebidos.

O Plano de Aplicação constitui o instrumento norteador da execução física e financeira dos recursos. A simples evidenciação de despesas de custeio e capital, como na Figura 8, reproduzindo a segregação da portaria de distribuição, torna o instrumento ineficaz.

SRE CARIACICA
CE - HUNNEY EVEREST PIOVESAN

Anexo - Plano de Aplicação

Descrição: PORTARIA Nº 284-R, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2023
Valor: R$ 1.686.347,28

Categoria	Valor
Custeio	R$ 755.752,28
Capital	R$ 930.595,00
Total	R$ 1.686.347,28

Figura 8: Exemplo de registro de Plano de Aplicação extraído do sistema e-Gestão.

Fonte: e-Gestão.

ACHADO 5. Falta de qualidade no registro sobre a composição dos Conselhos de Escola

Para o efetivo funcionamento dos instrumentos de gestão democrática, é fundamental que os registros sobre a composição e funcionamento dos Conselhos de Escola estejam organizados e acessíveis para consulta pela comunidade escolar e órgãos fiscalizadores. Concluiu-se que os registros do e-Gestão contrastam com os dados informados pelos Conselhos de Escola no formulário encaminhado ao TCEES, que também contrastam com a planilha utilizada pela Gerência de Gestão Escolar da Sedu.

A partir do e-Gestão, verificou-se que somente 5,9% dos Conselhos de Escola (19 unidades), dos 324 analisados, possuíam a representação adequada. A Figura 9 sintetiza os registros da composição dos Conselhos por segmento da comunidade escolar, destacando-se que 81% dos Conselhos de Escola não possuem a quantidade normatizada de estudantes. Conclui-se que, a partir dos registros do e-Gestão, a composição dos Conselhos de Escola não estaria adequada à Portaria 019-R/2024.

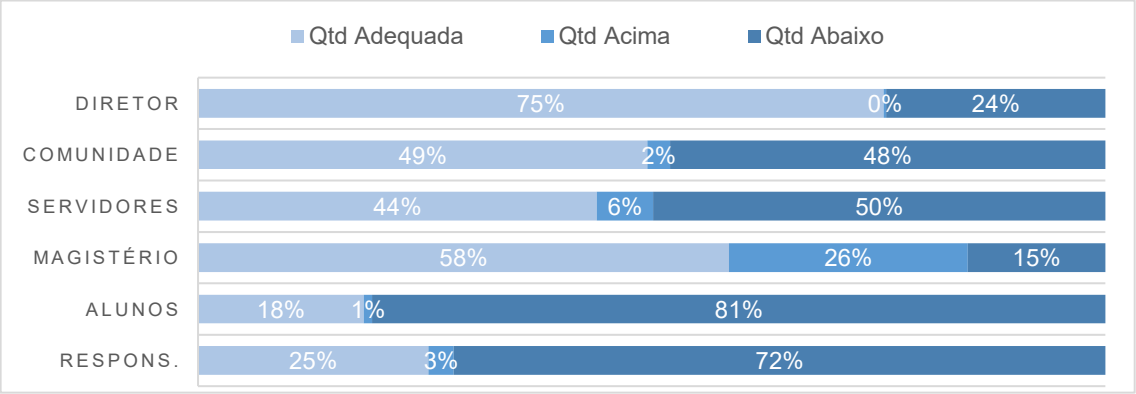


Figura 9: Detalhamento sobre a composição dos Conselhos de Escola conforme registros do e-Gestão.

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização a partir do e-Gestão.

A partir do questionário aplicado, dos 287 Conselhos de Escola com respostas válidas para a pergunta que fazia referência à composição do conselho, 100% afirmaram possuírem representantes do segmento diretor e magistério, 99% afirmaram possuírem representantes de estudantes e pais ou responsáveis legais, 98% do segmento servidores, e 95% informaram existirem representantes do segmento comunidade, ressaltando as divergências das informações.

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

Essas evidências vão de encontro à necessária diversidade de opiniões, que permite a identificação de problemas e a proposição de soluções mais abrangentes. Assim, a participação equilibrada dos diferentes segmentos do Conselho de Escola é uma das bases da gestão democrática.

Esse foi o resumo da análise do Progefe, realizada na fiscalização na modalidade acompanhamento que integra o **Pro. TC 7.122/2024-6**. No referido processo, foram propostas recomendações e determinações à Secretaria de Estado de Educação (Sedu) e oportunizada sua manifestação, mediante submissão do relatório preliminar, nos termos do art. 14 da Resolução 361/2022[122].

Dentre as propostas de encaminhamento, dada a sua relevância, destacam-se naqueles autos, as **determinações** para que a Sedu, sob a supervisão do Controle Interno estadual:

- Implemente mecanismo de gestão e controle que permita o rastreamento da origem e do exercício a que pertence os recursos transferidos aos Conselhos de Escola, para fortalecer a transparência do programa, de forma a dar cumprimento ao § 2º do art. 28 da Portaria 202-R/2024, até 31 de dezembro de 2025.

[122] Art. 14. A unidade técnica deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.
§ 1º. Nas fiscalizações, a manifestação a que se refere o caput deve ser viabilizada mediante a submissão de achados ou o envio do relatório preliminar da fiscalização que contenha as propostas de determinação ou recomendação.

- normatize a destinação dos recursos não utilizados pelos Conselhos de Escola no caso de os recursos reprogramados não serem utilizados até o término do exercício seguinte à reprogramação, de forma a dar cumprimento ao § 2º do Art. 28 da Portaria 202-R/2024, no prazo de 90 dias a contar do recebimento da notificação;
- apresente a este Tribunal **Plano de Ação**, contendo no mínimo as ações a serem tomadas, os responsáveis e os prazos para implementação, visando o aperfeiçoamento dos resultados do Progefe, de modo a reduzir o vultoso montante de recursos públicos não efetivamente aplicados e em disponibilidade dos Conselhos de Escola, em cumprimento aos princípios constitucionais da eficiência, da moralidade administrativa e da proteção dos direitos fundamentais da educação (artigos 37, *caput*, e 205 da CF/1988), no prazo de até 90 dias a contar da notificação do Tribunal; e
- adote modelo de Plano de Aplicação que possibilite o acompanhamento das ações que serão implementadas, nos termos do art. 3º da Portaria 202-R/2024, com o necessário detalhamento das compras e serviços previstos, contendo no mínimo objeto, finalidade e prazo de execução do gasto, em consonância com o Plano de Ação Anual da unidade escolar, nos termos do art. 16 da Portaria 202-R/2024, até 31 de dezembro de 2025.

As evidências, contudo, indicam, entre outros aspectos, a existência de um montante expressivo de recursos financeiros acumulados nos Conselhos de Escola, em decorrência de sucessivas reprogramações, que no caso de 2024 para 2025 atingem R$ 554,71 milhões. **Tal cenário demonstra que os valores transferidos não têm sido integralmente aplicados e que há fragilidades nos mecanismos de controle, como a ausência de indicadores e de registros adequados sobre a fonte e a origem dos recursos**.

Desse modo, considerando que essa situação compromete a gestão do programa e a aplicação efetiva dos recursos dentro do exercício, sugere-se:

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pela Sedu e Secont, das ocorrências identificadas no Primeiro Ciclo de Acompanhamento do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), Proc. TC 7.122/2024-6, resumidamente apresentadas nesta instrução, como forma de ALERTA, chamando atenção para as propostas de deliberações plenárias registradas naqueles autos, voltadas para o aperfeiçoamento do programa, a fim de garantir a execução tempestiva, planejada e efetiva dos recursos destinados à educação. Em especial as propostas de determinação para: *1) implementar ações e mecanismos de gestão e controle que fortaleçam a transparência do programa; 2) criar normas e procedimentos para tratar dos recursos não utilizados pelos Conselhos de Escola, no caso de os recursos reprogramados não serem aplicados até o término do exercício seguinte a sua reprogramação; 3) apresentar Plano de Ação visando o aperfeiçoamento dos resultados do Progefe, de modo a reduzir o volume de recursos públicos não efetivamente aplicados e disponíveis nos Conselhos de Escola*; *e 4) adotar modelo de Plano de Aplicação que possibilite o acompanhamento das ações que serão implementadas, nos termos do art. 3º da Portaria 202-R/2024, com o necessário detalhamento das compras e serviços previstos, contendo no mínimo objeto, finalidade e prazo de execução do gasto, em consonância com o Plano de Ação Anual da unidade escolar.*

5.2.1.5 Considerações finais

Em relação aos indicadores da educação, os resultados divulgados em 2024 demonstraram que a rede estadual do ES apresentou crescimento consistente no IDEB em 2023, alcançando respectivamente a 4ª, 3ª e 2ª posições no ranking nacional nos anos iniciais do EF, nos anos finais do EF e no ensino médio.

A taxa de abandono da rede estadual é mais baixa do que a média das redes estaduais do Sudeste e do Brasil em todas as etapas da educação básica. Já as taxas de distorção idade-série nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio da rede estadual são mais altas do que a média do Sudeste.

Em relação ao Paebes, considerando a rede estadual, chama atenção o fato de mais da metade dos alunos do 9º ano do EF e da 3ª série do EM ter apresentado padrão de desempenho insuficiente em 2024.

Em relação à fiscalização do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar – Progefe, identificou-se fragilidades no processo de planejamento e na institucionalização do Programa, que caracterizam risco importante para a garantia de efetividade desta política pública que se materializa por meio da gestão democrática. O vultoso montante de recursos financeiros nos Conselhos de Escola, o que evidencia a não aplicação de recursos em sua totalidade quando de sua contabilização, exige atenção da Sedu-ES para o aperfeiçoamento do Programa.

5.2.2 Políticas públicas de saúde

A saúde é um direito de todos e um dever do Estado. Para que as políticas públicas de saúde sejam eficazes, é necessário acompanhar os resultados dos indicadores de saúde. Isso permite orientar as políticas e promover a melhoria contínua do sistema, atendendo às necessidades da população.

No âmbito do estado, o Plano de Saúde 2024-2027 (PES 2024-2027) contempla 100 indicadores com metas para os anos de 2024 a 2027, distribuídos entre 5 diretrizes e 15 objetivos.

Segundo o **Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2024**, 49 indicadores atingiram a meta prevista para o ano de 2024 e 44 não atingiram. Dos 7 indicadores restantes, 3 contemplavam metas zeradas, isto é, são indicadores cujos progressos são esperados somente a partir do ano de 2025. São esses: Percentual de amostras de água encaminhadas pelos serviços de hemodiálise analisadas (1.8.3), número de Centros Estaduais de Administração de Medicamentos Especiais – CEAME e Teste de Provocação Oral – TPO implantados (1.9.3), e número de sistema logística integrada na assistência hospitalar e farmacêutica no âmbito da Sesa implantado (3.1.9). Esses 3 indicadores registraram progresso nulo, conforme planejado.

Outros 4 indicadores não realizaram medições no decorrer do 3º quadrimestre de 2024. São esses: percentual de conselhos gestores implantados em serviços próprios contratualizados (5.1.4), número de plenárias e conferências realizadas (5.1.5), número de ações anuais de mobilização social e divulgação do papel do Conselho Estadual de Saúde realizadas (5.1.7), e percentual de municípios com Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora implementadas

(5.1.8). Segundo o RAG 2024, nenhum desses indicadores tinha atingido a meta proposta até a medição realizada.

Os indicadores relacionados à média em dias de permanência hospitalar, à cobertura populacional de Estratégia de Saúde da Família, a proporção de internações sensíveis à atenção primária, à mortalidade materna, à incidência de sífilis congênita, à mortalidade infantil, à mortalidade prematura (30 a 69 anos) pelo conjunto das 4 principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas), e à letalidade por dengue grave, dispostos no PES 2024-2027 também estão contemplados no Planejamento Estratégico 2023-2026 do Governo do Estado. Dessa forma, serão apresentados os resultados desses indicadores.

5.2.2.1 Resultado dos indicadores presentes no PES 2024-2027

a) Indicador de Permanência Hospitalar

Segundo dados mais atualizados encaminhados pela Sesa, a taxa de permanência hospitalar foi de 4,8 dias, o melhor resultado desde 2020.

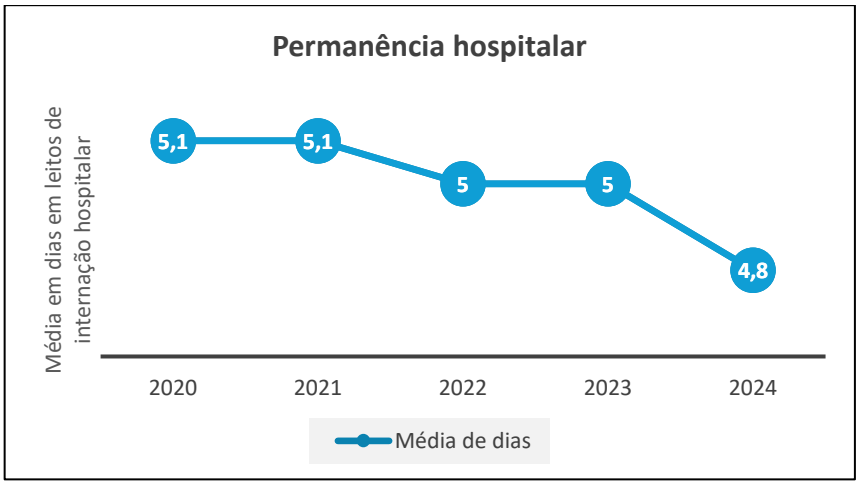


Gráfico 52: Evolução da taxa de permanência hospitalar (média em dias)
Fonte: Peça Complementar 16.194/2025 (Protocolo TC 7.033/2025-4)

Para fins de comparação, a média em dias, medido para os hospitais mensurados no âmbito da Associação Nacional de Hospitais privados, foi de 3,99 dias, em nível nacional, e 4,67 dias no Estado do Espírito Santo[123].

Considerando que a meta estabelecida no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024–2027 para o ano de 2024 foi de 7 dias, conclui-se que essa meta foi atingida. Demais informações sobre esse indicador (numeração 4.2.5 no PES 2024-2027) podem ser encontradas em sua ficha de qualificação.

b) Indicador de cobertura populacional de Estratégia de Saúde da Família (ESF)

Segundo a Sesa, a ampliação da ESF permite contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população por meio da integração entre a equipe de saúde e a comunidade, proporcionar a continuidade do cuidado e mais próximo das necessidades da população, entre outros benefícios.

De 2020 a 2024 tem sido ampliada constantemente a ESF, partindo de 65,11% para 97,96%.

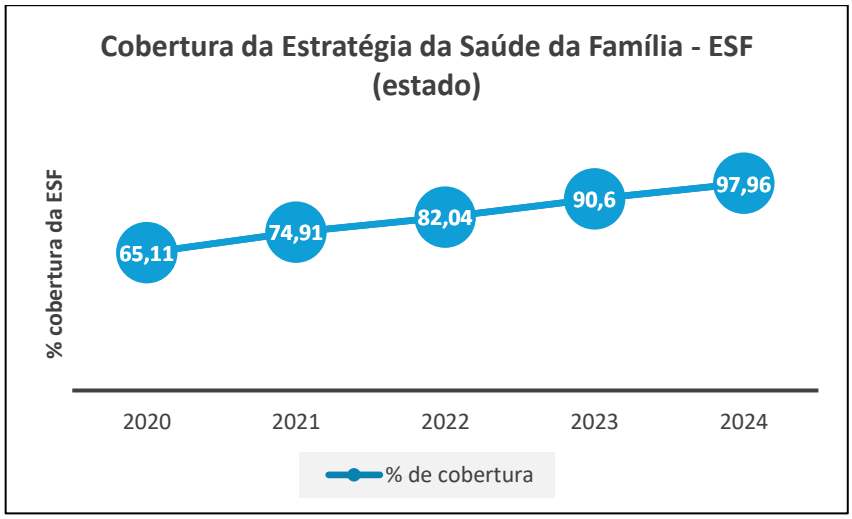


Gráfico 53: Evolução da cobertura da Estratégia da Saúde da Família no estado (%)

Fonte: Peça Complementar 8.270/2024 (Protocolo TC 4.032/2024-6) e RAG 2024

Considerando que a meta estabelecida no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024–2027 para o ano de 2024 foi de 75%, conclui-se que essa meta foi atingida. Demais

[123] Fonte: Disponível em: <https://www.anahp.com.br/indicadores-hospitalares/> Acesso em 8 abr. 2025.

informações sobre esse indicador (numeração 1.7.1 no PES 2024-2027) podem ser encontradas em sua ficha de qualificação.

c) Indicador de proporção de internações sensíveis à atenção primária

De 2020 a 2024, a proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária vem se estabilizando na faixa de 22% a 27%. Segundo dados mais atualizados da Sesa, em 2024 o percentual atingido foi 25,89%. Ressalta-se que tais dados estão sujeitos à alteração.

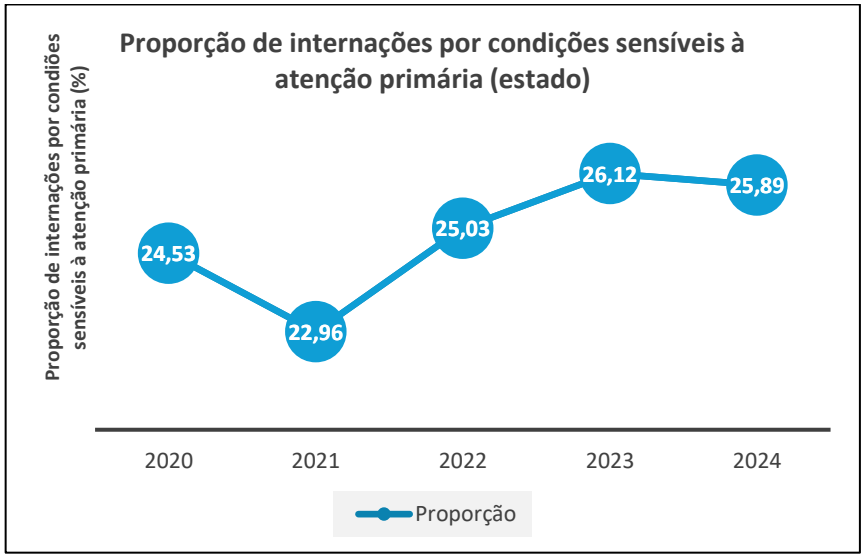


Gráfico 54: Evolução da proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária

Fonte: Peça Complementar 16.194/2025 (Protocolo TC 7.033/2025-4)

Considerando que a meta estabelecida no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024–2027 para o ano de 2024 foi de 21%, conclui-se que essa meta, por ora, não foi atingida. As Classificações Internacionais de Doenças (CID) que rastreiam as internações que são identificadas como condições sensíveis à atenção primária encontram-se listadas na Portaria da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde 221, de 17 de abril de 2008.

Demais informações sobre esse indicador (numeração 1.7.2 no PES 2024-2027) podem ser encontradas em sua ficha de qualificação.

d) Indicador de mortalidade materna

Segundo dados atualizados da Sesa e considerando os dados provisórios de 2023 e 2024, tem ocorrido uma redução na mortalidade materna desde 2021, quando ocorreram 56 óbitos. Em 2024, até o momento, foram registrados 25 óbitos.

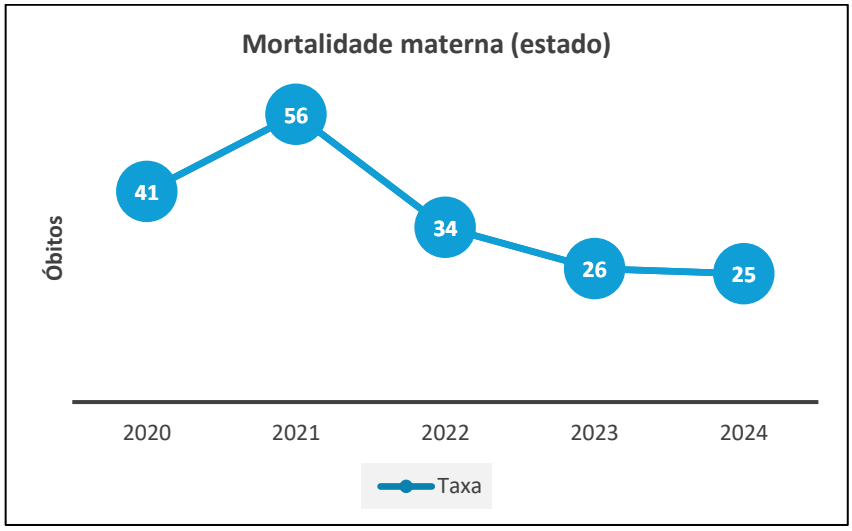


Gráfico 55*:* Evolução da taxa de mortalidade materna

Fonte: Peça Complementar 16.194/2025 (Protocolo TC 7.033/2025-4)

Considerando que a meta estabelecida no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024–2027 para o ano de 2024 foi de 28 óbitos, conclui-se que essa meta, por ora, foi atingida. Demais informações sobre esse indicador (numeração 1.2.3 no PES 2024-2027) podem ser encontradas em sua ficha de qualificação.

e) Indicador de incidência de sífilis congênita

Segundos dados atualizados da Sesa, a taxa de incidência de sífilis congênita aumentou consideravelmente entre 2020 e 2023, variando progressivamente de 7,8 a 14,9 novos casos de sífilis para cada 1.000 nascidos vivos, apresentando um leve recuo em 2024, finalizando com uma taxa de 14,4.

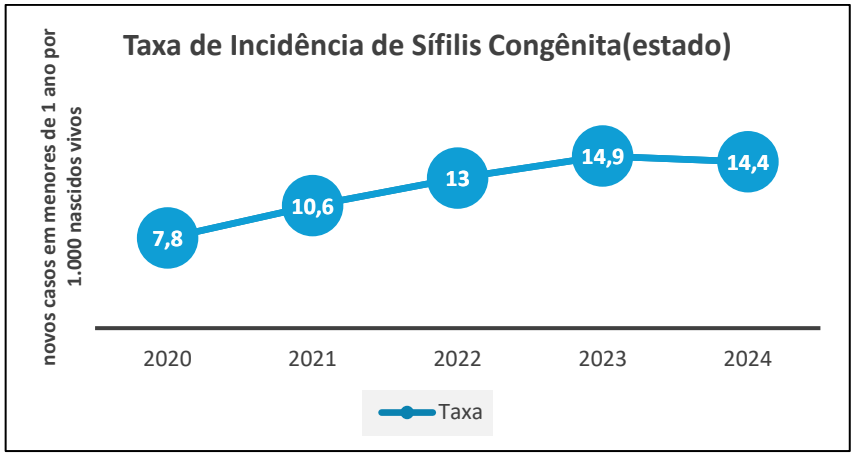


Gráfico 56: Evolução da taxa de incidência de sífilis congênita

Fonte: Peça Complementar 16.194/2025 (Protocolo TC 7.033/2025-4)

Considerando que a meta estabelecida no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024–2027 para o ano de 2024 é de 8,5 novos casos em menores de 1 ano para cada 1.000 nascidos vivos, conclui-se que essa meta não foi atingida. Demais informações sobre esse indicador (numeração 1.2.6 no PES 2024-2027) podem ser encontradas em sua ficha de qualificação.

f) **Indicador de mortalidade infantil**

À exceção do ano de 2022, houve aumento progressivo da taxa de mortalidade infantil no estado do Espírito Santo, entre 2020 e 2024, elevando-se de 9,8 para 12,3 óbitos por 1.000 nascidos vivos. Os dados de 2023 e 2024 são provisórios.

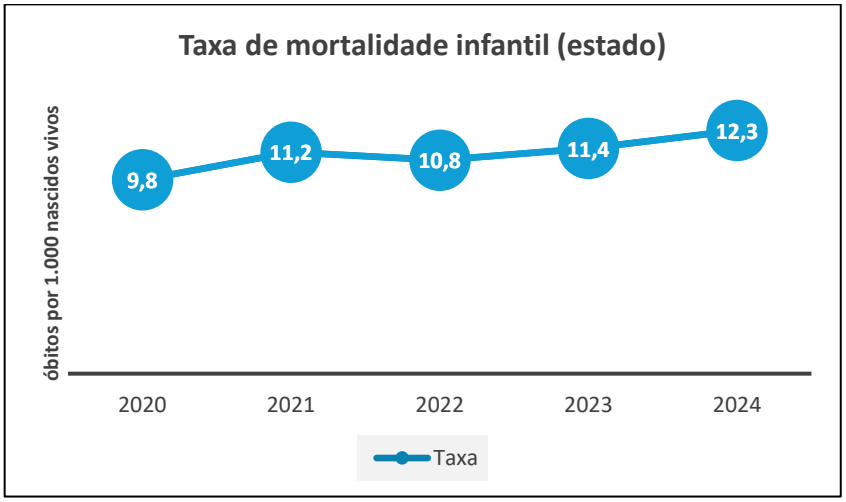


Gráfico 57: Evolução da taxa de mortalidade infantil

Fonte: Relatório de Acompanhamento 14/2024-1 (Processo TC 0458/2024-1 - anos 2020 a 2023) e RAG 2024 (ano de 2024)

Considerando que a meta estabelecida no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024–2027 para o ano de 2024 foi de 10 óbitos para cada 1.000 nascidos vivos, conclui-se que essa meta, por ora, não foi atingida. Demais informações sobre esse indicador (numeração 1.2.2 no PES 2024-2027) podem ser encontradas em sua ficha de qualificação.

g) Indicador de mortalidade prematura (30 a 69 anos) pelo conjunto das 4 principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas)

Segundo informações apresentadas pela Sesa, os dados apontam uma melhora de 2021 a 2023, com uma piora em 2024, retornando ao patamar de 2020 para a taxa de mortalidade prematura (30 a 69 anos) pelo conjunto das 4 principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho respiratório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas). Em 2020, a taxa obtida foi de 303,6 óbitos por 100 mil habitantes, enquanto em 2024, a taxa foi de 311,5. Ressalta-se que os dados de 2023 e 2024 são provisórios.

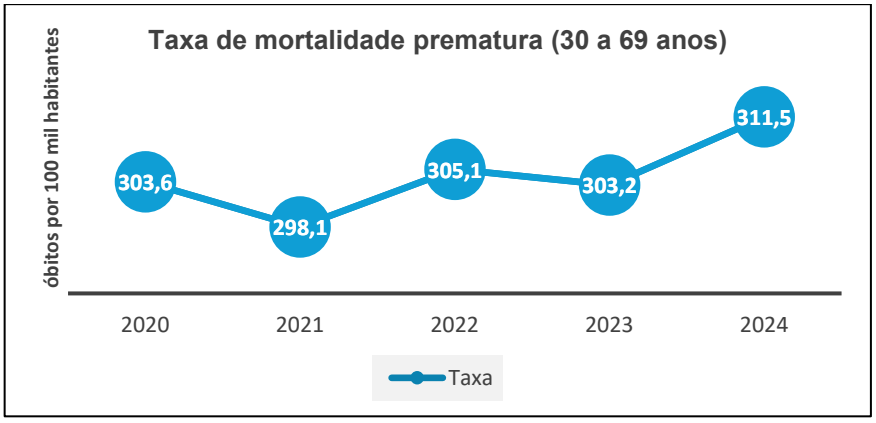


Gráfico 58: Evolução da taxa de mortalidade prematura (30 a 69 anos) pelo conjunto das 4 principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho respiratório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas) - estado

Fonte: Peça Complementar 16.194/2025 (Protocolo TC 7.033/2025-4)

Considerando que a meta estabelecida no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024–2027 para o ano de 2024 foi de 290,3 óbitos por 100 mil habitantes, conclui-se que essa meta não foi atingida.

Demais informações sobre esse indicador (numeração 1.4.1 no PES 2024-2027) podem ser encontradas em sua ficha de qualificação.

h) Indicador de Letalidade de Dengue Grave

Segundo a Sesa a taxa de letalidade presenta o percentual de óbitos entre as pessoas adoecidas por dengue grave e por dengue com sinais de alarme. E ainda segundo dados atualizados da Sesa, para os anos de 2023 e 2024 houve uma redução da taxa de letalidade por dengue grave. A taxa de 1,65 obtida em 2024 representa a taxa mais baixa da série histórica, em contraste com a taxa de 3,56 obtida em 2020.

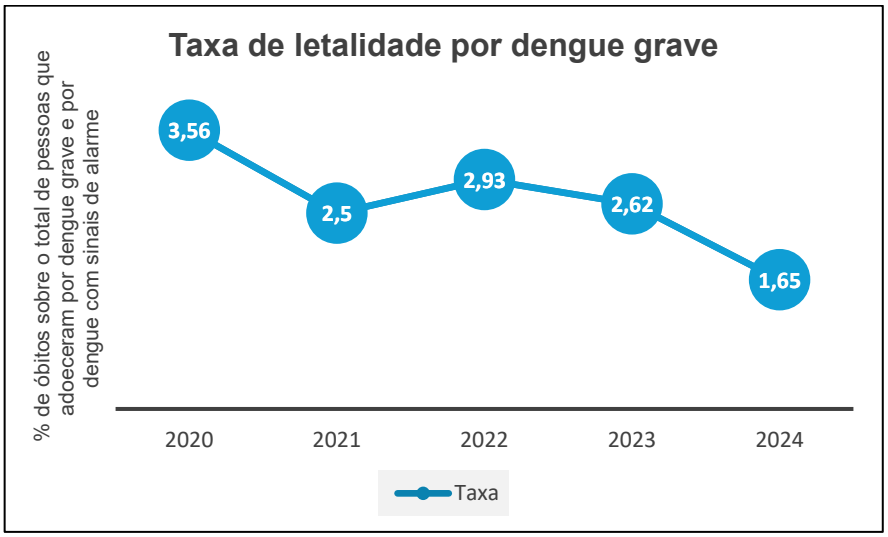


Gráfico 59 - Evolução da taxa de mortalidade por dengue grave

Fonte: Peça Complementar 16.194/2025 (Protocolo TC 7.033/2025-4)

Considerando que a meta estabelecida no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024–2027 para o ano de 2024 foi de 2%, conclui-se que essa meta, por ora, foi atingida. Ressalta-se que dados de mortalidade relativos a 2024 estão sujeitos a alteração.

Demais informações sobre esse indicador (numeração 1.8.9 no PES 2024-2027) podem ser encontradas em sua ficha de qualificação.

5.2.2.2 Acompanhamento dos indicadores estaduais de saúde

Proc. TC 458/2024-1[124], fiscalização realizada em 2024 para acompanhar a implementação das políticas públicas em saúde planejadas no âmbito dos instrumentos de planejamento, bem como a transparência de seus resultados e indicadores.

Para o 1º ciclo de planejamento, as políticas públicas relacionadas ao indicador de taxa de mortalidade infantil e taxa de sífilis congênita foram escopo da fiscalização.

Para o caso do indicador de mortalidade infantil, relatou-se que devido a fragilidades na identificação do desenho da política pública, incluindo modelo lógico, indicadores e metas, bem como devido à fragilidade na observância da teoria do Programa ocorreu fragilidade na execução do monitoramento e nas avaliações voltadas a orientar o processo decisório, trazendo impactos para o não atingimento da meta de mortalidade infantil no Relatório Anual de Gestão (RAG) 2023 e no Plano de Desenvolvimento Espírito Santo (PDEES) 2030.

Concluiu-se que há uma fragilidade em compreender o que está sendo planejado, monitorado e avaliado para a redução da mortalidade infantil, em termos de planos, indicadores, diagnósticos e demais elementos que integram o desenho de políticas públicas.

O PDES foi elaborado em 2013 e tinha como meta atingir para o ano de 2020 a taxa de 8 óbitos por 1.000 nascidos vivos e para 2030 a taxa de menos de 5 óbitos por 1.000 nascidos vivos. Contudo, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020 a taxa atingida foi de 9,76, portanto aquém da meta estabelecida.

[124] **Proc. TC 458/2024-1 -** Fiscalização – Acompanhamento. Relator: conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Acórdão TC 1.252/2024-3 Plenário. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

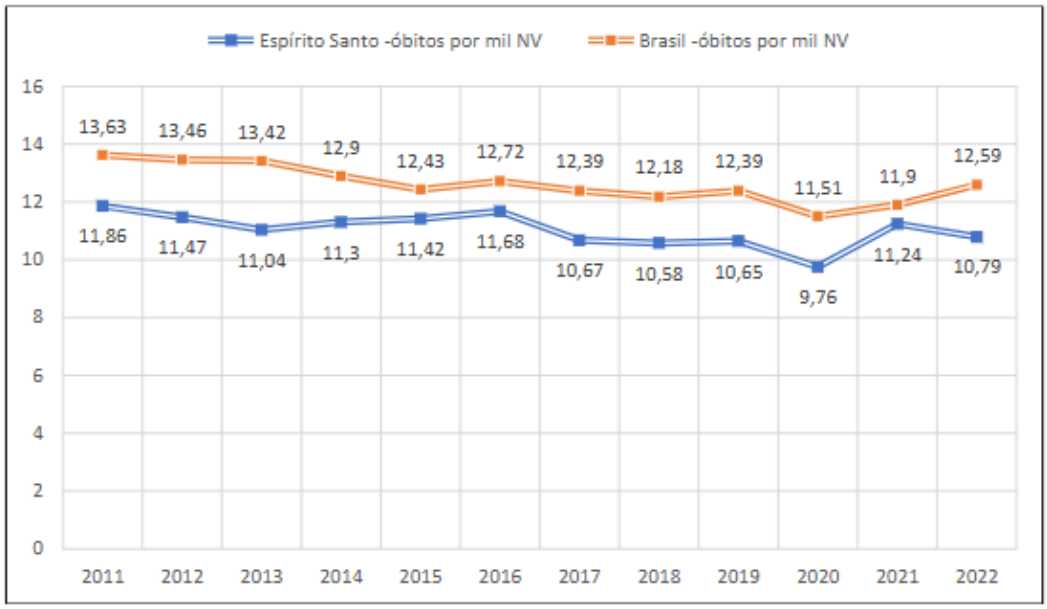


Gráfico 60: Evolução da taxa de mortalidade infantil, por 1.000 nascidos vivos, para o Espírito Santo e para o Brasil

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

Os dados constatam um baixo impacto das intervenções governamentais orientadas à redução da mortalidade infantil no Estado, no decorrer de 2011 a 2022.

Para 2023, segundo o RAG 2023, a meta para esse indicador era de 8,5 óbitos para cada 1.000 nascidos vivos, contudo o resultado publicado para o indicador, a partir de dados provisórios, foi de 11,40.

Ao seu turno, para o ano de 2024, a meta prevista no Plano Estadual de Saúde 2024-2027 foi de 10 óbitos por 1.000 nascidos vivos. Contudo, os resultados do 1º ao 3º quadrimestre foram, respectivamente, 13,64, 12,23 e 12,34 óbitos por 1.000 nascidos vivos[125].

Os resultados provisórios para o ano de 2024 sinalizam para uma piora comparado ao ano de 2011, quando se atingiu uma taxa de 11,86. Dessa forma, se configura um grande risco para o atingimento da meta contida no PDES 2030 para o ano de 2030, qual seja, atingir menos de 5 óbitos para 1.000 nascidos vivos.

[125] O Relatório de Acompanhamento 14/2024 apontou somente o resultado do 1º Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) de 2024. Os resultados do 2º e do 3º quadrimestre constam no 2º e no 3º RDQA de 2024 publicados.

Diante disso, por meio do Acórdão 1.252/2024 – Plenário, foi recomendando à Sesa, à SEP e ao Governo do Estado que, em até 1 (um) ano, aprimorem o desenho das políticas públicas voltadas à redução da mortalidade infantil, por meio de um plano que contemple, no mínimo, os arranjos institucionais de coordenação e coerência, os papeis e responsabilidades, o modelo lógico e que identifique expressamente indicadores de diversos tipos (insumos, processos, etc.), com as respectivas metas e com ênfase em indicadores de processo, em sintonia com os referenciais de governança pública e de controle em políticas públicas do TCU e de avaliação de políticas públicas do governo federal, de forma possibilitar maior sinergia das ações governamentais.

Também foi recomendado à Sesa, SEP e ao Governo do Estado, que definam, em até 1 ano, a periodicidade do monitoramento sobre os indicadores contemplados no plano e da avaliação sobre o desenho das políticas públicas voltadas à redução da mortalidade infantil.

Ainda nesse processo, foi apontado no Relatório de Acompanhamento 14/2024-2 que devido à falta de clareza em relação aos indicadores, às metas, às ações, aos insumos e aos impactos esperados nas iniciativas para a redução da taxa de incidência de sífilis congênita, como também à limitada análise crítica dos resultados obtidos em relação ao planejamento anterior (Plano de Enfrentamento à Sífilis Congênita 2017), ocorreu de as metas não serem alcançadas, potencializando a tendência de piora nos resultados.

No caso da sífilis congênita, foram instituídos planos em 2017 e em 2024. Relatou-se que o Plano Estadual de Enfrentamento da Sífilis Congênita de 2024 foi pouco explicativo sobre o que era para ter sido implementado de política pública ao realizar a retrospecção da temática da sífilis congênita, considerando que estava em vigor, até então, um plano originário do ano de 2017.

A análise contida no plano de 2024, diante do cenário de aumento da taxa de incidência de sífilis congênita, afirma que deve haver reuniões de monitoramento, mas não há definição do que se deve medir. Como consequência, não foi encontrado o vocábulo “indicador” ou “indicadores” no referido plano.

Ressalta-se que para o ano de 2024 a meta estabelecida foi de 8,5 casos por 1.000 nascidos vivos, entretanto, os resultados do 1º ao 3º quadrimestre foram,

respectivamente, 20,73, 15,72 e 14,40[126]. Ainda que tenha havido melhora, a falta de indicadores, segundo a estrutura de um modelo lógico, reduz a capacidade crítica estatal para compreender as lições aprendidas.

Com isso, por meio do Acórdão 01252/2024 – Plenário, foi recomendando à Sesa, à SEP e ao Governo do Estado que, em até 1 ano, revisem e aprimorem o plano estadual de enfrentamento da sífilis congênita, visando incluir expressamente, no mínimo, indicadores de insumos e de processos, além de metas com prazos, com ênfase em indicadores que impactem diretamente a taxa de incidência de sífilis congênita, utilizando o modelo lógico ou ferramenta similar para estabelecer uma relação clara entre insumos e resultados esperados, assim como definam, em até 1 ano, a periodicidade de monitoramento e avaliação.

No que se refere aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), foi mencionado no Relatório de Acompanhamento 14/2024 que devido à fragilidade na identificação de indicadores, metas, e no desenho das políticas públicas correspondentes, ocorreu a fragilidade no acompanhamento dos indicadores do ODS, levando às partes interessadas e os responsáveis terem dificuldades em medir o progresso, as lacunas de implementação, e em realizar avaliações, acarretando potencialmente a assimetria de informação e a não tomada de ações corretivas.

Ante o exposto, por meio do Acórdão 1.252/2024 – Plenário, foi recomendado à SEP e ao Governo do Estado que, em até 1 (um) ano, aprimorem a identificação do desenho das políticas públicas voltadas para o ODS em saúde, contemplando os planos existentes, indicadores e demais elementos de implementação, em sintonia com o modelo lógico.

Também foi recomendando à SEP e ao Governo do Estado que, em até 1 (um) ano, aprimorem a comunicação sobre os indicadores e as metas existentes para o ODS em saúde; o atingimento dos resultados, quando aplicáveis; e as avaliações sobre a implementação de suas políticas públicas.

[126] O Relatório de Acompanhamento 14/2024 apontou somente o resultado do 1º Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) de 2024. Os resultados do 2º e do 3º quadrimestre constam, respectivamente, no 2º RDQA publicado e no Protocolo TC 7.033/2025-4.

Demais achados e deliberações que envolvem a Sesa, a SEP e o Governo do Estado podem ser encontradas no Proc. TC 458/2024-1.

5.2.2.3 Operacionalização do Programa Nacional de Imunização no âmbito do estado do Espírito Santo

Proc. TC 2.152/2024-8[127], fiscalização realizada em 2024 para avaliar a eficiência e a eficácia das ações e medidas implementadas pela Secretaria de Estado da Saúde e pelas Secretarias Municipais de Saúde na operacionalização do Programa Nacional de Imunização (PNI) no Estado do Espírito Santo, especialmente quanto à adesão aos sistemas de informação do PNI, disponibilidade de vacinas e completude do registro de estoque e de perdas vacinais e implementação da estratégia de Microplanejamento.

No que concerne ao âmbito do governo estadual, foram relatados os seguintes achados: equipamentos quebrados relacionados ao armazenamento de vacinas, climatização inadequada, câmara refrigerada com sistema de discagem desligada ou não configurada, ausência de comprovação de qualificação térmica ou de calibração de equipamentos, deficiências na gestão de estoque e perdas de vacinas, ausência de comprovação de consolidação do processo de microplanejamento dos municípios e produção do relatório final.

No âmbito do Sistema Vacina e Confia foram relatados problemas de transmissão de dados de vacinação para a Rede Nacional de Dados em Saúde, ausência de relatórios de atrasados e ausência de módulo de auditoria para registrar, monitorar e analisar atividades e transações dentro do sistema.

[127] **Proc. TC 2.152/2024-8 –** Fiscalização - Auditoria Operacional. Relator: conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Processo com certidão de trânsito em julgado. Acórdão TC 3/2025-1 - Plenário. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

Com isso, por meio do Acórdão 3/2025 – Plenário foram expedidas as seguintes recomendações para a Sesa: realize a verificação do estado atual de todos os equipamentos de refrigeração e identifique aqueles que precisam de reparo ou substituição imediata e faça as devidas intervenções, mantenha o ambiente de recebimento, preparação, distribuição e aplicação dos imunizantes climatizado entre 18°C e 20°C, conforme recomendação do Manual de Rede de Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017) e Procedimento Operacional Padrão (Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo, 2024), configure e prepare a infraestrutura necessária para funcionamento do sistema de discagem e/ou envio de mensagens da câmara de refrigeração, caso ela possua essa funcionalidade, firme contrato de qualificação térmica e de calibração de equipamentos de armazenamento das vacinas, ou inclua esse serviço no contrato de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, conforme recomendação do Manual de Rede de Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017).

Também foram expedidas as recomendações para que a Sesa adote procedimentos de asseguração da completude e qualidade dos dados de movimentação de vacinas, como forma de fortalecer a tomada de decisão com base em evidências, defina indicadores e metas para o acompanhamento do nível de perdas evitáveis de vacinas, dê transparência ao nível de perdas físicas de vacinas, ou seja, aquelas que podem ser reduzidas por meio de treinamentos, manutenção e gerenciamento adequados, visando evitar perdas causadas por erros de manipulação, falhas na Rede de Frio, vencimento do prazo de validade, entre outros fatores, elabore o relatório final do microplanejamento, implemente funcionalidade no sistema próprio Vacina e Confia que permita a geração do Cartão Nacional de Saúde (CNS) para os casos de recém-nascidos que ainda não possuem o CNS, e defina um procedimento padrão paliativo para contornar da melhor maneira possível o represamento de dados enquanto é feito o desenvolvimento da solução via sistema.

Também foi recomendado à Sesa que investigue e entenda as causas das divergências nos dados de cobertura vacinal e, uma vez identificadas as causas, implemente as correções necessárias, implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia, módulo para emissão de relatório com todos os atrasados e não-vacinados da respectiva região abrangida pela sala de vacinação, com os filtros necessários, implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia,

funcionalidade para envio automático de notificações por SMS (Short Message Service/Serviço de Mensagens Curtas) para os usuários, com lembrete das próximas doses de vacinas a serem aplicadas e doses em atraso e implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia, módulo de auditoria para registrar, monitorar e analisar atividades e transações dentro do sistema.

5.2.2.4 Avaliação da Rede de Atenção Psicossocial (Raps) – saúde mental

Proc. TC 2.153/2024-2[128], fiscalização realizada em 2024 para avaliar se os pontos de atenção da Rede de Atenção Psicossocial (Raps), no âmbito do Estado do Espírito Santo e dos municípios, estão suficientes e adequados para o atendimento dos portadores de transtornos mentais e usuários de álcool e drogas.

Em relação à atuação do governo estadual, diante do apontamento sobre a necessidade de adequação e/ou atualização das referências hospitalares para transtornos mentais previstas no Manual de Perfilização Hospitalar da Sesa, no Relatório de Auditoria 15/2024, foi recomendado à Sesa, por meio do Acórdão 1208/2024 – Plenário, providenciar as alterações e/ou atualizações do Manual Instrutivo da Nova Perfilização Hospitalar Regionalizada do Estado do Espirito Santo, de maneira a esclarecer a situação da Santa Casa de Misericórdia de Colatina como referência para urgência/emergência e internação em saúde mental para a região de saúde central/norte, bem como a inclusão de referências pediátricas para as regiões central/norte e sul na própria região e incluir novas referências que foram citadas pelos municípios, mas não constam das tabelas por região e linhas de cuidado publicizadas em site da Sesa.

Também foram relatados achados quanto à adequação da estrutura física do Caps II de Cachoeiro de Itapemirim, bem como a falhas de integração de sistemas, e, ainda, falhas na composição das equipes do Caps, na atualização de registros no CNES, no atingimento do prazo de espera para consulta psiquiátrica, e na habilitação dos leitos de saúde mental e de Serviços Residenciais Terapêuticos. Cabe a ênfase

[128] **Proc. TC 2.153/2024-2 –** Fiscalização - Auditoria Operacional. Relator: conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Processo com certidão de trânsito em julgado. Acórdão TC 1.208/2024-2 - Plenário. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

de que 80% dos usuários do SUS na fila de espera para psiquiatria pediátrica aguardavam mais de 100 dias por uma consulta.

Diante desse quadro, o Acórdão 2108/2024 - Plenário recomendou à Sesa diversas ações visando resolver as pendências relatadas (deliberações 5.1.12, 5.1.13, 5.1.20, 5.1.28, 5.1.29). Mais informações no Proc. TC 2.153/2024-2.

5.2.2.5 Regulação do acesso a consultas e exames especializados

Processo de monitoramento (**TC 2.568/2023-1)** iniciado em 2023 e encerrado em 2024 teve como objetivo verificar o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações contidas no Acórdão 804/2021 - Plenário (Proc. TC 5.487/2015-6 - auditoria temática, cujo objeto foi a “Regulação do Acesso a Consultas e Exames Especializados”). Trata-se do 3º monitoramento realizado para esse acórdão.

Conforme demonstrado, do total de 8 determinações/recomendações, 25% foram consideradas cumpridas/implementadas (2 de 8) e 75% não cumpridas/implementadas (6 de 8).

Quadro 6 – Grau de implementação e cumprimento das deliberações contidas no Acórdão 804/2021 - Plenário (Proc. TC 5.487/2015-6)

Item	Determinação/Recomendação	Grau de Implementação
3.1	Realizar o processo de contratualização dos prestadores próprios com a formalização dos Termos de Compromisso por Resultados ou outro instrumento de contratualização (Hospital Infantil Nossa Senhora da Gloria, Hemoes, Lacen, Hospital de Jeronimo Monteiro, Hospital Adauto Botelho, Hospital Doutor Dório Silva, Núcleo Regional de Especialidades de São Mateus, Hospital Antônio Bezerra de Farias, Hospital Dr. Roberto Arnizaut Silvares, Núcleo Regional de Especialidades de Cachoeiro de Itapemirim, Hospital Doutor João dos Santos Neves, Centro de Reabilitação Física do Estado do Espirito Santo, Serviço de Anatomia Patológica e Imunohistoquimica, Núcleo Regional de Especialidades de Vitória, Hospital Estadual de Vila Velha, Hospital Dra. Rita de Cássia, Hospital e Maternidade Silvio Avidos, Hospital São Jose do Calçado e CRE Colatina; ***(Determinação, item 5.1.3 do RM 8/2019)***	**Não cumprida**
3.2	Realizar o processo de contratualização do Corpo de Bombeiros do Estado do Espírito Santo ***(Determinação, item 5.1.4 do RM 8/2019)***	**Cumprida**
3.3	Regular 100% da oferta de consultas e exames especializados ***(Determinação, item 5.1.5 do RM 8/2019).***	**Não cumprida**
3.4	Restabelecer, a partir do novo barramento de dados, com dados atualizados, os acessos ao link para o Portal SUS, de forma a promover acesso à população, via Cartão SUS, de informações sobre procedimentos de consultas e exames e ao link para o Portal de Filas, de forma a promover acesso aos gestores e profissionais de saúde municipais (inclusive aqueles das Unidades Básicas de Saúde – UBS), via login e senha, às filas dos procedimentos de consultas e exames – prazo de 90 dias ***(Determinação, item 5.2.1 do RM 8/2019)***	**Não cumprida**
3.5	Adequar agendas dos prestadores de maneira que os procedimentos sejam agendados com hora marcada, de acordo com a Cartilha de direitos e deveres dos usuários do SUS ***(Determinação, item 5.2.3 do RM 8/2019)***	**Não cumprida**
3.6	Realizar a alimentação integral e obrigatória da produção ambulatorial no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA), independente da fonte do recurso a ser utilizada, em cumprimento ao disposto na Portaria 3462/2010, com vistas a manter o histórico da totalidade da produção para efeito de planejamento e de negociação de teto financeiro junto ao Ministério da Saúde ***(Recomendação, item 5.3.2 do RM 8/2019).***	**Não implementada**
3.7	Disponibilizar, no Portal de Filas, o acesso do TCEES ***(Recomendação, item 5.3.3 do RM 8/2019)***	**Implementada**
3.8	Estabelecer indicadores relativos ao absenteísmo e ao tempo de espera para realização de consultas e exames, realizar o monitoramento e divulgar os resultados em meios eletrônicos, bem como nas prestações de contas quadrimestrais apresentadas em audiência pública na Assembleia Legislativa - Lei 141/2012, art. 36 ***(Recomendação, item 5.3.4 do RM 8/2019)***	**Não implementada**

Fonte: Proc. TC 2.568/2023-1

5.2.2.6 Governança sobre a estratégia de saúde cardiovascular no âmbito do estado do Espírito Santo

Proc. TC 7.119/2024-4[129], fiscalização realizada em 2024, teve como objetivo avaliar a governança sobre a estratégia de saúde cardiovascular no Espírito Santo. Ressalta-se que esse processo se encontra pendente de julgamento pelo TCEES.

Nesse processo foi relatada a reduzida capacidade de monitoramento e avaliação integrados das políticas públicas, por meio de planos contendo objetivos e indicadores voltados à redução dos óbitos de síndromes coronarianas agudas e de acidentes vascular cerebral, e a outros objetivos correlatos.

Com isso, em linhas gerais, foi sugerido ao Conselheiro Relator que seja recomendado à Sesa o aprimoramento das competências normativas da Comissão Técnica Permanente das Linhas de Cuidado de Cardiologia, instituída pela Portaria Sesa 174-S/2024, o fortalecimento do processo de instituição da Comissão Técnica Permanente das Linhas de Cuidado Cerebrovascular, e a elaboração de cronograma, em até 180 dias, que culmine com a elaboração de plano de implementação de políticas públicas voltadas à redução de AVC e síndrome coronariana aguda, indicando o escopo, objetivos correlatos, indicadores coerentes com os objetivos e metas.

Em outra análise, foi relatado que 56% das consultas especializadas (cardiologia, nefrologia, oftalmologia, endocrinologia e neurologia) foram agendadas fora do prazo legal estabelecido pelo Enunciado 93 do CNJ (até 100 dias), enquanto 90% não atenderam aos prazos definidos pela Resolução CIB/SUS-ES 072/2022 (15 dias para risco muito alto, 30 dias para risco alto, 45 dias para risco médio e 60 dias para risco baixo).

Adite-se que foi relatado que 35% da fila de espera, em 18/12/2024, para cirurgia bariátrica estavam esperando mais de 180 dias. Também foi relatado que a base de dados dos pacientes em fila de espera não permite o rastreamento após a internação,

[129] **Proc. TC 7.119/2024-4 –** Fiscalização – Auditoria Operacional. Relator: conselheiro Davi Diniz de Carvalho. Processo com instrução técnica inicial. Pendente de apreciação pelo TCEES. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

o que impossibilita a análise do prazo de 180 dias do Enunciado 93 do CNJ para cirurgias eletivas.

Com isso, em linhas gerais, foi proposta ao Conselheiro Relator determinação para que a Sesa elabore plano de ação para a melhoria dos prazos de atendimento.

Também foi relatado a impossibilidade de rastreio dos pacientes após a saída da fila de espera para internação, comprometendo a verificação do prazo para a realização da internação, desde a solicitação. Com isso, em linhas gerais, foi proposta ao Conselheiro Relator determinação para que a Sesa elabore plano de ação visando a implementação de sistemas tecnológicos robustos e de alto desempenho, com o objetivo de possibilitar o acompanhamento do cumprimento dos prazos.

Por fim, foram relatadas oportunidade de melhorias no fluxo de pacientes com AVC no Estado do Espírito Santo. Isso porque cerca de 10% dos pacientes, com suspeita ou diagnóstico de AVC, oriundos da Região Central-Norte foram encaminhados pelo SAMU para hospitais referenciados em AVC, além da existência de desigualdade relevante no tempo de atendimento do SAMU para o AVC, com maior prejuízo na região central-norte.

Dessa forma, foi recomendado à Sesa, em linhas gerais, habilitar pelo menos 1 hospital como Centro de Atendimento de Urgência ao Acidente Vascular Cerebral, em cada região de saúde, bem como que realize um diagnóstico sobre os motivos do tempo excessivo de chegada do Samu ao local de chamada para os municípios de Barra de São Franscisco, São Mateus, Colatina, Baixo Guandu, Nova Venécia e Ibatiba.

Adicionalmente foi sugerida recomendação à Sesa para que que seja incluído em plano a ser instituído pela Comissão Técnica Permanente das Linhas de Cuidado Cerebrovascular e pela Comissão Técnica Permanente das Linhas de Cuidado de Cardiologia indicadores de resolutividade do SAMU.

Mais informações no Proc. TC 7.119/2024-4.

5.2.2.7 Farmácias cidadãs estaduais

Proc. TC 7.120/2024-7[130], fiscalização realizada em 2024 com o objetivo verificar a economicidade das aquisições de medicamentos e a eficácia na dispensação e no controle dos estoques de medicamentos, no âmbito das farmácias cidadãs estaduais.

Em linhas gerais, o Relatório de Auditoria 29/2024 apontou a inclusão indevida dos preços máximos da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) na composição dos preços de referência e não observância dos critérios adotados pela Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) no cálculo do preço de referência, bem como falhas no controle de medicamentos e na integração entre os sistemas informatizados de gestão de medicamentos e fórmulas nutricionais. Diante disso, foram propostos encaminhamentos visando sanar as fragilidades encontradas.

Mais informações no Proc.TC 7120/2024-7.

5.2.2.8 Considerações finais

Os resultados dos indicadores de políticas públicas apresentados nas seções anteriores apontam o atingimento da meta em 2024 para os seguintes indicadores: permanência hospitalar, cobertura populacional da Estratégia Saúde da Família (ESF), mortalidade materna e letalidade por dengue grave. Por outro lado, observou-se o não atingimento da meta para os indicadores de proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária, taxa de incidência de sífilis congênita, mortalidade infantil e mortalidade prematura (entre 30 e 69 anos) decorrente das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis: doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas. Todos esses indicadores constam como estratégicos, conforme Planejamento Estratégico do Governo do Estado 2023-2026.

Acerca dos indicadores de mortalidade infantil e de incidência de sífilis congênita, ambos foram objeto de fiscalização e, de modo geral, identificou-se a necessidade de aprimorar e estruturar de forma mais clara os planos voltados à sua melhoria. Em

[130] **Proc. TC 7.120/2024-7 –** Fiscalização – Auditoria Operacional. Relator: conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Processo apreciado pelo TCEES. Acórdão TC 479/2025-4. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

mesma fiscalização, também foram abordadas oportunidades de melhoria para o acompanhamento e comunicação dos indicadores e dos resultados do ODS.

E, em síntese, foram observadas oportunidades de melhoria para as políticas públicas atinentes à vacinação, à saúde mental, às doenças cardiovasculares e no âmbito das farmácias cidadãs. Por fim, constatou-se que 75% das deliberações pendentes de monitoramento, em fiscalização que tratou sobre regulação de acesso a consultas e exames especializados, não foram cumpridas ou não foram implementadas.

Ante o exposto, sugere-se:

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela Sesa, do registro de não atingimento integral das metas parciais para 2024 dos indicadores relativos ao Plano Estadual de Saúde 2024-2027, como forma de ALERTA, chamando atenção para os resultados dos seguintes indicadores: proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária; incidência de sífilis congênita; mortalidade infantil; mortalidade prematura (30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho respiratório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas); todos considerados estratégicos para o Governo do Estado.

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela Sesa, do resultado das fiscalizações realizadas pelo TCEES nas ações e serviços públicos de saúde em 2024, como forma de ALERTA, chamando atenção para as deliberações presentes nos processos: *TC 458/2024-1, indicadores estaduais de saúde; TC 2.152/2024-8, vacinação; TC 2.153/2024-2, saúde mental; TC 2.568/2023-1, regulação do acesso a consultas e exames especializados; TC 7.119/2024-4, saúde cardiovascular; e TC 7.120/2024-7 - farmácia cidadã.*

5.2.3 Políticas públicas de segurança

A violência é um problema multifatorial e, por isso, não pode ser enfrentada apenas com a atuação policial, exigindo ações coordenadas e integradas entre diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, cultura, desenvolvimento econômico, entre outras. Além disso, destaca-se a importância de uma legislação

adequada à realidade social, bem como de uma atuação célere e eficiente do Poder Judiciário e do Ministério Público.

No âmbito do estado do Espírito Santo, a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp) desempenha um papel central nesse esforço, sendo responsável pelo planejamento, supervisão, coordenação, execução e controle das ações governamentais relacionadas à segurança pública no Estado. Compete a ela também a articulação permanente com os demais órgãos públicos, para a execução das políticas públicas voltadas à essa área temática.

A presente subseção tem como objetivo analisar as políticas públicas de segurança do Governo do Estado, destacando os dados orçamentários do exercício de 2024 e os principais indicadores de segurança pública; e apresentar uma visão geral da política de enfrentamento à violência contra as mulheres.

5.2.3.1 Análise orçamentária da política de segurança pública

No exercício de 2024, o total da despesa liquidada na função segurança pública pelo Estado do Espírito Santo foi de R$ 2.411.342.963,30. O valor é superior ao exercício anterior (crescimento nominal de 16,2%), conforme Tabela 30.

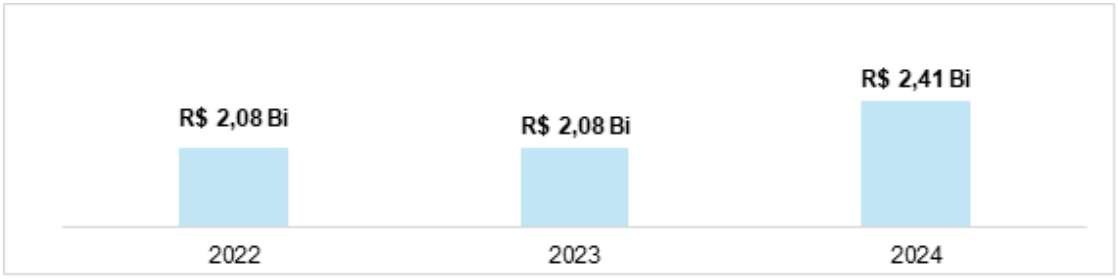


Gráfico 61: Série histórica da despesa liquidada (em valores correntes) na função orçamentária segurança pública no estado do Espírito Santo

Fonte: Elaboração NOPP, com base em dados extraídos do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes) em 31/01/2025.

Trata-se da função orçamentária que ocupa a quinta posição dentre as maiores despesas liquidadas do estado, atrás de Saúde, Previdência Social, Educação e Encargos Especiais[131]. Considerando apenas esses cinco maiores orçamentos, a segurança pública apresentou a segunda maior variação da despesa liquidada em 2024

[131] Englobam as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, como dívidas, ressarcimentos e indenizações.

(+16,2%) e a quarta maior variação no acumulado dos dois últimos anos (+16,2%).

Tabela 30 - Despesas liquidadas de 2024 e variações por exercício das cinco funções com as maiores despesas liquidadas do estado.

Posição	Função Orçamentária	Despesa Liquidada 2024 (R$)	Participação 2024	Variação Nominal 24/23	Variação Nominal Acumulada 24/22
1º	Saúde	4.908.214.764,98	18,5%	+ 14,4%	+ 26,3%
2º	Previdência Social	4.666.996.955,91	17,6%	+ 8,3%	+ 18%
3º	Educação	3.303.697.394,59	12,5%	+ 4%	+ 9,9%
4º	Encargos Especiais	2.644.248.190,10	10%	+ 21,5%	+ 18,8%
5º	**Segurança Pública**	2.411.342.963,30	9,1%	+ 16,2%	+ 16,2%

Fonte: Elaboração NOPP, com base em dados extraídos do Sigefes em 31/01/2025.

Com efeito, a materialidade do montante gasto, que representa 9,1% de todas as despesas liquidadas do estado, e os desafios da segurança pública no estado demostram a importância de uma gestão eficiente e eficaz nessa área.

No que se refere ao Grupo de Natureza de Despesa (GND), que é uma classificação da despesa que agrega os elementos de mesmas características quanto ao objeto do gasto, observou-se um aumento dos gastos, nos três grupos: pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes; e investimentos[132]. Todavia, apesar desse crescimento em 2024, os investimentos em segurança pública representaram menos de 50% dos valores investidos de 2022, ainda que o gasto total em segurança de 2024 seja superior (+16,2%).

[132] São exemplos de investimentos os gastos voltados para o planejamento e execução de obras, aquisição de softwares, instalações, equipamentos e materiais permanentes etc. Esses dispêndios são essenciais para o aprimoramento da infraestrutura, a melhoria dos armamentos e o fortalecimento da investigação de crimes, especialmente por meio de gastos em TI.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

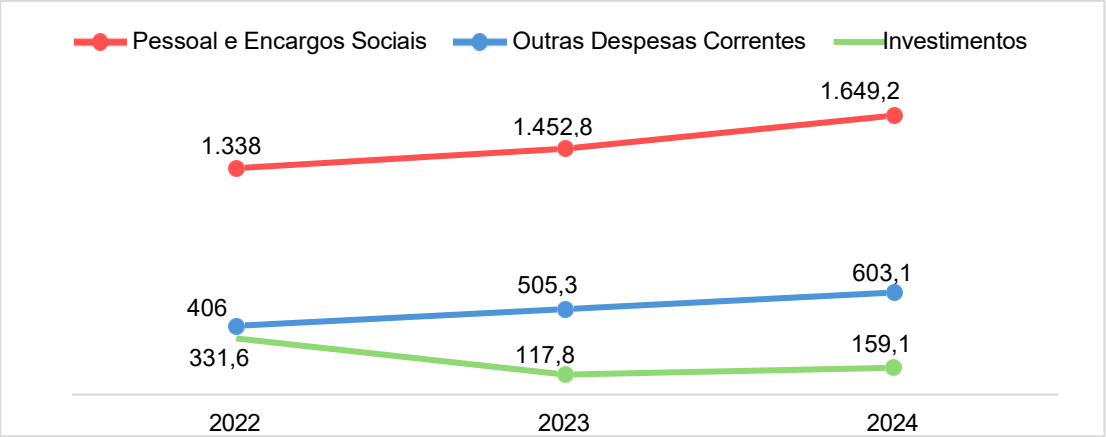


Gráfico 62: Despesas liquidadas na função orçamentária segurança pública por Grupo de Natureza de Despesa (GND) de 2022 a 2024.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Sigefes.
Nota: Valores em milhões de reais

Em relação à separação das despesas por instituição, aproximadamente metade das despesas liquidadas foi aplicada na Polícia Militar (incluindo as Unidades Gestoras – UG's – da PMEES, da diretoria de saúde da PM e do fundo especial de reequipamento); e cerca de um quarto na Polícia Civil (UG's da PCEES e do seu fundo especial de reequipamento).

Tabela 31 - Despesa liquidada em segurança pública por Unidade Gestora - 2024.

Resumo	Unidades Gestoras	Despesas Liquidadas (R$)	Participação (%)
PMES	Polícia Militar do Estado do ES	1.187.006.725,05	49,23%
	Diretoria de Saúde da PMES	4.393.882,72	0,18%
	Total	**1.191.400.607,77**	**49,41%**
PCES e Fundo (Funespol)	Polícia Civil do Estado do ES	559.018.843,47	23,18%
	Fundo de Reequipamento da PCES	1.504.739,83	0,06%
	Total	**560.523.583,30**	**23,24%**
Detran-ES	**Departamento Estadual de Trânsito**	**253.679.767,97**	**10,52%**
CBMES e Fundos (Funrebom e Funpdec)	Corpo de Bombeiros Militar do ES	184.275.000,77	7,64%
	Fundo de Reequipamento do BMES	28.500.665,59	1,18%
	Fundo de Proteção e Defesa Civil do Estado	25.617.381,05	1,06%
	Total	**238.393.047,41**	**9,88%**
SESP e Fundo (FESP)	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social	64.830.538,72	2,69%
	Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	12.398.096,77	0,51%
	Total	**77.228.635,49**	**3,20%**
Polícia Penal (PPES)	**Polícia Penal do ES**	**43.871.883,87**	**1,82%**
Polícia Científica (PCIES)	**Polícia Científica do ES**	**30.092.223,66**	**1,25%**
Outros (itens com menos de 1% de representatividade)	**-**	**16.153.213,83**	**0,67%**

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Sigefes.

Trata-se de um padrão que se repetiu nos últimos anos, afinal, a CF/1988 consagrou políticas específicas para a promoção da segurança pública, levadas a cargo, no âmbito estadual, especialmente pelas polícias Civil e Militar. Enquanto à Polícia Militar compete o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, protegendo o cidadão e coibindo os ilícitos penais, à Polícia Civil compete a apuração das infrações penais e as funções de polícia judiciária.

Uma mudança no orçamento de 2024 em relação ao exercício anterior foi a instituição da UG da Polícia Científica do Estado do Espírito Santo (PCIES). Instituída pela Lei Complementar 1.062/2023 e com a competência de conduzir, de maneira exclusiva, as atividades de perícia oficial de natureza criminal[133], a PCIES ganhou UG própria no orçamento de 2024, a partir de junho de 2024, e atingiu um gasto total de R$ 30.092.223,66. Anteriormente, esses gastos eram computados na UG da PCES, não representando mudanças no orçamento total da função segurança pública.

Outra novidade foram os recursos destinados à Polícia Penal (PPES), no montante de R$ 43.871.883,87. Desde 2019, a Emenda Constitucional 104 incluiu a polícia penal como um órgão de segurança pública. Em âmbito estadual, a emenda à Constituição correlata foi aprovada em 2021. Em 2023, finalmente surgiu a nova agência integrada às demais forças de segurança pública[134] do estado, sendo a responsável pela segurança dos estabelecimentos penais do estado. Sua Lei Orgânica (Lei Complementar 1.059/2023) entrou em vigor apenas em 01/01/2024[135], quando surgiu a UG da PPES. Até 2023 esses gastos eram computados na função orçamentária Direitos da Cidadania no orçamento da Sejus.

Além disso, no que se refere à classificação programática das despesas com segurança pública, destaca-se que o principal Programa continua sendo o "Estado Presente em Defesa da Vida", que corresponde a 77,1% das despesas liquidadas em 2024 e teve um crescimento de 12,9% em relação a 2023.

---

[133] Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/sancionadas-leis-que-criam-a-policia-cientifica-e-a-policia-penal-do-espirito-santo#:~:text=O%20governador%20do%20Estado%2C%20Renato,do%20Esp%C3%ADrito%20Santo%20(PPES)>. Acesso em: 20 jan. 2025.

[134] Apesar dessa integração com as forças policiais, a PPES encontra-se vinculada à Sejus, órgão administrador do sistema penal.

[135] Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/criacao>. Acesso em: 20 jan. 2025.

Tabela 32 - Despesa liquidada em segurança pública por programa orçamentário em 2024.

Programa Orçamentário	Despesa Liquidada 2024 (R$)	Participação 2024	Var. Nominal 24/23
Estado Presente em Defesa da Vida	1.859.026.797,01	77,1%	+ 12,9%
Força pela Vida	252.028.029,39	10,5%	+ 15,9%
Enfrentamento a Riscos e Respostas a Desastres	241.713.389,03	10%	+ 21,5%
Melhoria no Sistema de Justiça	43.870.154,87	1,8%	-
Outros (itens com menos de 0,5% de representatividade)	14.704.593,00	0,6%	+ 9,7%
Total	**2.411.342.963,30**	**100%**	**+ 16,2%**

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de consulta do Sigefes.

Segundo o Anuário Estadual da Segurança Pública Edição 2024[136], o Programa Estado Presente, retomado em 2019, é constituído por meio de estratégias articuladas da alta gestão da segurança pública, justiça criminal e áreas correlatas e tem foco na preservação da vida. Nesse contexto, viabilizou investimentos em modernização, equipamentos, estrutura, tecnologia e reestruturação das forças policiais por meio de concursos públicos.

Atualmente, o programa possui três eixos: proteção policial, proteção social e Mulher Viva +[137]. Este último, criado para enfrentar todas as formas de violência contra mulheres e meninas, será detalhado na subseção 5.2.3.3.

Além disso, destaca-se que o programa possui uma instância de gestão do conhecimento, da informação e da tecnologia, denominada Observatório da Segurança Cidadã (OSC)[138] importante para a geração de dados, informações e indicadores, que serão analisados na subseção 5.2.3.2.

[136] Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/relatorios/Anuario-Estadual-da-Seguranca-Publica- 2#:~:text=O%20Anu%C3%A1rio%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica,os%20desafios%20relacionados%20%C3%A0%20seguran%C3%A7a>. Acesso em: 20 jan. 2025.
[137] Disponível em: <https://mulheres.es.gov.br/mulher-viva>. Acesso em: 20 jan. 2025.
[138] Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/observatorios/observatorio-da-seguranca-cidada>. Acesso em: 07 mar. 2025

Por fim, cabe mencionar que os gastos com segurança oneram principalmente os entes estaduais. Segundo levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)[139], em 2023, os gastos totais realizados por todos os entes na função de segurança pública totalizaram R$ 137,9 bilhões, sendo R$ 110,4 bilhões (80%) financiados pelos estados e Distrito Federal. A União contribuiu com apenas R$ 16,5 bilhões (12%) e os municípios com R$ 11 bilhões (8%).

No entanto, as transferências realizadas pela União para os estados representam recursos importantes que podem ampliar a disponibilidade orçamentária destinada à aplicação em segurança pública, especialmente após a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), em 2018, e o recente fortalecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)[140].

Em 2024, foram arrecadados R$ 9,9 milhões em convênios federais e R$ 40,7 milhões em transferências do FNSP, totalizando R$ 50,6 milhões. Além disso, foi registrada uma receita de R$ 7,7 milhões de juros sobre as disponibilidades do FNSP, sugerindo um cenário de empoçamento de recursos semelhante ao dos demais entes federativos[141]. Ressalta-se, no entanto, que a taxa de execução do estado entre 2016 e 2023 foi a segunda melhor do país (45%)[142].

Sob a ótica da despesa, em 2024, foram liquidados R$ 18,3 milhões de recursos federais, dentre recursos do exercício (R$ 4,5 milhões) e de exercícios anteriores (R$ 13,8 milhões). Esse valor gasto representa 0,8% do total de dispêndios na segurança do estado. A principal ação contemplada pelos gastos foi para construção e modernização das unidades de segurança (R$ 12,7 milhões) e, em relação ao grupo da despesa, não houve despesa com pessoal e o custeio (R$ 11,5 milhões), superou os investimentos (R$ 6,8 milhões), ainda que o FNSP destine mais recursos para transferências de capital.

---

[139] Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/07/18/gasto-dos-municipios-com- seguranca-cresceu-32percent-em-cinco-anos-indica-anuario-da-seguranca.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2025.
[140] O FNSP tem por objetivo garantir recursos para projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP).
[141] Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/01/12/com-projetos-ainda-pendentes-estados-gastam-desde-2019-metade-dos-recursos-do-fundo-para-seguranca-publica.ghtml>. Acesso em 26 fev. 2025.
[142] Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/lewandowski-apresenta-a- secretarios-estaduais-mecanismo-de-auxilio-para-uso-de-r-4-bilhoes-ja-repassados-a-fundos- ligados-a-seguranca-publica/REUNIAONAEOAPRESENTACAOSECRETARIOEXECUTIVO_V5.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

Caso houvesse uma liquidação maior de recursos federais, especialmente em investimentos (GND 4), poderia haver uma maior disponibilidade orçamentária para a aplicação em outras políticas públicas relevantes. Sobre isso, vale ressaltar que no Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (2023- 2035), foi elencada como uma das fraquezas (análise SWOT) da Sesp, a “capacidade limitada da estrutura administrativa para conduzir o processo burocrático necessário para gestão dos investimentos e dos projetos”, revelando uma possível dificuldade na realização de despesas de capital.

5.2.3.2 Indicadores de segurança pública

Indicadores são medidas quantitativas ou qualitativas que permitem mensurar a magnitude, a dinâmica e o impacto de problemas públicos. Eles desempenham um papel crucial não apenas na identificação desses problemas, mas também no monitoramento dos avanços alcançados após intervenções governamentais, evidenciando a eficiência, eficácia e efetividade das políticas implementadas.

No contexto da segurança pública, a utilização de indicadores de desempenho é crucial devido à complexidade e à criticidade das atividades realizadas pelas instituições responsáveis. Esses indicadores oferecem diversos benefícios, como a identificação de pontos fortes e fragilidades institucionais, a detecção precoce de necessidades de medidas corretivas, a comparabilidade com outras instituições, a disponibilização de dados para a tomada de decisão dos gestores e o aumento da transparência, facilitando o controle social.

O PPA 2024-2027 do Governo do Estado, além de estabelecer metas físicas e financeiras, incorporou alguns indicadores de segurança pública. No entanto, a quantidade de indicadores é reduzida, dificultando a compreensão do marco lógico das políticas, a exemplo do programa Estado Presente, principal iniciativa estadual, que possui somente dois indicadores de resultado: taxa de homicídio doloso por cem mil habitantes e taxa de crimes contra o patrimônio.

Diante desse cenário, a análise que segue contemplará os resultados dos principais indicadores adotados pela Sesp, bem como a posição do estado em relação aos

demais estados, com base no Mapa da Segurança Pública[143] de 2024 (ano-base 2023), elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). O objetivo é compreender a situação atual, compará-la com a de outros entes e identificar áreas que demandam melhorias.

a) Indicadores de crimes contra a vida

Trata-se dos indicadores relacionados aos crimes contra o bem mais precioso do cidadão: a sua vida. A seguir, apresentam-se os principais resultados desse tipo de indicador no estado desde 2021:

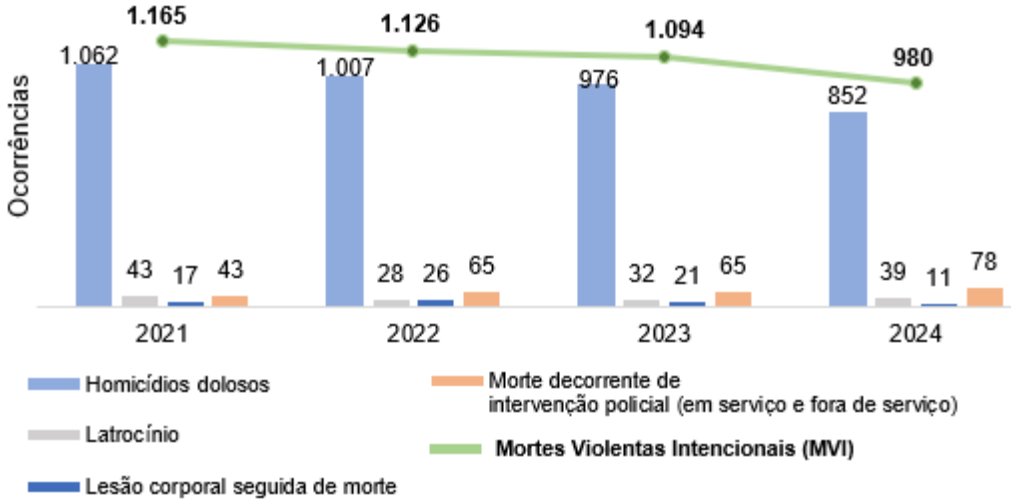


Gráfico 63: Indicadores de violência de crimes contra a vida no estado de 2021 a 2024.

Fonte: Dados do Anuário Estadual de Segurança Pública, dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública do FBSP e do Observatório de Ocorrências Letais[144].

Inicialmente, destaca-se a existência da categoria dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), instituída pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)com o objetivo de reunir os crimes de maior impacto social, como homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, representando o somatório das vítimas desses três crimes. Em 2024 o estado registrou 902 CVLIs, sendo 852 homicídios dolosos (94,5%). Isso representou uma queda total de 12,3% de CVLIs em relação aos 1.029 registros de 2023.

[143] Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/mapa-da-seguranca-publica-2024>. Acesso em: 10 mar. 2025.
[144] Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/paineis-interativos/ocorrencias-letais>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Nesse contexto, cita-se que desde 2009, quando o estado registrou 2.034 homicídios, atingindo uma taxa de 58 mortes por 100 mil habitantes[145] e ocupando a segunda posição no ranking nacional de homicídios, o número de vítimas vem apresentando redução. Em 2023, segundo dados do Mapa da Segurança Pública do MJSP, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes do estado era de 24,5, posicionando-se na 10ª pior posição do país. Com a redução de crimes verificada em 2024, é possível que a taxa do estado se aproxime da média nacional, que em 2023 era de 18,5 vítimas a cada 100 mil.

Outro indicador relevante, que engloba outros, é a taxa de Mortes Violentas Intencionais – MVI (somatório da CVLI com os casos de mortes decorrentes de intervenções policiais, em serviço e fora). Segundo o 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (ABSP)[146], a taxa capixaba, medida por 100 mil habitantes, apresenta reduções nos últimos anos e, em 2023, atingiu 28,5, ainda está acima da média nacional (22,8), e ocupando a 13ª posição no ranking. Com a redução para menos de mil mortes em 2024, espera-se que o estado melhore sua posição na próxima edição do anuário.

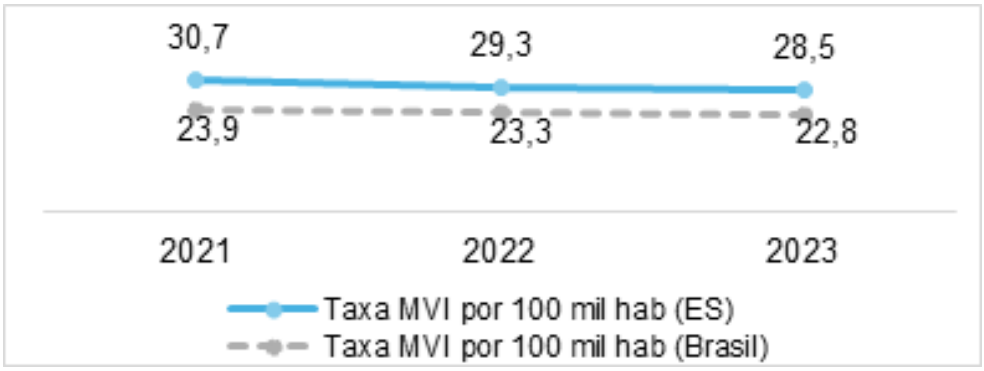


Gráfico 64: Evolução da Taxa de MVI no Brasil e no Espírito Santo

Fonte: Elaboração NOPP, a partir dos dados do Anuário Brasileiro da Segurança Pública.

Por fim, ressalta-se que, conforme informações da Gerência do Observatório da Segurança Pública (Geosp/Sesp), embora nenhum profissional de segurança pública tenha morrido em decorrência de suas atividades operacionais, registraram-se quatro

[145] Para uma comparação com a média nacional e com os outros entes federativos, é essencial converter os dados absolutos em taxas por 100 mil habitantes. Além disso, insta frisar que, conforme os critérios estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS), uma taxa acima de 10 homicídios por 100 mil habitantes é considerada um indicativo de epidemia.

[146] Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/1d896734-f7da-46a7- 9b23-906b6df3e11b/download>. Acesso em 07 mar. 2025.

casos de suicídio entre esses profissionais em 2024. Isso reforça a urgência de medidas de apoio e acompanhamento à saúde mental dos servidores que atuam na segurança pública.

b) Indicadores de crimes contra o patrimônio

Os Crimes Contra o Patrimônio (CCP), por sua vez, são os tipos de crime mais praticados no estado em números absolutos. Segundo dados do Painel de CCP do Observatório de Segurança da Sesp[147], houve 77.444 registros em 2024, uma redução de 2,9% em relação ao ano anterior.

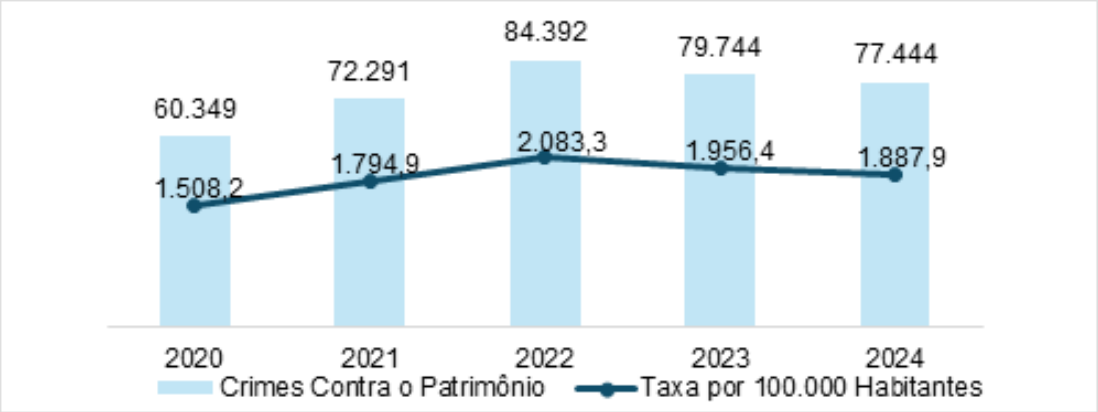


Gráfico 65: Quantidade anual de crimes contra o patrimônio de 2020 a 2024 e taxa por 100 mil habitantes[148].

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados divulgados do Observatório de Segurança e informações demográficas do IBGE.

Dentre todos os casos registrados em 2024, o crime com mais registros foi estelionato/fraude (46.147), distanciando-se, cada vez mais, dos roubos e furtos (27.433), que apresentam uma queda consistente desde 2022 (redução de 28,4% no biênio).

[147] Disponível em: <https://sesp.es.gov.br/painel-de-crimes-contra-o-patrimonio>. Acesso em: 10 mar. 2025.
[148] Considerou-se no cálculo da taxa todos os CCP e não apenas roubos e furtos.

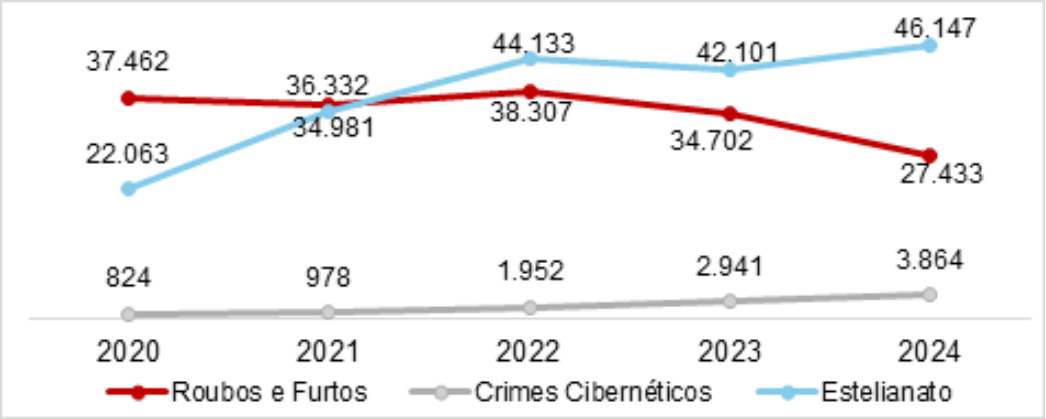


Gráfico 66: Crimes contra o patrimônio por itens de 2020 a 2024.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Observatório de Segurança.

No que se refere aos objetos roubados e furtados, os aparelhos celulares (22.026 casos, com redução de 13,9% em comparação a 2023) e os veículos (9.823 ocorrências, queda de 11,4% frente ao ano anterior) foram os itens mais visados em 2024. Segundo dados do Anuário do FBSP, com a taxa de 593,6 por 100 mil habitantes, o estado possuía em 2023 a 8ª pior posição de taxa de roubo e furtos de celulares entre os estados brasileiros, bem acima da média nacional (461,5).

c) Indicadores de violência contra as mulheres

Segundo definição da ONU, a violência contra as mulheres é “qualquer ato de violência de gênero que resulte ou possa resultar em danos ou sofrimentos físicos, sexuais ou mentais para as mulheres, inclusive ameaças de tais atos, coação ou privação arbitrária de liberdade, seja em vida pública ou privada[149].

De acordo com o 18º ABSP, em 2022 e 2023 foram registrados no estado 35 casos de feminicídio[150], alcançando uma taxa de 1,8 por 100 mil mulheres, oitava maior do país e acima da média nacional (1,4). Em 2024, foram registrados 38 casos, o que pode contribuir para que o estado piore sua posição na próxima divulgação do referido estudo.

[149] Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women#:~:text=Preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20resposta,adotar%20normas%20culturais%20mais%20pac%C3%ADficas>. Acesso em 12 fev. 2025.
[150] Segundo o dicionário *Oxford Languages*, é o assassinato de mulher ou jovem do sexo feminino motivado por violência doméstica, ou por menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

A taxa de homicídios de mulheres[151] do estado, por sua vez, que registrava 12 por 100 mil mulheres em 2009, apresentou uma queda significativa ao longo dos anos, atingindo 4,5 em 2023. No entanto, em 2024, os registros aumentaram de 88 para 93, indo na contramão do que ocorreu com os homicídios dolosos totais do estado.

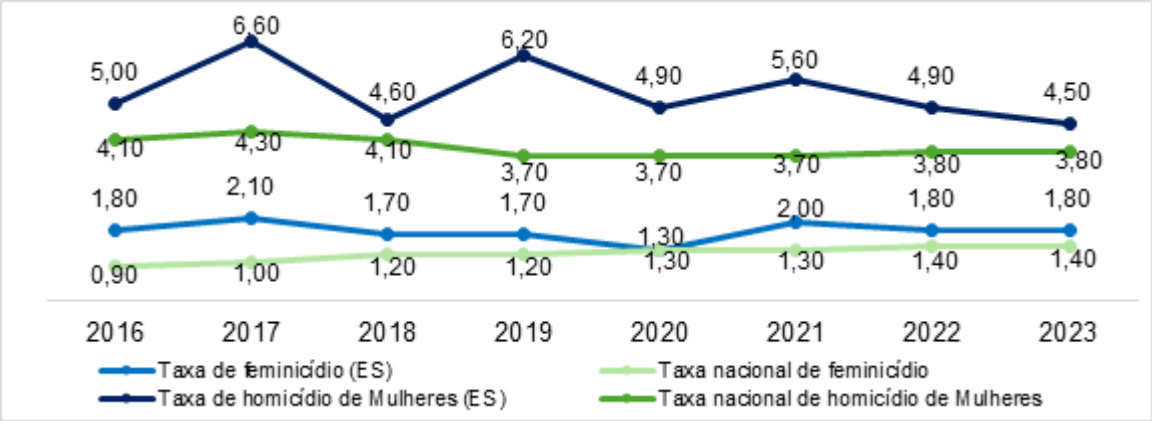


Gráfico 67: Evolução da taxa de feminicídio e de homicídio de mulheres por 100 mil mulheres no Espírito Santo e no Brasil.

Fonte: FBSP e Observatório Mulher ES.

É importante mencionar que o feminicídio representa a manifestação mais extrema da violência de gênero, sendo, em regra, precedido por uma série de outras formas de agressão. Diante disso, o infográfico a seguir sintetiza outros indicadores de violência contra as mulheres no estado em 2024, oferecendo uma visão mais abrangente desse grave problema social.

[151] Conforme metodologia adotada pela Sesp e também pelo FBSP, esse indicador inclui os feminicídios.



Figura 10: Infográfico dos principais indicadores de violência contra mulheres no estado em 2024.

Fonte: Elaboração própria com base no Anuário Brasileiro de Segurança Pública e no Observatório Mulher ES.

Observa-se que a tendência de alta se verificou em praticamente todos os indicadores. Além disso, nota-se uma grande concentração de casos de crimes sexuais na faixa etária até 12 anos, cenário que pode ser ainda mais grave devido à subnotificação de crimes contra meninas nessa idade.

5.2.3.3 Política de enfretamento à violência contra as mulheres

Considerando a gravidade dos resultados dos indicadores que evidenciam a violência contra as mulheres no estado, esta subseção analisará as políticas públicas existentes no Governo do Estado voltadas para o enfrentamento dessa grave questão social.

Inicialmente, é fundamental destacar que “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU para 2030[152]. No mesmo sentido, no pilar Social do ESG, as políticas públicas destinadas às mulheres ocupam papel de destaque, refletindo compromissos com a promoção dos direitos humanos, a equidade de gênero e a inclusão.

[152] Trata-se do ODS n. 5 da Agenda 2030, que é desdobrado em nove metas, dentre as quais destaca-se a meta de 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.

Nesse cenário, o enfrentamento à violência contra mulheres é uma questão prioritária para o avanço dos direitos humanos, da igualdade e da justiça social. Essa violência, manifestada de diversas formas – física, sexual, psicológica, patrimonial, entre outras –, impacta negativamente dezenas de milhares de mulheres capixabas, perpetuando e agravando desigualdades, bem como comprometendo o bem-estar social.

Ao longo dos anos, o arcabouço jurídico brasileiro sobre o tema foi reforçado, destacando-se a adoção da Convenção de Belém do Pará (para prevenir punir e erradicar a violência contra a mulher) e a promulgação da Lei Maria da Penha (2006). No âmbito estadual, a criação da Secretaria Estadual das Mulheres (Sesm), pela Lei Complementar 1.038/2023, fortaleceu a articulação institucional para executar as ações de promoção, proteção e defesa das mulheres.

A Figura 11 esquematiza as principais políticas públicas do Governo do Estado relacionadas a essa temática:



Figura 11: Principais políticas públicas do Governo do Estado de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recebidos durante a auditoria operacional (Proc. TC 3.548/2024).

Sob essa perspectiva, cabe destacar que o TCEES realizou auditoria operacional, **Proc. TC 3.548/2024-4**[153], para avaliar a eficácia das ações de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas – VCMM –, com foco específico nas iniciativas de prevenção e acolhimento realizadas no período 2022-2024, tendo a Sesm como jurisdicionado principal. A Sesp também participou do processo, contribuindo com respostas a questionários de percepção aplicados durante a fiscalização.

O trabalho foi estruturado em quatro temáticas: governança da política pública; desempenho operacional; fontes de financiamento e atingimento de metas e objetivos; além de gestão de dados e informações.

Como resultado, a auditoria identificou fragilidades na governança da política, ausência de capacitação dos atores e falta de campanhas educativas permanentes, inexistência de um diagnóstico regionalizado, além da insuficiência no atendimento a todas as formas de violência. Também foram constatadas falta de clareza nos orçamentos, metas e indicadores, bem como a inexistência de uma base de dados padronizada, unificada e acessível, dificultando o monitoramento e a gestão das ações.

Em suma, sobre a distribuição dos equipamentos exclusivos no estado, existem seis Centros e quatro Núcleos Margaridas, distribuídos pelas dez microrregiões do estado, para atender e dar suporte a mulheres em situação de violência; uma casa abrigo estadual; treze Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) e três Núcleos Especializados de Atendimento à Mulher (Neam), além de equipamentos municipais e dos CREAS (considerados equipamentos não exclusivos).

[153] Proc. TC 3.548/2024-4- Fiscalização – Auditoria Operacional. Relator: conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Processo apreciado pelo TCEES - Acórdão TC 10/2025-1. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo>. Acesso em: 13 fev. 2025.

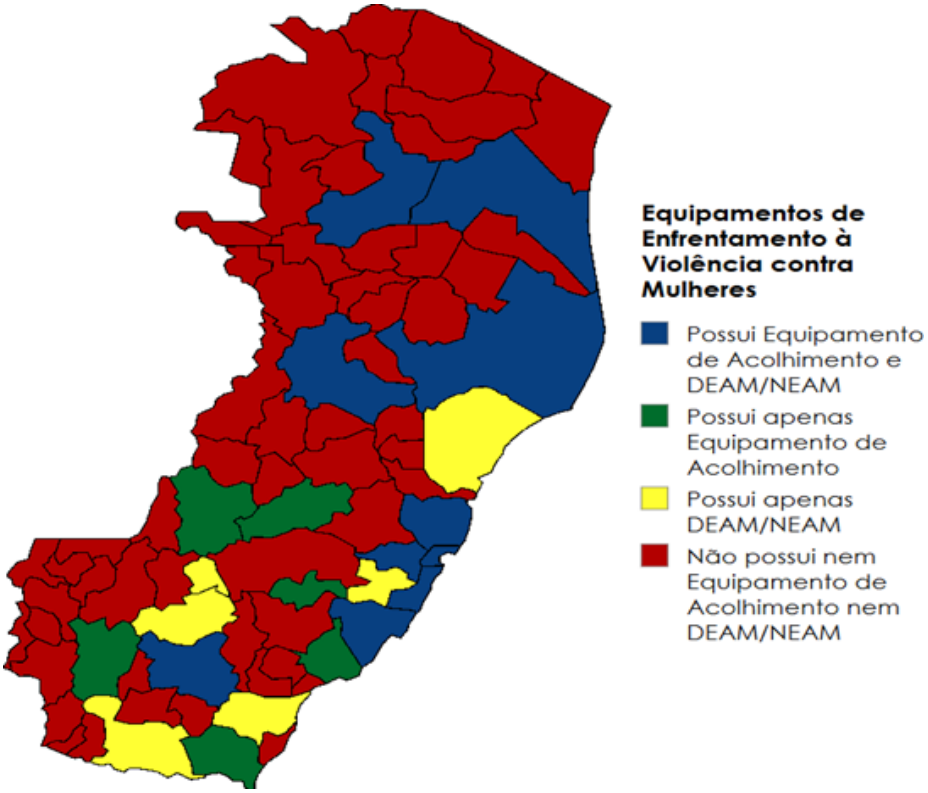


Figura 12: Distribuição geográfica dos equipamentos exclusivos[154] de enfrentamento à violência contra as mulheres do estado do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recebidos durante a auditoria operacional (Proc. TC 3.548/2024-4).

Sob a ótica orçamentária, em 2024, destacaram-se os gastos com os Centros e Núcleos Margarida (R$ 4.891.093,65 – 28,1%); com a promoção do desenvolvimento pessoal, igualdade de gênero, bem-estar e cuidado das mulheres (R$ 4.432.423,81 – 25,8%); com remuneração (R$ 4.053.335,69 – 23,6%); e com a Casa Abrigo (R$ 1.549.220,23 – 9%). Ressalta-se, no entanto, que muitas despesas dessa política não podem ser identificadas pelas marcações orçamentárias atuais, como é o caso das DEAMs e NEAM, da Patrulha Maria da Penha, do projeto Homem que é Homem, entre outros.

[154] Foram considerados equipamentos de acolhimento exclusivos os Centros/Núcleos Margarida; a Casa Abrigo Estadual; e os Centros de Referência de Atendimento às Mulheres municipais.

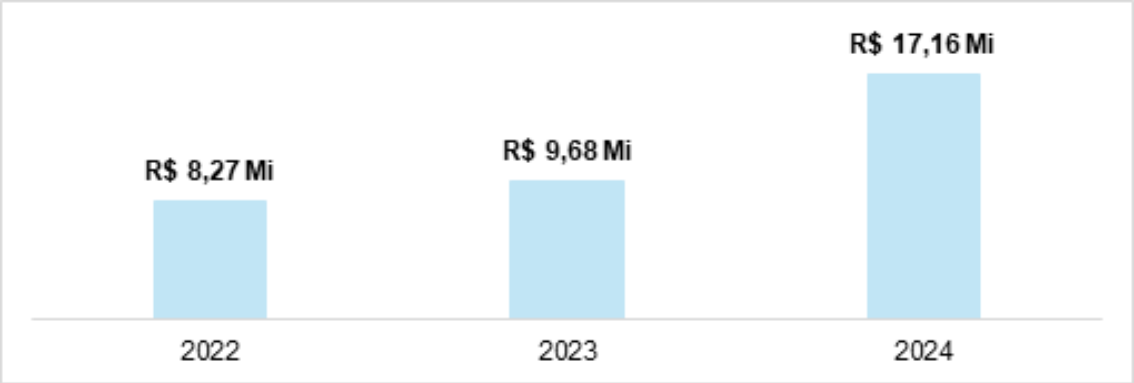


Gráfico 68: Despesas liquidadas em políticas destinadas para as mulheres em que é possível segregá-las com clareza[155], de 2022 a 2024.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Sigefes.

Diante dessas constatações, foram apresentadas recomendações com vistas a contribuir para a formulação, implementação e monitoramento das políticas, programas e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas, conforme apresentado no **Apêndice 80/2025-6** (peça 81).

5.2.3.4 Considerações finais

É evidente que um avanço na segurança pública só pode ser alcançado com a continuidade dos investimentos estaduais na área, em conjunto com ações intersetoriais, especialmente por meio de políticas de educação, assistência social e emprego.

As informações apresentadas indicam que as ações estaduais têm contribuído para melhorarem alguns indicadores da política de segurança nos últimos anos. Entretanto, em nível nacional, verifica-se que o Espírito Santo ainda precisa avançar na redução de suas taxas. Para que os indicadores por 100 mil habitantes – parâmetro utilizado para comparação entre os entes federativos – superem positivamente a média nacional e se aproximem dos estados com melhor desempenho, é necessário um esforço contínuo de avaliação, monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas.

[155] As despesas destinadas às políticas para mulheres podem ser identificadas por meio de UGs, programas, ações ou PO's. Um dos achados da Auditoria (Proc. TC 3.548/2024-4) foi justamente que nem todas as despesas estavam claramente segregadas no orçamento estadual.

Um retrato dessa realidade é que, embora o estado ocupe a 6ª posição no Ranking de Competitividade do Centro de Liderança Pública (CLP)[156] de 2024, seu pior desempenho foi justamente no pilar/eixo de Segurança Pública, figurando na 23ª posição. Esse ranking considera indicadores diversos, como segurança pessoal, segurança patrimonial, violência sexual, mortes a esclarecer e qualidade da informação criminal.

Além disso, o estado precisa melhorar urgentemente em segmentos como a violência contra as mulheres – especialmente nos casos de crimes sexuais contra meninas, conforme apontado pela referida auditoria – e contribuir com a capilarização das ações de enfrentamento a essa violência nos municípios.

Ante o exposto, nos art. 2º, inciso II, alínea "b", da Resolução TC 361/2022, sugere-se o seguinte:

> DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e aos responsáveis pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp) e da Secretaria Estadual das Mulheres (Sesm), da avaliação realizada pelo TCEES acerca da política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas, como forma de ALERTA, chamando atenção para a existência de risco relevante ao cumprimento dos objetivos dessa política estadual, conforme evidenciado na auditoria operacional registrada no Proc. TC 3.548/2024-4. A superação desse risco demanda atenção por parte da gestão estadual, inclusive mediante análise das recomendações constantes da auditoria e eventual adoção de outras medidas que entender cabíveis.

5.2.4 Políticas públicas de assistência social

Nos termos do art. 194 da CF/1988, a Assistência Social, em conjunto com a Saúde e a Previdência Social, formam os três pilares da Seguridade Social. Trata-se de um direito de todo cidadão que dela necessitar, independentemente de contribuição prévia, e um dever do Estado, provendo os mínimos sociais para garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos[157].

[156] Disponível em: <https://rankingdecompetitividade.org.br/sudeste/es/ranking-geral/nota-do-pilar?year=2024>. Acesso em 20 fev. 2025.
[157] Art 1º da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS).

De acordo com o art. 203 da CF/1988, são objetivos da assistência social: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; garantia de um salário-mínimo de benefício mensal às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que necessitarem; e redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza[158].

No que se refere à organização da assistência social, o art. 204 da CF/1988 estabeleceu como uma de suas diretrizes a descentralização político- administrativa, atribuindo à União a competência para coordenar e definir as normas gerais, enquanto a execução e coordenação dos programas são responsabilidades das esferas estadual e municipal e entidades do setor.

Nesse sentido, a União definiu as normas federais por meio da LOAS, vinculando todos os entes federados e prevendo que a gestão fosse realizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas), um modelo descentralizado e participativo que integra entes federativos, conselhos e entidades beneficentes.

Em suma, o Suas organiza e articula os esforços e recursos das três esferas de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), sob coordenação federal. Cada ente, dentro de suas competências, deve elaborar seu próprio plano e implementar suas políticas e ações em conformidade com a PNAS e o Plano Nacional.

A seguir serão apresentados os dados orçamentários da política de assistência social do Governo do Estado, o Plano Estadual de Assistência Social e os principais indicadores sociais no Espírito Santo no exercício de 2024.

[158] O artigo 2º da LOAS acrescentou os seguintes objetivos: vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais

5.2.4.1 Análise orçamentária da política de assistência social

Em 2024, o estado liquidou um total de R$ 184.211.094,29 em despesas com Assistência Social, valor 9,4% menor em termos nominais que o do ano anterior e também inferior ao exercício de 2021, quando os gastos assistenciais atingiram seu pico devido à pandemia de Covid-19.

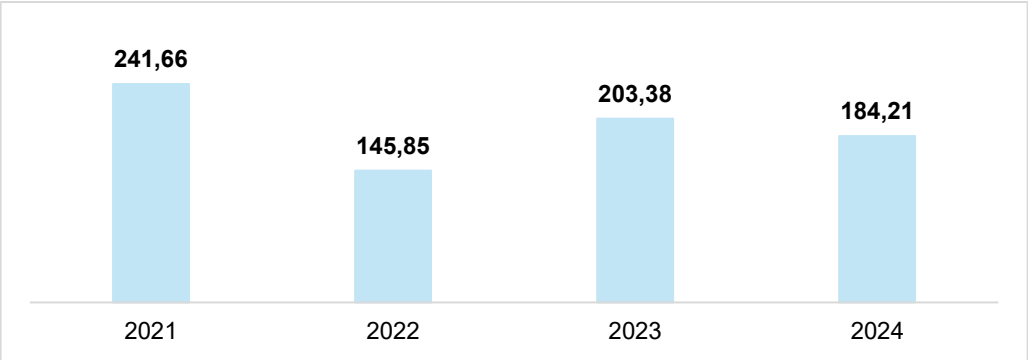


Gráfico 69: Série histórica da despesa liquidada (em valores correntes) na função orçamentária assistência social no Estado do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados abertos do Painel de Controle TCEES.
Nota: Valores em milhões de reais

Em suma, as despesas com assistência social mantiveram a 16ª posição entre as funções orçamentárias, mas com queda de 0,86% para 0,70% de representação da despesa liquidada total do estado. No entanto, é importante frisar que, além dos recursos destinados a essas políticas serem expressivos, sua relevância vai além do aspecto quantitativo, visto que contribui significativamente para a melhoria de diversos indicadores, como saúde, educação, emprego, renda e desenvolvimento.

Considerando que esta subseção analisa as despesas estaduais, é importante mencionar que a LOAS atribuiu aos estados, de forma exemplificativa, competências para cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais; atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; entre outros[159].

Com efeito, para concretizar essas competências no Espírito Santo, foi criada a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades) com a

[159] Art. 13 da LOAS.

finalidade de formular, coordenar, planejar, articular e executar as políticas públicas voltadas para assistência social, segurança alimentar e nutricional, trabalho, emprego e geração de renda. Além disso, a secretaria é responsável por operacionalizar os recursos do Fundo de Assistência Social (FEAS) e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCOP)[160], que, juntos, compõem as três unidades orçamentárias da Assistência Social do estado.

Em 2024, sob a ótica da classificação programática, que detalha os principais programas e ações do estado, destacaram-se o programa “Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”, tendo como principal ação a “Proteção Social”, e o programa “Incluir”, que é focado na redução da pobreza e teve como principal ação a “Transferência e Reforço de Renda Familiar”.

Tabela 33 - Despesa liquidada em assistência social por programa e ação orçamentária em 2024

Valores em reais

Programas	Ações	Despesas Liquidadas	Participação
Fortalecimento do SUAS	Proteção Social	95.534.545,65	51,86%
	Apoio ao Desenvolvimento de Serviços, Projetos e Programas para a Área de Assistência Social	13.859.857,44	7,52%
	Ampliação e Adequação da Rede de Equipamentos de Assistência Social	10.116.458,05	5,49%
	Benefícios Eventuais	6.200.000,00	3,37%
	Outros (itens com menos de 1% de representatividade)	452.011,24	0,25%
	Total	**126.162.872,38**	**68,49%**
Incluir	Transferência e Reforço de Renda Familiar	31.197.639,40	16,94%
	Apoio a Entes e Instituições Parceiras na Promoção da Redução da Pobreza	8.923.345,60	4,84%
	Outros (itens com menos de 1% de representatividade)	973.381,23	0,53%
	Total	**41.094.366,23**	**22,31%**
Apoio Administrativo	Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais	13.281.100,82	7,21%
	Administração da Unidade	3.620.074,99	1,97%
	Total	**16.901.175,81**	**9,17%**
Outros (itens com menos de 1% de representatividade)	**Outros (itens com menos de 1% de representatividade)**	**52.679,87**	**0,03%**

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de consulta do Sigefes.

[160] Disponível em: <https://setades.es.gov.br/competencias>. Acesso em: 03 fev. 2025.

Nesse contexto, para realizar uma análise sistemática e detalhada das despesas de assistência social, examinou-se, via Sigefes, a classificação por Fonte de Recursos (FR)[161] e os Planos Orçamentários (PO)[162] utilizados.

Inicialmente, verificou-se que houve pouca participação de recursos federais nos gastos totais de 2024: as transferências federais, que incluem os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e as transferências de convênios representaram apenas 1,1% do orçamento (cerca de R$ 2 milhões).

Quanto às despesas de proteção social (R$ 95,5 milhões), que representou mais da metade dos gastos totais em 2024, R$ 86,7 milhões foram destinados aos municípios, sendo R$ 62,9 milhões para Proteção Social Especial (PSE)[163] e R$ 23,9 milhões para Proteção Social Básica (PSB)[164]. Além disso, foram gastos R$ 8,5 milhões em Residências Inclusivas.

Outra importante ação de cofinanciamento da assistência social dos municípios é a "Ampliação e Adequação da Rede de Equipamentos" (R$ 10,1 milhões), por meio da qual foram realizados investimentos na construção e reforma de equipamentos municipais (Ex.: Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Centros POP, Centros de Referência da Assistência Social – CRAS – e Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS). Além disso, o estado transferiu R$ 6,2 milhões para que os municípios destinassem benefícios eventuais aos seus cidadãos.

Já o Programa "Apoio administrativo" (R$ 16,9 milhões) é composto por despesas da subfunção "Administração Geral", sendo destinadas à remuneração do pessoal e custeio da Setades.

No que se refere às despesas com políticas de transferência e reforço de renda familiar em 2024 (R$ 31,2 milhões), a referida ação orçamentária apresentou uma

[161] Visa assegurar que receitas vinculadas por lei a finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem à consecução desse objetivo. Seu objetivo é integrar receitas e despesas, exercendo um duplo papel: indica o destino do recurso e sua origem.
[162] POs são marcadores gerenciais das despesas, informados na etapa de execução orçamentária e vinculados à ação orçamentária, possibilitando a análise num nível mais detalhado.
[163] A PSE é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras violações de direito.
[164] Segundo a tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), PSB é um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

queda nominal de 49,2% em relação ao ano anterior, sendo determinante para a queda das despesas com assistência do estado. A seguir, apresenta-se um Gráfico 70 que discrimina os gastos nos últimos dois exercícios:

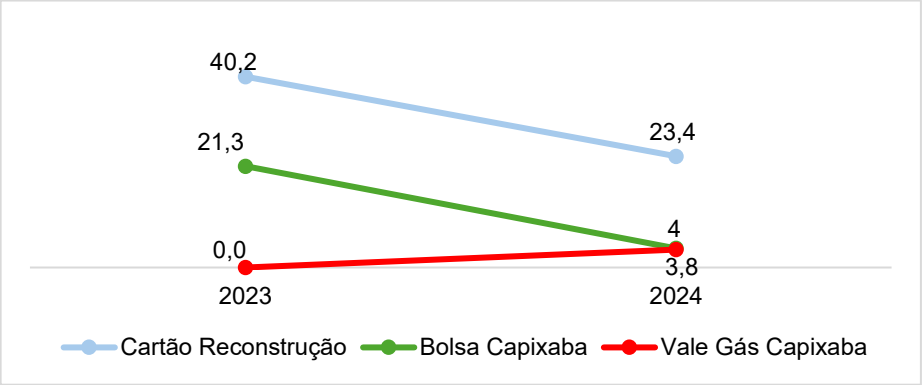


Gráfico 70: Despesas liquidadas com as políticas de Transferência e Reforço de Renda Familiar.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados abertos do Painel de Controle TCEES.
Nota: Valores em milhões de reais

Constatou-se que a rubrica Cartão Reconstrução, que além de um instrumento de transferência de renda também tem a função de auxiliar em situações emergenciais e de desastres, totalizou R$ 40,2 milhões em 2023, mas registrou uma redução para R$ 23,4 milhões em 2024. O Bolsa Capixaba, por sua vez, que era o principal programa de transferência de renda até 2022, foi reduzido de R$ 21,3 milhões em 2023 para R$ 4 milhões em 2024.

Por fim, destaca-se que algumas despesas relacionadas à Primeira Infância[165] estão sendo identificadas por meio de ações ou POs, a saber: Brinquedopraça (R$ 597,7 mil); Programa Criança Feliz (R$ 260,8 mil); e Promoção do desenvolvimento integral e integrado da Primeira Infância (R$ 52,7 mil).

5.2.4.2 Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024-2027

Lançado pela Setades em 2024, o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024-2027 é um instrumento essencial para orientar, consolidar e fortalecer as políticas públicas voltadas para a promoção da dignidade humana e da inclusão social no estado. Em

[165] Período que abrange os primeiros seis anos completos e que deve ser priorizado, nos termos do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016).

suma, o PEAS definiu as diretrizes, metas, objetivos e estratégias que nortearão a assistência social do estado ao longo do quadriênio.

Um ponto importante trazido pelo plano foi a atualização do diagnóstico socioterritorial da assistência social no estado, ferramenta imprescindível para fornecer dados e auxiliar no planejamento e na implementação das políticas públicas assistenciais. Trata-se de um estudo detalhado sobre as condições sociais, econômicas e territoriais dos municípios capixabas, bem como da atuação estatal nessa temática, destacando as bases de dados utilizadas por meio da vigilância socioassistencial (Ex.: Censo Suas, CADSUAS e Relatório Mensal de Atendimento – RMA).

Segundo esse diagnóstico, a maioria dos municípios capixabas (42) é classificada como Porte Pequeno I, nos termos da Portaria 843/2010, em razão de possuírem a população inferior a vinte mil habitantes. Além disso, 25 municípios são de Porte Pequeno II, dois são de Porte Médio e nove são de Grande Porte.

No âmbito da Proteção Social Básica (PSB), há Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) oferecidos em todos os 78 municípios. Contudo, no âmbito da Proteção Social Especial (PSE), o cofinanciamento estadual dos serviços existentes não atinge todos os municípios, conforme tabela a seguir:

Tabela 34 - Cobertura da Proteção Social Especial no estado

Bloco		Serviços	Quantidade de Municípios
PSE	Média Complexidade	PAEFI [10]	75 [11]
		PVMC Pessoa com Deficiência (PCD)	39
		Grupos Medida socioeducativa (MSE)	36
		Serviço Especializado em Abordagem Social	17
		Centro Pop	7
		Serviços de Média Complexidade Idosos	6
		Centro Dia PCD	1
	Alta Complexidade PAC I	Serviços Crianças e Adolescentes	63
		Idoso	32
		Família Acolhedora	11
	Alta Complexidade PAC II	Pop Rua	8
		Residência Inclusiva	7

Fonte: Diagnóstico socioterritorial do PEAS 2024-2027
Nota 1: PAEFI são os Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.
Nota 2: Os municípios de Água Doce do Norte, Alto Rio Novo e Apiacá não possuem CREAS.

Por fim, destaca-se que o PEAS cumpre todos os requisitos mínimos trazidos pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS)[166], porém, conforme **Apêndice 81/2025-1** (peça 82), cerca de metade das 39 metas presentes no PEAS 2024-2027 não possuem os atributos “SMART” (específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais), amplamente divulgado pelo TCU para análise do atributo da qualidade das metas e indicadores de um plano.

5.2.4.3 Indicadores da política de assistência social

Este tópico tem como objetivo apresentar indicadores gerais da situação socioeconômica das pessoas e famílias residentes no Espírito Santo, em relação a aspectos como trabalho, renda, pobreza e insegurança alimentar. Esses indicadores não necessariamente refletem o resultado direto das ações realizadas pelo Governo do Estado, devendo ser vistos, em sua maior parte, como motivo da existência da política de assistência social.

Além disso, serão apresentados alguns indicadores relacionados aos serviços assistenciais prestados, independentemente de competência estadual ou municipal, considerando que o Governo do Estado tem um importante papel no cofinanciamento dos municípios, cabendo à Setades, como uma de suas atribuições, monitorar e a avaliar a política assistencial nos municípios.

a) Indicadores de trabalho e renda

Para compreender o mercado de trabalho e a dinâmica econômica do estado, o IBGE divulga, entre outros, os seguintes indicadores: taxa de desocupação, que mede a proporção de pessoas em idade ativa que estão desempregadas em relação à força de trabalho total, a qual inclui tanto indivíduos ocupados, quanto os desocupados; e taxa composta de subutilização, que é o somatório dos desocupados subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e a força de trabalho potencial, dividido pela força de trabalho ampliada.

[166] Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2025.

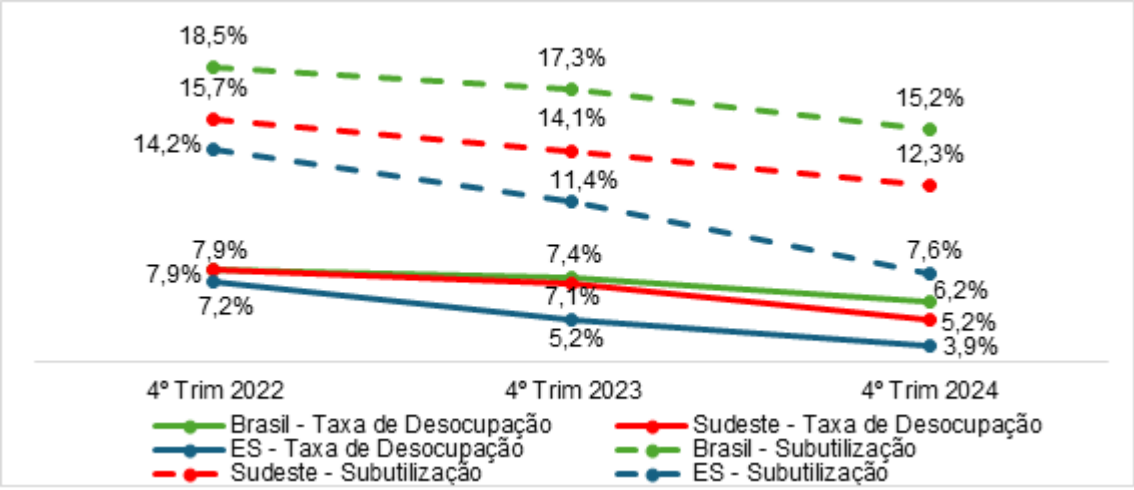


Gráfico 71: Evolução do percentual de desocupados e da taxa composta de subutilização da força de trabalho no Espírito Santo, Região Sudeste e Brasil.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Painel PNAD Contínua (IBGE)[167].

Observa-se uma melhoria nos indicadores capixabas acima da média do Brasil e do Sudeste. No 4º trimestre de 2024, os dados da PNAD Contínua indicaram uma queda de -1,3 pontos percentuais (p.p) na taxa de desocupação e de -3,8 p.p na taxa composta de subutilização da força de trabalho. Além disso, o Espírito Santo possuía a 6ª melhor taxa de desocupação e a 4ª em subutilização.

No que se refere aos indicadores de renda, a PNAD Contínua do 4º trimestre de 2024 estimou o rendimento médio mensal habitual dos trabalhadores do Espírito Santo em R$ 3.298,00, representando um acréscimo de 7,6% em relação ao 4º trimestre de 2023, mas ainda abaixo da média nacional (R$ 3.315,00). Já o rendimento nominal mensal domiciliar per capita foi de R$ 2.111,00, acima da média nacional de R$ 2.069,00 e ocupando a 10ª posição entre os estados.

b) Indicadores de pobreza e insegurança alimentar

Em 2024, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) divulgou um estudo[168] sobre a pobreza no Brasil, a partir de dados da PNAD Contínua de 2023. O levantamento apontou que a taxa de pobreza do país era de 27,5%, o que equivale a aproximadamente 59 milhões de brasileiros vivendo com renda inferior a R$ 664,02.

[167] Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas>. Acesso em: 17 fev. 2025.

[168] Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/S%C3%ADnteses/IJSN_Especial_Pobreza%20e%20mis%C3%A9ria%20nos%20estados%20brasileiros%202023.pdf>. Acesso em 20 fev. 2025.

O índice estadual foi de 22,8% (cerca de 955 mil pessoas), uma redução de -3,6 pontos percentuais (p.p) em relação à apuração anterior.

Quanto à extrema pobreza (definida pela renda inferior a R$ 208,42), o índice nacional foi de 4,4%, enquanto no Espírito Santo registrou-se 2,7%, correspondendo a 111 mil pessoas nessa condição (uma redução de 1,4 p.p).

Adicionalmente, destaca-se que, no Brasil, uma das principais fontes de informação sobre a pobreza é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Essa base de dados reúne informações sobre famílias de baixa renda e é fundamental para a concessão de benefícios de transferência de renda do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Como a inscrição e atualização no CadÚnico são requisitos para o acesso a esses programas, a expectativa é que a maioria das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza estejam nele cadastradas.

Nesse contexto, o Gráfico 72 ilustra um aumento significativo, nos últimos anos, no número total de residentes do Espírito Santo inscritos no CadÚnico[169].

Entre janeiro de 2022 e dezembro de 2024, houve um crescimento de 20,6% no total de cadastrados, com destaque para a faixa etária acima de 60 anos, que registrou um aumento de 36,3% no mesmo período. Ressalta-se, porém, que o número total de pessoas cadastradas em dezembro de 2024 atingiu 1.797.037, representando uma leve redução de 1,5% em comparação com o mesmo mês de 2023.

[169] É importante destacar que nem todos que estão inscritos no CadÚnico são, necessariamente, beneficiários do Programa Bolsa Família ou qualquer outro programa assistencial.

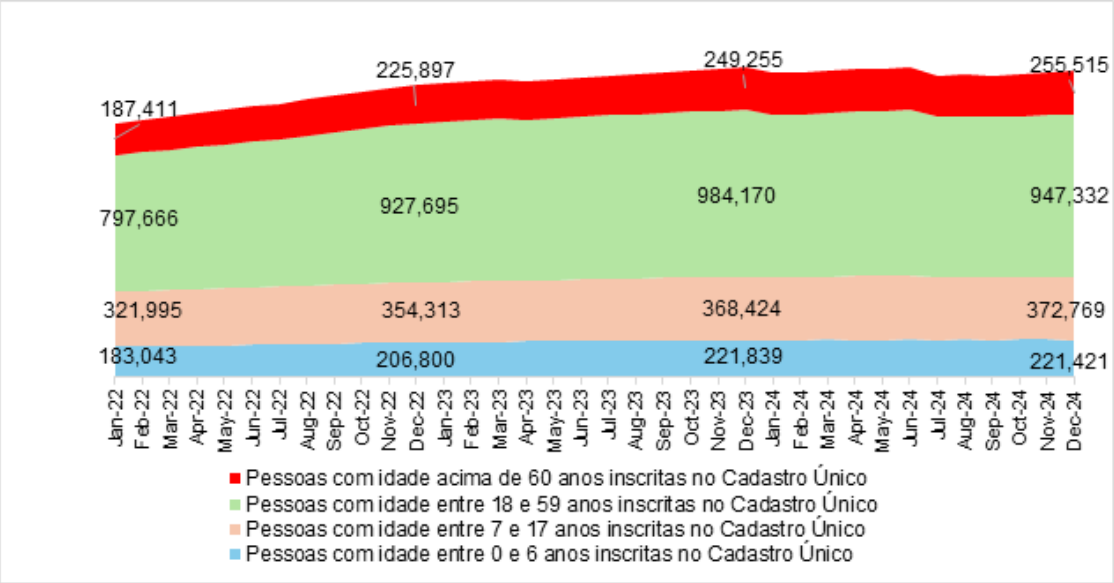


Gráfico 72: Evolução da quantidade de pessoas inscritas no CadÚnico por faixa etária no Espírito Santo de 2022 a 2024.

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Vis Data[170].

Em relação à faixa de renda familiar per capita dos inscritos no CadÚnico, em dezembro de 2024, havia 1.199.486 capixabas (2/3 do total de inscritos) com renda familiar per capita inferior a meio salário-mínimo (Pobreza + Baixa Renda). Assim, houve uma redução de 6,6% em comparação ao ano anterior.

Outro indicador que reflete a vulnerabilidade das famílias cadastradas no CadÚnico é o número de crianças inscritas em situação de trabalho infantil. Em dezembro de 2024, foram registrados 179 casos no estado, um aumento de 31,6% em relação ao ano anterior. Esse crescimento vai na contramão da meta estabelecida pelo PEAS 2024-2027, que prevê a redução dos índices de trabalho infantil em até 50%.

Vale destacar, ainda, que o estado ocupou a 25ª posição no ranking de competitividade dos estados do Centro de Liderança Pública (CLP) de 2024 no indicador de Trabalho Infantil. Esse foi o seu pior desempenho no eixo "Sustentabilidade Social", que, por sua vez, ficou na 7ª posição no referido eixo[171].

[170] Vis Data é o sistema de gerenciamento e visualização dos diversos programas, ações e serviços do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Os dados estão disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em 20 fev. 2025.
[171] Disponível em: <https://rankingdecompetitividade.org.br/sudeste/es/ranking-geral/nota-do-pilar?year=2024>. Acesso em 20 fev. 2025.

Por fim, em relação à insegurança alimentar, o relatório mais recente disponível[172], publicado pelo IJSN com base nos dados da PNAD Contínua do 4º trimestre de 2023, revela que o estado reduziu a insegurança alimentar nos domicílios, aumentando a segurança alimentar[173] de 69,3% para 79,2%. O estado superou a média nacional foi de 72,4% e alcançou na 5ª melhor posição do país.

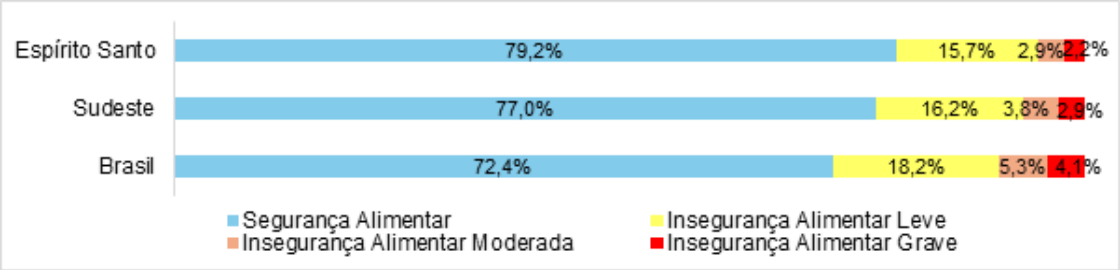


Gráfico 73: Distribuição percentual da segurança alimentar e dos níveis de insegurança alimentar nos municípios capixabas em 2023.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do estudo de Segurança Alimentar do IJSN.

c) Indicadores da atuação da assistência social no estado

A seguir, apresentam-se importantes indicadores da atuação governamental na assistência social em 2023 e 2024.

Tabela 35 - Indicadores da atuação estatal na assistência social

Indicador	2023	2024
Percentual que constituíram o Comitê Municipal da Primeira Infância	-	25,6%
Percentual que concluíram o Plano Municipal da Primeira Infância	-	10,3%
Percentual de municípios que oferecem Serviços de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, no CREAS ou em domicílio	37,2%	RMA ainda não publicado
Taxa de atualização cadastral (TAC) das famílias com renda per capita mensal de até meio salário-mínimo inscritas no CadÚnico	84,4%	84,9%
Percentual de municípios que oferecem serviços de Proteção Social Básica Domiciliar	23,1%	Censo Suas ainda não publicado
Crianças ou adolescentes (até 15 anos), que ingressaram no PAEFI em situação de trabalho	182	201

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados informados pela Setades.

Apesar de o Plano Estadual pela Primeira Infância (PEPI), de 2022, estabelecer como meta que 48 municípios (61,5%) concluam seus planos municipais, em 2024, apenas

[172] Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/sinteses/ijsn-especial>. Acesso em 20 fev. 2025.
[173] Conforme a Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (Ebia), na situação de Segurança Alimentar os moradores têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade insuficiente. A Insegurança Alimentar, por sua vez, divide-se em Leve, Moderada ou Grave.

oito municípios concluíram seus planos, elevando para um total de quinze planos concluídos (19,2%).

5.2.4.4 Considerações finais

A partir das informações apresentadas, conclui-se que a queda nas despesas assistenciais em 2024 foi influenciada, principalmente, pela redução dos gastos em programas de transferência e reforço de renda (subseção 5.2.4.1). Apesar dos avanços em alguns indicadores sociais e da situação relativamente melhor do que a de outros estados, é fundamental que os gestores estejam atentos para que a referida redução orçamentária não comprometa os esforços no combate à pobreza e à extrema pobreza no estado.

No que tange aos indicadores apresentados (subseção 5.2.4.3), observa-se que uma parcela significativa da sua população do estado está inscrita no CadÚnico, evidenciando uma alta demanda por políticas assistenciais. Além disso, temas como trabalho infantil e a capilarização das políticas da primeira infância para os municípios requerem atenção prioritária do poder público.

Em 2024, ocorreu também a atualização do PEAS, incorporando a atualização do diagnóstico socioterritorial do estado (subseção 5.2.4.2). Trata-se de uma oportunidade para, com base na situação atual, promover avanços nas políticas públicas assistenciais. No entanto, o fato haver algumas metas que não são específicas e quantificadas representa um desafio para a análise e o monitoramento dos resultados, podendo comprometer a efetividade das ações.

Ante o exposto, nos termos do art. 2º, inciso II, alínea "b", da Resolução TC 361/2022, sugere-se:

> DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e aos responsáveis pela Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades), da avaliação realizada pelo TCEES acerca do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024-2027, como forma de ALERTA, chamando atenção para a existência de risco relevante ao cumprimento dos objetivos dessa política estadual, se as metas estabelecidas não forem específicas e mensuráveis.

5.3 Governança (G)

Com o objetivo de avaliar a governança das contratações sob as perspectivas de capacitação e gestão por competências, planejamento das contratações anual e gestão de riscos, no âmbito do Governo do Estado, realizou-se em 2024 fiscalização na modalidade de auditoria operacional (**Proc. TC 7.902/2024-1**)[174].

A fiscalização trabalhou com base em três questões: Q1 - O Governo do Estado promove adequadamente a gestão por competências e a capacitação dos profissionais envolvidos nas contratações públicas? Q2 - O Governo do Estado promove a adequada sistematização da elaboração, consolidação e aprovação do Plano de Contratações Anual (PCA)? e Q3 - O Governo do Estado promove adequadamente o sistema de gestão de riscos nas contratações públicas?

Do exame das questões de auditoria foram constatados três achados, conforme assentado no Relatório de Auditoria 8/2025-3, nos autos do Proc. TC 7.902/2024-1, e sintetizados nas subseções seguintes.

5.3.1 Capacitação e gestão por competências

Achado de auditoria: promoção insuficiente de ações de governança para capacitação e para gestão de pessoas por competências dos profissionais envolvidos em contratações públicas.

Trata-se sobre as políticas de capacitação e de gestão por competências, com enfoque nas inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC – Lei 14.133/2021), avaliando se o Governo do Estado as promove adequadamente.

A capacitação e gestão por competências alinhados potencializam o desenvolvimento e a alocação dos servidores e, por consequência, o atendimento dos objetivos organizacionais.

[174] **Proc. TC 7.902/2024-1 -** Fiscalização – Auditoria Operacional. Relator: conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Processo com relatório técnico e instrução técnica conclusiva, pendente de apreciação pelo TCEES. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 26 maio 2025.

Realizados os exames previstos na fiscalização, constatou-se a promoção insuficiente de ações de governança para capacitação e para gestão de pessoas por competências dos profissionais envolvidos em contratações públicas, conforme consta no tópico 5.1 do Relatório de Auditoria 8/2025-3.

Foram utilizados como critérios a Lei 14.133/2021 que preconiza a Alta Administração como responsável pela governança das contratações; o Decreto Estadual 5.307-R/2023 que apresenta os instrumentos de governança nas contratações, entre os quais a Gestão por Competências; o Decreto Estadual 1.572-R/2005 institui a Política de Capacitação dos Servidores Públicos estaduais; A Lei Complementar Estadual 637/2012, no art. 53, estabelece que o Pilar Desenvolvimento de Pessoas e; o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU).

A partir da requisição de informações e de entrevistas, foram realizadas as análises para conhecer aspectos materiais e procedimentais da ação governamental nos temas da gestão por competência e das capacitações e, mais especificamente, no tema capacitações para a Nova Lei de Licitações e Contratos. Foram analisadas informações a respeito das ações planejadas, executadas e acompanhadas no período 2024-2025, bem como informações acerca da implementação da Política de Capacitação dos Servidores Públicos do Estado do Espírito Santo (Decreto 1.572-R/2005) e do processo de gestão de competências no âmbito estadual. Por final, o achado foi submetido ao gestor, para os comentários que entendesse pertinente.

Identificou-se que a política de capacitação desenhada pela Lei Complementar 637/2012 e pelo Decreto 1.572-R/2005 não aborda especificamente a temática das contratações públicas, entretanto, abraça indiretamente o tema ao apontar como uma das suas finalidades a adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos pelo setor público e, entre as diretrizes, capacitar os servidores em atividades diretamente relacionadas com o alcance dos principais objetivos dos órgãos ou entidades.

Os planos de capacitação apresentados (Plano de Capacitação e Desenvolvimento Profissional 2022-2025 e o Plano Anual de Capacitação 2024 da Escola de Serviço Público do Espírito Santo – Esesp) não apresentam ações específicas para a área de contratações na temática da NLLC, tendo como referência os anos de 2024 e 2025.

Detectou-se ainda a falta de alinhamento entre Relatório de Execução e Plano Anual de Capacitação apresentados, que não mostram linhas de entrelaçamento entre planejamento e execução. Também, no relatório de execução, há pouco enfoque na temática da NLLC.

Em relação às necessidades de capacitação, estas não foram sintetizadas/compiladas em um normativo interno ou documento equivalente que formalizasse as diretrizes estabelecidas para fomentar que gestores e colaboradores realizassem capacitações e treinamentos específicos da área de contratações, o que poderia incrementar ações de capacitação e seu direcionamento para áreas específicas, apoiando a implementação/execução do plano de capacitação.

Propôs-se então a adoção de metodologia estruturada, ferramentas e procedimentos padronizados para levantamento das necessidades de capacitação e implementação dos instrumentos da Política de Capacitação (art. 4º do Decreto 1.572-R/2005), considerando também a temática da NLLC. O início desta ação deve ser comunicado ao TCEES até 60 dias após a publicação da decisão desta Corte de Contas.

Quanto aos sistemas de acompanhamento existentes, identificou-se que não contam com as funcionalidades tal qual preconizadas no inciso III do art. 4º do Decreto 1572-R/2005, que descreve um sistema que tem como fonte de dados o Relatório de Execução e a funcionalidade de contemplar um conjunto de indicadores.

No que se refere à capacitação dos profissionais que atuam em contratações, constatou-se que não existem instrumentos para aferir a eficiência das ações que culminaram na execução de 4.791 capacitações na temática da Nova Lei de Licitações e Contratos, tampouco o nível de eficácia em relação ao desempenho das funções essenciais à execução da nova Lei e o grau de efetividade da política de capacitação.

O que se conseguiu apurar com as informações apresentadas é que cerca de 58% dos servidores da área de contratação do Estado participaram de ao menos uma das principais capacitações ofertadas na temática da NLLC no ano de 2024.

Nessa perspectiva, foi proposto o desenvolvimento ou aquisição de um sistema informatizado de acompanhamento e informações gerenciais, que reúna dados de capacitação de todos os órgãos e entidades. Um sistema que contemple indicadores e metas, e permita a avaliação permanente da Política de Capacitação, a publicidade das ações e os resultados dela decorrentes (§ 3º do art. 4º do Decreto Estadual1.572-R/2005). A publicação do edital para contratação da empresa de desenvolvimento está prevista para primeiro trimestre de 2025, e deve ser comunicada ao TCEES até 30 dias após a sua publicação.

Na entrevista com os representantes da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Seger), foi esclarecido “que atualmente o Conselho Gestor previsto no Decreto 1572-R/2005 não está constituído”. Propôs-se então a constituição do referido conselho, previsto no art. 6º do Decreto Estadual 1.572-R/2005. O início desta ação deve ser comunicado ao TCEES até dezembro de 2025.

A respeito da gestão de pessoas por competências no âmbito estadual, identificou-se que o Estado ainda não a promove, encontrando-se em fase de contratação de consultoria especializada. Foi sugerido à Seger, comunicar a essa Corte de Contas o início dos estudos até dezembro de 2025.

Entre as principais causas para o achado, entendeu-se a ausência de um sistema de acompanhamento e informações gerenciais que possibilite o monitoramento e a avaliação da eficácia das capacitações, bem como a ausência de base de dados estruturados para a elaboração dos Planos de Capacitação e Relatórios de Execução, disponível para todos os órgãos e entidades, e escolas de governo, além da ausência de metas e indicadores quanto aos resultados a serem alcançados na área de contratações.

Como principais efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada entendeu-se a impossibilidade de aplicação dos mecanismos necessários à governança pública que possibilitem à liderança avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das capacitações e a dificuldade de aferição da eficiência na aplicação de recursos públicos com capacitações que agregam para a gestão por competências.

5.3.2 Planejamento de contratações anual

Achado de auditoria: Promoção insuficiente da sistematização da elaboração, consolidação e aprovação do plano de contratações anual (PCA).

A partir do Planejamento de Contratações Anual, por meio do instrumento de governança Plano de Contratações Anual (PCA), é possível garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, subsidiar a elaboração da lei orçamentária e promover a racionalização das contratações públicas.

Realizados os exames previstos na fiscalização, constatou-se a promoção insuficiente da sistematização da elaboração, consolidação e aprovação do PCA, conforme consta no tópico 6.1 do Relatório de Auditoria 008/2025-3 e apresentado a seguir.

Foram utilizados como critérios a Lei 14.133/2021 que preconiza a Alta Administração como responsável pela governança das contratações; o Decreto Estadual 5.307-R/2023 que apresenta os instrumentos de governança nas contratações, entre os quais o PCA; o Decreto Estadual 5.353-R/2024 que dispõe sobre as regras de transição para a aplicação da Lei 14.133/2021; Portaria Conjunta SEP/SEGER/SEG 008-R/2023 que institui o Grupo de Trabalho (GT) com membros das Secretarias Estaduais de Gestão e Recursos Humanos (Seger), de Economia e Planejamento (SEP) e do Governo (SEG)[175] com objetivo de implantar gradualmente o PCA; a Portaria Conjunta SEP/SEGER/SEG 011-R/2024 que possibilita a elaboração do plano para 2025 em formato simplificado e; o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU).

A partir da requisição de informações e de entrevistas à SEP, SEGER e SEG, foram realizadas análises sobre os PCAs publicados para 2025, o modelo de PCA para 2026, o Sistema Administrativo Digital do ES (Siades) que contempla módulo para elaboração do PCA, a implantação das Centrais de Contratação, o monitoramento da implementação pela Alta Administração, a visão global do Plano Anual de Contratações Estadual e o Acompanhamento da elaboração do PCA.

[175] A constituição do GT foi alterada por meio de portarias conjuntas SEP/SEGER/SEG. A última atualização dos membros ocorreu em junho de 2024 pela Portaria Conjunta SEP/SEGER/SEG 010-R/2024.

Foi identificado descumprimento de requisitos mínimos nos PCAs publicados para 2025, o que permitiu concluir que não houve efetividade como instrumento de governança para garantir o alinhamento das contratações aos objetivos estratégicos da organização, racionalizar as contratações e subsidiar as leis orçamentárias.

Para o PCA 2026, foi informado que será mantido o modelo simplificado similar ao de 2025. Até a finalização da etapa de execução desta auditoria, a regulamentação, o modelo e as orientações para elaboração do PCA 2026 não estavam publicados.

Sugeriu-se a elaboração do PCA para 2027 no modelo completo, conforme determina o Decreto Estadual 5.307-R/2023. A publicação do regramento sobre o modelo do PCA 2027 deve ser comunicada ao TCEES até dezembro de 2025.

Foi verificado que o módulo de PCA do sistema Siades em implantação não prevê, inicialmente, mecanismos automáticos e/ou integrados a outros sistemas para subsidiar elaboração da LOA, alinhamento ao planejamento estratégico, padronização e agregação de objetos (demandas). Também foi enfatizado que não há previsão de elaboração de um Plano Anual de Contratações Estadual que conjugue os PCAs de todas as UGs (visão global estadual).

Propôs-se que seja avaliada a viabilidade de customização do Siades em relação a estes itens e que seja realizada customização para gerar painel do PCA unificado estadual que possibilite a visão geral de todos os planejamentos. O início destas ações deve ser comunicado ao TCEES até janeiro de 2026.

Foi verificada morosidade na implantação das Centrais de Contratações, temática diretamente relacionada à racionalização das contratações, um dos objetivos do PCA. Sugeriu-se o acompanhamento pela Seger da elaboração do fluxo de trabalho e dos processos das Centrais para viabilizar sua implantação, inclusive no Siades. O início desta ação deve ser comunicado ao TCEES até dezembro de 2025.

Foi identificada lacuna no gerenciamento das ações do GT na implementação progressiva do PCA. Verificou-se a inexistência de acompanhamento periódico e sistemático pela Alta Administração (Secretários e Subsecretários).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

Propôs-se a utilização de ferramentas de gerenciamento para condução dos trabalhos do GT e a implementação de mecanismos e práticas de governança pela Alta Administração para avaliar, direcionar e monitorar as ações a cargo do GT. O início destas ações deve ser comunicado ao TCEES até 60 dias após a publicação da decisão desta Corte de Contas.

Foi destacado que não há no âmbito do Poder Executivo estadual uma normativa que defina atribuição centralizada para monitoramento, sendo de responsabilidade de cada UG definir o setor responsável pelo monitoramento. Observou-se que há lacuna de alocação de competência na estrutura atual para acompanhamento da elaboração do PCA, sobretudo nesse momento de implementação gradual.

Propôs-se definição de instância de governança externa às Unidades Gestoras com competência para monitoramento da elaboração do PCA durante sua implementação, até o atingimento do grau de maturidade das UGs, podendo ser substituída por medida delineada em conjunto à Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), que promova a qualidade e o atendimento aos requisitos obrigatórios de elaboração e publicação do PCA. O início desta ação deve ser comunicado ao TCEES até 60 dias após a publicação da decisão desta Corte.

Perante o exposto, as propostas de encaminhamento visam adequar a estrutura de governança responsável pela implementação do planejamento das contratações anual.

5.3.3 Gestão de riscos nas contratações públicas

Achado de auditoria: Ausência de promoção adequada do sistema de gestão de riscos nas contratações públicas.

A gestão de risco nas contratações públicas é um componente essencial para a eficiência e economicidade na administração dos recursos públicos, sendo imprescindível que as entidades públicas adotem práticas robustas de identificação, avaliação e mitigação de riscos com o fito em se buscar as melhores soluções para as demandas das aquisições públicas.

Nesse sentido, conforme previsto no parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133/2021, cabe à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações e o

dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos.

Com esse espeque, o presente tópico discorre sobre a investigação da terceira questão da auditoria operacional da avaliação da governança pública do Estado, que busca responder se o Governo Estadual promove adequadamente o sistema de gestão de riscos nas suas contratações públicas.

Assim, em um primeiro momento foram identificados e analisados os normativos que definem a estrutura do sistema de controle interno do Estado, a governança das contratações públicas no âmbito estadual, instituem o planejamento anual de contratações e adotam o modelo das três linhas de defesa do *Institute of Internal Auditors – IIA.*

O modelo adotado pelo Estado estabelece que a primeira linha de defesa fica a cargo dos controles, sistemas, checagens e rotinas a serem observados pelos servidores e agentes que atuam diretamente nos processos, a segunda linha é composta pelas Unidades Executoras de Controle Interno (UECIs), que seriam responsáveis pela supervisão, monitoramento e assessoramento na gestão dos riscos, cabendo à Secont o papel previsto para a terceira linha, enquanto auditoria interna e órgão central do controle interno, atuando na avaliação e supervisão da atuação da primeira e da segunda linha.

Realizados os exames previstos na fiscalização em comento foi constatado que existe uma ausência de promoção adequada do sistema de gestão de riscos nas contratações públicas, conforme consta no tópico 7.1 do Relatório de Auditoria 008/2025-3 compendiado nos parágrafos a seguir.

A primeira situação encontrada que merece destaque foi a constatação de que existem Coordenadores de UECIs que não são servidores efetivos estaduais, fato que contraria o previsto no parágrafo primeiro do art. 4º do Decreto 4.131-R/2017.

Nesse aspecto, diante das informações prestadas pela Secont e confirmadas por meio de consulta ao portal da transparência do Estado, constatou-se que dentre os 70 (setenta) coordenadores das UECIs 8 (oito) não são servidores efetivos do Estado.

Cabe ressaltar que a exigência do preenchimento da coordenação da UECI por servidor efetivo previsto na norma estadual vem ao encontro da necessária independência requerida para o correto desempenho das atividades de controle interno e sua não observação contribui para o enfraquecimento do sistema de controle.

Foi recomendado o aprimoramento dos mecanismos de controle quanto à composição das UECIs e que fosse demandado às unidades gestoras a correção das falhas na composição das UECIs, cobrando e monitorando os ajustes necessários. Foi apresentado pela Secont o prazo de abril de 2025 para essa medida, o início desta ação deve ser comunicado ao TCEES até 30 dias após a publicação da decisão desta Corte de Contas.

Uma outra análise foi no sentido de checar se cada uma das três linhas de defesa estaria cumprindo seu papel, em especial quanto ao previsto na resolução do Conselho do Controle e da Transparência (Consect) – Resolução Consect 002/2024. Nesse sentido foi solicitado junto a Seger e a Secont, a primeira por sua relevância nas contratações do Estado e a segunda por ser a Secretaria responsável pelo fomento da gestão de risco, exemplos de gerenciamento de riscos efetivamente realizados nos âmbitos de suas contratações.

Desse exame constatou-se que no âmbito da Secont o mapeamento de risco ainda se encontra de forma incipiente, uma vez foram apresentados mapeamentos com a identificação de apenas 2 riscos, número que sequer abrangem todas as fases da contratação.

Em ambas as secretarias foi verificado que os mapeamentos de riscos se encontram registrado apenas nos estudos técnicos preliminares constantes dos processos de contratações, não são objeto de críticas ou acompanhamento por nenhuma outra instância do sistema de controle interno, ficando restritos apenas aos executores das contratações. Em suma, finalizado o objetivo dos processos as informações geradas nos mapeamentos são arquivadas junto com os processos nos quais estão inseridos, concluindo-se que atualmente não existe o efetivo gerenciamento dos riscos identificados nos mapeamentos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

Foi sugerido a implementação de medidas para que o mapeamento de riscos nas contratações possa ser mais bem concretizado na prática, e para que os riscos identificados sejam efetivamente gerenciados. Foi apresentado pela Secont o prazo de outubro de 2026 para implementação. Assim, devem ser comunicados ao TCEES, o início e o fim desta ação

Por certo, contribui para essa realidade o fato de que até o momento as UECIs, segunda linha de defesa, não participam do processo de gerenciamento de riscos, uma vez que não tiveram sequer sua atuação definida quanto à essa rotina pela Secont, fato que contraria o que propõe o modelo das três linhas do *IIA* previsto no art. 169 da Lei 14.133/2021 e formalmente adotado pelo Governo Estadual conforme o art. 2º da Resolução Consect 002/2024.

Foi recomendada a definição e disseminação de como será na prática a atuação das Unidades Executoras de Controle Interno no processo de gestão de risco das contratações para que seja observado de uma forma mais completa o modelo das três linhas de defesa adotados pelo Governo Estadual. Foi apresentado pela Secont o prazo de outubro de 2026 para implementação. Assim, devem ser comunicados ao TCEES, o início e o fim desta ação

Outra oportunidade de melhoria detectada foi a falta de adoção de um sistema de tecnologia da informação para dar suporte à gestão de riscos em atenção ao previsto no art. 169 da NLLC e ao disposto no inciso IV do art. 7º da Portaria Secont 006-R/2024, que previu como um dos princípios que devem guiar as atividades de gerenciamento de riscos a utilização de um adequado suporte de tecnologia da informação para apoiar os processos de mapeamento de riscos.

Quanto a atuação da terceira linha de defesa, foi constatado que a Secont não realizou ações de controle específicas voltadas à avaliação da gestão e o assessoramento da alta administração sobre a adequação e a eficácia da governança e do gerenciamento de riscos, previsto como sua atribuição no inciso I do art. 14 da Resolução Consect 002/2024.

A ausência de avaliação mencionada impossibilita averiguar se as diretrizes estipuladas pela governança quanto à gestão de riscos estão adequadas. Essa falha implica na ausência de uma informação primordial que deveria ser ofertada à alta

administração, comprometendo, nesse aspecto em específico, a capacidade de monitoramento da atuação da gestão por parte da governança e ainda a avaliação da efetividade da estratégia por ela proposta quanto à gestão de riscos.

Foi sugerido que a Secont adote uma estratégia, enquanto Auditoria Interna, para que sejam incluídas na sua programação ações de controle que tratem da avaliação objetiva da gestão e do assessoramento da Alta Administração sobre a adequação e a eficácia da governança e do gerenciamento de riscos. Foi apresentado pela Secont o prazo de outubro de 2026 para implementação. Assim, devem ser comunicados ao TCEES, o início e o fim desta ação

Ademais, em que pese as falhas apresentadas serem primordialmente no âmbito da gestão, os fatos relatados demonstram também uma deficiência no monitoramento a cargo da governança pública, mormente frente a inércia da alta administração quanto a ausência de informações que deveriam tê-la como cliente principal e a realidade apresentada atualmente quanto ao sistema de gestão de risco do Estado.

5.3.4 Considerações finais

A auditoria revela que, passados quatro anos da vigência da Lei 14.133/2021, a implementação dos processos e estruturas de governança pela Alta Administração do Poder Executivo Estadual ainda está incipiente e precisa ser aprimorada em todos os processos investigados.

No que se refere a capacitação dos profissionais que atuam em contratações, constatou-se que não existem instrumentos para aferir a eficiência das ações de capacitação na temática da Lei 14.133/2021, tampouco o nível de eficácia em relação ao desempenho das funções essenciais à execução da nova Lei e o grau de efetividade da política de capacitação. A respeito da gestão de pessoas por competências no âmbito estadual, identificou-se que o Estado ainda não a promove, encontrando-se em fase de contratação de consultoria especializada.

Acerca da implantação da sistematização do planejamento de contratações anual, identificou-se que os processos de trabalhos e as instâncias internas de governança não são suficientes para garantir o alcance dos objetivos do PCA. Constatou-se falta de atuação sistemática da Alta Administração no acompanhamento das atividades a

cargo do Grupo de Trabalho responsável pela implementação deste planejamento anual e deficiência na forma do gerenciamento das ações a serem realizadas por ele. Além disso, constatou-se a inexistência de uma instância de governança externa às unidades gestoras com competência para monitoramento da elaboração do PCA considerada necessária para evolução gradual da sistematização.

Por fim, sobre a gestão de riscos das contratações, constatou-se que a identificação de riscos é incipiente e não há acompanhamento das medidas sugeridas para a mitigação. Além disso, há ausência de atuação, no processo de gerenciamento de riscos, da 2ª linha de defesa e, até mesmo indefinição do seu papel no processo. Constatou-se também falha no monitoramento necessário para a avaliação da adequação das diretrizes propostas no âmbito da Governança e que a Secont não realizou qualquer ação de controle no sentido de avaliar a gestão e o assessoramento da Alta Administração sobre a adequação e a eficácia da governança e do gerenciamento de riscos.

Diante o exposto, as propostas de encaminhamento da citada auditoria operacional visam o desenvolvimento profissional dos servidores públicos estaduais alinhado às necessidades institucionais essenciais à execução da NLLC; adequação da estrutura de governança responsável pela implementação do planejamento das contratações anual; melhoria no mapeamento e na gestão de riscos, a fim de promover governança mais eficiente e eficaz nas contratações.

Nesse sentido, sugere-se:

DAR CIÊNCIA ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pela Seger, SEG e Secont, das ocorrências registradas nos autos TC 7.902/2024-1, reproduzidas nesta instrução de forma resumida, acerca da avaliação sobre governança das contratações públicas, como forma de ALERTA, chamando atenção para a necessidade de: *aferir a eficácia das ações de capacitação formativas realizadas; implementar política de gestão por competência; uma atuação sistemática da Alta Administração para promover a efetiva implantação e monitoramento do Plano de Contratação Anual; implementação da gestão de riscos, em sua governança e acompanhamento das ações mitigadoras.*

6. CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno estadual, conforme dispõe o art. 3º da Lei 9.938, de 22 de novembro de 2012, 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.

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

A Secont, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo estadual, foi criada pela Lei Complementar 3.932, de 14 de maio de 1987, inicialmente sob a denominação de Auditoria Geral do Estado, segundo disciplina a Lei Complementar Estadual 856/2017, em seu art. 1º[176].

A documentação estabelecida na IN TC 68/2020, encaminhada nos termos previstos pela regulamentação, trouxe aos autos (peça 34) “Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno – RELOCI”, com informações de que foram identificadas algumas inadequações ou inconsistências descritas ao longo do trabalho que podem influenciar ou exigir análises complementares por parte dos órgãos de controle externo. Na sequência, no mesmo documento, embora o controle interno não emita um parecer conclusivo contendo todos os elementos indicados no ato normativo do TCEES que regulamenta a composição e remessa das Contas Anuais (IN TC 68/2020)[177], se manifesta no sentido de que a prestação de contas anual do governador do Estado do Espírito Santo, relativo ao exercício de 2024,

[176] 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.
[177] RELOCI, conforme dispõe o Anexo II, da IN TC 68/2020: Relatório e parecer conclusivo emitido pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II desta Instrução Normativa (Art. 72, §2º, da LC Estadual 621/2012 c/c art. 105, §4º da Resolução TC 261/2013, e c/c artigo 4º da Resolução TC 227/2011). Conclusão apresentada no modelo sugerido: “Em nossa opinião, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados, elencados no item 1 desta manifestação, a referida prestação de contas se encontra [regular / regular com ressalva, / irregular]. “

encontra-se em condições de ser apreciada pelo TCEES. Conclusão semelhante é assentada no documento intitulado “Parecer do Controle Interno” assinado pelo Secretário de Estado de Controle Interno (peça 35).

7. MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO

Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Em consulta ao sistema de controle de monitoramento das deliberações deste TCEES, não foram identificadas decisões remanescentes passíveis de monitoramento relativas às contas do governador do estado no exercício de 2024[178].

Contudo, dada a relevância, embora não passíveis de monitoramento, as recomendações registradas no **Parecer Prévio 72/2024-3**, PCA 2023 (Proc. TC 3.441/2024-1), foram analisadas nestes autos:

Item 1.2.1 - Recomendação à Sefaz para promover ajustes metodológicos nas provisões matemáticas previdenciárias (passivo atuarial), caso utilizado regime financeiro de repartição de capitais de cobertura para mensuração do plano de benefícios não programáveis. A recomendação foi atendida, com ajustes metodológicos realizados em 2024, conforme a NBC TSP 15, detalhado na subseção 3.6.4 e no **Apêndice 78/2025-9** (peça 79), destes autos.

Item 1.2.2 - Recomendação à Seger para regularizar os registros contábeis de bens imóveis cedidos a terceiros. A recomendação foi atendida, com ajustes feitos ao longo de 2024, conforme detalhado na seção 6 do Relatório de Auditoria 28/2024-2 (Proc. TC 7.857/2024-9).

Item 1.2.3 - Recomendação às entidades (SEAG, SEMOBI, SETUR, SEJUS, PCES e DER-ES) para reconhecer contábil e patrimonialmente os imóveis concluídos, seguindo as normas contábeis estabelecidas pela Sefaz, especialmente o Manual de

[178] 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.

Contabilidade de Orientações Contábeis e Procedimentos Operacionais do Sigefes – MCONT e às Normas de Procedimento de Controle SCO 018 e 020. Essa recomendação foi atendida, com ações de regularização realizadas em 2024, resultando em uma redução de cerca de 91% no valor de imóveis classificados como "obras em andamento" em 2023, conforme detalhado na seção 6 do Relatório de Auditoria 28/2024-2 (Proc. TC 7.857/2024-9.

Item 1.2.4 – Recomendação ao Governo, IPAJM, SEP e Sefaz para avaliar a criação do Fundo para Oscilação de Riscos, aplicável ao Fundo Financeiro e ao Fundo de Proteção Social dos Militares, visando manter a estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir sua solvência. A recomendação não foi atendida. A análise destaca que os riscos atuariais permanecem e a criação do Fundo é uma alternativa importante para a prevenção de riscos. Recomendação reiterada nestes autos subseção 3.6.1.

8. CONCLUSÃO

Os autos tratam da análise das contas prestadas pelo Governador do Estado do Espírito Santo referente ao exercício de 2024, o Excelentíssimo Senhor José Renato Casagrande, conforme a competência do TCEES de exercer o controle externo das contas do chefe do Poder Executivo estadual prevista no art. 71, I, e art. 75 da CF/1988; art. 71, I, da CE; art. 1º, II, da LC Estadual 621/2012; e art. 1º, II, do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261/2013.

De acordo com a Análise Inicial de Conformidade 2/2025-6 (peça 68), a prestação de contas realizada pelo governador à Assembleia Legislativa e encaminhada ao Tribunal de Contas em 14/05/2025 (Protocolo TC 7.536/2025-1), atende os requisitos legais e regulamentares quanto a sua formalização e abrange todo o exercício financeiro de 2024, contemplando o Balanço Geral do Estado e demais documentos e informações exigidos na IN TC 68/2020, inclusive relatório e parecer conclusivo do órgão de controle interno estadual.

A análise estruturada em seções apresentou de forma circunstanciada os seguintes temas: visão geral do Espírito Santo, com perfil socioeconômico, formação econômica e estrutura administrativa do Estado (seção 1); conjuntura econômica e fiscal em 2024 (seção 2); conformidade da execução orçamentária e financeira abrangendo os

instrumentos de planejamento orçamentário, gestão orçamentária, financeira, fiscal e limites constitucionais, bem como, receita pública, gestão previdenciária e riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (seção 3); análise do Balanço Geral do Estado (seção 4); resultado da atuação governamental sob os aspectos da ESG, abrangendo as políticas públicas estaduais com foco em sustentabilidade ambiental, responsabilidade social (educação, saúde, segurança pública e assistência social) e governança das contratações (seção 5); controle interno (seção 6); e por fim, monitoramento das deliberações do Plenário (seção 7).

A seguir, os principais resultados apresentados:

✓ *CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL (seção 2)*

O PIB do Espírito Santo cresceu +2,6% (PIB nominal de R$ 206,2 bilhões) em 2024 (Brasil: +3,4%), resultado menor que o observado em 2023 para o ES (+4,8%). A alta de preços do estado medida pelo IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu +4,26% no acumulado de 2024, abaixo do observado para o Brasil (+4,83%). A taxa de desocupação no Espírito Santo foi de 5,7% em 2023 para 3,9% em 2024 (-1,8 p.p.), sendo o menor resultado observado desde o início da série histórica (2012). As exportações capixabas apresentaram variação de +12,55%, na comparação entre o acumulado de 2023 e 2024, enquanto as importações aumentaram em +41,61%, no mesmo período. O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, responsável por 28% do valor das exportações em 2024. A produção de petróleo e gás tem decrescido no Espírito Santo após atingir um pico em 2016. Em 2023, houve um aumento, mas manteve num patamar diminuto, situando-se abaixo da produção do ano de 2010. Em 2024 (65,1 mBoe), houve queda na produção em relação a 2023. A política fiscal (receitas e despesas) do Estado do Espírito Santo manteve-se equilibrada em 2024.

✓ *CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (seção 3)*

- **Instrumentos de planejamento orçamentário:** nessa avaliação que abrange os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), observou-se dentre outras coisas que dos 46 programas e respectivas ações que integram o PPA, foram priorizados 21 no exercício sob análise. O total empenhado e liquidado (execução) dos programas definidos como prioritários representou na média entre os 21

programas, 84,23% da despesa autorizada. Individualmente, observou-se que 13 programas tiveram o montante de despesa liquidada entre 60 e 84% da dotação atualizada, abaixo de 85% (subseção 3.1).

- **Gestão orçamentária:** a **receita** total realizada alcançou o montante de R$ 29,2 bilhões, representando 105,77% da previsão atualizada (subseção 3.2.1.1). **Despesa** – a LOA para 2024, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em R$ 24,9 bilhões, incluindo a Reserva do RPPS de R$ 595,1 milhões e a Reserva de Contingência de R$ 505 milhões. Alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para R$ 31,1 bilhões, representando um aumento de 24,90%, no valor de R$ 6,2 bilhões, sendo R$ 6,1 bilhões de créditos suplementares e R$ 69,1 milhões de créditos especiais (subseção 3.2.1.2). **Despesa executada** - alcançou R$ 28,3 bilhões, representando 92,79% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS). As funções de governo com maiores percentuais de execução no ano, foram: Saúde 18,36%, Previdência Social 16,47%, Educação 12,77%, Encargos Especiais 9,47%, Segurança Pública 9,19%, Transportes 7,72% e judiciária 5,17% (subseção 3.2.1.3). Constatou-se utilização de recursos de **royalties de petróleo** em despesas relacionadas ao quadro permanente de pessoal, com diárias e passagens de servidores, que são vedadas pela Lei 7.990/89, art. 8º, acarretando registro de alerta à Agerh e ao FUNPDEC, para a recomposição da conta, em R$ 553,7 mil (subseção 3.2.1.4). **Precatórios** - 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 dois de abril, na forma do artigo 100 da CF/1988. A dotação inicial de R$ 216,7 milhões, foi alterada durante o ano para R$ 202,8 milhões, tendo sido empenhados no ano R$ 187,5 milhões (subseção 3.2.1.7). **Resultado orçamentário** - o Estado alcançou superávit na execução orçamentária consolidada de R$ 882,97 milhões, em razão do superávit de R$ 887,62 milhões pertinente ao Fundo Previdenciário do RPPS. Com a exclusão do superávit apresentado pelo Fundo Previdenciário, o resultado torna-se deficitário em R$ 4,65 milhões. Valor, no entanto, absorvido por superávit financeiro de exercícios anteriores (subseção 3.2.1.8).

- **Gestão financeira**: o saldo da rubrica caixa e equivalentes de caixa totalizou R$ 10,31 bilhões, o que representa, em valores nominais, um acréscimo de 8,16% em relação ao exercício anterior. Em contrapartida, o saldo da dívida flutuante perfez R$ 3,08 bilhões, 13,92% maior do que o saldo do exercício anterior. **Restos a pagar** – a inscrição no exercício atingiu R$ 2,19 bilhões, valor este 9,77% maior quando comparado com o exercício anterior, em valores nominais (subseção 3.3). **Resultado financeiro** – o Estado apresentou R$ 15,09 bilhões de *superávit* financeiro, sendo R$ 7,48 bilhões relativo ao resultado previdenciário (subseção 3.3.1).

- **Gestão fiscal e limites constitucionais**: o Estado encontra-se enquadrado nos parâmetros fiscais, no que diz respeito a formalidades, limites e metas, bem como, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros. **Aplicação em educação** – aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino R$ 5,44 bilhões, valor equivalente a 25,72% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cumprindo o limite constitucional mínimo de 25%. Destinou R$ 1,43 bilhões ao pagamento de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, valor equivalente a 75,06% das receitas provenientes do Fundeb, cumprindo o limite constitucional mínimo de 70%. Em relação ao Fundeb, aplicou R$ 1,79 bilhão em 2024, cerca de 93,29% das receitas do Fundo. Deixando para serem aplicados no primeiro quadrimestre de 2025, R$ 128,83 milhões, cerca de 6,71% do total do Fundo, portanto, dentro do limite legal permitido de 10% previsto na Lei 14.113/2020 (subseção 3.4.2). **Aplicação em saúde** – aplicou R$ 3,26 bilhões, cerca de 15,43% dos recursos provenientes da receita de impostos, compreendida as transferências constitucionais, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cumprindo o limite constitucional mínimo de 12%. **Despesa com pessoal** – a despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu R$ 9,45 milhões, valor equivalente a 36,05% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 49% previsto na LRF. De igual modo, cumpriu o limite legal de 60% da RCL, previsto na LRF, para as despesas total com pessoal consolidada do Ente (subseção 3.4.5).

- **Receita pública:** neste caso avaliou-se especialmente a transparência e a conformidade dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias de receitas, bem como o cumprimento dos requisitos legais para concessão ou renovação de incentivos fiscais. A análise identificou: *não conformidades legais, nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício; falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA); falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas; e falhas na transparência referente às ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita*. Tais ocorrências resultaram em propostas de encaminhamento como determinação e recomendação, levadas a efeito no Proc. TC 2.032/2025-6, com o registro de ciência a título de ALERTA, nestes autos, ao chefe do Poder Executivo estadual (subseção 3.5.2).

- **Gestão previdenciária:** o destaque ficou por conta do **Fundo de Proteção Social dos Militares.** A despesa com benefícios aumentou 7,5% em 2024 (valores atualizados), exigindo um aporte do Tesouro estadual de R$ 1,09 bilhão (R$ 108,77 milhões a mais que em 2023), além de comprometimento de 4,14% da RCL. O déficit atuarial apurado foi de R$ 16,03 bilhões, aumento equivalente a 8,72% em relação ao ano anterior (valores atualizados). Ressalta-se a recomendação reiterada nestes autos, para criação de Fundo para Oscilação de Riscos. No **Fundo Financeiro**, o aporte de 2024 (R$ 2,54 bilhões) foi 8,46% maior que o ano anterior, comprometendo 9,63% da RCL, assim como decréscimo de R$ 11,22 milhões nas disponibilidades financeiras do Plano. O déficit atuarial projetado foi de R$ 37,84 bilhões, revelando redução de R$ 1,18 bilhão (equivalente a 3,03%) em relação a 2023 (valores atualizados). Os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2024, 13,77% da RCL do Estado; percentual que em 2023 foi de 14,37%. Essa pequena variação se deve ao crescimento de 7,69% nos aportes e 12,38% na RCL, quando comparados os referidos exercícios financeiros. No **Fundo Previdenciário**, em 2024, houve aumento de 6,86% das receitas de contribuições e diminuição de 0,08% das despesas com benefícios, em relação a 2023 (valores atualizados). Com relação ao **ES-Previdência**, as projeções atuariais demonstram tendência de crescimento do déficit financeiro até o ano de 2030, ocasionado pelo Fundo Financeiro. No longo prazo, há previsão de redução de despesas desse Fundo em extinção, embora a projeção atuarial aponte que o

resultado do ES-Previdência se manterá deficitário durante todo o período de 75 anos (2025-2099). Concluindo, a cobertura das insuficiências financeiras ainda é elevada, mas o incremento da RCL amenizou o comprometimento de recursos do Tesouro (subseção 3.6).

- **Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal:** foram identificados os seguintes pontos: dependência da renda do petróleo; preço de commodities internacionais (minério, celulose e café); desempenho do PIB nacional x estadual; precatório da trimestralidade; legislação dos royalties (ADI 4917); elevação do passivo atuarial do Fundo de Proteção Social dos Militares; ausência de Fundo de Oscilação de Riscos Atuariais; rescisão de contratos temporários e reforma tributária desvantajosa (subseção 3.7).

✓ *BALANÇO GERAL DO ESTADO – BGE (seção 4)*

Auditoria realizada no âmbito do Proc. TC 7.857/2024-9, sobre elementos específicos das demonstrações contábeis consolidadas do Estado, identificou distorções relativas à subavaliação de dívida ativa tributária, superavaliação em provisões de riscos fiscais e subavaliação em participações permanentes, que totalizaram R$ 366,07 milhões, ou seja, cerca de 0,57% do total do ativo. As distorções foram consideradas não relevantes o suficiente, individualmente ou em conjunto, e sem efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis a ponto de ensejar modificação de opinião – concluindo por opinião sem ressalva. Vale destacar que ao tomar conhecimento das ocorrências o Estado providenciou os ajustes necessários no primeiro trimestre de 2025 e os divulgou em Notas Explicativas.

✓ *RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL E A AGENDA ESG (seção5)*

Avaliou-se aqui o resultado das políticas públicas estaduais considerando os três eixos que formam a Agenda ESG - *Environmental, Social and Governance*, que correspondem às práticas relativas à sustentabilidade ambiental, responsabilidade social e governança.

- **Sustentabilidade Ambiental (E):** a análise abordou a implantação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), tendo como base a fiscalização realizada no âmbito do Proc. TC 6.764/2024-4. Naqueles autos diversas ocorrências foram

identificadas e trazidas à baila para subsidiar a presente instrução que culminaram em proposta de ciência, na forma de *ALERTA, direcionada ao Governador do Estado, chamando atenção para a necessidade de: revisão e regulamentação da Lei Estadual 9.531/2010; formalização e conclusão dos planos de Descarbonização e de Adaptação, respectivamente; regulamentação de instrumentos como o Registro Público de Emissões e a Comunicação Estadual; criação de uma estrutura de governança robusta; e inclusão da temática climática no planejamento e na execução orçamentária*. A análise ressaltou ainda que para garantir a efetividade da PEMC é essencial incluir os municípios na sua formulação e execução, bem como ampliar a participação social (subseção 5.1).

- **Responsabilidade Social (S):** tratou-se dos resultados das políticas públicas afetas à educação, saúde, segurança e assistência social. Em relação a **políticas públicas de educação**, os indicadores divulgados em 2024 demonstram que a rede estadual apresentou crescimento consistente no ranking nacional do IDEB em 2023, última avaliação, alcançando a 4ª posição nos anos iniciais do EF, 3ª posição nos anos finais do EF e 2ª posição no ensino médio. A taxa de abandono da rede estadual é mais baixa do que a média das redes estaduais do Sudeste e do Brasil em todas as etapas da educação básica. Já as taxas de distorção idade-série nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio da rede estadual são mais altas do que a média do Sudeste. Em relação ao Paebes, considerando a rede estadual, chama atenção o fato de mais da metade dos alunos do 9º ano do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio ter apresentado padrão de desempenho insuficiente em 2024. A avaliação do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), Proc. TC 7.122/2024-6, revelou fragilidades no processo de planejamento, institucionalização e execução do programa que caracterizam risco importante para a garantia da efetividade da política pública, como por exemplo: *(i) a insuficiência de indicadores e metas instituídos; (ii) a ausência de análise da real necessidade e da capacidade de execução financeira dos Conselhos antes da transferência de novos recursos; (iii) a ausência de elementos essenciais, como objeto, finalidade e prazo de execução do gasto, nos Planos de Aplicação; (iv) o baixo percentual médio de execução dos Conselhos em relação ao total repassado; (v) a aplicação efetiva dos recursos transferidos pelo Progefe aos Conselhos não ocorrer no exercício no qual os gastos foram contabilizados no MDE; e (vi) o montante*

vultoso de recursos financeiros nos caixas escolares, resultante de reprogramações sucessivas, demonstram que os recursos transferidos não tem sido efetivamente aplicados em sua totalidade e (vii) a insuficiência de mecanismos de controle, como indicadores e/ou registro da fonte e origem dos recursos, tem prejudicado a gestão do Programa. Destaca-se dentre as constatações a existência de saldo significativo de recursos financeiros acumulados nos Conselhos de Escola, em decorrência de sucessivas reprogramações, que no caso de 2024 para 2025 atingem R$ 554,71 milhões, incluso nesse montante, o repasse do Estado de R$ 291,5 milhões em 26/12/2024, realizado por meio da Portaria 362-R/2024. Essas e outras ocorrências ensejaram diversas propostas de deliberações no Proc. TC 7.122/2024-6, e culminaram, nestes autos, em proposta de ciência na forma de ALERTA, direcionada ao chefe do Poder Executivo estadual, chamando atenção para a necessidade de aperfeiçoamento do Progefe, de forma a assegurar a execução tempestiva, planejada e efetiva dos recursos destinados à educação (subseção 5.2.1). Em relação a **políticas públicas de saúde** foram apresentados e avaliados alguns dos principais indicadores. Assim, verificou-se o atingimento da meta em 2024 para: *permanência hospitalar, cobertura populacional da Estratégia Saúde da Família (ESF), mortalidade materna e letalidade por dengue grave*. Por outro lado, observou-se o não atingimento da meta para os indicadores de proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária, taxa de incidência de sífilis congênita, mortalidade infantil e mortalidade prematura (entre 30 e 69 anos) decorrente das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis, quais sejam: doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas. Todos esses indicadores constam do Planejamento Estratégico do Governo do Estado 2023-2026. Indicadores de mortalidade infantil e de incidência de sífilis congênita, ambos foram objeto de fiscalização e, de modo geral, identificou-se a necessidade de aprimorar e estruturar de forma mais clara os planos voltados à sua melhoria. Na fiscalização, também foram abordadas oportunidades de melhoria para o acompanhamento e comunicação dos indicadores e dos resultados do ODS. Em síntese, foram observadas oportunidades de melhoria para as políticas públicas atinentes à vacinação, à saúde mental, às doenças cardiovasculares e no âmbito das farmácias cidadãs. Além disso, constatou-se que 75% das deliberações pendentes de monitoramento, em fiscalização que tratou sobre regulação de acesso a consultas e exames especializados, não foram cumpridas ou não foram implementadas.

Ocorrências que resultaram em propostas de ciência, na forma de ALERTA, direcionadas ao chefe do Poder Executivo estadual (subseção 5.2.2). Em relação a **políticas públicas de segurança** foram demonstrados e avaliados os investimentos realizados no período, com despesa da ordem de R$ 2,41 bilhões, cerca de 16,2% superior ao exercício anterior. Dentre os programas, destaca-se o "Estado Presente em Defesa da Vida" que corresponde a 77,1% dos recursos alocados no ano. Com relação aos indicadores, foi dado enfoque aos crimes contra a vida, que vem apresentando redução nos últimos anos; crimes contra o patrimônio, o mais praticado no estado em números absolutos; e violência contra as mulheres. Destaca-se também em 2024 o resultado da fiscalização sobre as ações de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas – VCMM, realizada no bojo do processo de fiscalização - Proc. TC 3.548/2024-4, que trouxe a lume alguns pontos de atenção: *fragilidades na governança da política, ausência de capacitação dos atores e falta de campanhas educativas permanentes, inexistência de um diagnóstico regionalizado, além da insuficiência no atendimento a todas as formas de violência.* Em razão dos apontamentos feitos, segue nestes autos, ciência direcionada ao Governador do Estado, como forma ALERTA, chamando atenção para a existência de risco relevante ao cumprimento dos objetivos dessa política estadual, conforme evidenciado na auditoria operacional registrada no Proc. TC 3.548/2024-4 (subseção 5.2.3). Em relação a **políticas públicas de assistência social,** a análise abordou a parte orçamentária da política, que apresentou investimentos da ordem de R$ 184,2 milhões, cerca de 9,4%, menor, em termos nominais, que o do ano anterior. Tratou-se também do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024-2027, e de alguns dos indicadores da política de assistência social, como por exemplo, o de trabalho e renda; pobreza e insegurança alimentar. Observou também que em 2024 ocorreu a atualização do PEAS, incorporando a atualização do diagnóstico socioterritorial do estado. Por outro lado, a análise chama a atenção, para a existência de risco relevante ao cumprimento dos objetivos da política estadual de assistência social, se todas as metas do PEAS 2024-2027 não forem específicas e mensuráveis (subseção 5.2.4).

- **Governança (G):** valendo-se da fiscalização realizada no bojo do Proc. TC 7.902/2024-1, a análise abordou especificamente a governança das contratações sob as perspectivas de capacitação e gestão por competências, planejamento das contratações anual e gestão de riscos, no âmbito do Governo do Estado. Constatou-se naqueles autos de fiscalização: *promoção insuficiente de ações de governança para capacitação e para gestão de pessoas por competências dos profissionais envolvidos em contratações públicas; promoção insuficiente da sistematização da elaboração, consolidação e aprovação do plano de contratações anual (PCA); e ausência de promoção adequada do sistema de gestão de riscos nas contratações públicas.* Ocorrências que resultaram na proposição de ALERTA ao chefe do Poder Executivo estadual, conforme registrado nestes autos (subseção 5.3).

✓ *CONTROLE INTERNO (seção 6)*

Manifestou-se no sentido de que a prestação de contas anual do Governador do Estado do Espírito Santo, relativo ao exercício de 2024, encontra-se em condições de ser apreciada pelo TCEES.

✓ *MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO (seção 7).*

Não foram identificadas decisões remanescentes com prazo fixado para adoção de medidas em 2024. No entanto, observou-se ao longo da análise que as recomendações dispostas nos itens 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3, todas do Parecer Prévio 72/2024-3, PCA 2023 (Proc. TC 3.441/2024-1), foram atendidas em 2024, ficando pendente apenas a recomendação disposta no item 1.2.4, do mesmo Parecer, referente à criação do Fundo para Oscilação de Riscos.

Após o breve relato.

Antes de apresentar a conclusão final sobre as opiniões que fundamentam o Parecer Prévio, é importante destacar a relevância das avaliações de políticas públicas expostas de forma resumida na seção 5, — avaliações estas, em sua maioria, decorrentes de fiscalizações realizadas em processos específicos e autônomos, abordando políticas como meio ambiente, educação, saúde, segurança pública, assistência social e governança pública. Todas, presentes na Agenda ESG.

Embora os resultados das avaliações não tenham modificado a opinião a ser emitida sobre as Contas, evidenciam vulnerabilidades nos processos de planejamento, institucionalização e execução de políticas e programas governamentais, sinalizando pontos críticos passíveis de aperfeiçoamento. Destaca-se, em especial, o Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), que, diante de sucessivas reprogramações de recursos ao longo dos anos, acumula um saldo de R$ 554,71 milhões em caixas escolares.

Essa situação específica resultou no âmbito do Proc. TC 7.122/2024-6, em propositura de determinação para que a Secretaria de Estado da Educação (Sedu), sob a supervisão do Controle Interno, apresente em até 90 dias, Plano de Ação que garanta a execução tempestiva, planejada e efetiva dos recursos transferidos por meio do Programa, reduzindo assim o saldo expressivo de valores disponíveis nos Conselhos de Escola.

Esses e outros registros referentes às políticas públicas, constantes nos autos, embora sejam objeto de processos específicos de ações de controle, **demandam atenção especial do Governador do Estado** e estão sendo encaminhados conforme propostas dispostas na subseção 9.3.

A seguir, apresentam-se as opiniões que embasam o parecer prévio sobre as Contas do Governador do Estado referentes ao exercício de 2024:

i - Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Em decorrência das análises efetuadas acerca da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado referente ao exercício de 2024, observaram-se as não conformidades legais narradas nas subseções 3.2.1.4 e 3.5.3 na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos estaduais, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa ou com ressalva sobre a gestão dos orçamentos do Estado e das demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Assim, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Estado, detalhados na seção 3, conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, especialmente quanto ao que estabelece a LOA.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalva** sobre a execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos estaduais no parecer prévio sobre as Contas do Governador do Estado referentes ao exercício de 2024.

ii – Opinião sobre o Balanço Geral do Estado - BGE

Em relação ao Balanço Geral do Estado, com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas no Relatório de Auditoria 28/2024-2 (Proc. TC 7.857/2024-9) sobre elementos das demonstrações contábeis, detalhados na seção 4, conclui-se que o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Variações Patrimoniais que integram as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo, bem como as correspondentes notas explicativas, exercício findo em 31/12/2024, apresentam adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), com observância às orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 10ª Ed., à Lei 4.320/64 e às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Desse modo, para efeito de fundamentação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual referentes ao exercício de 2024, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalva** sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo.

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso I, da LC Estadual 621/2012 c/c art. 132, inciso I, do RITCEES, propõe-se ao TCEES a emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas** referentes ao exercício de 2024, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande.

9. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

9.1 Parecer prévio pela aprovação das contas anuais

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

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

1. Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

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

2. Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

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

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

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

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sobre a execução dos orçamentos do Estado consta na seção 3, e de forma resumida na subseção 3.8 do relatório técnico, em que se conclui que os achados evidenciados ao longo da análise, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa ou com ressalva sobre a gestão dos orçamentos do Estado.

Por outro lado, há registros de oportunidades de melhoria, inclusive com propostas de recomendação e ciências, essas últimas na forma de ALERTA, descritas nas subseções 9.2 e 9.3 da instrução.

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

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 0D8EB-66071-A64E0

9.2 Recomendação

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

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

9.3 Ciência

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

Quanto à execução orçamentária e financeira.

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

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

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

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

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

inclusive em relação aos limites dos gastos de pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (subseção 3.7).

Quanto à política estadual de mudanças climáticas.

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

Quanto às políticas públicas de educação.

9.3.7 Secretaria de Estado da Educação (Sedu) e Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont) - ciência das ocorrências identificadas no Primeiro Ciclo de Acompanhamento do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar (Progefe), Proc. TC 7.122/2024-6, resumidamente apresentadas nesta instrução, chamando atenção para as propostas de deliberações plenárias registradas naqueles autos, voltadas para o aperfeiçoamento do programa, a fim de garantir a execução tempestiva, planejada e efetiva dos recursos destinados à educação. Em especial as propostas de determinação para: *(i) implementar ações e mecanismos de gestão e controle que fortaleçam a transparência do programa; (ii) criar normas e procedimentos para tratar dos recursos não utilizados pelos Conselhos de Escola, no caso de os recursos reprogramados não serem aplicados até o término do exercício seguinte a sua reprogramação; e (iii) apresentar PLANO DE AÇÃO visando o aperfeiçoamento dos resultados do Progefe, de modo a reduzir o volume de recursos públicos não efetivamente aplicados e disponíveis nos Conselhos de Escola; e (iv) adotar modelo de Plano de Aplicação que possibilite o acompanhamento das ações que serão implementadas, nos*

termos do art. 3º da Portaria 202-R/2024, com o necessário detalhamento das compras e serviços previstos, contendo no mínimo objeto, finalidade e prazo de execução do gasto, em consonância com o Plano de Ação Anual da unidade escolar (subseção 5.2.1.4).

Quanto às políticas públicas de saúde.

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

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

Quanto às políticas públicas de segurança.

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

análise das recomendações constantes da auditoria e eventual adoção de outras medidas que entender cabíveis (subseção 5.2.3.3).

Quanto às políticas públicas de assistência social.

9.3.11 Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades) - ciência da avaliação realizada pelo TCEES acerca do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2024-2027, chamando atenção para a existência de risco relevante ao cumprimento dos objetivos dessa política estadual, se as metas estabelecidas não forem específicas e mensuráveis (subseção 5.2.4.4).

Quanto à governança das contratações públicas.

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

Vitória, 23 de maio de 2025.

(assinado digitalmente)
Adécio de Jesus Santos
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo – NCCONTAS

(assinado digitalmente)
Adriane de Paiva Lima
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Previdência – NPREV

(assinado digitalmente)
Ana Emília Brasiliano Thomaz
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mudanças Climáticas – Nasm

(assinado digitalmente)
Beatriz Augusta Simmer
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

(assinado digitalmente)
César Douglas de Lima Gozzoli
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

(assinado digitalmente)
Fabiano de Oliveira Cruz
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais – NCG

(assinado digitalmente)
Felipe Fonseca Salerno
Auditor de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais – SecexSocial

(assinado digitalmente)
Gustavo Franco Correa Hespanhol
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSAÚDE

(assinado digitalmente)
Jaderval Freire Junior
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

(assinado digitalmente)
Jocilene Correa Vasco
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED

(assinado digitalmente)
José Antonio Gramelich
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS

(assinado digitalmente)
José Carlos Viana Gonçalves
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

assinado digitalmente)
Julia Sasso Alighieri
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação – NEDUC

(assinado digitalmente)
Lygia Maria Sarlo Wilken
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Meio Ambiente, Saneamento e Mudanças Climáticas (Nasm)

(assinado digitalmente)
Marcelo Cassundé de Carvalho
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação – NEDUC

(assinado digitalmente)
Margareth Cardoso Rocha Malheiros
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Previdência – NPREV

(assinado digitalmente)
Mariza de Souza Macedo
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

(assinado digitalmente)
Maytê Cardoso Aguiar
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSAÚDE

(assinado digitalmente)
Miguel Burnier Ulhoa
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Previdência – NPREV

(assinado digitalmente)
Raymar Araujo Belfort
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF

(assinado digitalmente)
Robert Luther Salviato Detoni
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos – NATR

(assinado digitalmente)
Rodrigo Reis Lobo de Rezende
Auditor de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais – SecexSocial

(assinado digitalmente)
Silvia de Cássia Ribeiro Leitao
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS

(assinado digitalmente)
Simone Reinholz Velten
Auditora de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Sociais Ampliadas – NPA

(assinado digitalmente)
Vinicius Bergamini Del Pupo
Auditor de Controle Externo
Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF