



Parecer Prévio 00084/2021-1 - Plenário

Processos: 02739/2021-4, 00756/2021-4, 04099/2020-2

Classificação: Prestação de Contas Anual de Governador

Exercício: 2020

UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Interessado: ERICK CABRAL MUSSO

Responsável: JOSE RENATO CASAGRANDE

Procurador: JASSON HIBNER AMARAL (OAB: 17189-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNADOR DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – EXERCÍCIO DE 2020 –
AUDITORIA FINANCEIRA – BALANÇO GERAL DO
ESTADO – CONFORMIDADES – GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA – GESTÃO FISCAL –
LIMITES CONSTITUCIONAIS – POLÍTICA
PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL – ENFRENTAMENTO À
PANDEMIA – POLÍTICAS PÚBLICAS –
MONITORAMENTOS – PARECER PRÉVIO PELA
APROVAÇÃO – DETERMINAR – RECOMENDAR – DAR
CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da prestação de contas de governador, relativas ao exercício de 2020, de responsabilidade do senhor José Renato Casagrande. As contas prestadas pelo governador à Assembleia Legislativa foram encaminhadas a este Tribunal, em definitivo, em 15/06/2021 (protocolo TC 13.959/2021), cumprindo

os requisitos legais e regulamentares relativos à sua formalização (art. 106, *caput*, do RITCEES), conforme resta consignado nestes autos, por meio da Análise Inicial de Conformidade 1/2021.

O trabalho técnico produzido é decorrente da participação de diversas unidades técnicas deste Tribunal, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal (SecexContas).

Após o encaminhamento das contas, a Área Técnica produziu o Relatório Técnico 226/2021, e em decorrência dele, esta Corte procedeu, por meio da Decisão 2160/2021 – Plenário, a oitiva do senhor Governador a fim de que se manifestasse acerca dos apontamentos contidos nas subseções 4.3.4.1 e 4.3.15, o que foi feito, por meio da Resposta de Comunicação 1055/2021.

Na sequência da resposta apresentada, a Área Técnica procedeu à Instrução Técnica Conclusiva 4277/2021, que traz a seguinte proposta de encaminhamento:

11 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Como registrado na seção anterior, propõe-se ao TCEES emissão de Parecer Prévio com ressalvas sobre as Contas referentes ao exercício de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande; bem como, submete-se à apreciação, as demais propostas enumeradas a seguir:

11.1 DETERMINAÇÕES

Considerando que a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial é responsabilidade do ente instituidor do regime próprio de previdência social, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF;

Considerando que o governador do estado, chefe do Poder Executivo, é o responsável pela condução da política previdenciária do estado;

Considerando a competência do governador do estado, fundamentada no inciso II do art. 91 da Constituição Estadual, segundo a qual a ele compete privativamente iniciar o processo legislativo, e no art. 63, parágrafo único, IV, segundo o qual são de iniciativa privativa do governador do estado as leis que disponham sobre “servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade”;

Considerando a criação de Fundo com necessidade de cobertura de insuficiência financeira permanente pelo tesouro estadual e sem estimativas de impacto para o ESPrevidência, em inobservância aos arts. 1º, §1º, 4º, § 1º, 15, 16, 17 e 21 da LRF; do art. 169, § 1º, da Constituição Federal; e à determinação expedida no item 3.2.2.2 do Parecer Prévio TC 66/2017 – Plenário referente às contas de governador do exercício de 2016 (proc. TC 3.139/2017);

Considerando o aumento expressivo do aporte do Estado para civis e militares, que, em 2020, representou o comprometimento de 17,39% da receita corrente líquida do Estado, maior percentual já atingido;

Considerando a ausência de estudos de impactos da redução da alíquota de contribuição previdenciária patronal sobre o Fundo Financeiro e da extinção da alíquota de contribuição patronal para Fundo de Proteção Social dos Militares sobre a despesa com pessoal, nos termos da LRF, e o potencial risco para elevação da despesa com pessoal;

Considerando a redução do custeio do ES-Previdência sem os estudos de impacto atuariais num cenário de incertezas em relação ao alcance das metas atuariais de investimentos para o Fundo Previdenciário, em desatenção ao art. 40 da CF/88; 39 da Constituição Estadual; arts. 1º, § 1o, e 69, LRF; e arts. 57 e 64 da Portaria MF 464/2018;

Considerando a violação ao princípio da unidade gestora única de previdência, por burla a decisão proferida anteriormente pelo Tribunal, e em afronta ao art. 40, §20, da CF/88; art. 69 da LRF; e arts. 2º e 77 da LC 282/2004;

Considerando que a não observância pelo ente federativo da unidade gestora única pode resultar na não renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), exigido para a liberação de recursos da União, e consequentemente em prejuízo para o Estado, nos termos do art. 1º, I a III, do Decreto 3.788/2001 e art. 9º, IV, da Lei 9.717/98;

Considerando que a não observância pelo ente federativo da unidade gestora única impacta a conformidade da execução orçamentária e financeira, podendo ensejar a modificação da opinião do Tribunal em relação às contas do governador, nos termos do art. 118, §1º, do RITCEES, bem como art. 4º, III e IV, da Res. TC 297/2016;

Considerando a necessidade de realizar a avaliação da condução da política previdenciária em busca da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do ente na análise das contas de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo estadual, nos termos da Res. Atricon 05/2018 e Res. TC 297/2016, e que a política previdenciária impacta diretamente na gestão fiscal estadual;

Considerando a necessidade de dar conhecimento ao parlamento capixaba e à sociedade sobre tais ações que apresentam risco ao equilíbrio financeiro e atuarial do ESPrevidência e às finanças do Estado;

Que sejam emitidas DETERMINAÇÕES, nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

11.1.1 À Seger e ao IPAJM, para que instituem, no prazo de 90 dias, procedimentos formais em ato normativo para quantificação do impacto atuarial de alteração legal relacionada à política de pessoal do ente federativo que possa resultar em majoração potencial dos benefícios do regime próprio, inclusive prevendo fontes de custeio e medidas de equacionamento do déficit caso a proposta agrave o desequilíbrio do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/1988, arts. 1º, §1º e 69 da LRF e art. 75 da Portaria MF 464/2018 (subseção 4.4.3);

11.1.2 À Sefaz e ao IPAJM, para que se abstenham, no exercício financeiro de 2021 e seguintes, de incluir o ativo do Plano na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos, redutora das provisões matemáticas previdenciárias, a fim de se evitar a subavaliação do passivo do ente, nos termos do MCASP, Portaria MF 464/2018 e arts. 85 e 89 da Lei 4.320/64 (subseção 4.4.8.1);

11.1.3 Ao IPAJM, para que apresente, no prazo de 90 dias, novo estudo atuarial para o exercício de 2020, a fim de se identificar, mensurar e avaliar a perenidade das causas que deram origem ao resultado atuarial apontado, atentando para a necessidade de liquidez para fazer frente aos compromissos do plano de benefícios, indicando as maiores alterações e os prováveis motivos dos resultados da avaliação atuarial, com base no art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 53, § 1º, art. 67, parágrafo único e art. 70, § 1º, IV, VI, e VII da Portaria MF 464/2018 (subseções 4.4.9.1 e 4.4.9.5);

11.1.4 Ao IPAJM, para que sejam realizados estudos atuarias, no prazo de 90 dias, que mensurem o impacto isolado de cada legislação (LC 931/2019, LC 938/2020, LC 943/2020 e LC 945/2020) para o RPPS, considerando a alteração da estruturação atuarial e do plano de custeio do RPPS, com base no art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 3º, § 4º, art. 74, § 1º e 2º, da Portaria MF 464/2018 (subseções 4.4.9.1 e 4.4.9.5);

11.1.5 Ao IPAJM, para que apresente, no prazo de 90 dias, análise de sensibilidade em relação à alteração das principais hipóteses atuarias, mensurando os impactos sobre os resultados da avaliação atuarial, com base no art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF art. 1º, I da Lei 9717/1998, art. 27, parágrafo único, art. 70, § 1º, II, da Portaria MF 464/2018 (subseções 4.4.9.2 e 4.4.9.5);

11.1.6 Ao IPAJM, à SEP e à Sefaz, para que apresentem, no prazo de 60 dias, explicações dos motivos das divergências apuradas nas projeções dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares constantes na avaliação atuarial, em relação às receitas, despesas e resultado previdenciário executados no exercício de 2020, nos termos do art. 40 da CF/88, art. 1º, §1º e 69 da LRF (subseções 4.4.9.3 e 4.4.9.5);

11.1.7 Ao IPAJM, à SEP e à Sefaz, para que apresentem, no prazo de 60 dias, os motivos da redução nas projeções de resultado e aporte para o Fundo Financeiro no exercício de 2021 se comparado a 2020, nos termos do art. 40 da CF/88, art. 1º, §1º e 69 da LRF (subseções 4.4.9.4 e 4.4.9.5).

11.2 RECOMENDAÇÕES

Considerando ainda todo o arazoado sobre os achados relativos à previdência estadual, e às demais análises referendadas nos autos.

Que sejam emitidas RECOMENDAÇÕES, nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

11.2.1 Ao IPAJM, para que realize acompanhamento dos eventos relacionados à pandemia, a fim de se verificar seus impactos na base de segurados do regime e seus impactos financeiros e atuariais para o ES-Previdência e também para o FPS (subseção 5.4);

11.2.2 À Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo para que exija, além dos dispositivos previstos nos arts. 16 e 17 da LRF, estudos de impacto atuarial para os processos legislativos relacionados à política de pessoal do ente federativo que possam resultar em majoração potencial dos benefícios do regime próprio, inclusive com as fontes de custeio e medidas de equacionamento do déficit caso a proposta agrave o desequilíbrio do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/1988, arts. 1º, §1º e 69 da LRF e art. 75 da Portaria MF 464/2018 (subseção 4.4.3);

11.2.3 Ao IPAJM, para revisão do estudo de definição da taxa real de crescimento das remunerações considerando-se o histórico do crescimento salarial, por estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS, ao menos dos

5 exercícios anteriores ao da realização do estudo, nos termos do art. 4º, § 1º, IV da IN SPREV 9/2018 (subseção 4.4.4);

11.2.4 À Sefaz e ao IPAJM, que informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações, assim como explicações sobre variações relevantes nas contas contábeis do subgrupo de provisões matemáticas previdenciárias, constem expressamente nas Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado e nas demonstrações financeiras do IPAJM, com base no Princípio da Transparência e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (subseção 4.4.8.1);

11.2.5 Ao Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, para que adote cautela na geração da despesa com pessoal, inclusive em relação aos servidores ativos, tendo em vista o cenário atual de prudência em relação ao limite da despesa com pessoal nos termos da LRF, e ainda as projeções de importante crescimento do aporte do referido Poder, ao Fundo Financeiro com base no art. 1º, § 1o, da LRF (subseção 4.5.8 e 4.5.11 deste relatório, e de forma detalhada nas subseções 8.3 e 8.6 do Anexo 3.553/2021-5 (evento 104);

11.2.6 À SESP, PCES, PMES, CBMES e Sejus, para que procedam à recomposição, com recursos ordinários, da conta específica dos royalties, fonte 107, tendo em vista a utilização de recursos em despesas vedadas pelo art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, devendo a medida ser comprovada nas próximas prestações de contas das respectivas unidades gestoras (subseção 4.1.1.4);

11.2.7 À Sefaz, a adoção de medidas necessárias à edição de norma regulamentadora da ordem cronológica de pagamentos para as obrigações contratuais previstas na Lei de Licitações e Contratos (subseção 4.2.2);

11.2.8 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP 8ª Edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos (subseção 3.2.4);

11.2.9 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 3.2.5);

11.2.10 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de 13º Salário e férias, bem como adote os procedimentos necessários para reconhecimento e mensuração das obrigações com fornecedores e demais Obrigações por competência, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do art. 50 da LRF e item 4.5, Parte I, MCASP 8ª Edição, bem como aos itens 11, 13 e 14 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 3.2.6);

11.2.11 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conjunto com a Seger, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de

patrimônio, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 7), Portaria Sefaz/Secont/Seger nº 24/2019, e do MCASP 8ª Edição (item 5.5), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis (subseção 3.2.7);

11.2.12 À Sefaz, para que providencie a evidenciação em Notas Explicativas das informações relacionadas aos acordos de concessão de serviços, em especial ao Contrato nº 01/98 – Concessão do Sistema Rodovia do Sol e ao Contrato s/nº - Concessão para exploração do serviço público de distribuição de gás canalizado, nos termos do item 32 da NBC TSP 05 (subseção 3.2.8);

11.2.13 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que apresente estimativa do impacto orçamentário-financeiro que ocasione renúncia de receita no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes ao encaminhar projeto de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária em cumprimento ao caput do art. 14 da LRF (subseção 4.6.1);

11.2.14 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que estabeleça metodologia necessária para apurar a estimativa da renúncia decorrente de cada programa de incentivo fiscal vigente, fazendo constar a previsão na LDO e a ser considerado na elaboração da LOA, visando permitir e efetivar o controle gerencial dos programas, a fim de evitar a ocorrência de eventual desequilíbrio financeiro na execução do orçamento, bem como possibilitar o regular preenchimento do Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE) exigido no rol de documentos que compõe a PCA do governador em cumprimento ao caput do art. 14 e do art. 4, §2º, V, ambos da LRF (subseção 4.6.2);

11.2.15 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que indique no encaminhamento dos projetos de lei que visem instituir ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária que decorra em renúncia de receita se o montante do benefício foi considerado na elaboração da proposta de LOA ou se será apresentado medida de compensação ao volume de recursos que deixou de ingressar nos cofres estaduais, nos termos dos incisos I ou II do art. 14 da LRF (subseção 4.6.2).

11.3 ALERTAS

Considerando a existência de riscos às finanças do Estado e ao equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência tratados na seção 4.5 desta instrução e detalhados na seção 8 do - Anexo 3.553/2021-5 (evento 104), sugere-se a expedição de ALERTAS ao chefe do Poder Executivo do Estado, bem como aos responsáveis pelas seguintes unidades gestoras:

11.3.1 À SEP, à Sefaz, ao IPAJM e à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a opção de criar o Fundo de Proteção Social dos Militares, que apresenta uma trajetória de crescimento da despesa ao longo dos anos, sob o regime de repartição simples com necessidade de aporte crescente, representa um risco de médio e longo prazos às finanças do Estado (subseções 4.5.6 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.1 e 8.6 do Anexo 3.553/2021-5 (evento 104);

11.3.2 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a redução da alíquota de contribuição patronal dos segurados do Fundo Financeiro (LCE 945/2020) e a instituição do Fundo de Proteção Social dos Militares (LCE 943/2020), que não possui contribuição patronal e apresenta um cenário de aumento de despesa, possuem impacto direto no aumento do percentual da despesa total com pessoal nos termos da LRF (subseções 4.5.7 e

4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.2 e 8.6 do Anexo 3.553/2021-5 (evento 104);

11.3.3 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a redução da alíquota de contribuição patronal (LCE 945/2020) dos segurados do Fundo Previdenciário, sem os devidos estudos de impacto previdenciário, apresenta-se como medida perigosa e arriscada para esse Fundo, cuja sustentabilidade pode ser prejudicada ainda no curto prazo, considerando ainda um cenário macroeconômico de incertezas que impactarão a rentabilidade dos investimentos do Fundo Previdenciário e as projeções superavaliadas do fundo de capitalização, que podem indicar uma alíquota de equilíbrio superior à atualmente em vigor (subseções 4.5.9 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.4 e 8.6 do Anexo 3.553/2021-5 (evento 104);

11.3.4 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que a elaboração, o processamento e o pagamento da folha dos membros e magistrados pelos Poderes Judiciário e Ministério Público, conforme disposto no art. 77, §1º, da LCE 282/2004, incluído pela LCE 938/2020, que representa violação ao Princípio da Unidade Gestora Única de Previdência, nos termos do art. 40, §20, da Constituição Federal, pode resultar na não renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Estado (subseções 4.5.10 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.5 e 8.6 do Anexo 3.553/2021-5 (evento 104);

11.3.5 À SEP, Sefaz, IPAJM e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que ao se realizar a elaboração, o processamento e o pagamento da folha dos membros e magistrados pelos Poderes Judiciário e Ministério Público, há impacto também na conformidade da execução orçamentária e financeira, podendo ensejar a modificação da opinião do Tribunal em relação às contas do governador, nos termos do art. 118, §1º, do RITCEES, bem como art. 4º, III e IV, da Res. TC 297/2016 (subseções 4.5.10 e 4.5.11 deste relatório, detalhado nas subseções 8.5 e 8.6 do Anexo 3.553/2021-5 (evento 104);

11.3.6 À Semobi e ao DER-ES, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF (subseção 8.1).

11.4 CIÊNCIA

11.4.1 Considerando que foram identificadas inconsistências relativas à Avaliação Atuarial de 2020 (subseção 4.4.9), sugere-se dar ciência aos dirigentes e membros de Conselhos Administrativo e Fiscal, e de Comitê de Investimentos do IPAJM, especialmente diante da responsabilidade inerente à sua atuação, nos termos dos arts. 8º e 8º-A da Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998;

11.4.2 Considerando os encaminhamentos feitos na subseção 11.1, sugere-se dar ciência aos responsáveis que o não atendimento no prazo fixado e a reincidência no descumprimento das determinações os sujeitam a multa, nos termos do artigo 389, incisos IV e VII, e § 1º, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC 261/2013) c/c artigo 135, incisos IV e VII, e §4º da LC Estadual 621/2012;

11.4.3 Considerando os registros trazidos aos autos, subseção 8.1, da existência de obras paralisadas, sob a responsabilidade do chefe do Poder Executivo estadual, sugere-se dar ciência à Secretaria de Controle e Transparência – Secont, para acompanhamento em apoio ao controle externo, nos termos do artigo 76, inciso IV, da Constituição Estadual.

Encaminhados os autos ao Parquet de Contas, esse procedeu ao Parecer 04631/2021, por meio do qual se anui ao posicionamento técnico, acrescentando, contudo, a necessidade de se expedir determinação ao responsável para que no prazo de seis meses apresente a este TCEES o plano de devolução do montante de R\$ 878.163.510,21 à manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado do Espírito Santo.

Cumprе ressaltar que fui designado como relator pela Decisão Plenária TC 01, de 28 de janeiro de 2020, publicada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 30 de janeiro de 2020, e a análise procedida pela Área Técnica objetiva a verificação da macrogestão do Governo estadual, tendo como foco a conduta do agente político no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA), que foram aprovadas pelo Poder Legislativo, bem como o que se refere ao cumprimento do ordenamento jurídico a que está sujeito.

Nos termos regimentais, levei ao conhecimento e análise dos eminentes Pares o trabalho produzido pela Área Técnica. Com o encerramento da instrução processual, e após manifestação do *Parquet* de Contas, os autos vieram a este Gabinete para prolação de Voto.

É o relatório.

VOTO

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em primeiro lugar, antes de adentrarmos nos aspectos técnicos da presente prestação de contas, é preciso ressaltar a qualidade técnica do trabalho realizado pela Área Técnica, no bojo de um processo desse porte.

Segundo Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Presidente desta Corte, na obra **Os Tribunais de Contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo**, “as funções de controlar e promover a accountability são atribuídas especificamente às instituições independentes, que

recebem a competência constitucional de examinar as ações e produzir informações, análises, avaliações e opiniões de caráter legal e técnico sobre a ação governamental¹.

Quando se analisa uma prestação de contas do chefe do Poder Executivo, deve-se destacar a importância desse conceito de *accountability*. Donato Volkers Moutinho, em sua obra **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil**, relembra lição de Jeremy Waldron, que defende que “o conceito de *accountability* deve considerar a ideia republicana fundamental de que os negócios do governo são negócios públicos, em conjunto com a convicção democrática de que os membros da comunidade política têm o direito a supervisionar, até mesmo diretamente, a conduta dos governantes²”.

Ainda à guisa de introdução, destaco que as proposições de alertas feitas pela Área Técnica constam dos instrumentos técnicos originais. No intuito de dar maior visibilidade às recomendações e determinações, não se destacou, no dispositivo do voto, os alertas sugeridos. Apesar disso, é estritamente recomendável que os gestores que compõem o Poder Executivo estadual se debrucem sobre o parecer prévio que será emitido, bem como sobre os trabalhos técnicos que lhe subsidiaram, a fim de constatarem os pontos de melhoria sugeridos pela Área Técnica.

Dito isso, passa-se ao enfrentamento das questões que compõem a presente PCA.

2.1 DA ANÁLISE CONJUNTURAL

Abaixo, trazemos os principais apontamentos acerca da visão geral do Estado do Espírito Santo e da sua conjuntura econômica, financeira e orçamentária, com base na análise procedida pela Área Técnica.

Na formação econômica, nosso Estado apresenta a singularidade do isolamento, ainda quando o Brasil era uma colônia, o que repercutiu na sua inserção retardatária à economia nacional, que só ocorreria na segunda metade do século XIX, tendo como base a cafeicultura. Mesmo com o povoamento de seu território se iniciando

¹ Os Tribunais de Contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Tribunal de Contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

² Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020.

com a ocupação portuguesa da Capitania do Espírito Santo, em 1535, esse se manteve isolado e pouco povoado até a metade do século XIX.

A cafeicultura no Estado deu-se a partir das divisas com o Rio de Janeiro e Minas Gerais, visando a expansão do seu cultivo. Essa cafeicultura legou importantes contribuições, como 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.

Uma maior diversificação do espaço econômico só adviria nos idos de 1960 a 1990, com a crise internacional do petróleo (década de 50) e com a política de erradicação dos cafezais (1960). A partir de meados da década de 1990, o petróleo surge como nova atividade econômica no Estado, que, atualmente, ocupa a 3ª colocação no país.

No Espírito Santo, devido ao grau de abertura de sua economia ao comércio exterior, com destaque para exportações de *commodities* como minério de ferro, petróleo e celulose, nota-se um impacto mais intenso em relação à dinâmica da economia mundial.

O quadro abaixo demonstra a participação, em percentual, dos setores de serviços, indústria e agropecuária, no PIB capixaba entre os anos de 2010-2018:

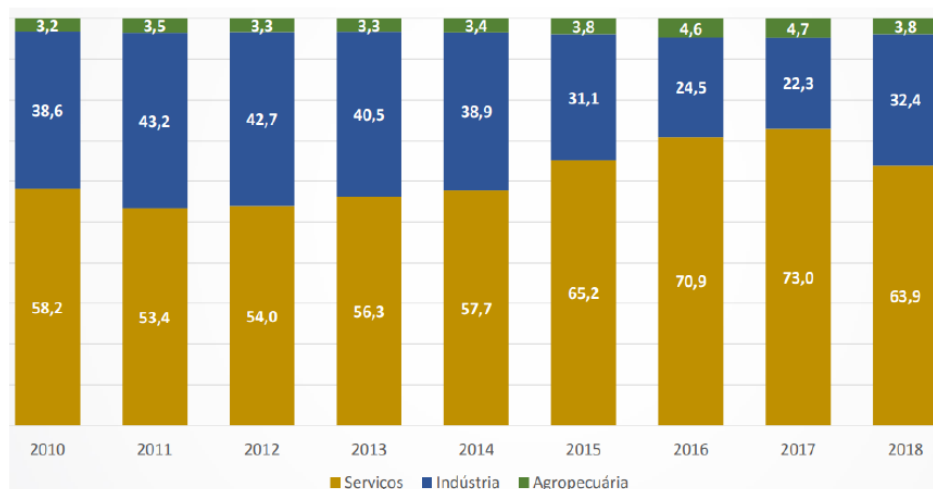


Gráfico 1: Participação % dos setores no PIB capixaba 2010-2018
Fonte: IJSN Disponível em: ijsn.es.gov.br

Acerca de nossa receita corrente, e da gestão fiscal estadual, assim pontuou a Área Técnica:

Entre 2015 e 2020, a Receita Corrente (exceto intraorçamentária) correspondeu, em média, a 87,4% de toda a Receita Arrecadada no Estado. A Receita Tributária representou, em média, 62,70% da Receita Corrente, com destaque para os Impostos (94,6% em média). O ICMS teve o maior peso entre os impostos: 88,8% em média. “Serviços” foi a atividade econômica que mais arrecadou ICMS (21,7% em média no período), seguida do “Comércio” (19,0% em média) e “Indústria” (14,2% em média). O setor de Energia Elétrica foi o que mais contribuiu com o ICMS dos serviços (58,1% em média), seguido de Comunicação (24,3% em média) e Transportes realizados por empresas do estado (15,4%).

Nos últimos 20 anos, 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). Isso coloca o Estado capixaba em posição de destaque no âmbito nacional, comprovado pelas sucessivas notas “A” no ranking de capacidade de pagamento (Capag) da Secretaria do Tesouro Nacional. O Resultado Primário, à exceção dos anos 2013 e 2014, foi positivo nos últimos 20 anos. Essa disciplina fiscal permite ao governo honrar seus compromissos financeiros e contribui para que o estado do Espírito Santo se torne um agente econômico promotor de atrativo ambiente de negócios.

Em relação aos municípios, há a presença de significativas disparidades socioeconômicas. É preciso apontar ainda que se somando apenas quatro dos 78 municípios (Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica), aqueles respondem por 52% do PIB estadual (dados de 2018).

A partir da análise estatística econômico-orçamentária criada por um banco de dados formulado pelo Tribunal de Contas para subsidiar o conteúdo sobre a economia capixaba nas contas de governo, o Núcleo de Avaliação de Tendências e Riscos – NATR apresentou as seguintes conclusões:

- Os municípios capixabas apresentam grandes discrepâncias entre si no campo geográfico, populacional, eleitoral e orçamentário.
- Demanda com baixo poder de compra.
- Geração de riqueza (PIB) concentrada em poucas cidades.
- Setor Serviços é o principal gerador de riqueza.
- O IDHM (desenvolvimento humano) e a distribuição de renda (Gini) melhoraram em 20 anos (1991 a 2010).
- O planejamento da receita tem baixo desvio entre o valor arrecadado e o inicialmente previsto para grande parte dos municípios.
- Poucos municípios arrecadam muito e também poucos gastam muito.
- As transferências do Estado e da União são as principais fontes de recursos para a quase totalidade dos municípios.

- A despesa com pessoal é o maior gasto da quase totalidade dos municípios.

Acerca da conjuntura econômica, financeira e orçamentária, o trabalho técnico trouxe algumas considerações fundamentais. Trazemos os principais apontamentos, considerando que os apêndices aos presentes autos discorrem sobre eles de forma mais detalhada.

Quanto às expectativas para o ano de 2020, essas não contemplaram a crise decorrente da pandemia da Covid-19. À medida do avanço do vírus, as expectativas do PIB despencaram, com recuperação das atividades econômicas no segundo semestre, sem reverter, contudo, a queda do PIB, mas apenas a amenizando (PIB inicial de +2,30%, passando por -6,54% no meio do ano e finalizando com a expectativa de -4,36%). Nota-se ainda, no ano, a desvalorização do real e o consequente aumento dos custos dos insumos empresariais, e a escalada dos preços internos dos alimentos, que repercutiram em expectativas maiores da inflação, acima do centro da meta (4%), mas dentro do limite estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, entre 2,5% e 5,5%.

Quanto à economia mundial, que já vinha de um enfraquecimento em 2019, a pandemia trouxe o agravamento do cenário. Houve queda tanto em relação às exportações quanto em relação às importações. Ao final, o *superávit* na balança comercial foi de US\$ 51,0 bilhões.

Em relação à economia nacional, nota-se o seguinte:

- Expressiva queda do PIB (-4,1%).
- Inflação acima do esperado para o ano (4,52% - IPCA).
- Taxa Selic fechando o ano em sua mínima histórica (2,00% a.a.).
- Taxa de desemprego em 13,9%.
- Dívida bruta do setor público brasileiro atingindo R\$ 6,6 trilhões (89,2% do PIB).

Em relação à economia e às finanças públicas capixabas, transcrevemos os seguintes apontamentos técnicos:

Economia capixaba:

- O nível de atividade econômica no Espírito Santo sofreu queda maior que a do Brasil (-4,1%) em 2020, segundo projeções: -5,1%, -4,4% e -4,31%²³.
- O setor Serviços foi o que mais sentiu (-7,4%). A Indústria geral acompanhou o movimento de queda no ano (-13,9%). O Comércio Varejista Ampliado cresceu (+4,0%), mas abaixo do que era observado anteriormente (+5,0%).
- No setor agrícola capixaba, sete dos dez principais produtos apresentaram aumento de produção: café arábica (+51,0%), banana (+1,5%), mamão (+8,8%), pimenta-do-reino (+7,9%), cana-de-açúcar (+0,8%), cacau (+2,0%) e coco (+0,7%). Por sua vez, café-conilon (-12,2%), tomate (-8,5%) e abacaxi (-16,3%) registraram retração.
- O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) atingiu +5,2% em 2020, impulsionado, principalmente, pelo grupo Alimentação e bebidas (+18,4%).
- Em 2020, a pandemia de Covid-19 impactou negativamente o comércio exterior capixaba, principalmente pelo lado das exportações. O saldo comercial foi negativo (déficit) em US\$ 1,1 bilhão (queda de 143,5% em relação a 2019), com as exportações diminuindo para US\$ 5,13 bilhões (- 41,7%) e as importações recuando 0,7% (US\$ 6,23 bilhões). A corrente de comércio alcançou US\$ 11,4 bilhões (-24,6% em relação a 2019).
- A Agropecuária foi a única atividade econômica do Espírito Santo que registrou crescimento das exportações em 2020 (alta de 9,0% frente a 2019).
- O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo: 23% do valor das exportações em 2020.
- O principal destino das exportações em 2020 foram os Estados Unidos (32%). A principal origem das importações foi a China (22%).
- Em 2020, a produção total de petróleo e gás no Espírito Santo alcançou 104,9 mBoe, queda pelo quarto ano consecutivo (-13,9% em relação a 2019).
- Mais informações no Apêndice 82/2021-2 (evento 85).

Finanças públicas capixabas:

- Em 2020, a receita total (R\$ 18,8 bilhões) caiu em relação a 2019 (-3,6% nominal e -7,8% real) e a despesa total (R\$ 17,7 bilhões) aumentou (+5,2% nominal e +0,7% real), gerando um superávit orçamentário de R\$ 1,1 bilhão.
- A variação mensal da arrecadação de 2020 com o mesmo mês de 2019 mostra a dimensão do impacto da crise provocada pela pandemia do Covid-19: em abril e maio de 2020 as quedas chegaram a -31,2% e -23,8% respectivamente, o que foi revertido e atenuado nos meses seguintes com a ajuda financeira da União e a retomada da economia no segundo semestre.
- O ICMS é o principal componente da receita estadual, sendo responsável por 45,9% da Receita Corrente Líquida em 2020 (R\$ 15,6 bilhões), seguido de “outras transferências correntes” (14,8%).
- A despesa com investimentos alcançou R\$ 1,5 bilhão em 2020, um surpreendente aumento (+39,5%) em relação a 2019. A principal fonte de recursos continua sendo os recursos próprios (77,2% do total investido).
- Nos últimos anos o Governo do Estado obteve resultado primário positivo (superávit).

- *O Espírito Santo foi o único com nota A nos últimos três anos pela avaliação da Capag da Secretaria do Tesouro Nacional, condição corroborada por seus quocientes contábeis do Balanço Patrimonial.*
- *Em 2020, a Dívida Consolidada (bruta) aumentou para 47,40% da Receita Corrente Líquida ajustada (em 2019 era 44,52%). A Dívida Consolidada Líquida caiu pelo segundo ano seguido (9,06% da RCL ajustada).*
- *A disponibilidade líquida de caixa do Governo capixaba alcançou 31% da RCL, sendo 11% de recursos não vinculados e 20% de recursos vinculados.*
- *O superávit financeiro consolidado para todos os poderes e todas as fontes de recursos foi de R\$ 10,2 bilhões de reais. Desse valor, R\$ 5,1 bilhões são recursos da previdência que não podem ser utilizados para custear as despesas dos Poderes e Órgãos do Estado. A fonte de Recursos Ordinários do Tesouro apresentou superávit financeiro consolidado de R\$ 1,8 bilhão.*
- *Em 2020, o resultado atuarial do RPPS consolidado apresentou um déficit atuarial da ordem de - R\$ 27,0 bilhões, resultante do superávit atuarial do Fundo Previdenciário (+ R\$ 2,5 bilhões) e do déficit atuarial do Fundo Financeiro (- R\$ 29,5 bilhões). O resultado atuarial do Fundo de Proteção Social dos Militares não está contemplado no ES-Previdência e alcançou o déficit atuarial de - R\$ 9,5 bilhões em 2020.*
- *Mais informações no Apêndice 83/2021-7 (evento 86).*

2.2 BALANÇO GERAL DO ESTADO

Inicialmente é importante destacar que a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) é o órgão central do sistema fazendário estadual, em seus aspectos financeiro, contábil e tributário. Logo é o responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis que integram o Balanço Geral Consolidado do Estado (BGE), de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade.

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

Sendo assim, a equipe técnica desta Corte de Contas apresentou, na seção 3 do Relatório Técnico 00226/2021-4, os resultados e as conclusões da auditoria financeira do BGE referente ao exercício de 2020, realizada nos autos do Processo

TC 4240/2020, que visou verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do Estado em 31/12/2020.

Em síntese, com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas na auditoria realizada, concluiu a equipe técnica de que **não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis não representem adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Estado em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2020**, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na subseção 3.1.2 do RT, “Base para a opinião”, e discriminadas abaixo.

Ressalta-se que, em relação a esses pontos, a própria Área Técnica aponta um baixo alcance na execução dos procedimentos de auditoria, que consistiria basicamente de indagações, análises horizontal e vertical, conciliações de saldos, exame de registros, correlação e recálculos, resultando o trabalho técnico em asseguração limitada. Ao lado disso, considerando que os pontos destacados ou já foram devidamente corrigidos pela Administração estadual, ou foram objeto de recomendação/determinação neste voto, nenhum efeito adverso deve resultar para o opinamento quanto à aprovação das contas.

Nesse sentido, tendo em vista as limitações inerentes aos projetos estruturantes, registradas no proc. TC 4.240/2020, e que, conforme declarado, houve um baixo alcance na execução dos procedimentos de auditoria, considera-se que o presente trabalho se procedeu num contexto de asseguração limitada.

2.2.1 Subavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 606 milhões, em razão da ausência do reconhecimento da provisão de ações judiciais relativos aos precatórios da trimestralidade (subseção 3.2.1 do RT 00226/2021-4)

A auditoria realizada identificou que, embora a Procuradoria Geral do Estado (PGE) tenha estabelecido, através da Portaria PGE 16R-2019, os critérios e procedimentos

a serem observados na prestação de informações sobre ações ajuizadas contra o Estado, que possam representar riscos fiscais, consta em Notas Explicativas do BGE 2020 (item 47.1), que a PGE classificou as ações judiciais relativas aos precatórios da trimestralidade como de “**risco provável de perda**”, todavia o Estado evidenciou os processos relativos a trimestralidade como passivo contingente (item 47.4 da Nota Explicativa) no valor de R\$ 606.864.773,71, mantendo assim, o mesmo procedimento adotado no exercício anterior, ou seja, no ano de 2019.

Instada a se manifestar, a Sefaz declarou que em 2021 efetuou o provisionamento no Passivo Patrimonial do Estado dessas referidas ações judiciais, através da nota patrimonial 2021NP00472 (Unidade Gestora 800102 – Encargos Gerais – Sefaz), conforme proc. E-DOCS 2020-SHQ9P.

Diante disso, **acompanho o entendimento técnico** de que, embora o BGE do exercício de 2020 tenha apresentado uma subavaliação passiva no valor estimado de R\$ 606.864.773,71, torna-se injustificável o encaminhamento de qualquer proposição de recomendação, tendo em vista o registro no passivo patrimonial do Estado em 2021, em conformidade com a NCB TSP 03.

2.2.2 Subavaliação do ativo, no montante de R\$ 58 milhões, decorrente de diferença na apuração da equivalência patrimonial de participação do estado na empresa Banestes (subseção 3.2.2 do RT 00226/2021-4);

Registrou a equipe de auditoria que, consta na memória de cálculo do método de equivalência patrimonial - MEP e do Balancete Patrimonial da empresa Banestes uma subavaliação do ativo no montante de R\$ 58.351.492,14, decorrente da inadequação de cálculo da equivalência patrimonial do Banco.

Após oitiva a Subsecretaria do Tesouro Estadual reconheceu a existência da distorção apontada, como também informou que efetuou o ajuste contábil correspondente por meio da Nota Patrimonial 2021NP00351, emitida em 05/03/2021.

Assim, **acompanho o entendimento técnico** de ser desnecessária a proposição de qualquer recomendação tendo em vista que, em consulta ao Sigefes, verificou-se que os ajustes já foram realizados.

2.2.3 Subavaliação do passivo em valor estimado de R\$ 110 milhões em virtude de divergência nos registros das provisões matemáticas previdenciárias do Fundo Financeiro (subseção 3.2.3 do RT 00226/2021-4)

Destacou o relatório técnico divergência entre a avaliação atuarial do exercício de 2020 e a contabilidade do IPAJM refletida no Balanço Geral do Estado, quando da consolidação das contas, no montante de R\$ 110.773.218 nas provisões matemáticas de benefícios concedidos do Plano Financeiro. Essa divergência encontra-se na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos, que trata-se de uma conta redutora do passivo, que, segundo avaliação atuarial, deveria apresentar saldo de R\$ 22.685.317,204, no entanto os demonstrativos contábeis do IPAJM e do Estado evidenciam saldo de R\$ 22.796.090,422, o que resulta na subavaliação do passivo das provisões matemáticas previdenciárias.

Instado a se manifestar, o IPAJM esclareceu que a inconsistência apontada está relacionada às disponibilidades do Fundo Financeiro – UG 600210, cuja soma das contas “Caixa e Equivalentes de Caixa” e “Investimentos e Aplicações Financeiras de Curto Prazo” correspondem exatamente ao valor de R\$ 110.773.218. Contudo, o ativo do plano não deve compor a conta redutora das provisões matemáticas previdenciárias, uma vez que essas provisões devem ser deduzidas tão somente das contribuições futuras e dos aportes futuros, ambos também a valor presente.

Isto posto, **acompanho o entendimento técnico** por ser desnecessário o registro de qualquer proposição nesta subseção visto que o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência deste Tribunal (NPPREV) realizou fiscalização (proc. TC nº 757/2021) com o objetivo de acompanhar a gestão previdenciária do Estado e assim subsidiar a análise e apreciação das contas do governador do exercício de 2020, **e verifico que no item 4.4.8.1, letra “B” do RT, que trata das provisões matemáticas previdenciárias já existe determinação nesse sentido, sendo abordado neste voto.**

2.2.4 Distorções no ativo em virtude de registros de créditos a receber que não satisfazem a definição de Ativo, em valor não estimado (subseção 3.2.4 do RT 00226/2021-4)

A auditoria identificou o reconhecimento de créditos a receber cuja expectativa de benefícios econômicos é nula devido a prescrição, nas contas “Financiamentos Concedidos – Fundap” (121110302), que apresenta créditos vencidos há mais de vinte anos, e “Dívida Ativa Tributária” (121110400), com créditos vencidos há mais de cinquenta anos, e destacou que esses créditos recebem o mesmo tratamento contábil dos demais créditos vencidos em períodos recentes, sem qualquer diferenciação quanto à capacidade de recuperação econômico-financeira.

Destacou-se também que a presente distorção fora objeto de recomendação no Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, relativo a PCA do Governador, exercício 2019.

Após oitiva, a Gerência de Encargos Gerais e Regularidade Fiscal da Sefaz informou que a Portaria Conjunta Sefaz/PGE Nº 001-S, de 14 de janeiro de 2020, instituiu o grupo de trabalho (GT - CRED) para a elaboração e apresentação de proposta de regulamentação dos critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos da receita tributária e afirmou ainda que o grupo de trabalho apresentou recentemente uma minuta final de decreto com redação sugerida para o tema.

Pelo exposto, acompanho o entendimento técnico de que estão sendo adotadas medidas para regularização dos registros contábeis de créditos a receber, todavia, os esclarecimentos não afastam a distorção apontada, logo, voto por **recomendar** a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP 8ª Edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), que prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o

correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de recuperação econômico-financeira dos créditos.

2.2.5 Distorções no ativo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários a receber por competência, em valor não estimado (subseção 3.2.5 do RT 00226/2021-4)

Apontou a equipe técnica que não houve registro por competência das arrecadações dos créditos tributários a receber oriundos de receitas tributárias de ICMS em desacordo com a norma contábil e ressaltou que o prazo limite para preparação de sistemas e outras providências de implantação no que concerne à mensuração e evidenciação de tais créditos se deu em 31/12/2016, enquanto que a obrigatoriedade dos registros contábeis ocorreu em 01/01/2017, conforme disposto na IN 36/2016.

Com relação a este item, a Gerência de Encargos Gerais e Regularidade Fiscal da Sefaz declarou que a partir de meados do exercício de 2020 iniciaram-se os registros de inscrições, cancelamentos e outras transferências de ativos, exceto quanto aos autos de infração, restando pendente que se procedam adequações no setor competente relativas à extração de dados para contabilização do SIT.

Sendo assim, acompanho o entendimento técnico de que o reconhecimento e a evidenciação dos créditos tributários por competência ainda se encontra na dependência de ajustes de sistema, bem como da extração de informações dos setores competentes, logo voto por **recomendar** a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, que prossiga na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

2.2.6 Distorções no passivo em virtude da ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência, em valor não estimado (subseção 3.2.6 do RT 00226/2021-4)

Constataram os técnicos desta Corte que não houve o reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados, obrigações com fornecedores e demais obrigações a seguir listadas:

- Ausência dos registros de apropriações mensais por competência, referentes aos encargos com 13º salário e férias no exercício de 2020, nas unidades gestoras do Poder Executivo;
- Ausência de registros mensais por competência das Obrigações relativas à Transferência a Instituições Privadas (conta contábil 2.1.8.9.1.06.01) e a Valores a repassar ao Fundeb – ICMS Estado (conta contábil 2.1.8.9.1.15.01);
- Registros fora da data de ocorrência do fato gerador relativos a serviços de terceiros de locações de mão de obra e outros serviços na conta de fornecedores e contas a pagar.

Frisaram ainda que registrar uma obrigação pelo regime de competência consiste em desvincular, totalmente, a ocorrência do fato gerador da execução orçamentária. Isso significa dizer que uma obrigação a pagar deve ser reconhecida e evidenciada independente de ter havido o empenho e/ou a liquidação do crédito orçamentário. Além disso frisou que os prazos limites para adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicados ao Estado, conforme disposto na IN TC 036/2016, já venceram.

Quanto a esta irregularidade, a Sefaz esclareceu que desde 2016 tem trabalhado na criação dos relatórios de apropriação de férias e 13º salário e que elaborou a Nota Técnica/001/2016/SUNOP/SECOG com a finalidade de orientar acerca da criação de relatórios analíticos e sintéticos para geração de informações necessárias à contabilização das apropriações por competência. Alegou ainda que elaborou um cronograma para correção das inconsistências levantadas, entretanto afirma que devido às dificuldades advindas da pandemia em 2020, não foi possível concluí-lo, sendo necessário um novo cronograma com previsão de conclusão até o final de 2021.

Já com relação aos registros fora da data de ocorrência do fato gerador relativos a serviços de terceiros de locações de mão de obra e outros serviços na conta de fornecedores e contas a pagar, a Sefaz declarou que o Sigefes está adequado para registro na fase “em liquidação” da execução orçamentária e que está plenamente configurado para reconhecer toda e qualquer despesa pelo regime de competência.

Quanto aos registros por competência das obrigações relativas à Transferência a Instituições Privadas e a Valores a repassar ao Fundeb – ICMS Estado, a Sefaz aduziu que, o ICMS ou é recolhido antes da Declaração, por parte o contribuinte, ou de forma concomitante com a Declaração (quando o contribuinte for inscrito no Simples Nacional) e citou a IPC 02 segundo a qual nos casos em que o recolhimento do ICMS ocorrer antes da Declaração, o reconhecimento da VPA deve ser concomitante com a arrecadação (regime de caixa), conforme se depreende do “Fluxo VII – ICMS.

Da análise dos argumentos apresentados a equipe técnica concluiu que, com relação a apropriação por competência de 13º Salário e férias, a Sefaz tem demonstrado esforço em corrigir a falha apontada pelo Tribunal em anos anteriores, entretanto, a correção definitiva da distorção somente será possível ao final de 2021, conforme novo cronograma pactuado. Já com relação aos registros fora da data de ocorrência do fato gerador relativos a serviços de terceiros de locações de mão de obra e outros serviços na conta de fornecedores e contas a pagar, os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para elidir a questão central, ou seja, a não contabilização com base no fato gerador das despesas dos serviços de terceiros, qual seja, a efetiva prestação do serviço que independe da execução orçamentária. Por fim, com relação ao reconhecimento dos créditos tributários de ICMS, não houve esclarecimentos relativos à ausência de registros mensais por competência das obrigações relativas à Transferência a Instituições Privadas e a Valores a repassar ao Fundeb – ICMS Estado.

Por todo o exposto, acompanho o entendimento técnico e voto por **recomendar** a Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, que prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de 13º Salário e férias, bem como adote os procedimentos necessários para reconhecimento e mensuração das obrigações com fornecedores e demais Obrigações por competência, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar, de 4 de maio de 2000) e item 4.5, Parte I, MCASP 8ª Edição, bem como aos itens 11, 13 e 14 do Anexo Único da IN TC 36/2016.

2.2.7 Ausência de reconhecimento de depreciação de bens imóveis (subseção 3.2.7 do RT 00226/2021-4

Identificou a equipe técnica que as Unidades Gestoras do Poder Executivo, apesar de possuírem bens imóveis em seu patrimônio, não efetuaram lançamentos de reconhecimento das respectivas depreciações, conforme consulta realizada no Sigefes na conta 1.2.3.8.1.02.00 (depreciação acumulada - bens imóveis), como demonstrado:

Tabela 1 - Amostra de registro de bens imóveis nas Unidades Gestoras do Poder Executivo

UG	SIGLA	Bens Imóveis - R\$	Depreciação
310101	SEAG	356.609.869,01	0,00
350201	DERES	3.128.106.847,24	0,00
360101	SEDURB	41.146.736,93	0,00
390101	SESPORT	211.990.618,38	0,00
420101	SEDU	1.238.165.986,56	0,00
440101	SESA	433.483.871,70	0,00
440901	FES	64.991.414,00	0,00
450103	PMES	161.243.066,15	0,00
450902	FUNREPOM	10.267.185,51	0,00
460101	SEJUS	539.691.115,91	0,00
480201	IASSES	98.465.571,38	0,00

Fonte: Sistema Integrado de Gestão das Finanças Pública do Espírito Santo – Sigefes

Com relação a este apontamento a Subsecretaria do Tesouro Estadual informou que as Unidades Gestoras possuem o Siga, disponibilizado pela Seger, para controlarem os bens imóveis, e que possui parametrização que possibilita o reconhecimento da depreciação dos bens. Aduziu ainda que o Poder Executivo Estadual possui normativos relacionados ao registro de bens imóveis (Decreto nº 3126-R/2012) e regras para sua depreciação (Portaria Conjunta Sefaz/Secont/Seger 24/2019).

Diante disso a equipe técnica concluiu que, embora seja comprovado que os sistemas utilizados possuem capacidade operacional para realizar o reconhecimento e a depreciação dos bens imóveis, a subsecretária não esclareceu as medidas adotadas pelos responsáveis das Unidades Gestoras que para viabilizassem o reconhecimento e a mensuração da depreciação que levassem a evidenciação da mesma.

Pelo exposto, acompanho o entendimento técnico e voto por **recomendar** ao Governo do Estado, por meio da Sefaz, no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade Estadual, em conjunto com a Seger, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 7), Portaria Sefaz/Secont/Seger 24/2019, e do MCASP 8ª Edição (item 5.5), prossiga na adoção dos procedimentos

necessários para implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis.

2.2.8 Incompletude das Notas Explicativas (Subseção 3.2.8 do RT 00226/2021-4)

Verificou a equipe técnica, da análise das notas explicativas integrantes às Demonstrações Contábeis que compõem o BGE 2020, a ausência de informações obrigatórias, bem como deficiências em evidenciações apresentadas, como segue:

- a) Ausência de divulgação do valor de cada categoria significativa de receita reconhecida no período, em desacordo com o item 39 da NBC TSP 02, segundo o qual a entidade deve divulgar o valor de cada categoria significativa da receita de transação com contraprestação reconhecida no período, incluindo receitas decorrentes de *royalties*;
- b) Incompletude na evidenciação dos acordos de concessão de serviços públicos, tendo em vista a não divulgação de informações sobre os acordos de concessão de serviços referentes ao Contrato nº 01/98 – Concessão do Sistema Rodovia do Sol e ao Contrato s/nº de concessão para exploração do serviço público de distribuição de gás canalizado, em desacordo com item 32 da NBC TSP 05;
- c) Ausência de referência ao estágio de adequação aos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis ao Estado (Portaria STN 548, de 24 de setembro de 2015 e Instrução Normativa TC 36/2016, alterada pela IN 65/2020, de 4 de novembro de 2020), em desacordo com item 150 da NBC TSP 11 (outras divulgações), segundo o qual a entidade deve divulgar a referência à legislação que rege suas operações; e
- d) Ausência de divulgação da política contábil adotada para os custos dos empréstimos, informando se foram lançados como despesa ou se foram contabilizados com parte do custo de ativos qualificáveis, em desacordo com a NBC TSP 14, segundo a qual os custos de empréstimos que são diretamente atribuíveis à aquisição, construção ou produção de ativo devem ser incluídos no custo desse ativo. Esses custos de empréstimos são capitalizados como parte do custo do ativo quando for provável que deles resultem benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços para a entidade e que esses custos possam ser mensurados confiavelmente. Outros custos de empréstimos devem ser reconhecidos como despesa no período em que são incorridos.

Com relação a esta inconsistência a Sefaz informou que complementou às Notas Explicativas com a inserção do conteúdo dos itens “a”, “c” e “d” no arquivo NOTEXP da PCA do governador e alegou que não houve tempo hábil para evidenciação dos acordos de concessão de serviços que depende de informações a serem consolidadas pela Agência de Regulação de Serviço Público do Espírito Santo - ARSP. Além disso a Secretaria de Estado de Controle e Transparência – Secont publicou no Diário Oficial do Poder Executivo, em 4 de maio de 2021, as complementações (itens “a”, “c” e “d”), que passaram a integrar o conteúdo das Notas Explicativas do BGE 2020.

Pelo exposto, acompanho o entendimento técnico e voto por **recomendar** a Sefaz que providencie a evidenciação em Notas Explicativas das informações relacionadas aos acordos de concessão de serviços, em especial ao Contrato nº 01/98 – Concessão do Sistema Rodovia do Sol e ao Contrato s/nº - Concessão para exploração do serviço público de distribuição de gás canalizado, nos termos do item 32 da NBC TSP 05.

Por todo o exposto, sem prejuízo da expedição de determinação e recomendações, não verifico a presença de qualquer indicativo capaz de denotar que as demonstrações contábeis não representam adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Estado em 31/12/2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2020.

Antes de apresentar os demonstrativos contábeis consolidados do Estado (exercício 2020 – Apêndice 85/2021-6), mais uma vez destaco que, conforme declarado, houve um baixo alcance na execução dos procedimentos de auditoria, e, portanto, considera-se que o presente trabalho se procedeu num contexto de asseguuração limitada, e considerando ter havido algumas correções pela Administração estadual, bem como o fato dos demais achados terem sido objeto de recomendação/determinação, entendo não existir efeito adverso que possa resultar no opinamento quanto à aprovação das contas.

BALANÇO PATRIMONIAL

				R\$ milhões	
ATIVO	2020	2019	PASSIVO	2020	2019
ATIVO CIRCULANTE	8.032	8.401	PASSIVO CIRCULANTE	1.601	1.545
Caixa e Equivalentes de Caixa	6.224	5.096	Obrigações Trab, Previd. e Assist. a Curto Prazo	268	253
Créditos a Curto Prazo	421	2.183	Empréstimos e Financiamentos a CP	418	406
Demais Créditos e Valores de CP	964	749	Fornecedores e Contas a Pagar a CP	126	125
Investimentos e Aplicações Temporárias a CP	123	125	Obrigações Fiscais a CP	34	33
Estoques	294	245	Obrigações de Repartição a Outros Entes	5	3
Ativo Não Circulante Mantido para Venda	3	2	Provisões a CP	25	15
V.P.D. Pagas Antecipadamente	4	2	Demais Obrigações a CP	726	709
ATIVO NÃO CIRCULANTE	24.185	20.489	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	10.603	10.739
Ativo Realizável a Longo Prazo	3.605	1.662	Obrigações Trab, Previd. e Assist. a LP	137	168
Créditos a longo prazo	3.566	1.624	Empréstimos e Financiamentos de LP	6.515	6.118
Demais créditos e valores a LP	28	28	Provisões a LP	3.658	4.132
Investimentos e Aplicações Temporárias a LP	10	10	Obrigações Fiscais a LP	293	321
Investimentos	10.194	9.388	TOTAL DO PASSIVO	12.204	12.284
Imobilizado	10.176	9.249	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	20.013	16.606
Intangível	210	189	Patrimônio Social/Capital Social	241	246
TOTAL DO ATIVO	32.217	28.890	Demais Reservas	16	17
			Resultados Acumulados	19.755	16.343
			TOTAL DO PASSIVO E DO PL	32.217	28.890

Fonte: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 31/03/2021

DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

VARIACÕES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS AUMENTATIVAS			VARIACÕES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS DIMINUTIVAS		
	2020	2019		2020	2019
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	14.712	13.228	Pessoal e Encargos Sociais	4.821	4.812
Impostos	14.043	12.518	Remuneração a Pessoal	4.235	4.234
Taxas	669	711	Encargos Patronais	232	214
Contribuições	476	377	Benefícios a Pessoal	322	319
Contribuições Sociais	476	377	Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Pessoal e Encargos	32	45
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	62	84	Benefícios Previdenciários e Assistenciais	3.346	3.041
Venda de Mercadorias	0	0	Aposentadoria e Reformas	2.770	2.499
Venda de Produtos	6	7	Pensões	524	492
Exploração de Bens e Direitos, e Prestação de Serviços	56	77	Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais	52	50
VPA - Financeiras	2.247	2.622	Uso de Bens e Serviços e Consumo de Capital Fixo	2.171	2.295
Juros e Encargos de Mora	817	1.115	Uso de Material de Consumo	678	625
Variações Monetárias e Cambiais	266	224	Serviços	1.375	1.561
Remuneração de D. Bancários e A. Financeiras	449	769	Depreciação, Amortização e Exaustão	118	109
Outras Variações Pat. Aumentativas - Financeiras	715	515	VPD - Financeiras	882	751
Transferências e Delegações Recebidas	6.854	6.812	Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Obtidos	159	325
Transferências Intragovernamentais	0	4	Juros e Encargos de Mora	1	0
Transferências Intergovernamentais	6.670	6.645	Variações Monetárias e Cambiais	708	313
Transferências de Instituições Privadas	177	155	Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Financeiras	14	112
Execução Orçamentária Delegada de Entes	6	0	Transferências e Delegações Concedidas	7.531	7.253
Transferências de Pessoas Físicas	0	8	Transferências Intergovernamentais	6.017	5.803
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	304	238	Transferências para Instituições Privadas	1.466	1.349
Reavaliação de Ativos	25	145	Transferências a Instituições Multigovernamentais	3	3
Ganhos com Alienação	2	4	Transferências a Consórcios Públicos	0	0
Ganhos com incorporação de Ativos	252	57	Transferências ao Exterior	5	1
Ganhos com Desincorporação de Passivos	25	31	Execução Orçamentária Delegada a Entes	40	97
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	1.967	773	Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	3.657	4.749
Resultado Positivo de Participações	371	433	Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajuste para Perdas	3.564	4.707
Reversão de Provisões e Ajustes de Perdas	1.318	7	Perdas com alienação	3	2
Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	279	333	Perdas Involuntárias	23	25
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	26.622	24.135	Incorporação de Passivos	0	2
			Desincorporação de Ativos	67	12
			Tributárias	183	192
			Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	1.203	1.109
			Premiações	9	9
			Resultado Negativo de Participações	242	70
			Incentivos	116	91
			Subvenções Econômicas	262	0
			Constituição das Provisões	482	838
			Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	92	101
			Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	23.794	24.202
			RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	2.828	-67

Fonte: Diário Ofício do Estado do Espírito Santo, em 31/03/2021

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – DESPESA

R\$ milhões						
EXERCÍCIO 2020						
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (e)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (f)	DESPESAS EMPENHADAS (g)	DESPESAS LIQUIDADAS (h)	DESPESAS PAGAS (i)	SALDO DA DOTAÇÃO (j) = (f-g)
DESPESAS CORRENTES (VIII)	15.951	17.448	15.287	14.816	14.664	2.161
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	10.917	11.408	10.243	10.120	10.102	1.165
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	429	179	176	176	176	2
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	4.605	5.862	4.868	4.520	4.386	994
DESPESAS DE CAPITAL (IX)	2.716	4.141	2.326	1.960	1.916	1.815
INVESTIMENTOS	1.731	3.074	1.498	1.132	1.084	1.577
INVERSÕES FINANCEIRAS	656	838	600	600	594	238
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	329	229	228	228	228	1
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (X)	443	167	0	0	0	167
Subtotal das Despesas (XI) = (VIII + IX + X)	19.110	21.756	17.613	16.776	16.580	4.143
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/REFINANCIAMENTO (XII)	108	84	84	84	84	0
Amortização da Dívida Interna	108	84	84	84	84	0
Amortização da Dívida Externa	0	0	0	0	0	0
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XIII) = (XI+XII)	19.217	21.840	17.697	16.860	16.664	4.144
Superávit (XIV)	-	-	1.063	-	-	-
TOTAL (XV) = (XIII+XIV)	19.217	21.840	18.760	16.860	16.664	4.144
RESERVA DO RPPS	532	532	0	0	0	532

Fonte: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 31/03/2021

BALANÇO FINANCEIRO

INGRESSOS		2020	DISPÊNDIOS		2020
RECEITA ORÇAMENTÁRIA (I)		18.760	DESPESA ORÇAMENTÁRIA (VI)		17.697
Ordinária		9.076	Ordinária		7.394
Vinculada		9.684	Vinculada		10.303
Recursos Vinculados à Educação		1.775	Recursos Vinculados à Educação		2.155
Recursos Vinculados à Saúde		2.574	Recursos Destinados à Saúde		3.154
Recursos Vinculados à Previdência Social - RPPS		2.848	Recursos Destinado à Previdência Social - RPPS		2.630
Recursos Vinculados à Seguridade Social		5	Recursos Destinado à Seguridade Social		4
Outras Destinações de Recursos		2.483	Outras Destinações de Recursos		2.360
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)		13.516	TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)		13.516
RECEBIMENTO EXTRA ORÇAMENTÁRIOS (III)		10.841	PAGAMENTOS EXTRA ORÇAMENTÁRIOS (VIII)		10.274
Inscrição de Restos a Pagar Não Processados		837	Pagamentos de Restos a Pagar Não Processados		309
Inscrição de Restos a Pagar Processados		196	Pagamentos de Restos a Pagar Processados		232
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados		9.342	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados		9.273
Outros Recebimentos Extraorçamentários		466	Outros Pagamentos Extraorçamentários		460
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (IV)		10.237	SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (IX)		11.867
Caixa e Equivalentes de Caixa - Consolidação		5.096	Caixa e Equivalentes de Caixa - Consolidação		6.224
TOTAL (V) = (I + II + III + IV)		53.354	TOTAL (X) = (VI + VII + VIII + IX)		53.354

Fonte: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 31/03/2021

DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DE CAIXA

	R\$ milhões
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES	2020
INGRESSOS	40.981
Receita Tributária	8.758
Receita de Contribuições	2.723
Receita Patrimonial	78
Receita Industrial	13
Receita de Serviços	55
Remuneração das Disponibilidades	357
Outras Receitas Derivadas e Originárias	432
Transferências correntes recebidas	19.495
Outros ingressos operacionais	9.072
DESEMBOLSOS	37.587
Pessoal e Demais Despesas	14.834
Juros e Encargos da Dívida	176
Transferências Concedidas	13.516
Outros Desembolsos Operacionais	9.060
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES (I)	3.394
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	
INGRESSOS	56
Alienação de Bens	5
Amortização de Empréstimos e Financiamentos Concedidos	51
DESEMBOLSOS	1.883
Aquisição de Ativo Não Circulante	1.050
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	539
Outros Desembolsos de Investimentos	294
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	-1.826
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	
INGRESSOS	311
Operações de Crédito	242
Transferências de capital recebidas	70
DESEMBOLSOS	312
Amortização/Refinanciamento da Dívida	312
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)	0
VARIAÇÕES CAMBIAIS SOBRE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA (IV)	12
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III+IV)	1.580
CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA INICIAL	9.762
CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL	11.342

Fonte: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 31/03/2021

DEMONSTRATIVO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO

ESPECIFICAÇÃO	R\$ milhões				
	Patrimônio Social/ Capital Social	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	Demais Reservas	Resultados Acumulados	TOTAL
Saldos Iniciais do Exercício 2020	246	0	17	16.343	16.606
Ajustes de Exercícios Anteriores	0	0	0	584	584
Aumento / Redução de Capital	-5	0	0	0	-5
Resgate / Reemissão de Ações e Cotas	0	0	0	0	0
Juros sobre capital próprio	0	0	0	0	0
Resultado do Exercício	0	0	0	2.828	2.828
Resultado de Exercícios Anteriores	0	0	0	0	0
Saldos Finais do Exercício 2020	241	0	16	19.755	20.013

Fonte: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, em 31/03/2021

2.3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

2.3.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Preliminarmente, é importante destacar que os instrumentos de planejamento e orçamento previstos no art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 150 da Constituição Estadual, são os que seguem:

- **Plano Plurianual (PPA)**, contemplando os exercícios de 2020 a 2023, consubstanciado na Lei 11.095/2020;
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, Lei 11.011/2019, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do governo, dispendo sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020;
- **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, Lei 11.096/2020, que para o exercício financeiro de 2020 estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 20.360.438.471,00**, sendo R\$ 19.749.451.365,00 dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 610.987.106,00 do Orçamento de Investimento.

Dito isto, e da auditoria realizada, verifico que assim concluiu o corpo técnico:

Das Leis 11.095/2020, 11.011/2019 e 11.096/2020 (PPA, LDO e LOA) foram instituídos programas para organizar a ação governamental visando atingir diversos objetivos, não havendo evidências de incompatibilidade entre tais leis.

A ação do governo foi estruturada em programas previamente definidos no PPA, abrangendo o período de quatro anos. Os objetivos dos programas constam do PPA.

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.

O Anexo III do PPA definiu as prioridades e metas da administração pública estadual, referente ao exercício financeiro de 2020. Entretanto, os art. 22 e 28 da LDO admitiram a alteração da programação por meio de Decreto do Poder Executivo.

Verificou-se que todos os programas executados no orçamento do exercício foram previstos no PPA 2020/2023.

Sendo assim, **acompanho o entendimento técnico** pois entendo que os instrumentos de planejamento acima descritos foram elaborados de acordo com os ditames constitucionais.

2.3.1.1 Gestão Orçamentária

Destacou a auditoria que a gestão orçamentária representa a realização dos objetivos e metas determinados para o setor público no processo de planejamento integrado e deve, obrigatoriamente, pautar-se na programação de créditos consignados no orçamento aprovado para o ente público, bem como nas alterações decorrentes da abertura de créditos adicionais, conforme detalhados no Anexo 3.548/2021-4.

2.3.1.1.1 Receitas

Depreende-se da LOA, que, inicialmente, **a receita foi estimada em R\$ 19.749.452,365,00**, compreendendo o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, sendo que **a previsão inicial foi alterada pela abertura de créditos adicionais no total de R\$ 887.231.179,04**, utilizando como fonte de recursos o excesso de arrecadação apurado, resultando assim em uma **receita atualizada no valor de R\$ 20.636.682.544,04**.

A receita total realizada em 2020 alcançou o montante de R\$ 18.760.310.370,91, representando assim **94,99%** da previsão inicial, conforme evidenciado na tabela 3 do RT, e abaixo demonstrada:

Tabela 3 - Previsão e realização de receitas - exercício 2020

Valores em reais

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d)=(c-b)	% REALIZADO (c)/(b)
RECEITAS ORÇAMENTARIAS	19.749.451.365,00	20.636.682.544,04	18.760.310.370,91	-1.876.372.173,13	90,91%
RECEITAS CORRENTES (I)	18.525.557.512,00	19.410.958.378,04	18.392.512.618,55	-1.018.445.759,49	94,75%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	8.410.547.867,00	8.639.871.573,08	8.757.585.212,38	117.713.639,30	101,36%
Contribuições	3.688.754.073,00	3.785.415.333,77	2.722.572.421,25	-1.062.842.912,52	71,92%
Receita Patrimonial	548.329.045,00	548.435.191,95	434.493.343,77	-113.941.848,18	79,22%
Receita Agropecuária	3.429,00	3.429,00	174.146,32	170.717,32	5078,63%
Receita Industrial	13.982.057,00	13.982.057,00	12.575.708,96	-1.406.348,04	89,94%
Receita de Serviços	84.401.763,00	84.401.763,00	54.598.085,88	-29.803.677,12	64,69%
Transferências Correntes	5.338.423.777,00	5.849.348.367,88	5.978.319.181,56	128.970.813,68	102,20%
Outras Receitas Correntes	441.115.501,00	489.500.662,36	432.194.518,43	-57.306.143,93	88,29%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	1.223.893.853,00	1.225.724.166,00	367.797.752,36	-857.926.413,64	30,01%
Operações de Crédito	573.479.995,00	573.479.995,00	241.512.029,81	-331.967.965,19	42,11%
Alienação de Bens	4.809.000,00	4.809.000,00	5.082.264,01	273.264,01	105,68%
Transferências de Capital	597.452.281,00	599.282.594,00	69.945.684,88	-529.336.909,12	11,67%
Outras Receitas de Capital	48.152.577,00	48.152.577,00	51.257.773,66	3.105.196,66	106,45%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	19.749.451.365,00	20.636.682.544,04	18.760.310.370,91	-1.876.372.173,13	90,91%
OPERAÇÕES DE CRÉDITOS/REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Operações de Crédito - Mercado Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Operações de Crédito - Mercado Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV)	19.749.451.365,00	20.636.682.544,04	18.760.310.370,91	-1.876.372.173,13	90,91%
DEFICIT (VI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
TOTAL (VII) = (V) + (VI)	19.749.451.365,00	20.636.682.544,04	18.760.310.370,91	-1.876.372.173,13	90,91%

Fonte: Balanço Orçamentário 2020 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2021

Do total das receitas arrecadadas (R\$ 18.760.310.370,91), verifico que 93,60% (R\$ 18.392.512.618,55) referem-se a receitas correntes, enquanto 37,31% (R\$ 367.797.752,36) são receitas de capital.

Evidenciou-se ainda na tabela 04 do relatório técnico o comportamento da receita arrecadada frente a exercício anterior, 2019, na qual observa-se um decréscimo de 7,79% da receita total, como segue:

Tabela 4 - Composição da receita - exercícios 2019 – 2020

Valores em reais (atualizado até dez/2020)

RECEITAS	2019			2020		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
RECEITAS ORÇAMENTARIAS	19.465.158.903,68	20.344.984.086,13	100,00%	18.760.310.370,91	100,00%	-7,79%
RECEITAS CORRENTES (I)	19.021.718.507,58	19.881.500.184,12	97,72%	18.392.512.618,55	98,04%	-7,49%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	443.440.396,10	463.483.902,00	2,28%	367.797.752,36	1,96%	-20,64%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	19.465.158.903,68	20.344.984.086,13	100,00%	18.760.310.370,91	100,00%	-7,79%
OPERAÇÕES DE CRÉDITOS/REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	-	0,00	-	-
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	-	0,00	-	-
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	-	0,00	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III) + (IV)	19.465.158.903,68	20.344.984.086,13	100,00%	18.760.310.370,91	100,00%	-7,79%
DEFICIT (VI)	0,00	0,00	-	0,00	-	-
TOTAL (VII) = (V) + (VI)	19.465.158.903,68	20.344.984.086,13	100,00%	18.760.310.370,91	100,00%	-7,79%

Fonte: Balanço Orçamentário 2019 e 2020 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2021

Nota: Valores referentes ao exercício de 2019 atualizados pelo IPCA (IBGE).

2.3.1.1.2 Despesas

A LOA fixou, inicialmente, a despesa em R\$ 19.749.451.365,00, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, incluindo neste montante a Reserva do RPPS (R\$ 531.971.000,00) e a Reserva de Contingência (R\$ 442.910.278,00).

A despesa inicialmente fixada (R\$ 19.749.451.365,00) foi majorada em 13,28%, no valor de R\$ 2.623.006.124,38, **elevando o orçamento da despesa para R\$ 22.372.457.489,38**, conforme evidenciado abaixo:

Tabela 5 - Alterações orçamentárias em 2020
Valores em reais

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL		
Dotação Inicial		19.749.451.365,00
(+) Créditos Suplementares		2.549.656.916,18
Por excesso de arrecadação	856.597.636,84	
Por superávit financeiro	1.693.059.279,34	
(+) Créditos Especiais		73.349.208,20
Por excesso de arrecadação	30.633.542,20	
Por superávit financeiro	42.715.666,00	
Dotação Atualizada		22.372.457.489,38

Fonte: Lei Estadual 11.096/2020, Consulta Balancete – Sigefes.

Em consulta ao Sigefes, constatou-se que os créditos abertos no exercício foram do seguinte tipo:

Tabela 6 - Créditos adicionais abertos em 2019
Valores em reais

CRÉDITOS ADICIONAIS POR TIPO		Valor
Tipo de Crédito		
Suplementares		4.830.070.722,60
Especiais		161.882.994,27
Total Bruto		4.991.953.716,87
(-) Anulação de Dotação		2.368.947.592,49
Total Líquido		2.623.006.124,38

Fonte: Consulta Balancete – Sigefes.

Dito isto, e considerando que o artigo 6º da LOA 2020 autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de **R\$ 6.108.131.541,30** e, conforme exposto na tabela acima, os créditos suplementares abertos foram de **R\$ 4.830.070.722,60**, logo, **constata-se observância ao limite imposto.**

Por fim, **destacou ainda que houve 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.**

2.3.1.1.3 Execução das Despesas

A despesa executada alcançou o montante de R\$ 17.696.916.561,42, o que representa 81,03% da dotação atualizada (excluindo a Reserva do RPPS, em observância ao artigo 167, inciso II, da Constituição Federal, como demonstrado na tabela 07 do RT:

Tabela 7 - Fixação e execução das despesas orçamentárias

Valores em reais

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	% EXECUTADO (c/b)*100	ANÁLISE VERTICAL % (c / VII)
DESPESAS CORRENTES (I)	15.950.635.897,00	17.448.330.814,86	15.287.165.715,94	87,61%	86,38%
Pessoal e Encargos Sociais	10.916.872.814,00	11.407.634.565,85	10.242.982.132,20	89,79%	57,86%
Juros e Encargos da Dívida	429.071.681,00	178.873.196,13	176.453.067,31	98,65%	1,00%
Outras Despesas Correntes	4.604.691.402,00	5.861.823.052,88	4.867.730.516,43	83,04%	27,51%
DESPESAS DE CAPITAL (II)	2.716.114.977,00	4.141.250.963,52	2.326.140.561,54	56,17%	13,14%
Investimentos	1.731.226.732,00	3.074.221.931,91	1.497.639.987,48	48,72%	8,46%
Inversões Financeiras	655.823.089,00	838.097.392,57	600.425.856,19	71,64%	3,39%
Amortização da Dívida	329.065.156,00	228.931.639,04	228.074.717,87	99,63%	1,29%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (III)	442.910.278,00	166.876.240,23	0,00	0,00%	0,00%
Subtotal das Despesas (IV) = (I + II + III)	19.109.661.152,00	21.756.458.018,61	17.613.306.277,48	80,96%	99,53%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/REFINANCIAMENTO (V)	107.819.213,00	84.028.470,77	83.610.283,94	99,50%	0,47%
Amortização da Dívida Interna	107.819.213,00	84.028.470,77	83.610.283,94	99,50%	0,47%
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	-	0,00%
Outras Dívidas	107.819.213,00	84.028.470,77	83.610.283,94	99,50%	0,47%
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	-	0,00%
Dívida Imobiliária	0,00	0,00	0,00	-	0,00%
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	-	0,00%
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV+V)	19.217.480.365,00	21.840.486.489,38	17.696.916.561,42	81,03%	100,00%
RESERVA DO RPPS	531.971.000,00	531.971.000,00	0,00	0,00%	-

Fonte: Balanço Orçamentário 2020 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2021.

Dos dados acima evidenciados, constata-se que **as despesas correntes obtiveram execução de 87,61% das despesas autorizadas, enquanto as despesas de capital atingiram 56,17%.**

Em seguida, verifico que a tabela 08 do referido relatório, demonstrou as despesas executadas por função de governo, segue abaixo:

Tabela 8 - Despesas por função

Valores em reais

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	% REALIZADO (c / b) * 100	ANÁLISE VERTICAL % (c / Total)
01 - Legislativa	399.858.250,00	414.358.250,00	386.267.617,16	93,22%	2,18%
02 - Judiciária	1.231.468.754,00	1.271.468.754,00	1.023.143.156,55	80,47%	5,78%
03 - Essencial à Justiça	594.566.117,00	594.566.117,00	536.185.910,62	90,18%	3,03%
04 - Administração	977.398.088,00	1.739.430.027,08	1.420.191.732,20	81,65%	8,03%
06 - Segurança Pública	2.433.499.944,00	2.044.040.259,48	1.774.458.100,73	86,81%	10,03%
08 - Assistência Social	106.180.716,00	145.707.281,69	129.239.172,52	88,70%	0,73%
09 - Previdência Social	3.418.252.101,00	3.434.402.101,00	2.633.002.023,54	76,67%	14,88%
10 - Saúde	2.716.131.752,00	3.832.773.417,28	3.454.445.665,97	90,13%	19,52%
11 - Trabalho	1.380.000,00	1.450.000,00	507.825,28	35,02%	0,00%
12 - Educação	2.361.266.289,00	2.548.947.830,42	2.249.162.780,46	88,24%	12,71%
13 - Cultura	39.575.175,00	70.708.854,88	63.021.102,78	89,13%	0,36%
14 - Direitos da Cidadania	681.219.054,00	733.472.746,39	630.949.872,26	86,02%	3,57%
15 - Urbanismo	34.644.864,00	49.815.585,78	21.207.156,59	42,57%	0,12%
16 - Habitação	4.937.353,00	8.992.740,03	4.315.337,42	47,99%	0,02%
17 - Saneamento	363.740.205,00	375.027.337,59	37.566.761,73	10,02%	0,21%
18 - Gestão Ambiental	129.559.789,00	153.033.245,66	90.209.152,85	58,95%	0,51%
19 - Ciência e Tecnologia	125.704.733,00	156.041.366,00	109.747.629,06	70,33%	0,62%
20 - Agricultura	283.685.761,00	330.003.236,85	235.785.700,69	71,45%	1,33%
22 - Indústria	20.582.821,00	19.577.708,93	7.652.917,40	39,09%	0,04%
23 - Comércio e Serviços	56.522.127,00	59.917.433,15	32.127.965,86	53,62%	0,18%
24 - Comunicações	58.135.119,00	59.388.968,01	40.825.644,35	68,74%	0,23%
26 - Transporte	995.438.148,00	1.893.744.584,84	1.220.517.704,92	64,45%	6,90%
27 - Desporto e Lazer	35.138.818,00	37.583.462,83	19.381.849,13	51,57%	0,11%
28 - Encargos Sociais	1.705.702.129,00	1.699.158.940,26	1.577.003.781,35	92,81%	8,91%
99 - Reserva de Contingência	974.881.278,00	698.847.240,23	0,00	0,00%	0,00%
TOTAL	19.749.451.365,00	22.372.457.489,38	17.696.916.561,42	79,10%	100,00%

Fonte: Anexo 2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bim 2020

Por fim, a tabela 09 do mesmo relatório técnico evidenciou o comportamento das despesas executadas frente a exercício anterior, 2019, na qual observa-se um acréscimo de 0,22% da despesa total, como segue:

Tabela 9 - Comparação das despesas - exercícios 2019 – 2020

Valores em reais (atualizado até dez/2020)

DESPESAS	2019			2020		Variação % (c/b)
	Valor Corrente (a)	Valor Corrigido - IPCA (b)	% Sobre Total	Valor (c)	% Sobre Total	
DESPESAS CORRENTES (I)	14.956.821.424,59	15.632.869.752,98	88,95%	15.287.165.715,94	86,79%	-2,21%
Pessoal e Encargos	10.262.052.269,05	10.725.897.031,61	61,03%	10.242.982.132,20	58,15%	-4,50%
Juros e Encargos da Dívida	340.004.534,29	355.372.739,24	2,02%	176.453.067,31	1,00%	-50,35%
Outras Despesas Correntes	4.354.764.621,25	4.551.599.982,13	25,90%	4.867.730.516,43	27,64%	6,95%
DESPESAS DE CAPITAL (II)	1.858.556.907,88	1.942.563.680,12	11,05%	2.326.140.561,54	13,21%	19,75%
Investimentos	1.073.295.128,80	1.121.808.068,62	6,38%	1.497.639.987,48	6,50%	33,50%
Inversões Financeiras	537.424.448,54	561.716.033,61	3,20%	600.425.856,19	3,41%	6,89%
Amortização da Dívida	247.837.330,54	259.039.577,88	1,47%	228.074.717,87	1,29%	-11,95%
TOTAL (III) = (I + II)	16.815.378.332,47	17.575.433.433,10	100,00%	17.613.306.277,48	100,00%	0,22%

Fonte: Balanço Orçamentário 2020 – Balanço Geral do Estado publicado DIO 31/03/2021

2.3.1.1.4 Utilização dos Recursos Provenientes da Compensação Financeira pelo Resultado da Exploração de Petróleo ou Gás Natural.

Da análise dos demonstrativos contábeis, verificou-se que foi empenhada e liquidada despesa, em algumas unidades gestoras, na fonte de recursos de compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo e gás natural (fonte 107), no montante de R\$ 52.128.415,92, equivalente à 14.858.173.5036 VRTE), sendo que tais despesas são relacionadas a gastos com servidores efetivos, o que contraria o disposto no artigo 8º da Lei Federal 7.990/89, conforme demonstrado na tabela 10 do RT:

Tabela 10 - Utilização de recursos dos royalties em despesa vedada
Valores em reais

ÓRGÃO	ELEMENTO DE DESPESA	VALOR
450101 - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social	46 - Auxílio-Alimentação	463.802,07
450102 - Polícia Civil do Estado do Espírito Santo	46 - Auxílio-Alimentação	8.038.359,49
450103 - Polícia Militar do Estado do Espírito Santo	46 - Auxílio-Alimentação	31.776.177,50
450104 - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo	46 - Auxílio-Alimentação	4.434.135,00
460101 - Secretaria de Estado da Justiça	46 - Auxílio-Alimentação	5.919.124,67
450101 - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social	49 - Auxílio-Transporte	55.075,47
450102 - Polícia Civil do Estado do Espírito Santo	49 - Auxílio-Transporte	1.096.452,98
450103 - Polícia Militar do Estado do Espírito Santo	49 - Auxílio-Transporte	105.335,26
450104 - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo	49 - Auxílio-Transporte	85.169,57
460101 - Secretaria de Estado da Justiça	49 - Auxílio-Transporte	154.783,91
TOTAL		52.128.415,92

Fonte: Execução da Despesa por UG e Fonte – Sigefes.

Entretanto, por meio do F. PGE-GAB N.192/2021 (Protocolo 21850/2021), a Procuradoria-Geral do Estado encaminha nota patrimonial (2021NP01299) da Secretaria de Estado da Fazenda, que demonstra a recomposição da conta de royalties.

Assim sendo, diante do pronto atendimento ao sugerido pela Área Técnica, torna-se despendicienda qualquer outra medida.

2.3.1.1.5 Resultado Orçamentário

Da análise do Balanço Orçamentário constata-se que **as receitas realizadas no exercício de 2020 somaram R\$18.760.310.370,91 enquanto as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 17.696.916.561,42**, logo, verifica-se um superávit na execução orçamentária consolidado no valor de **R\$ 1.063.393.809,49, sendo que, deste montante, o valor de R\$ R\$ 461.511.772,30** é pertinente ao Fundo Previdenciário, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

2.3.2 GESTÃO FINANCEIRA

Com relação a gestão financeira, ressaltou a auditoria que, conforme evidenciado nos demonstrativos contábeis, **o saldo da conta caixa e equivalentes de caixa encerrou o exercício com o total de R\$ 6.224.178.290,82**, apresentando crescimento de 22,15% em relação ao ano anterior, enquanto **o saldo da dívida fluante atingiu o valor de R\$ 1.819.167.041,71**, apresentando um acréscimo de 39,98% frente ao saldo do exercício anterior. Já os **restos a pagar no exercício evidenciaram inscrições de R\$ 1.033.263.924,44**, valor este **45,53%** maior quando comparado ao exercício anterior.

Tabela 11 - Movimentação dos Restos a Pagar
Valores em reais

Restos a Pagar	Não Processados (a Liquidar)	Não Processados (em Liquidação)	Processados	Total Geral
Saldo Final do Exercício Anterior	458.994.928,43	0,00	322.200.668,34	781.195.596,77
Inscrições	837.300.578,89	0,00	195.963.345,55	1.033.263.924,44
Baixas	431.275.982,91	0,00	243.027.186,54	674.303.169,45
Saldo Final do Exercício Atual	865.019.524,41	0,00	275.136.827,35	1.140.156.351,76

Fonte: Anexo 17 - Sigefes.

Por sua vez, o saldo de caixa líquido e os equivalentes de caixa apresentou-se positivo em 2020 (**R\$ 1.579.728.406,20**), sendo que foi observado ainda um incremento nominal de cerca de **19%** nas atividades de **investimento** do Estado (**R\$ 1.826.307.321,31** em 2020 face **R\$ 1.519.998.958,06** em 2019), conforme demonstrado no gráfico 05 do RT:

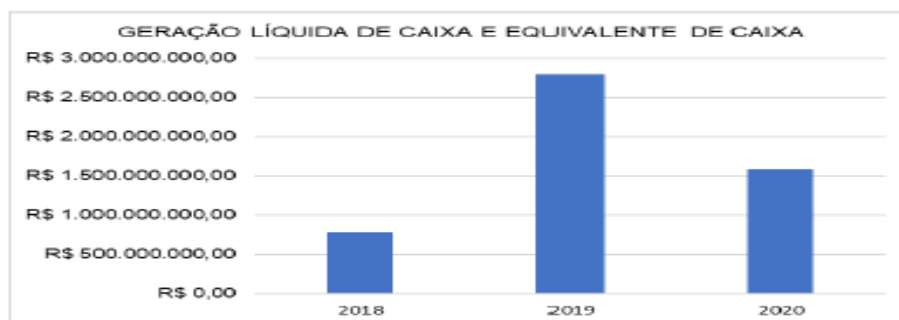


Gráfico 5: Evolução da geração líquida de caixa - 2018 a 2020
Fonte: DFC (Sigefes).

2.3.2.1 Resultado Financeiro

Diante disso, demonstra-se abaixo o resultado financeiro apurado e evidenciado nos demonstrativos contábeis:

Tabela 12 - Resultado financeiro
Valores em reais

Especificação	2020	2019
Ativo Financeiro (a)	11.870.205.769,54	10.239.656.482,71
Passivo Financeiro (b)	1.716.398.786,25	1.294.737.237,40
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	10.153.806.983,29	8.944.919.245,31
Recursos Ordinários	1.778.579.093,95	1.397.210.318,50
Recursos Vinculados	8.375.227.889,34	7.547.708.926,81
Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d)	10.153.806.983,29	8.944.919.245,31

Fonte: Anexo ao Balanço Patrimonial – Sigefes.

Da análise dos dados acima dispostos, conclui-se **que não há evidências de desequilíbrio financeiro por fonte de recursos ou na totalidade.**

Por derradeiro, é importante destacar que, do total de **R\$ 10.153.806.983,29** de superávit financeiro apurado no exercício de 2020 o montante de **R\$ 5.109.637.721,93** é relativo ao resultado da Previdência (fonte de recursos 70).

2.3.2.2 Ordem cronológica de pagamentos

Apontou a equipe técnica na auditoria realizada que a Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 5º, estabelece que a inobservância imotivada da ordem cronológica de pagamentos ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização. Diante disso, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 551/2016 – TC 002.999/2015-3, entendeu que é necessária a normatização de aspectos complementares a essa regra a fim de que os entes regulamentem o momento em que o credor deve entrar na “fila”.

Sendo assim, no âmbito do Estado do ES, a Portaria SEGER/PGE/SECONT Nº 049-R/2010 estabelece no art. 77 que no pagamento de obrigações pecuniárias decorrentes de contrato, cada unidade gestora executora da administração deve

obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade, no entanto, entendeu a equipe técnica que ainda há a necessidade de um maior detalhamento, por meio de norma, nos moldes sugeridos pelo TCU, sugerindo assim a expedição de recomendação quanto à adoção de medidas necessárias à edição de norma regulamentadora da ordem cronológica de pagamentos.

Entretanto, diverjo do posicionamento técnico. Isso porque atualmente temos no Brasil uma nova lei de licitações, a saber, Lei Federal nº 14.133/2021. Essa lei, a partir de seu artigo 141, já estipula regras acerca da observância da ordem cronológica, diferentemente da Lei n. 8.666/93, que apenas mencionava essa obrigação.

Assim, sem prejuízo que o Poder Executivo, no exercício de sua competência regulamentar, decida pela expedição de normativo pormenorizando acerca do tema, tem-se que a obrigação de observância da ordem cronológica, bem como as suas regras mínimas, já consta da lei federal supra mencionada.

2.3.2.3 Transferências de recursos aos Poderes

Destacou a equipe de fiscalização, que, conforme disposto na Constituição Estadual, os Poderes Judiciário e Legislativo, bem como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública devem elaborar suas propostas orçamentárias observando os limites estipulados na LDO.

Dito isto, e de acordo com o previsto no art. 19 da LDO, exercício de 2020, que estabeleceu os critérios a serem observados para o cálculo do limite da dotação, proveniente da fonte de recursos próprios, qual seja, as dotações de 2019 foram majoradas em 1,5 vezes a variação do IPCA acumulado nos últimos 12 meses, apurado em junho de 2019, que de acordo com o IBGE, ficou em 3,37%, logo ajustado a 1,5 vezes, ficou em 5,055%.

Assim, foi efetuado o cálculo da dotação e das respectivas transferências financeiras a serem concedidas pelo Executivo, com recursos próprios, conforme demonstrado na tabela 13, e abaixo colacionada:

Tabela 13 - Apuração do valor da dotação (Poderes)

Órgão	Dotação 2019	Dotação atualizada 2020 (A)	Dotação LOA (B)	(A) - (B)
Poder Judiciário	R\$ 1.184.973.867,00			
101 ordinários	R\$ 1.058.988.867	R\$ 1.112.520.754,23	R\$ 1.112.520.754,00	R\$ 0,23
271 arrecadado pelo órgão	R\$ 125.985.000			
Ministério Público	R\$ 411.991.850,00			
101 ordinários	R\$ 394.762.850	R\$ 414.718.112,07	R\$ 414.718.112,00	R\$ 0,07
271 arrecadado pelo órgão	R\$ 17.229.000			
Poder Legislativo	R\$ 214.318.053,00			
101 Ordinários	R\$ 214.318.053	R\$ 225.151.830,58	R\$ 225.151.831,00	-R\$ 0,42
TCEES	R\$ 166.299.956,00			
101 Ordinários	R\$ 166.299.956	R\$ 174.706.418,78	R\$ 174.706.419,00	-R\$ 0,22
Defensoria Pública	R\$ 71.961.658,00			
101 ordinários	R\$ 57.568.496	R\$ 60.478.583,47	R\$ 60.481.786,00	-R\$ 3.202,53
271 arrecadado pelo órgão	R\$ 14.379.162			
133 convênio União	R\$ 10.000			
4101 outras contrapartidas	R\$ 4.000			
Total	R\$ 2.049.545.384,00	R\$ 1.987.575.699,12	R\$ 1.987.578.902,00	-R\$ 3.202,88

Quanto aos valores transferidos pelo Poder Executivo em 2020, e abaixo demonstrado, **observa-se que não há evidências de descumprimento das normas aplicáveis:**

Tabela 14 - Transferência de recursos aos Poderes

Órgão	Dotação	% sobre arrec.	Arrecadado/transferido	% sobre arrec.
Poder Judiciário	R\$ 1.231.468.754,00	6,33%	R\$ 1.201.015.857,02	6,40%
101 ordinários	R\$ 1.112.520.754,00		R\$ 1.112.520.753,99	
101 ordinários arrecadado p/ órgão	R\$ 0,00		R\$ 2.164.382,13	
271 arrecadado pelo órgão	R\$ 118.948.000,00		R\$ 86.330.720,90	
Ministério Público	R\$ 431.947.112,00	2,22%	R\$ 429.908.689,40	2,29%
101 ordinários	R\$ 414.718.112,00		R\$ 414.718.112,04	
101 ordinários arrecadado p/ órgão	R\$ 0,00		R\$ 177.423,56	
271 arrecadado pelo órgão	R\$ 17.229.000,00		R\$ 15.013.153,80	
Poder Legislativo / TCEES	R\$ 399.858.250,00	2,05%	R\$ 403.255.974,00	2,15%
101 Ordinários	R\$ 399.858.250,00		R\$ 399.858.250,00	
101 ordinários arrecadado p/ órgão	R\$ 0,00		R\$ 3.397.724,00	
Defensoria Pública	R\$ 77.268.786,00	0,40%	R\$ 76.336.195,74	0,41%
101 ordinários	R\$ 60.481.786,00		R\$ 60.482.786,04	
101 ordinários arrecadado p/ órgão	R\$ 0,00		R\$ 424.309,43	
271 arrecadado pelo órgão	R\$ 16.776.000,00		R\$ 15.429.100,27	
133 convênio União	R\$ 10.000,00			
4101 outras contrapartidas	R\$ 1.000,00			
Total	R\$ 2.140.542.902,00	11,00%	R\$ 2.110.516.716,16	11,25%

Fonte: LOA, LDO e Balanço Financeiro

2.3.3 GESTÃO FISCAL

O objetivo do presente item é verificar a conformidade da gestão fiscal do ente com relação ao cumprimento dos limites constitucionais de saúde e educação e os parâmetros e limites impostos pela LRF, além dos alertas emitidos no curso do exercício financeiro ora em análise.

2.3.3.1 Conformidade dos demonstrativos fiscais

Constatou o RT a conformidade dos demonstrativos fiscais, bem como o cumprimento das formalidades, prazos de publicação e de remessa ao TCEES, assim como de assinaturas, exceto quanto ao prazo de remessa dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do 3º e do 5º bimestres de 2020.

2.3.3.2 Programação Orçamentária e Financeira

Apontou a auditoria que foi publicado o Decreto 4.566-R, de 30 de janeiro de 2020, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2020, tendo como referência os valores fixados na Lei Estadual 11.096/2020.

O gráfico 6 do RT, abaixo demonstrado, evidenciou o comportamento da receita em relação à Programação Orçamentária e Financeira, sendo que a receita realizada no exercício de 2020 foi inferior em R\$ 989.140.629,09, atingindo 94,99% da meta de arrecadação prevista. Por este motivo, recebeu o ente alertas desta Corte de Contas pelo não atingimento das metas de arrecadação nos 1º e 2º bimestres/2020, conforme Acórdão 1.080/2020-7 Plenário):



Gráfico 6: Comparativo da receita realizada com a programação financeira da receita

Nota: Valores em reais

Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2020, Sigefes e Anexo I do Decreto 4.566-R/2020

Ressaltou ainda o RT, no item 4.3.2.1, que foi publicada a Portaria Conjunta SEP/SEFAZ 01-R, de 20 de março de 2020, reduzindo os limites de movimentação e empenho e de pagamento, tratados no art. 2º do Decreto 4.566-R/2020, no entanto, **em decorrência da pandemia da Covid-19, declarada pela OMS, e reconhecida a situação de calamidade pública em todo o território nacional, pelo Congresso Nacional, conforme Decreto Legislativo 06/2020, o Poder Executivo Estadual ficou dispensado de promover a limitação de empenhos e movimentação financeira, segundo disposto no artigo 65º da LRF e no artigo 8º da Lei Complementar 173/2020.**

2.3.3.3 Metas anuais estabelecidas na LDO

2.3.3.3.1 Resultados primário e nominal

O **Resultado Financeiro** apurado no exercício foi superavitário, no montante de **R\$ 1.404.462.784,91**, ou seja, **inverso à meta fiscal deficitária de R\$ 646.207.000,00**.

Já o **Resultado Nominal** também apresentou superavitário, no total de **R\$ 2.189.738.971,74**, também **inverso a meta deficitária de R\$ 922.592.000,00**.

2.3.3.3.2 Impactos dos aportes para cobertura de déficit financeiro do RPPS na previsão e/ou afetação das metas de resultados fiscais

Apontou a equipe técnica que **foi realizado aportes para cobertura de déficit financeiro do RPPS, por todos os Poderes e Órgãos estaduais, no valor de R\$ 2.135.613.249,77**, o que corresponde a 13,65% da RCL, sendo que, deste montante, **R\$ 1.825.294.476,17** se refere ao Poder Executivo estadual, ou seja, 85,47% do valor total realizado.

Demonstrou-se no Gráfico 8 do RT a evolução percentual do aporte realizado por todos os Poderes e Órgãos estaduais ao RPPS para cobertura do déficit financeiro em relação a RCL, como segue:

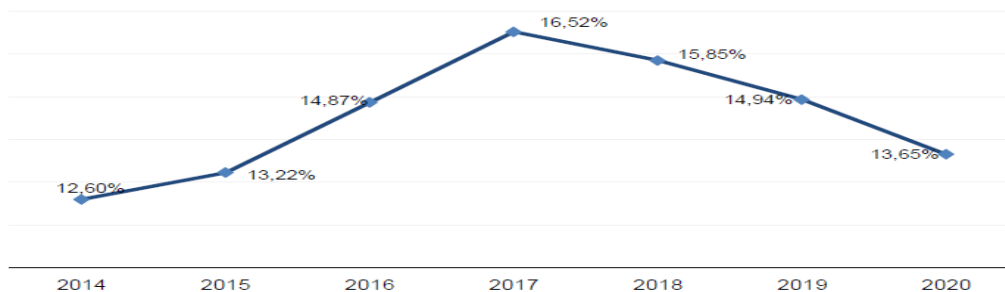


Gráfico 8: Evolução percentual do aporte realizado por todos os Poderes e Órgãos Estaduais para cobertura de déficit financeiro do RPPS em relação a RCL desde o exercício de 2014
Fonte: Sigefes – Relatório GFIS.04.5 - Recursos para cobertura do Déficit Financeiro do RPPS - "Aporte", Painel de Controle Social TCEES (RCL 2016/2020) e processos TC 6.016/2015 e 3.532/2016 (PCA governador – RCL 2014 e 2015)

2.3.3.3.3 Dívida pública

Apurou a equipe de auditoria que a **Dívida Consolidada no final do exercício de 2020** era de **R\$ 7.407.327.832,82**, atingindo **90,29%** da meta fiscal de **R\$ 8.203.564.000,00**, enquanto a **Dívida Consolidada Líquida** ficou em **R\$ 1.415.320.262,92**, atingindo **45,13%** da meta fiscal de **R\$ 3.136.052.000,00**.

2.3.3.4 Educação

2.3.3.4.1 Aplicação mínima constitucional

Acerca desse tema, a Área Técnica fez menção à publicação do Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro de 2020, bimestre NOVEMBRO – DEZEMBRO), publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 29/01/2021. Nesse demonstrativo, constam as seguintes informações:

Tabela 15: Valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2020, incluído o aporte e outras despesas não computáveis na apuração do limite mínimo constitucional de 25%

Valores em reais

LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 25% (CF/1988, art. 212)	
Base de Cálculo	
Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$)	11.751.216.247,51
Aplicação Mínima	
25% da Base de Cálculo (R\$)	2.937.804.061,88
Aplicação Efetiva no exercício de 2020	
Despesa Liquidada na MDE(R\$)	3.170.529.019,59
Percentual de Aplicação (%)	26,98

Fonte: Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2020

Nota: Computada a despesa liquidada com aporte da Educação, fonte 02, no valor de R\$ 878.163.510,21 e outros valores não computáveis no limite (R\$ 5.089.565,18), conforme Nota Explicativa 5 do Anexo 8 do RREO.

Desse gráfico, verifica-se a aplicação do percentual de aplicação de 26,98% em manutenção e desenvolvimento do ensino, acima do mínimo de 25%, conforme artigo 212 da Constituição Federal.

Entretanto, a Área Técnica, considerando que o Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADI 5691/ES, declarou a inconstitucionalidade do art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012 e, por arrastamento, do art. 17, §§ 2º e 4º, da Resolução TC 195, de 20 de abril de 2004, conforme Acórdão divulgado no Diário da Justiça Eletrônico do STF nº 252 do dia 16/10/2020, p. 78, publicado em 19/10/2020, defendeu-se a exclusão da despesa com aporte financeiro ao RPPS, ainda no exercício de 2020, conforme retrata a seguinte tabela:

Tabela 16 - Valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2020, excluído o aporte e outras despesas não computáveis na apuração do limite mínimo constitucional de 25%

Valores em reais

LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 25% (CF/1988, art. 212)	
Base de Cálculo	
Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$)	11.751.216.247,51
Aplicação Mínima	
25% da Base de Cálculo (R\$)	2.937.804.061,88
Aplicação Efetiva no exercício de 2020	
Total da Despesa Liquidada na MDE (R\$)	3.170.529.019,59
Exclusões (R\$)*	
Despesa com aporte financeiro ao RPPS, fonte 02	-878.163.510,21
Outras exclusões, fontes 02, 13 e 14	-5.089.565,18
Despesa Liquidada na MDE efetiva (R\$)	2.287.275.944,20
Percentual de Aplicação (%)	19,46

Fonte: Anexo 8 do RREO 6º bimestre/2020 e Sigefes
Nota: Conforme Notas Explicativas 5 "a" e "b" do Anexo 8 do RREO

Dessa forma, assim trouxe a Área Técnica:

Constata-se que com a exclusão do valor do aporte referente à contribuição complementar para cobertura do déficit financeiro do RPPS (R\$ 878.163.510,21) e de outras exclusões do montante das despesas consideradas para fins de limite constitucional (R\$ 5.089.565,18), o Governo do Estado aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2020, o valor de R\$ 2.287.275.944,20, equivalente a 19,46% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos compreendidas as receitas de transferências constitucionais, deixando de aplicar o valor de R\$ 650.528.117,68, equivalente a 5,54% da mesma base de cálculo, não cumprindo portanto o limite mínimo de 25% previsto no art. 212, caput, da Constituição Federal, conforme demonstrado na Tabela 17.

Tabela 17: Valor não aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2020
Valores em reais

APURAÇÃO DO VALOR E PERCENTUAL NÃO APLICADO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO NO EXERCÍCIO DE 2020		
Base de Cálculo		
Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$)		11.751.216.247,51
Valor e percentual não aplicado		
Aplicação mínima - 25% da Base de Cálculo	2.937.804.061,88	25,00%
Despesa Liquidada na MDE efetiva*	2.287.275.944,20	19,46%
Valor não aplicado	650.528.117,68	5,54%

Nota: Excluídas as despesas com aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS no valor total de R\$ 878.163.510,21 (relativos aos servidores da educação), nos termos do Acórdão prolatado na ADI 5691/ES, e de outras despesas não consideradas para fins de apuração do limite constitucional no valor total de R\$ 5.089.565,18 (constantes da Nota Explicativa 5 "b" do Anexo 8 do RREO do 6º bimestre)

A conclusão, em relação a esse item, foi a seguinte:

Diante do exposto, mantêm-se a não conformidade consistente no fato de que em 2020, o Poder Executivo aplicou valor equivalente a 19,46% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, enquanto o art. 212 da CF/1988 exige a aplicação mínima de 25% desses recursos.

Acerca desse tema, traremos maiores detalhamentos na conclusão do presente voto.

2.3.3.4.2 Remuneração dos profissionais do magistério

A Área Técnica constatou a realização de despesas com a Remuneração dos Profissionais do Magistério no montante de R\$ 674.067.630,67, equivalente a 64,97% da Receitas do Fundeb, o que cumpre a aplicação mínima constitucional de 60% prevista no art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, registrando ainda a exclusão de despesas não consideradas para fins de apuração do limite constitucional no valor total de R\$ 102.842,22 (constantes da Nota Explicativa 5 “b” do Anexo 8 do RREO do 6º bimestre).

2.3.3.4.3 Aplicação de recursos do Fundeb

Constatou-se a realização de despesas no exercício de 2020 no montante de R\$ 1.023.229.164,83 e até o 1º trimestre de 2021 no montante de R\$ 14.515.089,31, equivalente a 100,03% da Receitas do Fundeb, cumprindo a aplicação mínima legal de 100% prevista no art. 21 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

Registra-se a exclusão das despesas custeadas com superávit de exercícios anteriores no valor total de R\$ 20.014.357,52 e de outras despesas não consideradas para fins de apuração do limite legal no valor total de R\$ 134.445,90 (constantes da Nota Explicativa 5 “b” do Anexo 8 do RREO do 6º bimestre).

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

Constatou-se a emissão de parecer pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb pela regularidade das contas do exercício de 2020.

2.3.3.5 Saúde

Em relação ao tema, destacou a equipe técnica que, conforme disposto no art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal c/c art. 6º, *caput*, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012. o Estado cumpriu com a aplicação mínima prevista de 12% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais com despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, visto que **aplicou no exercício o montante de R\$ 1.960.548.781,17, equivalente a 16,68% do previsto**, conforme demonstrado abaixo:

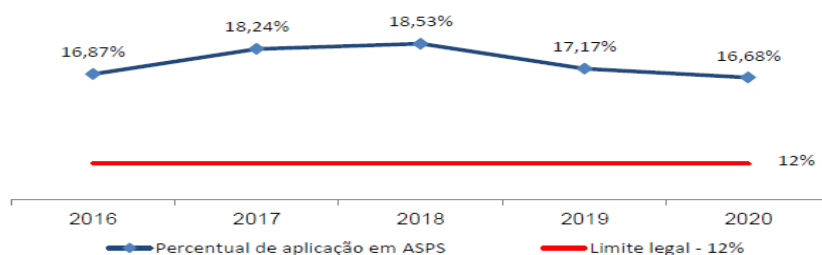


Gráfico 12: Evolução percentual da aplicação em ações e serviços públicos de saúde no período de 2016 a 2020

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

Registrou ainda o RT a exclusão de despesas não consideradas para fins de apuração do limite constitucional no valor total de R\$ 2.968.077,87 (constantes da Nota Explicativa 4 do Anexo 12 do RREO do 6º bimestre).

Por derradeiro, verifico ainda que o item 4.3.5.2 do RT apontou que o Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, relativos ao exercício de 2020, não integrou a presente PCA, contudo destacou que o encaminhamento tempestivo em 29/03/2021 do Relatório Anual de Gestão (RAG) do exercício de 2020 ao Conselho Estadual de Saúde.

2.3.3.6 Receita Corrente Líquida

Apurou a equipe de auditoria RCL no montante de R\$ 15.640.877.344,22, com um aumento nominal de R\$ 719.569.548,71, equivalente a 4,82% do valor apurado no exercício anterior (R\$ 14.921.307.795,51).

No entanto observei um pequeno equívoco na apuração acima realizada pela equipe técnica, uma vez que **o saldo correto da RCL do exercício anterior é de**

R\$ 15.832.886.168,20, e não R\$ 14.921.307.795,51, conforme apurado no item 2.3.2.4 do RT 00048/2020-7 (processo TC 3333/2020-1 – PCA Governador 2019). Sendo assim verifico que, na verdade **houve um decréscimo nominal de R\$ 192.008.823,98, equivalente a 1,21% do valor apurado no exercício anterior**, conforme demonstrado:

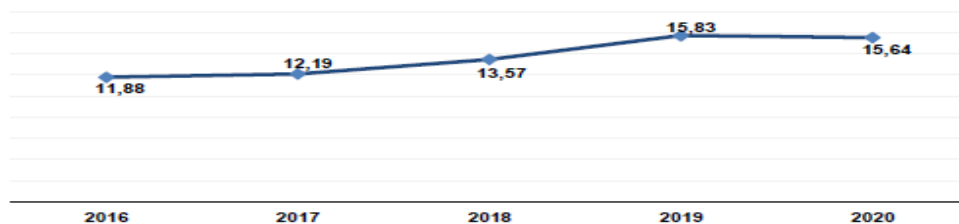


Gráfico 13: Evolução dos valores apurados da RCL no 6º bimestre no período de 2016 a 2020
Nota: Valores em bilhões
Fonte: Painel de Controle do TCEES

Apurou-se ainda uma RCL “ajustada para cálculo dos limites de endividamento” no montante de R\$ 15.626.649.218,22 e uma RCL “ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal” no montante de R\$ 15.575.541.229,22.

2.3.3.7 Despesa com Pessoal

Apurou a auditoria que a despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 6.045.015.125,18, equivalente a 38,81% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 49% previsto no art. 20, II, “c”, da LRF, conforme demonstrado no Gráfico 14:

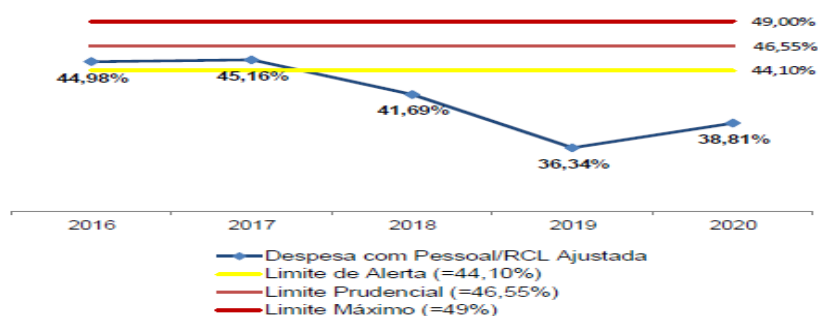


Gráfico 14: Evolução percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo no período de 2016 a 2020
Fonte: Painel de Controle do TCEES

Já a despesa total com pessoal consolidada do Ente atingiu o montante de R\$ 7.614.445.898,04, equivalente a 48,89% da RCL (ajustada para cálculo dos limites

da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 60% previsto no art. 19, II, da LRF, segundo evidenciado no Gráfico 15:

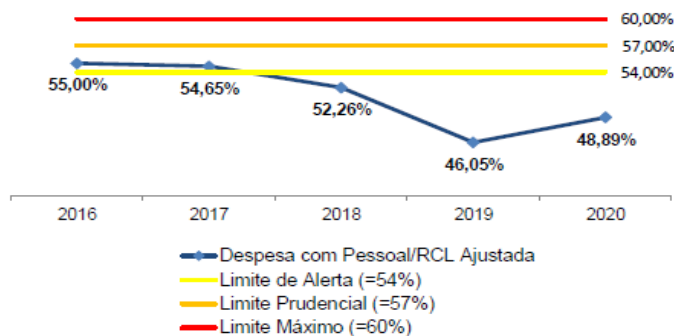


Gráfico 15: Evolução percentual da despesa total com pessoal consolidado do Ente no período de 2016 a 2020

Fonte: Painel de Controle do TCEES

2.3.3.8 Operações de Crédito

Conforme observado pela equipe técnica, **foram realizadas operações de crédito no montante de R\$ 241.512.029,81, equivalente a 1,55% 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, conforme demonstrado:

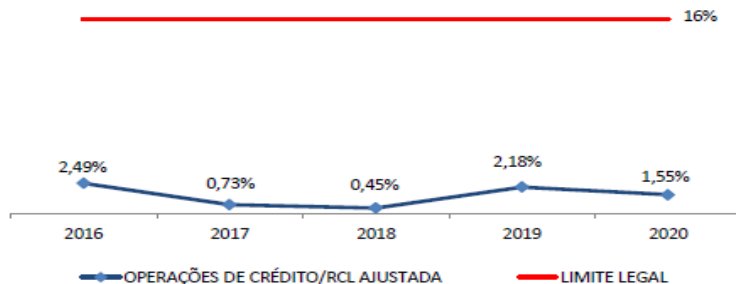


Gráfico 16: Evolução percentual do limite das operações de crédito realizadas no período de 2016 a 2020

Fonte: Painel de Controle do TCEES

Constatou-se o **comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada no montante de R\$ 488.138.069,12, equivalente a 3,12% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 11,5%** previsto no art. 30, § 3º, da LRF c/c art. 7º, II, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

Por fim, verifica-se **que não houve a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.**

2.3.3.9 Garantia e Contragarantia

Constatou-se a concessão de garantias para operações de crédito no montante de R\$ 52.635.762,25, equivalente a 0,34% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 22% previsto no art. 40, caput, da LRF c/c art. 9º, caput, da Resolução 43/2001 do Senado Federal, conforme demonstrado:

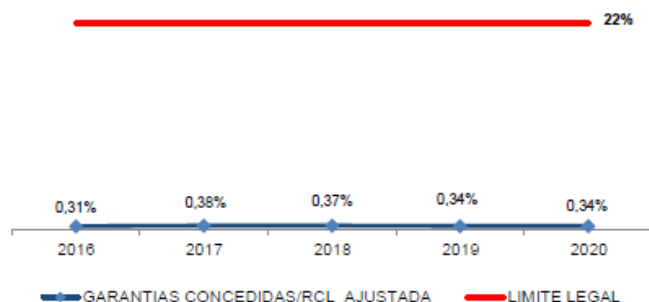


Gráfico 17: Evolução percentual do limite de garantias e contragarantias no período de 2016 a 2020

Fonte: Painel de Controle do TCEES

Registra-se que as garantias concedidas não receberam contragarantias, conforme previsão legal do art. 40, § 1º, I, da LRF.

2.3.3.10 Dívida Consolidada Líquida

Apurou a equipe técnica **Dívida Consolidada Líquida no montante de R\$ 1.415.320.262,92, equivalente a 9,06% 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, como segue:

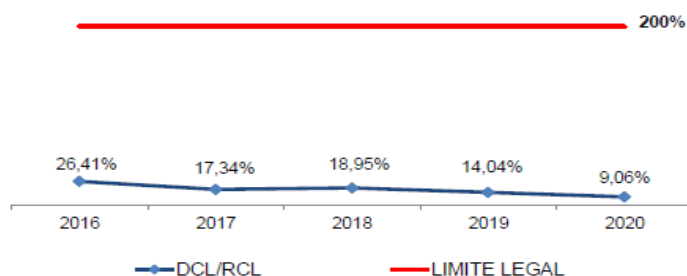


Gráfico 18: Evolução percentual do limite da dívida consolidada líquida no período de 2016 a 2020

Fonte: Relatórios técnicos das contas dos governadores do estado do Espírito Santo – exercícios de 2016 a 2019 e Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre de 2020

2.3.3.11 Regra de Ouro

Evidenciou o RT que o **art. 167, inciso III da Constituição Federal, que veda a realização de receitas de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital**, todavia, com base no art. 4º da Emenda Constitucional 106/2020, o **Estado do Espírito Santo ficou dispensado do cumprimento da “Regra de Ouro” no exercício de 2020.**

2.3.3.12 Alienação de Ativos

Apurou a auditoria 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.

2.3.3.13 Disponibilidade de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

Destacou o RT que, do ponto de vista fiscal, **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.**

2.3.3.14 Transparência na Gestão

Com relação a transparência da gestão, ressaltou a equipe técnica que, constatou-se a divulgação dos seguintes instrumentos de transparência da gestão fiscal: a PCA do exercício de 2019 e o respectivo parecer prévio, o RREO e o RGF e as versões simplificadas desses documentos, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, cumprindo a determinação legal prevista no art. 48, caput, da LRF.

Constatou-se ainda o cumprimento da recomendação constante do Parecer Prévio 72/2020-1 – Plenário (subitem 1.9), bem como da recomendação constante do Acórdão 1.080/2020-7 – Plenário (subitem 1.2).

2.3.4 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

2.3.4.1 Introdução

O presente tópico adota como fonte de informações a análise realizada no Processo TC 00757/2021-9, fiscalização com o objetivo de acompanhar a gestão

previdenciária do Estado a fim de subsidiar a análise e apreciação das contas do governador do exercício de 2020.

Tal fiscalização teve como escopo principal a análise do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário do Estado e analisou a Reforma da Previdência Estadual implementada a partir da alteração das alíquotas de contribuição patronal e do servidor, da reforma na concessão de benefícios, da criação do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS). Foi abordado também o escopo obrigatório da Resolução TC 297/2016, no qual se inclui ainda a compatibilidade das política de pessoal e previdenciária, com enfoque parcial na pandemia, e também uma análise dos números do recém-criado Fundo de Proteção Social dos Militares, criado por meio da Lei Complementar Estadual – LC 943/2020.

Assim, as informações apresentadas nas seções seguintes correspondem ao resumo das principais informações e conclusões exaradas no Relatório de Acompanhamento 7/2021-6, Anexo 3.551/2021-6 (evento 102). O Relatório de Acompanhamento contempla informações mais detalhadas e explicativas, inclusive as justificativas do Estado em relação aos apontamentos efetuados. Os achados que resultaram em propostas de determinação foram submetidos ao jurisdicionado.

2.3.4.2 Análise da política de pessoal sob o aspecto da LC 173/2020

A Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e restringiu, em seu artigo 8º, práticas relacionadas à política de pessoal dos entes durante o estado de calamidade pública. A análise **não identificou infrações ao comando legal analisado.**

2.3.4.3 Estudos de impacto financeiro e atuarial para a propositura de alterações na política de pessoal

Foi constatada a inobservância ao art. 75 da Portaria 464/2018, que assim estabelece:

Art. 75. Na hipótese de alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS, à ampliação e reformulação dos quadros existentes e às demais políticas de pessoal do ente federativo que possam provocar a majoração potencial dos benefícios do regime próprio, a

unidade gestora, a partir de estudo técnico elaborado por atuário legalmente habilitado, acompanhado das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, deverá demonstrar a estimativa do seu impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Parágrafo único. O ente federativo deverá prever fontes de custeio e adotar medidas para o equacionamento do déficit se a proposta de que trata o caput agravar a situação de desequilíbrio financeiro ou atuarial do RPPS.

Assim, o corpo técnico registrou a **ausência dos estudos de impacto atuarial quando da submissão de projetos de lei que tratam de aumentos/reestruturação de carreiras**, a exemplo da reestruturação/reajuste da Polícia Militar (LC 940), da Polícia Civil (LC 941), dos inspetores penitenciários (Lei 11.120), agentes socioeducativos (Lei 11.121), todas do dia 13 de março de 2020. Somente foram encontrados, no site da Assembleia Legislativa, os demonstrativos de impacto orçamentário financeiro no exercício vigente e nos dois seguintes, acompanhados da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com os instrumentos de planejamento, não tendo sido encontradas estimativas de impacto atuarial dos referidos aumentos remuneratórios.

As políticas de recursos humanos e previdenciária devem ter foco nas ações de pessoal do ente e no respectivo impacto na sustentabilidade do regime previdenciário, a partir da simulação de cenários de longo prazo para mensurar os impactos em todos seus aspectos.

Ressalta a equipe técnica que, estabelecer o impacto financeiro no exercício corrente e nos dois seguintes é cumprimento de dever legal imposto pela LRF. Apresentar uma avaliação atuarial que se limita a trazer a “fotografia” do novo fundo, ao contrário de apresentar, à época, estudos prévios de impacto atuarial relativo a aumentos remuneratórios é ter conduta não condizente com a responsabilidade fiscal.

Além disso, não foi apresentado nenhum ato normativo que dispusesse sobre a metodologia a ser utilizada para quantificação dos impactos financeiro e atuarial dos aumentos/reestruturações de carreiras, concluindo-se, portanto, que não há compatibilidade entre as políticas de recursos humanos e a previdenciária do Estado.

O demonstrativo Susten, que integra a PCA do governador, indica um crescimento importante na despesa com pessoal do Estado para os próximos anos, variando entre 53,67% e 53,8% da RCL entre os anos de 2021 a 2026. Ou seja, bem próximo do limite de alerta de 54%.



Figura 3: Evolução da RCL – Gasto com pessoal para cômputo dos limites da LRF

Fonte: Demonstrativo SUSTEN – PCA 2020

A Tabela 8, Anexo 3.553/2021-5 (evento 104), demonstra um cenário de atenção em relação à despesa com pessoal do Estado nos próximos anos, indicando uma linha tênue entre o limite de alerta da LRF e a despesa total com pessoal.

Tabela 8: Projeção da Despesa Total com Pessoal e limites da LRF

Cômputo	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Limite Máximo	8.552.302.455	8.637.825.480	8.724.203.734	8.811.445.772	8.899.560.229	8.988.555.832
Limite prudencial	8.124.687.332	8.205.934.206	8.287.993.548	8.370.873.483	8.454.582.218	8.539.128.040
Limite de Alerta	7.697.072.209	7.774.042.932	7.851.783.361	7.930.301.194	8.009.604.206	8.089.700.248
Despesa Total com Pessoal	7.667.826.785	7.742.956.138	7.823.273.381	7.895.468.879	7.964.403.232	8.040.898.330
% em relação ao limite de alerta	99,62%	99,60%	99,64%	99,56%	99,44%	99,40%
% em relação ao limite prudencial	94,38%	94,36%	94,39%	94,32%	94,20%	94,17%
% em relação ao limite máximo	89,66%	89,64%	89,67%	89,60%	89,49%	89,46%

Fonte: Demonstrativo SUSTEN – PCA 2020

Concluiu que há risco a médio e longo prazos em relação aos limites de pessoal do Estado, considerando que a redução da alíquota patronal para o Fundo Financeiro e a instituição do FPS, que não possui contribuição patronal e apresenta um cenário de aumento de despesa, possuem impacto direto no aumento da despesa total com pessoal nos termos da LRF. Isso porque o somatório das alíquotas de contribuição do servidor e patronal passou de 33% para

28%; logo, a redução da fonte de financiamento implicará em aumento de aporte que é contabilizado como despesas de pessoal⁴⁴.

Na prática, para o Fundo Financeiro, o montante das despesas se manteve o mesmo, mas em função da diferença da natureza dos repasses e conseqüentemente na forma de contabilização, a contribuição patronal, que era deduzida da despesa de pessoal, passou a ser aporte, que não pode ter o mesmo tratamento.

No tocante aos apontamentos realizados pela equipe de fiscalização, quanto a reestruturação/reajuste da Polícia Militar (LC 940/2020), registro que a Lei Federal n. 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que reestrutura a carreira militar e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, por meio do art. 25 está alterando o art. 24-E do Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969, estabelecendo que não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Desse modo, entendo que o art. 75 da Portaria MF 464/2018 não alcança os militares.

Excetuada essa questão, na qual o artigo 75 da referida portaria nem seria aplicável, observo que no bojo do Processo TC 757/2021, que se trata de acompanhamento da gestão previdenciária do Estado no exercício de 2020 para subsídio das contas de Governador, o IPAJM demonstra que é entendimento da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia que único estudo contemplando todas as alterações legais realizadas no decorrer do exercício atenderia o requisito de verificação do plano de custeio, e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, estudo que nesse molde foi validado por essa secretaria, estando o IPAJM regular perante ela.

Assim, discordo do posicionamento técnico, que considerou ser imprescindíveis os estudos individualizados. Em decorrência disso, afasto a determinação e a recomendação sugerida nesse sentido.

2.3.4.4 Taxa de crescimento real dos salários

A hipótese econômica de projeção de crescimento real dos salários, na Avaliação Atuarial de 2020, foi alterada de 1% ao ano em 2019 para 2% ao ano para 2020, a partir de um estudo do IPAJM, realizado com base na Instrução Normativa SPREV 9, de 21 de dezembro de 2018.

A taxa de crescimento dos salários obtida nos estudos foi de 1,77%, e “considerando uma margem de erro nas previsões e optando pelo conservadorismo, a taxa adotada foi arredondada para 2%”. Os estudos desconsideraram a análise do histórico do crescimento salarial, exigência constante no art. 4º, § 1º, IV da IN SPREV 9/2018, que assim estabelece:

Art. 4º (...)

§ 1º O Relatório de Análise das Hipóteses deverá contemplar o estudo técnico de aderência da hipótese de crescimento da remuneração, contendo, no mínimo:

I - a legislação do ente federativo que trata dos cargos, carreiras e estrutura remuneratória dos segurados ativos do RPPS ou a relação dessa legislação acompanhada da indicação do endereço eletrônico na rede mundial de computadores - Internet em que pode ser obtida de forma estruturada;

II - a descrição da estrutura geral remuneratória prevista na legislação do ente federativo e a aplicabilidade do método utilizado a essa estrutura;

III - as estatísticas de distribuição dos segurados ativos do RPPS nos cargos, carreiras e respectivas remunerações;

IV - a descrição e análise do histórico do crescimento salarial, por estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS, ao menos dos 5 (cinco) exercícios anteriores ao da realização do estudo;

V - cópia das manifestações fundamentadas encaminhadas pelo ente federativo, na forma do art. 16 da Portaria MF nº 464, de 2018, relacionadas ao estabelecimento de políticas ou à execução de programas de gestão de pessoal; e

VI - a indicação da taxa real de crescimento futuro da remuneração mais aderente à massa dos segurados ativos do RPPS.

(...) (g.n.)

A metodologia utilizada pelo Instituto foi própria. Como limitação, a equipe técnica registrou que não é possível opinar sobre o mérito do estudo, pela impossibilidade de validar a metodologia utilizada assim como pela desconsideração dos dados históricos de crescimento salarial pelo IPAJM, ao contrário do que determina a IN SPREV 9/2018.

Considerando os registros realizados pela equipe de fiscalização, apesar do IPAJM utilizar de metodologia própria para efetuar os cálculos para definição da taxa de crescimento das remunerações, desconsiderando os dados históricos, observo que

o art. 25, inc. I, da Portaria 464/2018 ao tratar das estimativas de remunerações e proventos, estabelece o mínimo de 1% (um por cento). Desse modo, considerando que o IPAJM adotou a taxa de 2%, mais conservadora em relação aos cálculos realizados (1,77%) e acima do mínimo exigido pela Portaria 464/2018 (1%), entendo que não houve prejuízo na adoção de tal taxa para definição de crescimento das remunerações.

No entanto, **acompanho o corpo técnico no sentido de expedir RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, para que na próxima avaliação atuarial promova a revisão do estudo de definição da taxa real de crescimento das remunerações considerando-se o histórico do crescimento salarial, por estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS, ao menos dos 5 exercícios anteriores ao da realização do estudo, nos termos do art. 4º, § 1º, IV da IN SPREV 9/2018.

2.3.4.5 A nova previdência estadual

A Reforma da Previdência Estadual ocorreu por meio da Emenda Constitucional Estadual 114, de 25 de novembro de 2019, da LC 931/2019, da LC 938/2020, da LC 943/2020 e da LC 945/2020³, resumidas a seguir:

³ O relatório de Acompanhamento 2/2020-5 (Processo TC 805/2020) apresentou os detalhes da Reforma Estadual.

QUADRO RESUMO DAS LEIS COMPLEMENTARES QUE ALTERARAM O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ESTADUAL

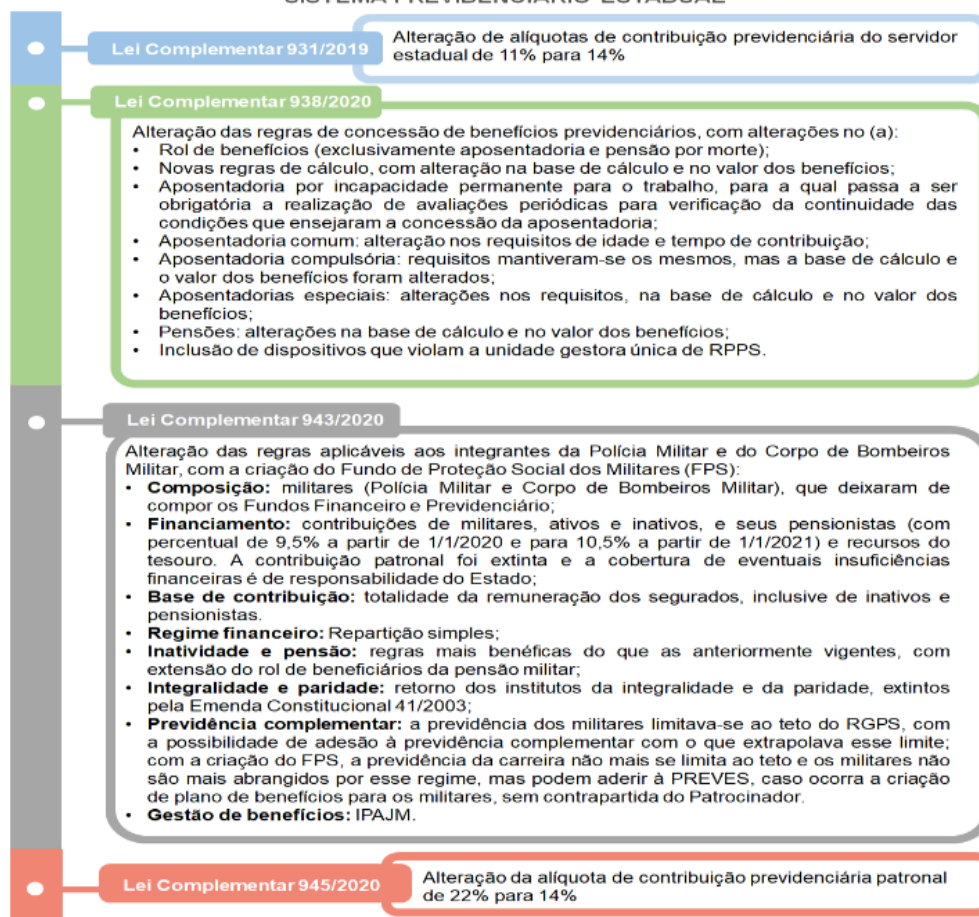


Figura 3: Resumo das principais leis complementares que alteraram o sistema previdenciário estadual
Fonte: elaborado pelo NPPREV, com base nas legislações estaduais

Quanto às alterações promovidas na legislação previdenciária estadual, cabe destacar que o corpo técnico, por meio do NPPREV, constatou indícios de ilegalidades/irregularidades em relação às leis complementares aprovadas, sendo tratados em processos específicos de fiscalização (acompanhamento) ou representação protocolizada junto a esta Corte de Contas, a saber, Processo TC-805/2020 – Acompanhamento 2/2020-5; Processo TC-4275/2020-2 – Representação; Processo TC-3700/2020-6 – Representação; Processo TC-4274/2020-8 – Representação.

Apesar disso, faço remissão ao item anterior, quanto à desnecessidade de se expedir determinação e/ou recomendação para que os estudos de impacto atuarial sejam individualizados por legislação.

2.3.4.6 Estrutura da previdência estadual

Em decorrência da publicação das quatro leis complementares em 2020, o sistema previdenciário estadual foi significativamente modificado, com alterações na estrutura do regime próprio, na composição dos fundos previdenciários, nas alíquotas de financiamento, nas regras de concessão de benefícios a civis e a militares e na previdência complementar.

Assim, a estrutura da previdência estadual passou a ter configuração ilustrada na Figura a seguir:

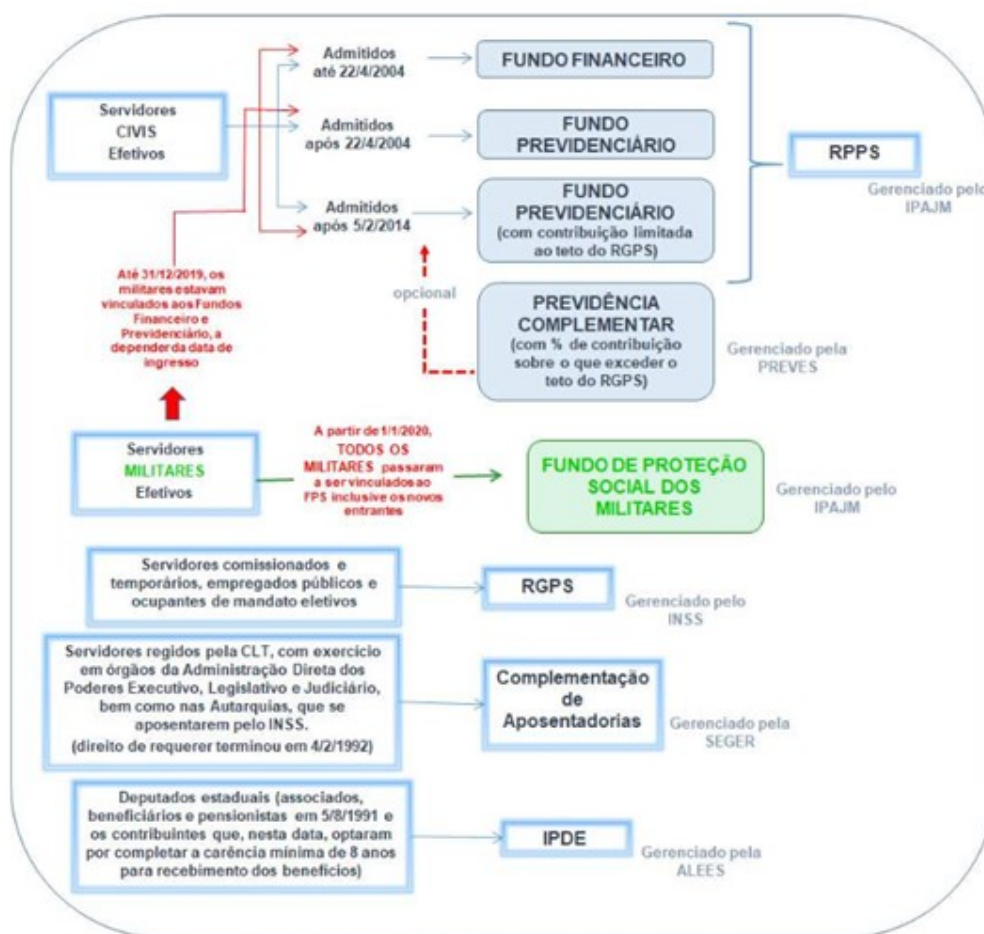


Figura 4: Nova estrutura da previdência estadual
Fonte: elaborado pelo NPPREV, com base nas legislações estaduais

O regime próprio de previdência estadual é gerido pelo IPAJM e designado de ES-Previdência, composto pelos Fundos Financeiro e Previdenciário. O IPAJM também faz a gestão do FPS – Fundo de Proteção Social dos Militares.

Antes da LC 943/2020, os Fundos Financeiro e Previdenciário, eram compostos por civis e militares. Os servidores admitidos até 22/4/2004 compunham o Fundo Financeiro e os admitidos após essa data o Previdenciário, sendo que a contribuição dos servidores admitidos após 5/2/2014 era adstrita ao teto do RGPS, com adesão facultativa à previdência complementar (Preves).

Após a LC 943/2020, esses fundos passaram a ser compostos somente pelos civis. Os militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros passaram a compor o FPS, exclusivo para a carreira, inclusive para os novos servidores entrantes.

Assim, os benefícios pós emprego dos servidores do Estado são pagos pelo IPAJM (por intermédio dos fundos constituídos), pela Preves, pela Assembleia Legislativa, diretamente pelos órgãos estaduais, no caso de complementação de aposentadorias; e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no caso dos servidores comissionados e temporários, empregados públicos e ocupantes de mandato eletivo.

A previdência complementar do Estado é gerida pela Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES e aplicável aos servidores civis que ingressaram no serviço público estadual a partir 05/02/2014 (data de início do funcionamento da PREVES), sendo abrangidos, dentre outros, os titulares de cargos efetivos. Ressalta-se que a Preves também era aplicável aos militares até a criação do FPS (vigência a partir de 1/1/2020).

A Assembleia Legislativa é responsável pelo pagamento de pensão (aposentadoria) aos ex-deputados e pensão por morte aos seus dependentes em decorrência do Instituto de Previdência dos Deputados Estaduais (IPDE), criado pela Lei 2.247 de 16/12/1966 e extinto pela Lei 4.541/91. Embora o referido Instituto tenha sido extinto, foram mantidos todos os benefícios, vantagens e direitos previstos na Lei Estadual nº 3.603/1983 e alterações, sob a justificativa do direito adquirido em cumprimento a garantia contida no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República de 1988.

Em relação à complementação de aposentadorias, a Lei Estadual 4.511/1991 concedeu uma complementação mensal aos servidores públicos estaduais regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que correspondente à diferença

entre o valor do provento e do salário a que teria direito se em exercício estivesse. Com base na referida lei e na Lei 4.565/91, os órgãos efetuam de forma direta o pagamento dos benefícios.

Com a nova estrutura do regime de previdência e especialmente com a criação do FPS, fez-se um paralelo com o fundo de repartição existente previamente, o Fundo Financeiro. **Se antes o Estado tinha o Fundo Financeiro com as insuficiências financeiras sendo cobertas pelo Tesouro, oriundo de um passivo histórico, soma-se a ele o FPS, cujas insuficiências também serão cobertas pelo Tesouro.**

A diferença é que o Fundo Financeiro já tem sua trajetória mapeada, com as insuficiências financeiras calculadas, e é um fundo em extinção, necessário para a transição para um regime equilibrado, enquanto o FPS é um fundo permanente, sem prazo para acabar, e não foi desenhado para ser sustentável e equilibrado.

2.3.4.7 Principais números do Fundo de Proteção Social dos Militares

De acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2020, o FPS possui um déficit atuarial de R\$ 9,5 bilhões, que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente. A obrigação quanto à cobertura da insuficiência financeira para o FPS foi trazida pela LC 943/2020⁴.

Em relação à situação das receitas e despesas em 2020, a fiscalização constatou que a principal fonte de financiamento advém das coberturas das insuficiências financeiras do tesouro Estadual (aportes no valor de R\$ 583,6 milhões em 2020). Isso porque as receitas de contribuições dos segurados, R\$ 122,1 milhões, são insuficientes para cobrir as despesas do Fundo. As despesas com benefícios militares somaram R\$ 668,1 milhões no exercício. Já a despesa para financiamento da taxa de administração totalizou R\$ 7,8 milhões.

⁴ Art. 17. Constituem recursos do FPS:

[...]

§ 4º Compete ao Estado a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento dos proventos aos militares e das pensões militares.

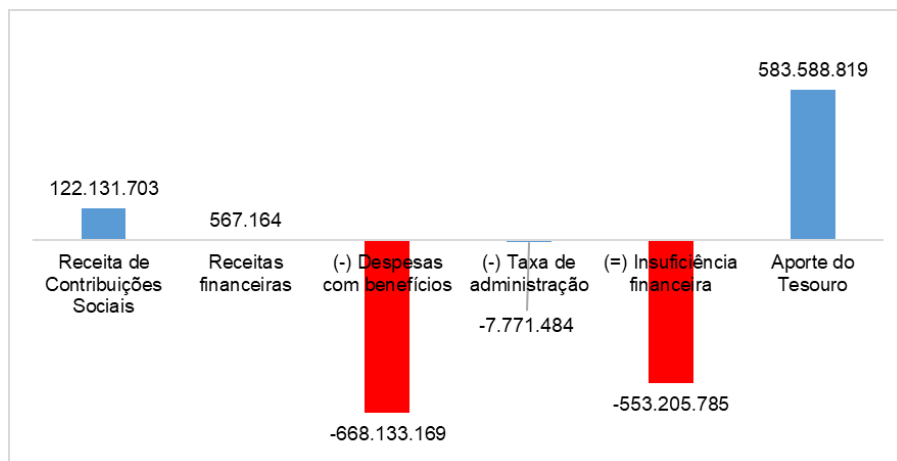


Gráfico 19: Resultado financeiro do FPS na avaliação atuarial

Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2020 da UG 600212 – FPS (SIGEFES)

Na análise comparativa das informações relativas às receitas de contribuições e despesas com benefícios dos militares, referentes aos anos de 2019 e 2020, tem-se o seguinte cenário:

Tabela 1: Comparação entre receitas de contribuições, despesas com benefícios e “resultado” dos militares

Item	2020	2019	Diferença	%
Receitas de Contribuições dos segurados - (b+c+d)=a	123.189.979	84.709.358	38.480.622	45,43%
Ativo - b	61.553.443	66.095.894	- 4.542.451	-6,87%
Inativo - c	49.845.176	16.583.916	33.261.261	200,56%
Pensionista - d	11.791.360	2.029.548	9.761.812	480,98%
Receitas de Contribuições Patronais - e	997.157	128.578.129	- 127.580.972	-99,22%
Total da Receita de Contribuições - (a+e)=f	124.187.137	213.287.487	- 89.100.350	-41,77%
(-) Reformas, pensões e outros benefícios militares - g	- 804.915.784	- 691.778.855	- 113.136.929	16,35%
RESULTADO DOS MILITARES -(f-g)	- 680.728.648	- 478.491.368	- 202.237.279	42,27%

Fonte: Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores - Anexo IV do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – 6º Bimestre dos exercícios de 2019 e 2020⁵.

A partir de tal análise, destacam-se as seguintes conclusões da equipe de fiscalização:

- Aumento das receitas de contribuições dos segurados militares no exercício de 2020, ocasionado principalmente pela elevação da base de cálculo para os segurados inativos e pensionistas, que passaram a contribuir sobre a

⁵ Disponível no Portal da SEFAZ-ES. Essa comparação é possível tendo em vista a divulgação das informações por tipo de vínculo, civil ou militar. Com isso, mesmo no exercício de 2019 foi possível consolidar as informações de receitas e despesas dos militares constantes nos Fundos Financeiro e Previdenciário.

totalidade dos proventos. Contudo, houve decréscimo na receita de contribuição dos segurados ativos em 6,87%, pela redução da alíquota de contribuição no exercício;

- As receitas de contribuições patronais para os militares deixaram de ser devidas em 2020. Avaliando-se a representatividade dessas receitas no total, em 2019 as contribuições patronais eram cerca de 52% superiores à arrecadação das contribuições dos segurados;
- A instituição de regras mais benéficas para a inatividade dos militares se comparadas aos servidores civis, como integralidade e paridade, e ainda, regras de pensão mais abrangentes, pode ser a principal responsável pelo aumento de mais de 16% na despesa com benefícios para a categoria, analisada no exercício de 2020 em comparação ao ano de 2019;
- As despesas com benefícios foram superiores às receitas de contribuições em aproximadamente 681 milhões, ensejando necessidade de aporte. Em 2019, essa diferença foi de R\$ 478 milhões. Assim, o "déficit financeiro dos militares" aumentou cerca de R\$ 202 milhões em um ano, ou 42%.

Desse modo, **concluiu o corpo técnico que a ampliação da base de cálculo das contribuições sociais dos segurados militares foi insuficiente para financiar a queda de arrecadação resultante da perda de contribuição patronal para esse grupo, aumentando a necessidade de aporte por parte do Tesouro.**

Em relação às provisões matemáticas, tem-se o seguinte cenário:

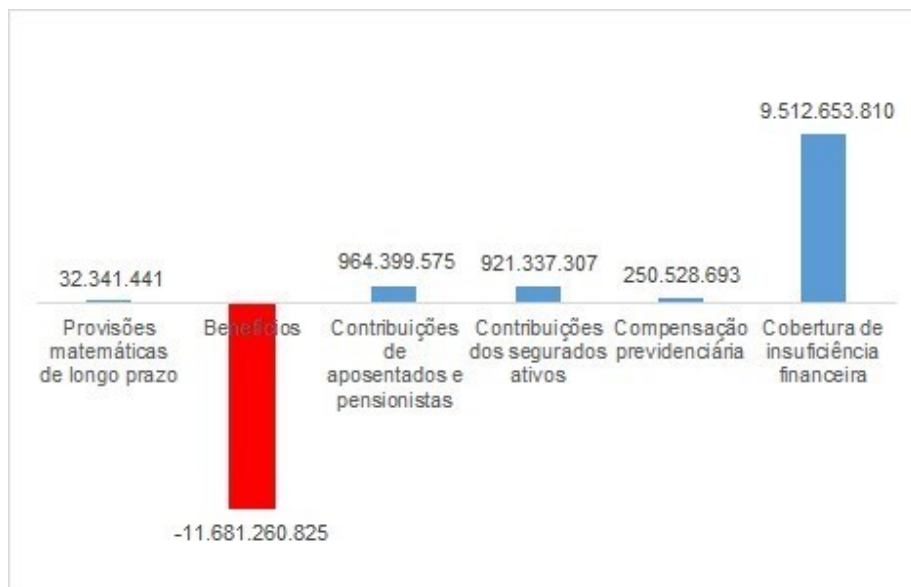


Gráfico 5: Provisões matemáticas do FPS
Fonte: Balancete contábil de verificação do exercício de 2020 da UG 600212 – FPS (SIGEFES)

Destaca-se no gráfico a inexistência de contas representando as contribuições do ente, diante da ausência de contribuição patronal para o referido fundo. Percebe-se ainda que os valores de contribuição dos aposentados, pensionistas e dos segurados ativos, somada à compensação previdenciária, correspondem a cerca de 18% do saldo de aposentadorias/pensões e outros benefícios concedidos e a conceder. Assim, os benefícios previdenciários deverão ser suportados por aportes do tesouro, conforme estabelecido em lei, com valores equivalentes a R\$ 9,5 bilhões.

Desse modo, a avaliação atuarial para os próximos 75 anos, apresenta o seguinte cenário para a projeção de receitas e despesas do FPS:

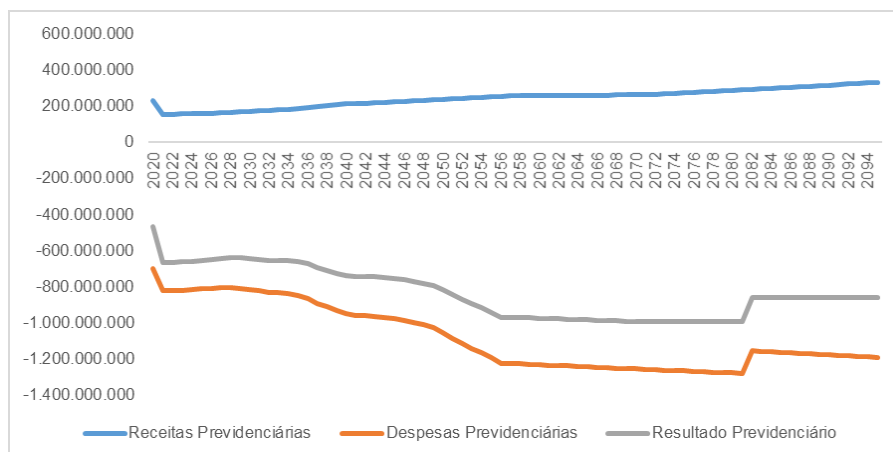


Gráfico 21: Projeção atuarial do FPS

Fonte: Projeção atuarial do FPS constante na Avaliação Atuarial do IPAJM com data focal em 31/12/2020 – Anexo de Metas Fiscais da LDO (considerando a taxa de reposição dos segurados ativos de 1:1)

Nota-se que a curva do resultado previdenciário acompanha a curva das despesas previdenciárias, considerando a baixa arrecadação de contribuições do referido Fundo. Assim, verifica-se necessidade de aporte durante toda a vigência do fundo. **Chama a atenção para o fato que a despesa do fundo será crescente até o ano de 2081, e conseqüentemente, a necessidade de aporte.** Após esse período, haverá uma pequena redução da despesa, mas ela praticamente se estabilizará nos anos seguintes.

Consoante o entendimento da equipe técnica, ao retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção de instituir um novo regime de repartição simples, criado de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, equilibrado no curto e longo prazos, representando uma ação com potencial risco para a gestão fiscal do Estado.

Pois bem.

Tendo em vista os apontamentos realizados pela equipe de fiscalização, bem como a possível opção do Estado ao instituir um novo regime de repartição simples quando da criação do FPS, faz-se a seguir uma contextualização em relação a criação do referido Fundo.

A partir da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019), foi editada a Lei Federal n. 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que promoveu significativas alterações a fim de reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, com dispositivos que trazem impactos na previdência dos militares.

[LEI N° 13.954, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2019](#)

Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre pensões militares, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa das Forças Armadas, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, e dá outras providências.

O referido instrumento legal ainda promoveu alterações no Decreto-Lei no. 667, de 2 de julho de 1989. Enquanto os dispositivos constantes nos arts. 24-A a 24-C do Decreto dizem respeito às normas gerais relativas à inatividade (24-A), às pensões (24-B) e base de cálculo e alíquotas (24-C) que se aplicam aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os art. 24-D e 24-E trazem dispositivos que devem ser regulados por lei específica do ente federativo.

Cabe o registro do art. 24-E estabelecendo que não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

[...]

“Art. 24-E. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

Parágrafo único. Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.”

Desse modo, observa-se que a criação do FPS ocorreu em face da necessidade de alteração da legislação local em atenção às normas federais. Assim, a nível estadual foi publicada a Lei Complementar Estadual 943/2020 aplicável aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, com a criação do Fundo de Proteção Social dos Militares.

Em relação a referida norma, a equipe técnica do NPPREV protocolizou Representação junto a esta Corte de Contas (**Processo TC-3700/2020-6**) **em razão da ausência de estudos de impacto orçamentário, financeiro e atuarial**, em face da concessão de benefícios de aposentadoria e pensões e na extinção da alíquota patronal; **onde o objeto da representação deve ser exaurido**.

2.3.4.8 Equilíbrio do ES-Previdência

Apresenta-se neste tópico os principais impactos das alterações legislativas vigentes no exercício de 2020.

2.3.4.8.1 Impactos das alterações legislativas

Demonstra-se a seguir a nova configuração do ES-Previdência, decorrente da Reforma da Previdência Estadual, considerando-se a saída dos militares dos Fundos

Financeiro e Previdenciário, bem como a a alteração do plano de custeio pela LC 931/2019 e pela LC 945/2020, com efeitos no exercício financeiro de 2020.

a) Quantidade de segurados

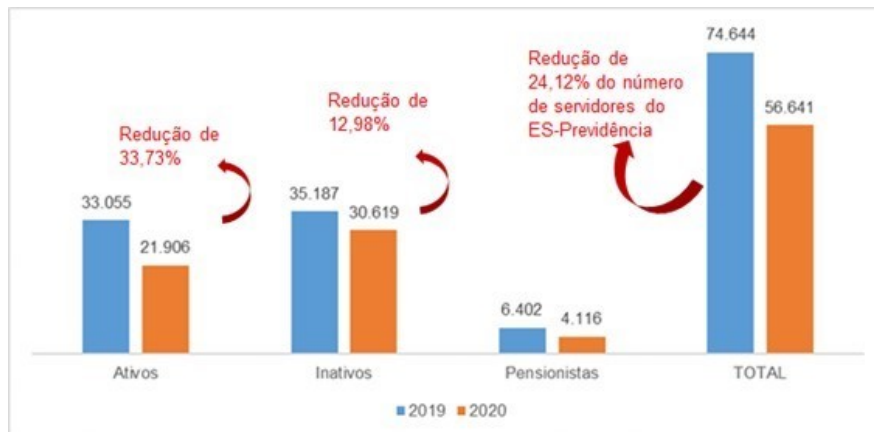


Gráfico 22: Quantidade de segurados do ES-Previdência nos anos de 2019 e 2020
Fonte: Base de dados encaminhadas ao atuário e avaliações atuariais dos exercícios de 2019 e 2020

Percebe-se uma redução total de 18.003 segurados no ES-Previdência, ou 24,12%, ocasionado principalmente pela saída dos militares dos Fundos Financeiro e previdenciário. O Fundo Financeiro perdeu 11.023 segurados em sua base (21,09%). A redução de ativos, aposentados e pensionistas foi de 35,74%, 36,82% e 12,99%, respectivamente. O Fundo Previdenciário, por sua vez, perdeu 6.980 segurados em 2020 se comparado a 2019 (31,21%). A redução de ativos, aposentados e pensionistas foi de 32,56%, 12,72% e 9,54%, respectivamente.

b) Provisões Matemáticas Previdenciárias

As alterações promovidas repercutiram nos registros das provisões matemáticas previdenciárias. Desse modo, o Balanço Patrimonial do Estado do Espírito Santo de 2020 apresenta a conta de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo com o valor de R\$ 2.528.367.968,63 sendo 98,72% relativos às provisões matemáticas do ES-Previdência e 1,28% relativo ao FPS.

As provisões matemáticas do ES-Previdência podem ser vistas na tabela a seguir.

Tabela 19 - Provisões Matemáticas Previdenciárias do ES-Previdência em 2020 e 2019

CONTA CONTÁBIL	2020	2019	Diferença	%
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS – CONSOLIDAÇÃO	2.496.026.527	3.319.315.397	- 823.288.869	-24,80%
PLANO FINANCEIRO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	-	-	-	-
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	23.869.076.166	28.784.287.572	-4.915.211.406	-17,08%
Contribuições do Ente (reduzora)	-	-	-	-
Contribuições dos servidores aposentados (reduzora)	- 840.635.555	- 965.216.805	124.581.250	-12,91%
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	- 129.472.432	- 170.153.024	40.680.593	-23,91%
Compensação previdenciária (reduzora)	- 102.877.757	- 93.112.744	- 9.765.013	10,49%
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-22.796.090.422	-27.555.804.998	4.759.714.576	-17,27%
PLANO FINANCEIRO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	-	-	-	-
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	8.914.262.333	12.921.193.790	-4.006.931.458	-31,01%
Contribuições do Ente (reduzora)	- 590.213.628	- 1.053.045.753	462.832.125	-43,95%
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	- 590.213.628	- 670.120.025	79.906.397	-11,92%
Compensação previdenciária (reduzora)	- 903.118.331	- 1.273.128.949	370.010.618	-29,06%
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	- 6.830.716.745	- 9.924.899.064	3.094.182.319	-31,18%
PLANO PREVIDENCIÁRIO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	543.446.928	655.313.554	- 111.866.626	-17,07%
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	565.794.154	682.526.302	- 116.732.148	-17,10%
Contribuições do Ente (reduzora)	-	-	-	-
Contribuições dos servidores aposentados (reduzora)	- 16.657.596	- 21.683.695	5.026.099	-23,18%
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	- 4.730.704	- 4.604.748	- 125.956	2,74%
Compensação previdenciária (reduzora)	- 958.926	- 924.306	- 34.620	3,75%
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-	-	-	-
PLANO PREVIDENCIÁRIO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	1.952.579.599	2.664.001.843	- 711.422.244	-26,71%
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	5.814.701.095	8.384.357.539	-2.569.656.444	-30,48%
Contribuições do Ente (reduzora)	- 1.804.674.732	- 3.376.390.066	1.571.715.334	-46,55%
Contribuições dos servidores ativos (reduzora)	- 2.057.446.763	- 2.323.965.631	266.518.867	-11,47%
Compensação previdenciária (reduzora)	-	-	-	-
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	-	-	-	-

Fonte: Balanço Geral do Estado e balancetes de verificação dos Fundos Financeiro e Previdenciário (Sigefes)

b.1) Ausência de esclarecimentos em relação aos impactos das alterações legislativas

Nota-se importantes diferenças nos saldos das provisões matemáticas entre os anos de 2020 e 2019. O saldo total reduziu 24,80%, contudo há variações importantes também nas contas analíticas que compõem o saldo das provisões matemáticas previdenciárias.

De posse da Nota Explicativa, documento este que integra as demonstrações contábeis do Balanço Geral do Estado do Espírito Santo, o corpo técnico observa que no item 24.1 - Provisões Matemáticas Previdenciárias, há somente a menção das premissas atuariais utilizadas pelo atuário, das taxas real anual de juros utilizadas para cada fundo e o detalhamento da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias de LP. Em relação às demonstrações financeiras do IPAJM, publicadas no DIO-ES em 29/03/2021, os itens 3.4 e 3.8 **não explicam os impactos das alterações legislativas, tampouco demonstram os motivos das variações dos saldos das provisões matemáticas previdenciárias.**

Tal situação contraria o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, e ainda o Princípio da Transparência, diante da necessidade de dar conhecimento aos usuários sobre os motivos das variações relevantes no patrimônio da entidade.

Desse modo, **acompanhando o posicionamento técnico**, cabe **RECOMENDAÇÃO** à Sefaz e ao IPAJM, que informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações, assim como explicações sobre variações relevantes nas contas contábeis do subgrupo de provisões matemáticas previdenciárias, constem expressamente nas Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado e nas demonstrações financeiras do IPAJM, com base no Princípio da Transparência e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público .

b.2) Divergência na provisões matemáticas previdenciárias

Constatou-se ainda a divergência de R\$ 110.773.218 nas provisões matemáticas de benefícios concedidos do Plano Financeiro, na comparação entre a avaliação atuarial do exercício de 2020 e a contabilidade do IPAJM refletida no Balanço Geral do Estado, quando da consolidação das contas, conforme se observa:

Tabela 20 - Comparação entre a Avaliação Atuarial e a contabilidade do Estado das Provisões Matemáticas Previdenciárias de Benefícios Concedidos do Fundo Financeiro do exercício de 2020

Valores em reais

Descrição da Conta Contábil	Avaliação Atuarial	BGE/IPAJM	Diferença
PLANO FINANCEIRO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	110.773.218	-	110.773.218
Aposentadorias, pensões e outros benefícios do Plano	23.869.076.166	23.869.076.166	0
Contribuições do Ente (reduzora)	-	-	-
Contribuições dos servidores aposentados (reduzora)	- 840.635.555	- 840.635.555	- 0
Contribuições dos pensionistas (reduzora)	- 129.472.432	- 129.472.432	- 0
Compensação previdenciária (reduzora)	- 102.877.757	- 102.877.757	- 0
Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	- 22.685.317.204	-22.796.090.422	110.773.218

Fonte: Avaliação Atuarial do exercício de 2020, Balanço Geral do Estado e balancetes de verificação dos Fundos Financeiro e Previdenciário (Sigefes)

Segundo informações do Estado, por meio do IPAJM, a divergência entre o registro contábil e a avaliação atuarial está relacionada às disponibilidades do fundo. Verifica-se na contabilidade do Fundo Financeiro – UG 600210, que a soma das contas “Caixa e Equivalentes Caixa” e “Investimentos e Aplicações Financeiras de Curto Prazo” correspondem exatamente à divergência apontada, no valor de R\$ 110.773.218.

Desta forma, ficou constatado que a diferença apurada encontra-se na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos. Trata-se de conta redutora do passivo que, de acordo com a avaliação atuarial, deveria apresentar saldo de 22.685.317.204. Contudo, nos

demonstrativos contábeis do IPAJM e na consolidação do Estado apresentam saldo de R\$ 22.796.090.422. Assim, a conta redutora do passivo, de natureza devedora, está superavaliada, o que resulta na subavaliação do passivo das provisões matemáticas previdenciárias, de natureza credora, em R\$ 110.773.218.

Em justificativas apresentadas (Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6, Processo TC-00757/2021-9), o IPAJM esclarece que tal registro é decorrente de entendimento que, *“se houvesse a opção de se efetuar o pagamento de toda a obrigação do fundo naquela data, o total necessário seria o informado no BALATU, menos a disponibilidade. Caso a opção do registro fosse pelo valor representado no DEMAAT, o registro nas contas de provisão matemática estaria inferiores ao realmente apurado no balanço atuarial e, conseqüentemente, o resultado patrimonial seria afetado pela dedução duplicada das disponibilidades, ou seja, registra-se um passivo deduzido das disponibilidades e ainda há o registro no ativo das mesmas disponibilidades”*.

Entretanto, de fato, o ativo do plano não deve compor conta redutora das provisões matemáticas previdenciárias. As provisões matemáticas previdenciárias devem ser deduzidas tão somente das contribuições futuras e dos aportes futuros, ambos também a valor presente.

Assim, coadunando com o entendimento do relatório técnico, o registro do ativo do plano em conta redutora do passivo, ou seja, de natureza devedora, configura um bis in idem, na medida em que ao compor o valor da conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos, há um efeito no patrimônio do ente, pela diminuição do passivo, e pela superavaliação do patrimônio líquido do plano, no valor de **R\$ 110.773.218, com reflexo no resultado do exercício e na consolidação das contas do Estado**.

Segundo MCASP, entende-se como provisão matemática previdenciária a diferença a maior entre os valores provisionados para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus beneficiários e dependentes e as contribuições correspondentes. Ou seja, a provisão matemática previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios,

calculados atuarialmente, em determinada data. A fórmula de cálculo e a constituição das provisões matemáticas são objeto de normativos próprios do Ministério da Previdência Social.

A Portaria MF 464/2019 estabelece, em seu art. 45, que o passivo atuarial do RPPS é representado pelas provisões matemáticas previdenciárias, que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios, avaliados em regime de capitalização. Ainda define que provisão matemática de benefícios concedidos corresponde ao valor presente dos encargos (compromissos) com um determinado benefício já concedido, líquidos das contribuições futuras e aportes futuros, ambos também a valor presente.

Desse modo, a inconsistência encontrada contraria o disposto no MCASP, Portaria MF 464/2018 e arts. 85 e 89 da Lei 4.320/64⁶.

Face ao exposto, **acompanho o opinamento técnico**, cabendo **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado, por intermédio da SEFAZ e do IPAJM, para que, no exercício financeiro de 2021 e seguintes, se abstenha de incluir o ativo do Plano na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos, redutora das provisões matemáticas previdenciárias, a fim de se evitar a subavaliação do passivo do ente.

c) Projeções de Resultados Previdenciários

Foram realizadas projeções do resultado previdenciário (apurado pela diferença entre as receitas e despesas previdenciárias) dos Fundos Financeiro e Previdenciário, bem como o resultado previdenciário do ES-Previdência, evidenciando-se no gráfico a seguir:

⁶ Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

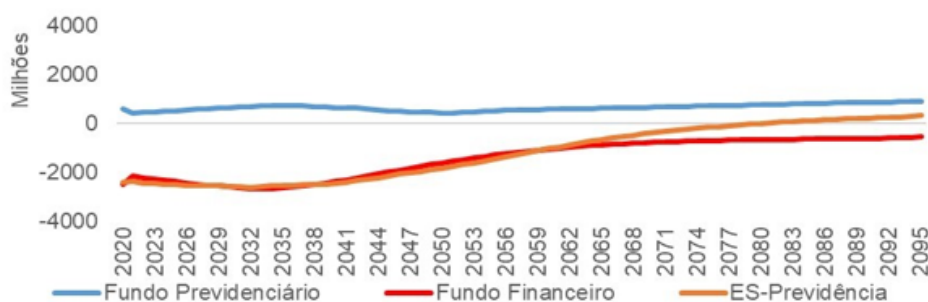


Gráfico 8: Resultados previdenciários dos Fundos Financeiro, Previdenciário e o consolidado do ES-Previdência

Fonte: Avaliação Atuarial do ES-Previdência do exercício de 2020

Dessa projeção, constata-se que até a década de 2060 o resultado do ES-Previdência praticamente acompanhará o resultado do Fundo Financeiro, ou seja, resultado deficitário, contudo, com uma trajetória de redução do déficit total de forma gradativa a partir de meados da década de 2030. A partir de meados da década de 2060, o Fundo Previdenciário passa a exercer maior relevância, e a curva do resultado total gradativamente passa de déficit para superávit a partir da década de 2080.

Assim, o relatório técnico registra o **esforço empreendido pelo Estado em tornar a previdência pública sustentável. Contudo, ratifica a necessidade de planejamento no longo prazo, especialmente na condução das políticas de pessoal e previdenciária do ente**, ressaltando a importância de evitar que todo o esforço dispendido com os aportes ao Fundo Financeiro, ou seja, o custo de transição para um regime integralmente de capitalização, seja em vão.

2.3.4.8.2 Equilíbrio Financeiro

A Constituição Federal, em seu art. 40, bem como a LRF, em seu art. 69, definem que cabe ao ente a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social.

Considerando que os Fundos Financeiro e Previdenciário compõem o ES-Previdência, e nessa qualidade, o regime próprio de previdência social dos servidores do Estado do Espírito Santo, a seguir analisa-se o equilíbrio entre receitas e despesas de cada plano.

a) Fundo Financeiro

De acordo com o art. 49, §1º, da LC 282/2004, o Fundo Financeiro destina-se ao pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público estadual e aos que já recebiam benefícios previdenciários do Estado, até a data de publicação da LC 282, que ocorreu em 26/04/2004, e aos seus respectivos dependentes.

Trata-se de um fundo de repartição simples, fechado e em extinção, sendo vedado o ingresso de novos segurados, instituído sem o objetivo de acumulação de recursos. As insuficiências financeiras desse fundo devem ser aportadas pelo ente federativo. Por essas características, pode-se afirmar que esse fundo representa o custo de transição para um regime atualmente equilibrado.

Desta forma, considerando-se as alterações legislativas que afetaram o Fundo Financeiro durante o exercício de 2020, podem ser visualizados **diversos impactos** nesse fundo de repartição simples:

➤ **Complementação da insuficiência financeira**

No exercício de 2020, houve a necessidade da complementação de insuficiência do fundo com recursos do Estado na ordem de R\$ 2.135.613.250⁷. A distribuição do aporte por Poder pode ser vista na tabela a seguir.

Tabela 21 - Aporte dos poderes do Estado nos exercícios de 2019 e 2020
Valores em reais

Poder/Órgão Autônomo	2019	2020	Variação 2020/19 em R\$	Variação 2020/19 em %
Assembleia Legislativa	31.450.309	34.466.800	3.016.491	9,59%
Tribunal de Contas	29.447.754	30.987.729	1.539.975	5,23%
Poder Judiciário	167.775.589	204.049.255	36.273.667	21,62%
Ministério Público	40.650.857	40.814.990	164.133	0,40%
Poder Executivo	2.202.215.583	1.825.295.316	- 376.920.266	-17,12%
Estado	2.471.540.091	2.135.614.090	- 335.926.001	-13,59%

Fonte: Relatório de Aporte por Poder dos exercícios de 2019 e 2020 (IPAJM/Sigefes). Valores atualizados pelo IPCA

A Tabela acima chama a atenção para o **aumento do aporte do Tribunal de Justiça em 2020, na ordem de 21,62%**, ratificando a trajetória de crescimento que, entre 2016 e 2020, correspondeu a 48%.

⁷ Segundo o balancete de verificação do Fundo Financeiro – UG 600210, o aporte registrado foi de R\$ 2.135.613.249,77, um valor R\$ 840 a menor que a informação constante na Tabela. Essa diferença refere-se às deduções da receita, por restituição, devidamente registrada na contabilidade, sendo imaterial para a qualidade da informação.

O corpo técnico destaca, segundo as projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário, constantes nos anexos da Avaliação Atuarial de 2020, **haverá um importante crescimento do aporte ao Fundo Financeiro pelo Poder Judiciário: até 2025, as projeções indicam aumento de 87% e até 2036, de 172%**, como se vê a seguir:



Gráfico 15: Aporte do Poder Judiciário entre os anos de 2016 e 2020 e comparação com o projetado para 2025 e 2036 – em milhões de reais

Fonte: Relatórios de aporte por poder – IPAJM (valores atualizados pelo IPCA) e projeções atuariais do Fundo Financeiro do Poder Judiciário constante na Avaliação Atuarial de 2020

Assinala-se assim os **riscos em relação à extrapolação dos limites da despesa com pessoal do Poder Judiciário**, diante da situação demonstrada.

No caminho inverso, **a redução do aporte em 17,12% do Poder Executivo pode ser explicada em parte pela saída dos militares do Fundo Financeiro**. Esse grupo de servidores encontrava-se na base de dados do Poder Executivo.

Sob outro aspecto, **a cobertura das insuficiências financeiras do Fundo Financeiro representa o comprometimento de 13,65% da receita corrente líquida do Estado**, cuja evolução, no período de 2005 a 2020, pode ser vista no Gráfico a seguir:

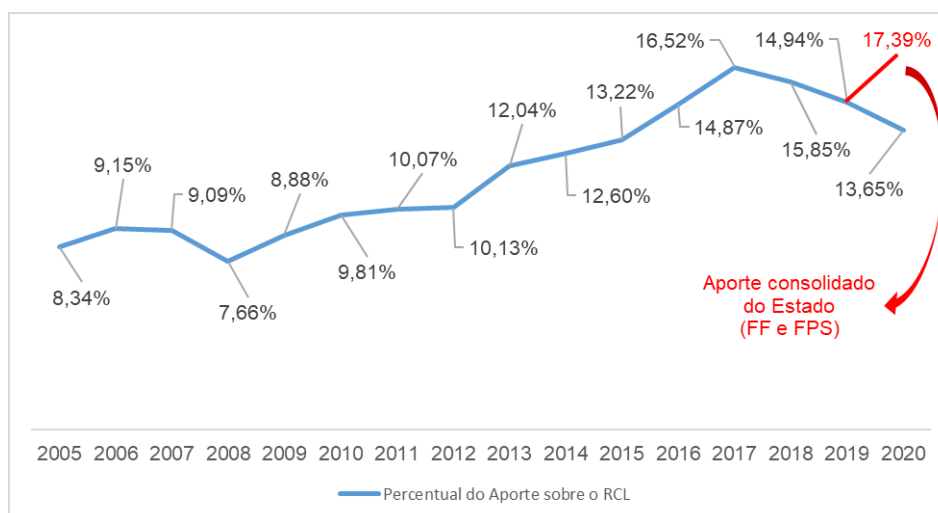


Gráfico 24: Evolução de 2005 a 2020 da Complementação de Insuficiências Financeiras versus a RCL do Estado
Fonte: Siafem (2005 a 2013) e Sigefes (2014 a 2019). Processos TC - 1888/2013, TC 707/2014. Valores históricos; RREO relativos aos anos de 2014 a 2020; Relatório de Aportes ao Fundo Financeiro fornecido pelo IPAJM

Percebe-se desde 2017 uma redução da insuficiência financeira em relação à RCL do Estado. Em 2020⁸, a redução expressiva ocorreu principalmente pela saída dos militares do ES-Previdência e, conseqüentemente do Fundo Financeiro, conforme já relatado. O montante relativo à redução observada no aporte do Fundo Financeiro foi “transferido” para o FPS, em que pese a elevação substancial do aporte àquele fundo na comparação à redução do aporte do FF.

Assim, **somando-se os aportes ao FF e ao FPS, o comprometimento da RCL atingiu o percentual de 17,39%, maior já atingido**, que representou um aumento de 2,45% em termos nominais de 2020 em relação a 2019, ano em que o indicador ficou em 14,94%, e um aumento de 16,40% em termos relativos.

➤ **Receitas de contribuições do Fundo Financeiro**

A edição da LC 931/2019, que alterou a alíquota de contribuição dos segurados de 11% para 14%, e da LC 945/2020, que reduziu a alíquota de contribuição patronal de 22% para 14%, conseqüentemente, trouxe reflexos ao Fundo Financeiro. Ao se analisar a arrecadação das contribuições previdenciárias **exclusivamente dos servidores civis** nos anos de 2019 e 2020, ou seja, **retirando-se os militares** que atualmente encontram-se em fundo próprio, identificou-se o seguinte cenário:

Tabela 5: Receitas de contribuição previdenciária – parte segurados e parte patronal dos segurados civis do Fundo Financeiro em 2019 e 2020

Rubrica	2020	2019	Diferença	%
Receitas de Contribuições dos segurados	212.071.387	173.855.915	38.215.472	21,98%
Ativo	127.596.096	109.013.225	18.582.872	17,05%
Inativo	66.790.225	50.387.170	16.403.054	32,55%
Pensionista	17.685.066	14.455.520	3.229.546	22,34%
Receitas de Contribuições Patronais	151.311.833	216.750.367	- 65.438.534	-30,19%
Total da Receita de Contribuições	363.383.220	390.606.281	- 27.223.062	-6,97%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Financeiro – jan a dez de 2020 e 2019 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020 e 2019)

⁸ RCL em 2020 de R\$ 15.640.877.344,22, conforme Painel de Controle/TCEES. Acesso em 31/03/2021.

Percebe-se que as receitas de contribuições dos segurados aumentaram 22% em 2020 e a arrecadação da patronal reduziu 30% no mesmo ano. **É importante ressaltar ainda que, somente a partir de abril de 2020, ocorreu o recolhimento das novas alíquotas.** Com isso, durante três meses do ano houve o recolhimento das contribuições com base nas alíquotas anteriores. **No total, verifica-se uma redução na arrecadação total da receita de contribuições ao Fundo na ordem de 7%.**

Consoante apontado pela área técnica, a redução na arrecadação de receitas vinculadas (contribuições previdenciárias) faz com que ocorra a necessidade de elevação proporcional da cobertura das insuficiências financeiras do fundo por meio de aporte. Esse aporte não pode ser deduzido na apuração do percentual da despesa com pessoal para fins de cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) Fundo Previdenciário

De acordo com o art. 49, §2º, da LC 282/2004, o Fundo Previdenciário destina-se ao pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público estadual após a data de publicação da LC 282, que ocorreu em 26/04/2004, e aos seus respectivos dependentes.

Trata-se de um fundo de capitalização, aberto, sendo permitido o ingresso de novos segurados, instituído com o objetivo de acumulação de recursos. A criação desse fundo representa o objetivo do Estado de criar um sistema de previdência financeira e atuarialmente equilibrado, nos termos do art. 40 da CF/88 e do art. 69 da LRF.

➤ **Receitas do Fundo Previdenciário**

A maior receita no exercício de 2020 foram as contribuições previdenciárias patronais e de segurados, que juntas, somaram 56,53% da receita. As receitas com rendimentos de aplicações financeiras (patrimonial) corresponderam a 43,41% da receita total. O comportamento da receita do FP nos últimos cinco anos está assim evidenciado:

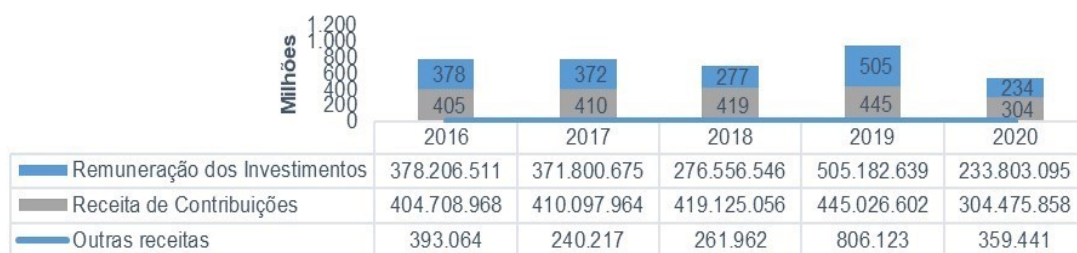


Gráfico 25: Evolução das receitas do Fundo Previdenciário
Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano previdenciário – jan a dez de 2016 a 2020 (RREO 6º bimestre) - valores atualizados pelo IPCA

A receita de contribuições dos segurados reduziu cerca de 31% no exercício de 2020 se comparado a 2019. Essa redução foi motivada principalmente pela redução da alíquota total de 33% para 28% durante o exercício de 2020, em razão da aprovação das LC 931/2019 e 945/2020, e também pela saída dos militares do Fundo Previdenciário em razão da LC 943/2020.

Já a **remuneração dos investimentos reduziu 53,72% em apenas um exercício**, ocasionado principalmente pela queda nos rendimentos durante a crise financeira vivenciada no exercício de 2020. Os rendimentos alcançados na carteira do Fundo Previdenciário alcançaram o percentual de 4,89% no ano, aquém do estabelecido na meta atuarial para o exercício.

Registra-se que, diferentemente de 2019, ano em que as remunerações dos investimentos foram as principais receitas do fundo de capitalização, a maior fonte de arrecadação do FP em 2020 foi a receita de contribuições.

➤ **Efeito da redução das alíquotas de custeio na arrecadação do plano no exercício de 2020**

Considerando a redução das alíquotas de custeio no exercício de 2020, o Relatório faz breve análise quanto aos efeitos decorrentes desta.

A alíquota de contribuição total que antes era de 33%, passou para 28% (para essa análise, retirou-se as receitas de contribuições dos militares, **mantendo apenas os civis**, pelo fato do primeiro grupo não fazer mais parte do ES-Previdência).

Tabela 23 - Receitas de contribuição previdenciária – parte segurados e parte patronal dos segurados civis do Fundo Previdenciário em 2019 e 2020

Valores em reais

Rubrica	2020	2019	Diferença	%
<i>Contribuições dos segurados civis</i>	139.383.157	112.824.761	26.558.397	23,54%
Ativo	137.280.553	110.984.231	26.296.322	23,69%
Inativo	1.634.352	1.502.915	131.438	8,75%
Pensionista	468.253	337.615	130.637	38,69%
<i>Contribuições Patronais - civis</i>	164.162.852	225.351.964	- 61.189.113	-27,15%
Total da Receita de Contribuições	303.546.009	338.176.725	- 34.630.716	-10,24%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – jan a dez de 2020 e 2019 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020 e 2019)

Em 2020, houve um incremento de 23,54% na arrecadação da contribuição dos segurados. Já a arrecadação da contribuição patronal reduziu 27,15%, **resultando numa receita total de contribuições cerca de 10,24% menor em 2020 se comparado a 2019** em relação aos segurados civis. **Assim, a maior parte do ônus da redução da alíquota patronal foi transferida para os segurados do Fundo.**

Apesar da redução da alíquota de custeio do fundo de capitalização para 28%, a avaliação atuarial apurou uma alíquota de equilíbrio de 27,52% para esse fundo.

2.3.4.8.3 Equilíbrio Atuarial

A Portaria MF 464/2018 define equilíbrio atuarial como a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

A seguir são apresentados os principais resultados dos Fundos Financeiro e Previdenciário informados na Avaliação Atuarial de 2020, observando-se que foram registradas pela equipe técnica limitações de escopo em relação aos resultados da avaliação atuarial:

a) Principais resultados da avaliação atuarial do Fundo Financeiro

Diante da **característica deficitária**, o Fundo Financeiro apresenta déficits atuariais - de longo prazo - constantes e recorrentes. O déficit atuarial do Fundo Financeiro, portanto, representa o valor presente das insuficiências financeiras apuradas para os

próximos 75 anos, período da avaliação atuarial. Assim, é a “dívida presente” do Estado com esse fundo de repartição simples. A evolução do déficit atuarial pode ser vista no Gráfico a seguir.

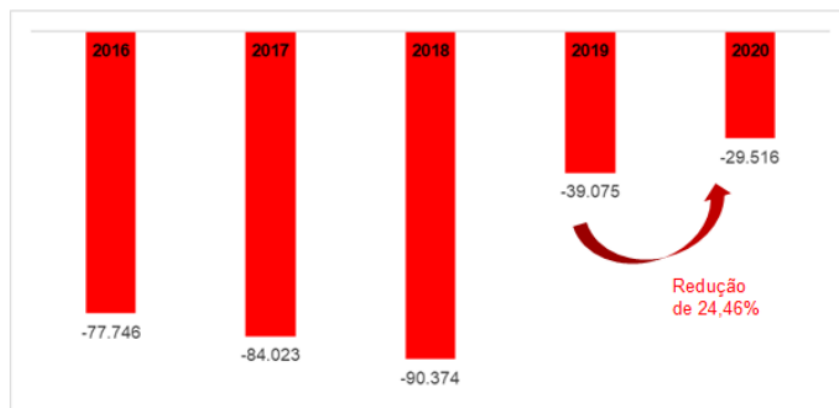


Gráfico 26: Resultados atuariais do Fundo Financeiro

Nota: Valores em milhões

Fonte: Avaliações Atuariais do IPAJM dos exercícios de 2016 a 2020 (valores atualizados pelo IPCA)

Percebe-se o déficit crescente até o exercício de 2018. Em 2019, houve redução expressiva do déficit atuarial em função principalmente da utilização da taxa de juros de 0,00% (em 2018) para 5,86% (em 2,19) no cálculo atuarial do Fundo Financeiro, o que era até então vedado pela legislação previdenciária. (essa redução do déficit foi devidamente explicada no Relatório de Acompanhamento 00002/2020-5, constante no Processo TC-805/2020-6, que subsidiou a análise da Prestação de Contas Anual de Governador referente ao exercício de 2019).

Quanto ao déficit em 2020, no valor de R\$ 29.516.033.950, a avaliação atuarial não explicou os motivos de sua diminuição em 24,46% em relação ao exercício de 2019 (R\$ 39.074.528.960), apesar do impacto das leis complementares que afetaram de forma significativa o ES-Previdência ao longo do exercício de 2020.

Importante frisar ainda que, no exercício de 2020, ocorreu a alteração de importantes premissas na avaliação atuarial do fundo de repartição simples. A taxa de juros real reduziu de 5,86% a.a. em 2019 para 5,35% a.a. em 2020 (duração do passivo de 10,15 anos) e a projeção de crescimento das remunerações passou de 1,00% a.a. em 2019 para 2,00% a.a. em 2020.

Apesar de as novas taxas estarem de acordo com a regulamentação, não foi apresentado nenhum resultado relativo à análise de sensibilidade da alteração de hipóteses, sendo ponto específico de análise tratado pela equipe de fiscalização e abordado neste voto.

b) Principais resultados da avaliação atuarial do Fundo Previdenciário

A evolução dos principais resultados da avaliação atuarial pode ser vista abaixo.



Gráfico 27: Evolução do passivo e ativo do plano, e do resultado atuarial do Fundo Previdenciário
Fonte: Avaliação Atuarial do IPAJM dos exercícios de 2016 a 2020 (valores atualizados pelo IPCA)

No exercício de 2020, o Fundo Previdenciário apresentou um superávit de R\$ 2.500.843.413. A avaliação atuarial não explicou os motivos de sua elevação em 94,19% em relação ao exercício de 2019 (R\$ 1.287.844.562 em valores atualizados).

Em termos reais, percebe-se uma grande diminuição no passivo atuarial, de cerca de 28%, causado principalmente pela saída dos militares do Fundo. O ativo do plano teve um aumento tímido, de cerca de 5%. O aumento não foi superior em razão do resultado ruim com investimentos no exercício de 2020.

2.3.4.9 Das inconsistências na Avaliação Atuarial

Em análise à Avaliação Atuarial de 2020, foram identificadas pela equipe de fiscalização inconsistências e infringências à legislação previdenciária relacionadas a seguir.

Quanto a tais inconsistências, ao final do tópico que trata da Gestão Previdenciária, após as considerações finais, passo a me manifestar em relação aos apontamentos realizados pela equipe de fiscalização, considerando que tais inconsistências impactaram na limitação de escopo pela equipe de fiscalização, em relação aos resultados da Avaliação Atuarial do exercício de 2020, impossibilitando a emissão de opinião pelo corpo técnico sobre os resultados.

2.3.4.9.1 Não mensuração dos impactos das alterações legislativas na Avaliação Atuarial

O § 1º do art. 70 da Portaria MF 464/2018 determina que o relatório da avaliação atuarial deve conter informações sobre a situação atuarial do plano de benefícios do RPPS, a indicação das medidas para o equacionamento de déficit e para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, demonstrando os cenários e os seus impactos, e a análise comparativa entre os resultados das últimas três avaliações.

O art. 53 da Portaria MF 464/2018 é taxativo ao exigir a apresentação de estimativas de impacto no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e de cenários e simulações. E o artigo 67 impõe a necessidade de se identificar, mensurar e avaliar a perenidade das causas que deram origem ao resultado atuarial apontado.

O relatório técnico anota que, para o Fundo Previdenciário, o Parecer do atuário sobre a análise comparativa das três últimas avaliações atuariais apenas concluiu pela “a redução no número de segurados, porém, com aumento dos valores de salários/benefícios”. E para o Fundo Financeiro, nada mencionou sobre impactos.

No Parecer Atuarial Conclusivo constante na avaliação atuarial do IPAJM, nada consta sobre os impactos da nova legislação estadual ocorridas no exercício em que o sistema previdenciário foi mais alterado desde a LC 282/2004.

A avaliação atuarial evidenciou a manutenção, sem Notas Explicativas, do número de segurados dos Fundos Financeiro e Previdenciário. Contudo, os Fundos perderam segurados com a saída dos militares, sem explicações sobre a migração de segurados para o FPS. A ausência de informações mais detalhadas

e a ausência de mensuração dos impactos faz parecer que as alterações no sistema de previdência estadual no exercício de 2020 não foram significativas.

Registra o corpo técnico que, apesar da existência de processos neste Tribunal que pleiteiam a apresentação dos estudos de impacto de cada alteração legislativa (LC 931/2019, da LC 943/2020 e da LC 945/2020), também é necessário, nas referidas contas, para uma efetiva gestão atuarial, dispor de informações qualitativas e análises do impacto causado pelo conjunto das alterações legislativas.

O art. 3º da Portaria MF 464/2018 obriga a demonstração dos impactos da nova legislação na avaliação atuarial anual, exigindo, no § 1º, a elaboração de avaliação atuarial “intermediária” no caso de alteração do plano de benefícios, conforme se observa do normativo.

Art. 3º

[...]

§ 4º A avaliação atuarial deverá ser embasada nas normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS e na legislação do ente federativo vigentes em 31 de dezembro, mas, em caso de legislação publicada até a data de sua realização e ainda não aplicável, o Relatório da Avaliação Atuarial deverá demonstrar os seus impactos para o RPPS e para os resultados apontados.

Art. 74. Deverá ser implementado plano institucionalizado de identificação, controle e tratamento dos riscos atuariais, promovendo o contínuo acompanhamento do equilíbrio entre os compromissos do plano de benefícios e os respectivos ativos garantidores, inclusive verificando a evolução das provisões matemáticas.

§ 1º Deverá ser elaborada avaliação atuarial no período compreendido entre duas avaliações atuariais anuais caso seja verificada a ocorrência de fato relevante para a deterioração da situação financeira e atuarial do RPPS ou em decorrência de alteração de disposições do seu plano de benefícios. (grifei)

§2º Em caso de legislação do ente federativo publicada posteriormente à data de elaboração da avaliação atuarial anual que altere a estruturação atuarial ou o plano de custeio do RPPS e que não tenha sido considerada nessa avaliação, deverá ser elaborado novo estudo atuarial e reencaminhado o DRAA e os documentos previstos no art. 68, que somente serão considerados aptos para regularidade do equilíbrio financeiro e atuarial após análise da Secretaria de Previdência.

Em sede de fiscalização (Processo TC-00757/2021-9, Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6), o IPAJM defendeu que os impactos nas provisões matemáticas do ES-PREVIDÊNCIA refletem as alterações de todas as legislações aprovadas ao longo de 2020, sendo que a nova alíquota de equilíbrio para o Fundo Previdenciário, apresentada no item 8 do Relatório de Avaliação

Atuarial 2020, demonstra que o plano de custeio do referido fundo continua equilibrado, isso porque a alíquota de contribuição é de 28% e a alíquota total de equilíbrio do plano em vigor, nesta avaliação, é de 27,52%.

No entanto, consoante o entendimento técnico, a simples apresentação dos resultados sem a mensuração dos impactos das alterações legislativas, além de descumprir as exigências da Portaria MF 464/2018, **prejudica a avaliação da adequação dos resultados da avaliação atuarial, e conseqüentemente, da aferição do equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência, exigido pelo art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.**

2.3.4.9.2 Não realização de análise de sensibilidade da alteração de hipóteses na Avaliação Atuarial

A equipe de fiscalização observou a alteração da base técnica no Relatório de Avaliação Atuarial de 2020, especialmente as hipóteses econômicas de projeção de crescimento real dos salários e a hipótese financeira de taxa real anual de juros.

Sobre a projeção de crescimento real dos salários, a hipótese econômica foi alterada de 1% ao ano em 2019 para 2% ao ano para 2020.

A hipótese financeira de taxa real anual de juros para o Fundo Financeiro foi reduzida de 5,86% para 5,35%, **concluindo a equipe de fiscalização que as taxas estão de acordo com os normativos sobre o tema.**

Quanto a alteração da hipótese de crescimento real dos salários, esta pode impactar a base das contribuições e conseqüentemente o custeio dos planos, mas também pode gerar aumento de valores de benefícios nos casos em que há direito à paridade e à integralidade.

Apesar de o atuário ter concluído pela adequação das hipóteses, “principalmente em relação ao crescimento salarial, taxa de juros e tábuas de mortalidade e invalidez, com aceitável oscilação dos resultados”, **não foi apresentado nenhum resultado relativo à análise de sensibilidade da alteração de hipóteses**, que é o método que busca **mensurar** o efeito de uma hipótese ou premissa no resultado final de um estudo ou avaliação atuarial (ANEXO - DOS CONCEITOS da Portaria MF 464/2018), conforme dispõe o art. 70 da Portaria MF 464/2018, prejudicando a

aferição do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.

Especialmente no caso da hipótese de crescimento dos salários, observa a equipe técnica que o estudo que fundamentou a alteração da hipótese desconsiderou um dos requisitos mínimos dispostos na Portaria MF 464/2018, que é a descrição e análise do histórico do crescimento salarial.

2.3.4.9.3 Projeções Atuariais dos Fundos incompatíveis com a realidade

Relata a equipe de fiscalização que ao se comparar o primeiro ano das projeções de receitas e despesas previdenciárias dos Fundos Financeiro, Previdenciário e dos Militares (2020), constantes nos demonstrativos anexos da avaliação atuarial, com as receitas e despesas efetivamente realizadas no exercício de 2020, de cada um dos fundos, apurou-se importantes divergências.

a) Fundo Financeiro

A receita projetada foi 51,21% superior à receita arrecadada; a despesa previdenciária projetada foi 31,64% superior à despesa executada; e o **resultado projetado 27,94% superior ao realizado, resultando numa superavaliação da projeção do aporte em mais de R\$ 500 milhões.**

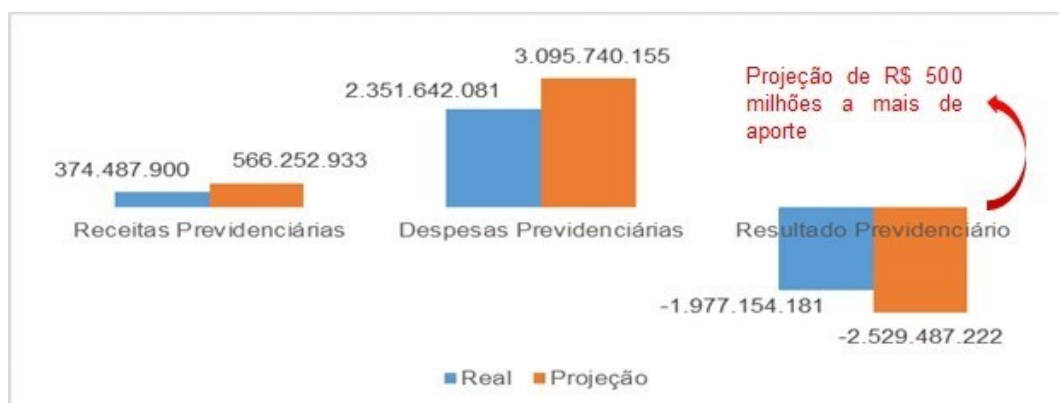


Gráfico 28: Comparação entre a projeção constante na Avaliação Atuarial de 2020 e o real realizado em relação às receitas, despesas e resultado previdenciário dos segurados civis do Fundo Financeiro em 2020

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Financeiro – jan a dez de 2020 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020) e Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS (2022) - Plano Financeiro – Anexo de Metas Fiscais da LDO – IPAJM

b) Fundo Previdenciário

Dos registros realizados pela fiscalização, percebe-se que as projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário foram superavaliadas em 29,97%, 50,53% e 26,62%, respectivamente.

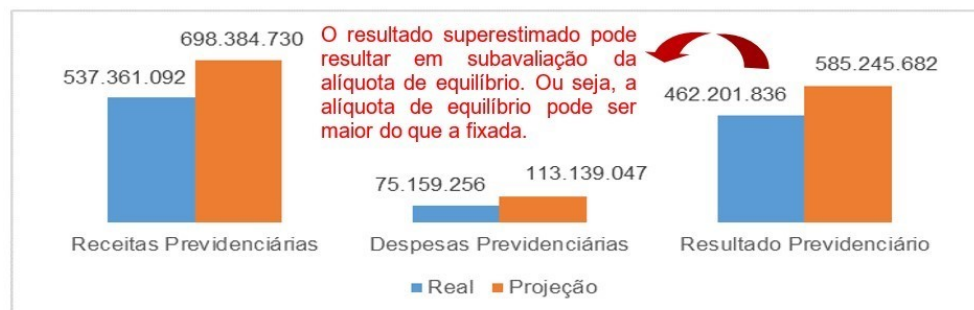


Gráfico 29: Comparação entre o projetado e o realizado em relação às receitas, despesas e resultado previdenciário dos segurados civis do Fundo Previdenciário em 2020

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – jan a dez de 2020 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020) e Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS - Plano Previdenciário – Anexo de Metas Fiscais da LDO – IPAJM

No caso do Plano Previdenciário, diante da necessidade de capitalização dos recursos, as projeções superestimadas podem ter um efeito prejudicial para o equilíbrio das contas do Estado. Isso porque a alíquota de equilíbrio em 2020 foi apurada em 27,52%, conforme avaliação atuarial. E a alíquota de custeio em 2020 foi fixada em 28%.

Ou seja, a alíquota de equilíbrio apurada na avaliação atuarial foi baseada em projeções bem distantes da realidade. Logo, o fato do percentual da alíquota de equilíbrio estar muito próximo ao percentual da alíquota de contribuição previdenciária estabelecida em lei pode representar um risco ao Fundo Previdenciário. Isso porque, caso haja alguma inconsistência nas projeções que resultar numa alíquota de equilíbrio superior a 28%, o Fundo estará utilizando suas reservas para pagamento dos benefícios previdenciários, com impactos diretos em seu equilíbrio.

c) Fundo de Proteção Social dos Militares

A receita projetada do FPS (segurados militares) foi 87,87% superior à receita arrecadada; a despesa projetada foi 13,21% inferior à despesa executada; e o resultado previdenciário projetado 31,65% inferior ao real. **Tal análise denota que a projeção subestimada gerou dispêndio maior do que o previsto.**

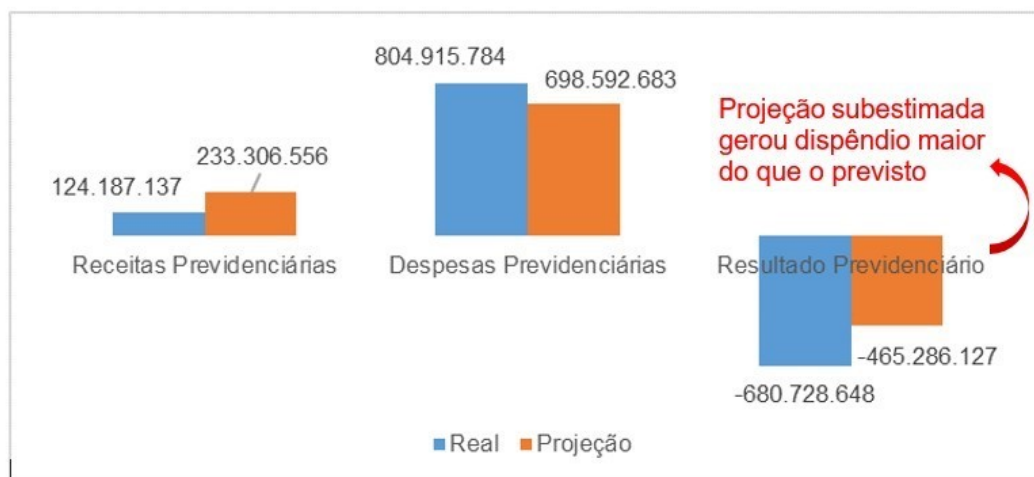


Gráfico 30: Comparação entre a projetado e o realizado em relação às receitas, despesas e resultado previdenciário dos segurados do Fundo de Proteção Social dos Militares

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Fundos Financeiro e Previdenciário (rubricas dos militares) – jan a dez de 2020 (RREO 6º bimestre dos exercícios de 2020) e Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS (2022) – Fundo de Proteção Social dos Militares – Anexo de Metas Fiscais da LDO – IPAJM

Conclui a fiscalização que as distorções apresentadas corroboram em **resultados previdenciários distorcidos** ao longo dos exercícios, dificultando a mensuração das necessidades de aporte ao longo do tempo, além de prejudicar a mensuração dos resultados atuariais e consequentemente as alíquotas de custeio dos planos, em desatenção ao art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.

Questionado o **IPAJM não justificou as divergências significativas das projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário nos Fundos.**

2.3.4.9.4 Projeção de redução do aporte do Fundo Financeiro em 2021

A equipe de auditoria, ao comparar as projeções das despesas previdenciárias do Fundo Financeiro, verificou um cenário de queda para o exercício de 2021 se comparado ao exercício de 2020, conforme se demonstra:

Tabela 24: Comparação entre as projeções de despesas previdenciárias de 2020 e 2021 dos Poderes/Órgãos Autônomos

Poder/Órgão Autônomo	Desp. Prev. 2020	Desp. Prev. 2021	Diferença (21-20)	%
TJES	414.248.564	408.397.915	-5.850.649	-1,41%
TCEES	51.789.720,60	48.836.760,35	-2.952.960	-5,70%
MPES	94.891.795,46	60.729.782,69	-34.162.013	-36,00%
EXECUTIVO	2.508.880.722,25	1.911.876.345,31	-597.004.377	-23,80%

ALES	58.644.056,58	57.769.345,59	-874.711	-1,49%
DPES	17.842.135,61	18.546.769,48	704.634	3,95%
TOTAL	3.128.454.858	2.487.610.149	-640.844.710	20,48%

Fonte: Demonstrativos de Projeção Atuarial do RPPS – Anexos da avaliação atuarial separado por Poderes (IPAJM)

Observa-se que à exceção da Defensoria Pública, todos os demais poderes e órgãos autônomos apresentarão redução nas despesas previdenciárias do Fundo Financeiro no exercício de 2021 se comparado a 2020, de acordo com as projeções atuariais, em contraponto com os estudos atuariais anteriores que projetavam despesas crescentes do Fundo Financeiro até o alcance do pico em meados da década de 30.

Chama atenção a redução expressiva dos aportes do MPES (36%) e do Poder Executivo, de 23,80%. Diante da expressividade desses valores, a despesa total do Fundo Financeiro reduzirá cerca de 20,48% em 2021 se comparado ao ano anterior.

Nas justificativas apresentadas em sede de fiscalização (Processo TC-00757/2021-9, Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6) o IPAJM registrou que a empresa contratada ETAA consignou que as oscilações identificadas nas projeções refletem “a influência de considerável gama de fatores, a exemplo do tratamento dedicado a diferentes bases cadastrais, alterações promovidas em cargos e salários, ocorrência de concursos que possam ter sido represados, movimentação extraordinária de requerimentos de aposentadorias, evolução da aplicação de hipóteses e premissas com parametrização estabelecida pela regulamentação vigente, entre outros agentes que afetam as projeções atuariais”.

Nesse sentido, segundo o IPAJM, o estudo atuarial posicionado em 31 de dezembro de cada exercício reflete uma fotografia correspondente a uma realidade instantânea e a identificação das origens das oscilações demandaria prazo maior do que o prazo constitucional que rege o presente processo.

Assim, a equipe de fiscalização concluiu que o IPAJM não justificou as divergências significativas das projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário a partir de 2021 para os Poderes e órgãos autônomos,

ressaltando que a identificação da origem da redução demandaria estudo aprofundado e específico.

2.3.4.9.5 Da limitação de escopo em relação à análise dos resultados da Avaliação Atuarial

A equipe de auditoria fez considerações em relação a inconsistências constantes na avaliação atuarial que **impossibilitaram de se obter evidências suficientes e apropriadas em relação à análise do equilíbrio atuarial do ES-Previdência no exercício de 2020**. Assim pontuou, conforme já destacado neste voto:

- a avaliação atuarial não evidenciou os impactos das relevantes alterações legislativas para o ES-Previdência, em inobservância ao art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 53, § 1º, art. 67, parágrafo único e art. 70, § 1º, IV, VI, e VII da Portaria MF 464/2018;
- ausência de avaliação atuarial intermediária que mensure os impactos das alterações legislativas para o ES-Previdência, em desobediência ao art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF, art. 74, § 1º e art. 53, § 1º da Portaria MF 464/2018;
- a avaliação atuarial não realizou análise de sensibilidade de alteração de hipóteses atuariais, deixando de mensurar os impactos das alterações das taxas de juros real e da taxa de crescimento real das remunerações, em afronta ao art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF e art. 70, § 1º, II da Portaria MF 464/2018;
- não houve a demonstração dos motivos da variação dos resultados da avaliação atuarial entre os exercícios de 2019 e 2020, em afronta ao art. 40 da CF/1988, art. 69 da LRF e art. 70, IV, IX e art. 73, parágrafo único, da Portaria MF 464/2018;
- a avaliação atuarial apresentou distorções relevantes nas projeções de receitas, despesas e resultado previdenciário dos Fundos Financeiro e Previdenciário e do Fundo de Proteção Social dos Militares no exercício de 2020, indicando inconsistências nos resultados da avaliação atuarial, em inobservância ao art. 40 da CF/88, art. 1º, §1º e 69 da LRF;
- as projeções de redução da necessidade de aporte ao Fundo Financeiro a partir do exercício de 2021 para os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado, indicando inconsistências nos resultados da avaliação atuarial, em inobservância ao art. 40 da CF/88, art. 1º, §1º e 69 da LRF; e
- ausência de explicações por parte do Estado sobre as inconsistências e infringências à legislação previdenciária, resultando na impossibilidade de

manifestação de forma conclusiva sobre os resultados da avaliação atuarial do exercício de 2020, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.

Desta forma, a equipe técnica concluiu pela **LIMITAÇÃO DE ESCOPO em relação aos resultados da Avaliação Atuarial do exercício de 2020, impossibilitando a emissão de opinião sobre seus resultados.**

No entanto, a considerar a relevância dos objetos tratados nesta seção, e considerando que não foi possível se obter razoável segurança de que as alterações legislativas promovidas no bojo da Reforma Estadual, isoladas e conjuntamente, foram positivas para o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência e para as finanças do Estado, **foram propostas DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES pela equipe de fiscalização, relativas às inconsistências registradas, às quais estou acatando, em parte, com as devidas observações que relatei a respeito, após as considerações finais.**

2.3.4.10 Considerações finais

Nos termos do Relatório Técnico 00226/2021-4, sobre o Fundo de Proteção Social do Militares, o primeiro ano de avaliação indica um cenário permanente de cobertura de insuficiências financeiras de forma crescente pelo Tesouro, culminando num déficit atuarial de R\$ 9,5 bilhões. As despesas com benefícios foram superiores às receitas de contribuições em aproximadamente 681 milhões, ensejando necessidade de aporte. Em 2019, essa diferença foi de R\$ 478 milhões. Assim, o **"déficit financeiro dos militares" aumentou cerca de R\$ 202 milhões em um ano, ou 42%.**

A respeito do **Fundo Financeiro**, o aporte do exercício de 2020 (R\$ 2,135 bilhões) foi 13,5% menor do que em 2019 (principalmente em função da saída dos militares) e a redução do déficit em 24,4% não foi explicada no Relatório de Avaliação Atuarial.

A considerar a identificação de significativas divergências nas projeções atuariais, o cenário de redução nas despesas e resultado previdenciários projetados para o exercício de 2021 contraria os estudos atuariais anteriores, até porque com a redução da fonte de financiamento a partir da LC 945/2020, haverá aumento das

despesas com aporte. No Fundo Financeiro, chama atenção a projeção de aumento do aporte do Poder Judiciário em 45% até 2025 e em 111% até 2036.

Os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2020, 17,39% da RCL do Estado, percentual que em 2019 era de 14,94%.

Sobre o **Fundo Previdenciário**, há o impacto negativo para a capitalização do Fundo diante da redução da alíquota patronal, considerando ainda um cenário de queda de juros que impacta diretamente na rentabilidade dos investimentos.

Conclui-se, no ano em que ocorreram significativas mudanças na previdência estadual, a avaliação atuarial apresentou inconsistências que resultaram na limitação de escopo do trabalho. **Assim, a principal conclusão do Relatório Técnico 00226/2021-4 é que não é possível obter razoável segurança de que as alterações legislativas promovidas no bojo da Reforma Estadual, isolada e conjuntamente, foram positivas para o equilíbrio financeiro e atuarial do ES-Previdência e para as finanças do Estado.**

Constato, face ao exposto, a LIMITAÇÃO DE ESCOPO pela equipe técnica, em relação aos resultados da Avaliação Atuarial do exercício de 2020, diante da impossibilidade de se obter evidências suficientes e apropriadas em relação à análise do equilíbrio atuarial do ES-Previdência no exercício de 2020. Tal limitação de escopo impossibilita a emissão de opinião em relação às seguintes informações e resultados informados na avaliação atuarial:

- a) Provisões matemáticas previdenciárias dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares, nas demonstrações financeiras do IPAJM e refletidas no Balanço Geral do Estado, considerando ainda os achados identificados na subseção 4.4.8.1 do Relatório Técnico 00226/2021-4;
- b) Alíquota de custeio de equilíbrio do Plano Previdenciário calculado na avaliação atuarial, no percentual de 27,52%;
- c) Demonstrativos de Projeção Atuarial dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares, constantes no Anexo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária previsto no art. 165, § 3º, da CF/88 e arts. 52 e 53 da LRF; e nos Anexos de Metas Fiscais da LDO, previsto no art. 4º, § 1o, da LRF.

Destacou ainda a equipe de auditoria que as referidas limitações de escopo também impactam diretamente na execução de procedimentos obrigatórios

definidos no escopo de análise das contas do governador constantes no Anexo 1 da Res. TC 297/2016:

- a) Adequação do plano de custeio ao proposto no estudo atuarial, em especial do Fundo Previdenciário, que apresentou uma alíquota de equilíbrio de 27,52% contra uma alíquota implementada em lei de 28% (item 41 do Anexo 1 da Resolução);
- b) Verificação do equilíbrio atuarial do ente, em especial quanto à evolução do índice de capitalização (cobertura) do Plano Previdenciário no exercício de 2020 (item 42 do Anexo 1 da Res. TC 297/2016).

Pois bem.

Preliminarmente, cabe elogiar o brilhante trabalho técnico que foi realizado pela equipe de fiscalização, destacando em sua análise as modificações legislativas que foram realizadas no exercício de 2020 que impactam diretamente na situação previdenciária do Estado.

No entanto, quanto aos motivos que levaram a limitação de escopo, impossibilitando a emissão de opinião, entendo que a análise que faço a seguir, bem como as determinações e recomendações sugeridas pela equipe técnica e aquelas propostas pelo voto, possibilitam que os autos sejam conclusos e apreciados pelo colegiado quanto a situação previdenciária nas contas do exercício de 2020.

QUANTO ÀS INCONSISTÊNCIAS NA AVALIAÇÃO ATUARIAL (ITEM 4.4.9 DO RELATÓRIO TÉCNICO 00226/2021-4)

Assim, diante das inconsistências na avaliação atuarial apresentadas pela equipe técnica, passo a me manifestar tecendo considerações a respeito.

- a) Em relação a **não mensuração dos impactos das alterações legislativas na avaliação atuarial;**

No exercício de 2020 foram promovidas alterações na legislação previdenciária estadual que modificam substancialmente as projeções atuariais existentes, vejamos:

- Lei Complementar 931/2019⁹ - aumentou a alíquota de contribuição previdenciária mensal compulsória do segurado ativo, dos aposentados e dos pensionistas de 11% para 14%;
- Lei Complementar 938/2020 - Lei complementar que tratou da reforma estadual com novas regras de concessão de benefícios previdenciários;
- Lei Complementar 943/2020 - refere-se à reforma aplicável aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, com a criação do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS);
- Lei Complementar 945/2020 - reduziu a alíquota de contribuição mensal compulsória dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos (patronal) de 22% para 14%, incidente sobre a totalidade da base de contribuição do respectivo segurado ativo, com vigência imediata;

Com efeito, as alterações promovidas na legislação previdenciárias estadual trazem importantes reflexos na situação atuarial do ES-Previdência, considerando-se as modificações nas alíquotas previdenciárias, as novas regras de concessão de benefícios previdenciários, bem como a criação do FPS, com a saída de militares do Fundo Financeiro e Previdenciário.

No entanto, nos termos do relatório técnico, o Parecer do atuário sobre a análise comparativa das três últimas avaliações atuariais apenas concluiu pela “a redução no número de segurados, porém, com aumento dos valores de salários/benefícios”. E para o Fundo Financeiro, nada mencionou sobre impactos. O Parecer Atuarial Conclusivo (item 14.6 – Considerações gerais, Evento 17 – Anexo 02038/2021-5) não trouxe maiores considerações em relação às alterações realizadas, com conclusões sobre os impactos trazidos pelas alterações legislativas, não observando, desta forma, ao § 1º do art. 70, art. 53 e 67 da Portaria MF 464/2018.

Nas justificativas apresentadas pelo IPAJM, em sede de fiscalização (Processo TC-000757/2021-9, Relatório de Acompanhamento 000007/2021-6), o Órgão informou que o assunto já é debatido em outro processo (TC-4274/2020). Acrescentou que após ser notificado pelo Governo Federal, por intermédio da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, para apresentação das medidas tomadas quanto à adaptação da legislação federal, encaminhou as legislações que alteraram as regras previdenciárias do ES-PREVIDÊNCIA. Relatou ainda que a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho-SPREV, do Ministério da Economia notificou também o IPAJM quanto à verificação do plano de custeio necessário para a

⁹ Publicada no exercício de 2019, mas com vigência a partir de 1/4/2020.

cobertura do custo normal do RPPS, ficando acordada a concessão de prazo para apresentação de estudo atuarial até o dia 31/12/2020, sendo que a referida Secretaria entendeu que um único estudo contemplando todas as alterações legais realizadas no decorrer do exercício atenderia completamente o requisito de verificação do plano de custeio e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Reiterou que esse estudo já foi validado pela Secretaria citada, onde consta a situação do IPAJM como regular. Acrescentou que a respeito dos estudos atuariais em caso de reajustes de servidores públicos, esta Corte de Contas já se manifestou anteriormente, tendo sido objeto de recomendação e determinação, exemplificando o Processo TC-04645/2020-2, que se encontra em fase recursal. Ressaltou em suas justificativas que não há previsão na LRF de estudos atuariais para a concessão de aumentos remuneratórios e que o art. 75 da Portaria MF 464/2018 não estabelece que a estimativa do impacto atuarial nas hipóteses específicas de alteração legal relacionadas à majoração potencial dos benefícios do RPPS tenha que se dar preteritamente a apresentação do projeto de lei que impacte na política remuneratória das carreiras e mesmo que esse estudo atuarial deve se dar de maneira segregada dos demais estudos atuariais confeccionados com base na referida portaria pelo instituto de previdência. Destacou ainda, em suas justificativas, que os militares estaduais não se submetem ao Regime Próprio de Previdência Social conforme a Lei federal nº 13.954/2019, que dispõe sobre o Sistema de Proteção Social, não se aplicando a Portaria MF 464/2018. No entanto, o estudo atuarial apresentado abarcou a carreira dos militares, ainda que os mesmos já não fossem mais segurados do ES-PREVIDÊNCIA. Por fim, esclarece que, no que tange à alegação de ausência de demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro quando da submissão dos projetos de lei mencionados no achado, consignou que as repercussões financeiras constam nas Mensagens nº 36/2020, nº 37/2020, nº 38/2020, nº 39/2020 e nº 40/2020, que foram devidamente enviadas à ALES e podem ser verificadas nos processos legislativos.

O corpo técnico fez ainda análise em relação ao número de segurados do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário que se manteve praticamente inalterado na avaliação atuarial, o que gerou estranheza, já que os Fundos perderam segurados com a saída dos militares. Após a oitiva, concluiu que pela explicação apresentada pelo IPAJM, buscou-se comparar números a partir da massa de

segurados “comparável”. Em outras palavras, comparou-se o número de militares num exercício com o número de militares noutra exercício. Tal lógica seguiu nos Fundos Financeiro e Previdenciário, em relação aos segurados civis. Contudo, a avaliação atuarial não informa sobre tal metodologia, gerando dúvidas quanto à correção das informações, considerando-se que essas são postas desacompanhadas de notas explicativas, contrariando os princípios da publicidade e transparência.

Registrou, desse modo, o reducionismo apresentado pelo Relatório de Avaliação Atuarial, e a ausência da análise dos impactos trazidos pelas legislações acrescidas ao sistema estadual no exercício de 2020.

Assim, em análise às justificativas apresentadas, em relação a argumentação do IPAJM de que aos militares não se aplica a Portaria MF 464/2018; de fato, a Lei Federal 13.954, de 16 de dezembro de 2019 ao criar o Sistema de Proteção dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios alterou o Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969, estabelecendo, por meio do Art. 24-E que não se aplica ao referido Sistema a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. No entanto, cabe ressaltar a necessidade de cálculo das provisões matemáticas previdenciárias do SPS, considerando o seu reflexo no Balanço Patrimonial do Estado. Quanto a esse fato, vale registrar que o estudo atuarial apresentado pelo IPAJM abarcou a carreira dos militares, ainda que os mesmos já não fossem mais segurados do ES-PREVIDÊNCIA.

Constato também, que o Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6 menciona a necessidade de elaboração de avaliação atuarial “intermediária” no caso de alteração do plano de benefícios, tomando o disposto no artigo 74, § 1º, da Portaria 464/2018, que estabelece:

Art. 74. Deverá ser implementado plano institucionalizado de identificação, controle e tratamento dos riscos atuariais, promovendo o contínuo acompanhamento do equilíbrio entre os compromissos do plano de benefícios e os respectivos ativos garantidores, inclusive verificando a evolução das provisões matemáticas.

§ 1º Deverá ser elaborada avaliação atuarial no período compreendido entre duas avaliações atuariais anuais caso seja verificada a ocorrência de fato relevante para a deterioração da situação financeira e atuarial do RPPS ou em decorrência de alteração de disposições do seu plano de benefícios.

Contudo, considerando-se que as alterações legislativas, em sua grande maioria¹⁰, foram promovidas no decorrer do exercício de 2020, e tendo em vista que o estudo atuarial apresentado pela empresa Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda., assinado em 15/02/2021 e posicionado em dezembro/2020 contemplou as alterações em referência, entendo que não é o caso de elaboração de avaliação atuarial “intermediária”.

Quanto a inconsistência em questão, que trata da ausência de mensuração dos impactos das alterações legislativas, o artigo 70 da Portaria MF 464/2018 estabelece elementos mínimos que deve conter o Relatório de Avaliação Atuarial:

Art. 70. O Relatório da Avaliação Atuarial deverá observar a estrutura e os elementos mínimos do modelo aprovado por instrução normativa editada pela Secretaria de Previdência, conter o Parecer Atuarial e ser assinado pelo atuário responsável pela avaliação.

§ 1º Além de outras informações previstas nesta Portaria, o Relatório da Avaliação Atuarial deverá conter:

(...)

IV - informações circunstanciadas sobre a situação atuarial do plano de benefícios dos RPPS, dispondo, quando for o caso, sobre as principais causas do superávit ou do déficit apontado;

(...)

VI - a indicação, dentre aquelas previstas na legislação aplicável, das medidas para o equacionamento de déficit e para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, demonstrando os cenários e os seus impactos;

(...)

IX - a análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais, indicando as maiores alterações e os prováveis motivos; (g.n.)

A Portaria traz ainda nos artigos 53 e 67 dispositivos quanto a necessidade de estimativas de impacto financeiro e atuarial do RPPS e de cenários e simulações:

Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

§ 1º O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do déficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo. (g.n.)

Art. 67. A Secretaria de Previdência poderá determinar a adoção de hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas com critérios prudenciais,

¹⁰ A LC 931 foi publicada no exercício de 2019, mas com vigência em 1/4/2020. Aumentou a alíquota de contribuição previdenciária mensal compulsória do segurado ativo, dos aposentados e dos pensionistas de 11% para 14%.

objetivando a segurança da redução do plano de custeio para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, conforme previsto em instrução normativa por esta editada.

Parágrafo único. A unidade gestora do RPPS, tendo como base os Relatórios das Avaliações Atuariais e de Análise das Hipóteses, deverá identificar, mensurar e avaliar a perenidade das causas que deram origem ao resultado atuarial apontado, atentando para a necessidade de liquidez para fazer frente aos compromissos do plano de benefícios. (g.n.)

Assim, considerando o exposto no Relatório Técnico 00226/2021-4, estou acompanhando tal posicionamento no sentido de que, os estudos atuariais deveriam contemplar os possíveis reflexos de tais alterações, não apenas com apresentação de resultados, mas com o encaminhamento de Relatório de Avaliação Atuarial e Parecer Atuarial com informações necessárias quanto aos impactos das alterações legislativas promovidas no exercício em exame.

No entanto, ainda que não constem notas explicativas em relação a todas as alterações legislativas ocorridas no exercício de 2020, conforme mencionei anteriormente, o Relatório da Avaliação Atuarial (evento 16 – Anexo 02037/2021-1) foi posicionado em Dezembro/2020, considerando assim as alterações legislativas promovidas no exercício em análise, incluindo as informações e avaliação atuarial do Fundo de Proteção Social dos Militares.

Nas demonstrações financeiras do IPAJM, publicadas no DIO-ES, em 29/03/2021, o item 3.8 NOTAS EXPLICATIVAS COMPLEMENTARES menciona as alterações legislativas ocorridas no exercício com reflexo no ES-PREVIDÊNCIA:

3.8 NOTAS EXPLICATIVAS COMPLEMENTARES

Em consonância com o que dispõe o MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o ativo e o passivo contingentes, cujos valores são incertos, devem ser evidenciados nas demonstrações contábeis, por meio de notas explicativas e que, para o reconhecimento de uma provisão de passivo contingente, devem estar presentes os seguintes requisitos: obrigação presente e estimativa confiável do valor e que seja provável a saída de recursos. Tendo em vista que algumas informações representam incertezas, informamos que fixamos no orçamento de 2021 valores suficientes para cobrir despesas com Requisições de Pequeno Valor (RPV) - ação 0116 – Pagamento de Sentenças Judiciais, correspondendo a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais). Quanto aos precatórios, estes vem sendo pagos pela UG 800102 – Encargos Gerais da SEFAZ.

Embora tenha sido mencionado anteriormente, reforçamos a mensagem de divulgação da aprovação da Lei Federal nº 13.954, em 16/12/2019, que reorganiza e reestrutura a carreira dos militares, inclusive dos Estados, e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares. A LCE nº 943/2020, regulamentou uma série de alterações que impactaram no sistema atual de previdência, dentre elas, a criação do Fundo de Proteção Social Militar, onde foram alocados todos os militares, tendo sido desvinculados dos fundos Financeiro e Previdenciário por não mais integrarem o ES-Previdência. Esta nova UG 600212 passou a vigorar a partir de 01/01/2020, sendo vinculada à UO 60 – IPAJM.

Em 2020, a LCE nº 282/2004 passou por nova alteração por meio da LCE nº 938/2020, visando a adequar a legislação estadual às mudanças promovidas na esfera Federal. Dentre as mudanças, destaca-se a elaboração e o pagamento das folhas dos Magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) e dos membros do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), pelos próprios TJES e MPES, cabendo ao IPAJM os registros contábeis e orçamentários devidos aos fundos Financeiro e Previdenciário, conforme estabelecido no Decreto Estadual nº 4689-R/2020.

Destacamos também, que a partir de abril de 2020, por meio das LCE nº 931/2019 e nº 945/2020, as alíquotas das contribuições previdenciárias de servidores (ativos, inativos e pensionistas) e patronal do RPPS passaram a ser de 14%. No FPS a alíquota é de 9,5% de acordo com LC 13.954/2020, somente para as contribuições dos militares ativos, inativos e pensionistas, não havendo contribuição patronal.

A partir da aprovação da Emenda Constitucional Federal (EC) nº 103/2019, várias alterações legislativas se sucederam no âmbito estadual, gerando a necessidade de uma revisão completa nas regras de cálculo do sistema previdenciário. Em acordo com a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SPREV/ME), foi elaborado um estudo atuarial focado na verificação da condição de equilíbrio do sistema e viabilidade do plano de custeio da previdência, que passou por análise dos auditores da SPREV no início de 2021, comprovando-se a situação de regularidade do ES-Previdência, como se observa a seguir:

Lista de Notificações								
Exercício	Nº Notificação	Tipo de Documento	Item de Análise	Situação do Item da Análise	Data Notificação	Data de Conclusão	Data da Resposta	
2020	072253.02/2020	SPPS_Revisão de Plano de Custeio	Revisão Plano de Custeio - Custo Normal	Resposta analisada. Item sem pendência	04/09/2020	04/01/2021	04/01/2021	

Assim, considerando-se que foram protocolizadas representações pela equipe técnica desta Corte de Contas em relação às principais alterações legislativas promovidas no decorrer do exercício de 2020 que podem impactar na previdência estadual, entendo que o assunto ainda será debatido e apreciado pelo colegiado nos processos específicos que tramitam neste Tribunal, oportunidade na qual o debate em torno dessa questão poderá ser aprofundado.

b) Quanto a não realização de análise de sensibilidade da alteração de hipóteses na avaliação atuarial;

De acordo com os registros do corpo técnico houve alteração da base técnica no Relatório de Avaliação Atuarial de 2020, especialmente a hipótese econômica de projeção de crescimento real dos salários (de 1% a.a. em 2019 para 2% a.a. em 2020) e a hipótese financeira de taxa real anual de juros para os Fundos Financeiro (foi reduzida de 5,86% para 5,35%).

Ressalta que a alteração da hipótese de crescimento real dos salários pode impactar a base das contribuições e conseqüentemente o custeio dos planos, mas também pode gerar aumento de valores de benefícios nos casos em que há direito à paridade e à integralidade. E a alteração na taxa real anual de juros traz impactos nas provisões matemáticas.

Prossegue acrescentando que, apesar de o atuário ter concluído pela adequação das hipóteses, “principalmente em relação ao crescimento salarial, taxa de juros e tábuas de mortalidade e invalidez, com aceitável oscilação dos resultados”, não foi apresentado nenhum resultado relativo à análise de sensibilidade da alteração de hipóteses, que é o método que busca mensurar o efeito de uma hipótese ou premissa no resultado final de um estudo ou avaliação atuarial, conforme dispõe o art. 70 da Portaria MF 464/2018, prejudicando a aferição do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF. Especialmente no caso da hipótese de crescimento dos salários, lembra que o estudo que fundamentou a alteração da hipótese desconsiderou um dos requisitos mínimos dispostos na Portaria MF 464/2018, que é a descrição e análise do histórico do crescimento salarial (subseção 4.4.4).

Em sede de fiscalização (Processo TC-00757/2021-9, Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6, Evento 22 – Anexo 02043/2021-6) o IPAJM apresentou as seguintes justificativas:

[...]

ACHADO 2: Ausência de análise de sensibilidade da alteração de hipóteses.

O Relatório de Estudo Atuarial 2021 foi realizado observando-se os requisitos exigidos pela Portaria ME nº 464/2019, inclusive quanto à apresentação da análise de sensibilidade do resultado a alteração das principais hipóteses utilizadas na avaliação atuarial (art. 70, §1º, II), conforme consta no item 05 do Relatório, a que se permite acrescentar:

- A prática de taxas de juros decrescentes implementada pela Portaria MF nº 464/2018 acarreta aumento das provisões matemáticas para todos os RPPS, consequência de menor desconto aplicado ao montante correspondente à responsabilidade do plano de benefícios para com seus participantes, quando trazido a valor presente.
- Além da renovação na utilização de tábuas de mortalidade —alteradas em função da publicação de tábuas anualmente elaboradas pelo IBGE—, bem como da taxa real de juros —determinada conforme estabelecido na Portaria MF nº 464/2018—, foram alterados a projeção do crescimento real dos salários e os índices relativos ao valor real ao longo do tempo de salários e benefícios, em função da variação dos índices inflacionários.

Quanto à exigência sobre a forma que tal análise deveria ser apresentada, discordamos do entendimento apresentado no ofício, tendo em vista que não há nenhum normativo da SPREV que defina a forma com que tal análise deva ser apresentada. Ademais, a fim de clarificar essa questão, o IPAJM realizou consulta ao GESCON sob o número L131341/2021, no qual solicita orientações acerca da necessidade de apresentação de valores de impactos individualizados para cada alteração nas hipóteses atuariais, e aguarda resposta da SPREV sobre o questionamento (DOC. 10).

Convém frisar que a pretensão de se ponderar — entenda-se quantificar e qualificar— cada situação em que se proceda a uma adequação de hipótese

transformaria a elaboração de um estudo atuarial em trabalho extremamente laborioso, prolixo e de irrisório proveito, significando produzir toda uma avaliação para cada variação e suas combinações..

Porém, tais argumentos foram refutados pelo corpo técnico, considerando que ainda que seja trabalho laborioso, a análise de sensibilidade das hipóteses deve ser feita, diante do potencial de impactarem no resultado da avaliação atuarial.

Pois bem.

Nos termos da Portaria 464/2018, **análise de sensibilidade se refere ao método que busca mensurar o efeito de uma hipótese ou premissa no resultado final de um estudo ou avaliação atuarial.**

Quanto às **hipóteses atuariais - nas quais se incluem a taxa anual de juros, crescimento real das remunerações e probabilidades de morte e invalidez - a descrição e os fundamentos** de sua utilização são elementos exigidos no Relatório da Avaliação Atuarial, conforme inciso II do § 1º, art. 70 da Portaria 464/2018, que assim dispõe:

Art. 70. O Relatório da Avaliação Atuarial deverá observar a estrutura e os elementos mínimos do modelo aprovado por instrução normativa editada pela Secretaria de Previdência, conter o Parecer Atuarial e ser assinado pelo atuário responsável pela avaliação.

§ 1º Além de outras informações previstas nesta Portaria, o Relatório da Avaliação Atuarial deverá conter:

(...)

II - a descrição das hipóteses atuariais e os fundamentos da sua utilização e, se for o caso, a análise de sensibilidade do resultado à alteração das principais hipóteses utilizadas na avaliação atuarial; (g.n)

O art. 17 da referida Portaria, que trata do Relatório de Análise das Hipóteses, traz as diretrizes que deverão ser atendidas:

Seção I
Do Relatório de Análise das Hipóteses

Art. 17. Sem prejuízo de outros estudos técnicos e da implementação de sistemática de acompanhamento da aderência das premissas e hipóteses atuariais utilizadas nas avaliações atuariais do RPPS, deverá ser elaborado Relatório de Análise das Hipóteses para comprovação de sua adequação às características da massa de beneficiários do regime, atendendo-se em sua formulação às seguintes diretrizes:

(...)

V - conter os resultados dos estudos técnicos de aderência e de acompanhamento, no mínimo, das seguintes hipóteses, observado o disposto no art. 15:

- a) taxa atuarial de juros;
- b) crescimento real das remunerações; e
- c) probabilidades de ocorrência de morte e invalidez.

No tocante à exigência para apresentação do Relatório de Análise das Hipóteses, de acordo com os registros na subseção 6.2 do Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6 aquele Relatório só será exigível para os RPPS Perfil III em 31/7/2022, conforme Nota SEI nº 4/2020/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME. No entanto, o corpo técnico ressalta que apesar da não exigência do Relatório de Análise de Hipóteses, o atuário poderia utilizar a análise de sensibilidade do resultado à alteração das hipóteses da avaliação atuarial, que é o método que busca mensurar o efeito de uma hipótese ou premissa no resultado final de um estudo ou avaliação atuarial.

Assim, de acordo com os apontamentos realizados em relação à inconsistência em questão, ocorreram alterações das hipóteses (especialmente a hipótese econômica de projeção de crescimento real dos salários), sem que fosse apresentado resultado relativo à análise de sensibilidade.

Quanto às alterações de hipóteses aventadas, em relação à taxa anual de juros utilizada pelo atuário, o Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6 e Relatório Técnico 00226/2021-4 concluem que as taxas estão de acordo com os normativos sobre o tema, com base no enquadramento a partir da duração do passivo de cada plano.

Desta forma, o principal questionamento trata da ausência da análise de sensibilidade em relação a hipótese de projeção de crescimento real dos salários.

A hipótese de crescimento dos salários foi assunto abordado na subseção 4.4.4 do RT 00226/2021-4, onde consignou-se que o IPAJM utilizou de metodologia própria para a alteração da hipótese, com a realização de um estudo que desconsiderou um dos requisitos mínimos dispostos na Portaria MF 464/2018, que é a descrição e análise do histórico do crescimento salarial.

Quanto a esse fato, o art. 25, I da Portaria 464/2018 estabelece que em relação à hipótese da taxa real de crescimento da remuneração ao longo da carreira será de, no mínimo, 1% (um por cento) a cada ano da projeção atuarial.

Para a Avaliação Atuarial do exercício de 2020, a hipótese da taxa de crescimento real dos salários foi alterada de 1% ao ano em 2019 para 2% ao ano para 2020 a partir de um estudo do IPAJM.

Para adoção da taxa de 2%, observo que foi medida mais conservadora seguida pelo IPAJM, considerando-se que o estudo chegou à taxa de crescimento de 1,77%.

Assim, apesar de utilizar de metodologia própria, não utilizando a metodologia da Portaria MF 464/2018, que é a descrição e análise do histórico do crescimento salarial, entendo que não houve prejuízo no presente caso, considerando que a taxa de 2% foi superior à taxa de 1% adotada no exercício anterior (taxa mínima que poderia ser utilizada, nos termos do art. 25, I da Portaria 464/2018), bem como superior à taxa apurada por meio dos estudos (1,77%).

Ademais, as subsecções 4.4.4 e 9.3.3 do RT 00226/2021-4 apenas sugerem RECOMENDAÇÃO ao IPAJM para revisão do estudo de definição da taxa real de crescimento das remunerações, considerando-se o histórico do crescimento salarial, por estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS, ao menos dos 5 exercícios anteriores ao da realização do estudo, nos termos do art. 4º, § 1º, IV da IN SPREV 9/2018.

Diante do exposto, considerando-se que nos procedimentos adotados não vislumbrei prejuízos que pudessem decorrer das alterações das hipóteses de alteração da taxa de juros e de crescimento de salários, sendo de competência do IPAJM a decisão primeira quanto à pertinência ou não de se proceder à análise de sensibilidade do resultado à alteração das principais hipóteses utilizadas na avaliação atuarial, nos termos do art. 70, § 1º, inc. II da Portaria MF 464/2018, não vislumbro a sua obrigatoriedade.

c) Quanto às projeções atuariais dos fundos incompatíveis com a realidade;

Ao realizar as comparações entre a previsão e execução de arrecadação e despesas nos respectivos fundos, observo, de acordo com os registros da fiscalização, que:

- No Fundo financeiro – a receita e despesa previdenciárias foram projetadas em valores superiores ao efetivamente executados, o que acarretou em resultado previdenciário projetado de 27,94% superior ao executado, correspondendo a **superavaliação da projeção de R\$ 500 milhões a mais de aporte ao referido fundo;**

- No Fundo Previdenciário – também neste fundo, as projeções de receitas e despesas foram superiores ao efetivamente executado, acarretando em **resultado previdenciário projetado de 26,62% superior ao executado.** ; Neste caso, há reflexo imediato em relação à alíquota de equilíbrio de 27,52% apurada na avaliação atuarial. Embora a alíquota de custeio em 2020 tenha sido fixada em 28% (acima da alíquota de equilíbrio), tais falhas nas projeções podem representar risco ao Fundo Previdenciário, diante da possibilidade de se fixar uma alíquota inferior à alíquota de equilíbrio necessária, o que acarretaria em necessidade de utilização das reservas do Fundo para pagamento dos benefícios previdenciários, com impactos diretos em seu equilíbrio.

- No Fundo de Proteção Social dos Militares – as distorções entre previsão e arrecadação de receitas e despesas previdenciárias acarretaram em resultado previdenciário projetado inferior em 31,65% ao que foi efetivamente executado, **ocorrendo assim, dispêndio maior do que havia sido previsto.**

Em justificativas apresentadas em sede de fiscalização (Processo 00757/2021-9, Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6) o IPAJM registrou que a empresa de assessoria atuarial, Escritório Técnico de Assessoria Atuarial - ETAA, consignou que o distanciamento entre os valores de despesas apresentados como “projetados” e “executados” justifica-se pela necessidade de o estudo atuarial ser orientado pelo princípio do conservadorismo, determinando que as projeções atuariais assumam que as estimativas de despesas devam considerar o peso dos iminentes, não havendo garantia de efetivação da mudança para a condição de inativos, e também pela influência da incorporação de tempo de contribuição projetada para o momento em que o segurado atinge a elegibilidade à aposentadoria.

Destacou que as projeções do resultado previdenciário estimam um cenário mais conservador em relação à necessidade de aportes para cobertura de insuficiências financeiras do Fundo Financeiro e de Proteção Social dos Militares, o que não se reflete em qualquer prejuízo à execução financeira do Estado, uma vez que o ente havia planejado um gasto superior ao efetivamente realizado.

Por fim, destacou que necessitaria de um aprofundado e específico estudo por parte da empresa de assessoria atuarial, cujo desenvolvimento demandaria prazo maior do que o prazo constitucional que rege o presente processo.

Diante das justificativas apresentadas o corpo técnico entendeu que o IPAJM não justificou as divergências significativas das projeções de receitas, despesas e resultado previdenciários nos Fundos.

Pois bem.

Em relação ao Fundo Financeiro, a distorção apresentada resultou em superavaliação da projeção do aporte em mais de 500 milhões, contudo, entendo que tal inconsistência não causou impacto financeiro, tendo em vista que o resultado financeiro deficitário executado (R\$ -1.977.154.181) esteve abaixo da projeção de resultado prevista (R\$ -2.529.487.222), não acarretando em realização de aporte acima do previsto.

No entanto, em relação ao Fundo de Proteção Social dos Militares observa-se que o resultado deficitário realizado (R\$ -680.728.648) foi superior ao déficit projetado (R\$ -465.286.127), **indicando subavaliação do déficit para o Fundo.**

Quanto ao Fundo Previdenciário, a equipe de fiscalização destaca que, diante da necessidade de capitalização dos recursos, as projeções superestimadas podem ter um efeito prejudicial para o equilíbrio das contas do Estado. Isso porque a alíquota de equilíbrio em 2020 foi apurada em 27,52% (baseada em projeções distantes da realidade), conforme avaliação atuarial, e a alíquota de custeio em 2020 foi fixada em 28%. Ressaltou que o fato do percentual da alíquota de equilíbrio estar muito próximo ao percentual da alíquota de contribuição previdenciária estabelecida em lei pode representar um risco ao Fundo Previdenciário. Isso porque, caso haja alguma inconsistência nas projeções que resultar numa

alíquota de equilíbrio superior a 28%, o Fundo estará utilizando suas reservas para pagamento dos benefícios previdenciários, com impactos diretos em seu equilíbrio.

De fato, o erro nas projeções pode levar a cálculo de alíquota de equilíbrio e fixação de alíquota de custeio em percentual que poderia não atender às necessidades do RPPS. No entanto, não obstante os registros anotados pela equipe de fiscalização, observa-se que a alíquota de custeio (28%), apesar de estar em percentual próximo da alíquota de equilíbrio (27,52%), ainda assim encontra-se acima dessa.

Cabe ressaltar que a despeito da preocupação da equipe quanto a possível utilização das reservas do Fundo para pagamento dos benefícios previdenciários, o Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6 (Processo TC-00757/2021-9) não faz registro de utilização inadequada das reservas. Em sentido contrário o item 5.1.2.4 que trata da capitalização do Fundo Previdenciário registra que ocorreu aumento das reservas no exercício de 2020.

Pelo exposto, considerando-se as divergências apresentadas entre a previsão e execução de arrecadação e despesas nos respectivos fundos, observando-se principalmente em relação ao Fundo de Proteção Social dos Militares, onde apurou-se subavaliação do déficit, **cabe RECOMENDAR ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, que elabore projeções mais próximas da realidade de receitas e despesas previdenciárias, considerando-se seu reflexo no cálculo da alíquota de equilíbrio e tendo em vista que a inadequação de tais projeções dificultam a aferição do valor real de aportes financeiros a serem realizados aos fundos.**

d) Quanto a Projeção de redução do aporte do Fundo Financeiro em 2021

No tocante a projeção de aporte financeiro dos órgãos em 2021, as projeções demonstram cenário mais otimista quanto a realização de despesas previdenciárias do Fundo Financeiro, no qual exceto a Defensoria Pública, todos os demais poderes e órgãos autônomos apresentarão redução nas despesas previdenciárias do Fundo Financeiro no exercício de 2021 se comparado a 2020, de acordo com as projeções atuariais.

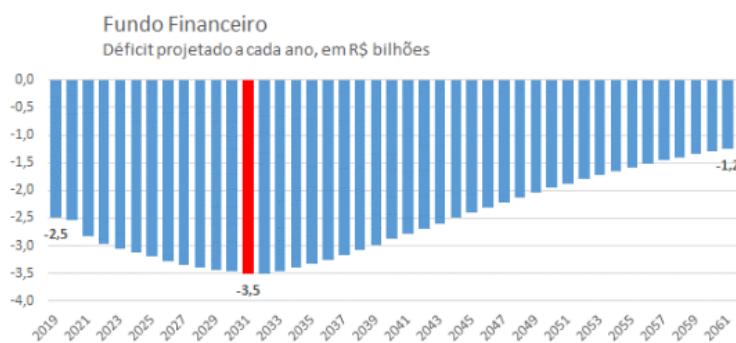
Tabela 11: Comparação entre as projeções de despesas previdenciárias de 2020 e 2021 dos Poderes/Órgãos Autônomos

Poder/Órgão Autônomo	Desp. Prev. 2020	Desp. Prev. 2021	Diferença (21-20)	%
TJES	414.248.564	408.397.915	-5.850.649	-1,41%
TCEES	51.789.720,60	48.836.760,35	-2.952.960	-5,70%
MPES	94.891.795,46	60.729.782,69	-34.162.013	-36,00%
EXECUTIVO	2.508.880.722,25	1.911.876.345,31	-597.004.377	-23,80%
ALES	58.644.056,58	57.769.345,59	-874.711	-1,49%
DPES	17.842.135,61	18.546.769,48	704.634	3,95%
TOTAL	3.128.454.858	2.487.610.149	-640.844.710	20,48%

Fonte: Demonstrativos de Projeção Atuarial do RPPS – Anexos da avaliação atuarial separado por Poderes (IPAJM)

Apesar das justificativas apresentadas pelo IPAJM, quando da realização da fiscalização, na qual informa que o estudo atuarial posicionado em 31 de dezembro de cada exercício reflete uma fotografia correspondente a uma realidade instantânea, é preciso ressaltar que os estudos atuariais anteriores projetavam despesas crescentes do Fundo Financeiro até atingir o pico em meados da década de 30 (item 6.4 do Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6, Processo TC-00757/2021-9).

É o que se observa também no item II.7.8 do Parecer Prévio 00072/2020-1 (Processo TC-03333/2020-1 – Prestação de Contas Anual de Governador – exercício 2019), quando relata que o déficit do Fundo Financeiro continuará crescendo até 2031:



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

Gráfico 1.5.9 do Relatório 048/2020– Situação da Previdência no Espírito Santo
Fonte: Balancete Resumido IPAJM (2004-2018) e RREO 6º Bimestre 2019

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

Ressalto ainda que o item 13.2.4 do Relatório da Avaliação Atuarial (Evento 17 – Anexo 02038/2021-5 – Processo TC-00757/2021-9), ao tratar do Plano Financeiro prevê elevação das despesas previdenciárias a médio e longo prazo.

13.2 Fundo em Repartição (Plano Financeiro)

(...)

13.2.4 Resultado da avaliação e situação financeira e atuarial do RPPS

Prevê-se elevação das despesas previdenciárias a médio e longo prazo.

Assim, cabe **RECOMENDAÇÃO ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, para que avalie as projeções que foram realizadas, fazendo as adequações que se tornarem necessárias na próxima prestação de contas anual, a fim de que a avaliação atuarial realize projeções próximas à realidade para o adequado planejamento governamental.**

QUANTO À LIMITAÇÃO DE ESCOPO

No item 4.4.10 (Considerações finais) a equipe de fiscalização conclui pela limitação de escopo, esclarecendo que tal limitação impossibilita a emissão de opinião em relação às seguintes informações e resultados informados na avaliação atuarial:

- a) Provisões matemáticas previdenciárias dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares, nas demonstrações financeiras do IPAJM e refletidas no Balanço Geral do Estado, considerando ainda os achados identificados na subseção 4.4.8.1;
- b) Alíquota de custeio de equilíbrio do Plano Previdenciário calculado na avaliação atuarial, no percentual de 27,52%;
- c) Demonstrativos de Projeção Atuarial dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares, constantes no Anexo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária previsto no art. 165, § 3º, da CF/88 e arts. 52 e 53 da LRF; e nos Anexos de Metas Fiscais da LDO, previsto no art. 4º, § 1o, da LRF.

Em relação às letras “b” e “c” já me manifestei quando da análise das inconsistências apontadas pela equipe técnica.

No que diz respeito a letra “a” – que trata das provisões matemáticas previdenciárias, passo a discorrer:

a) Provisões matemáticas previdenciárias dos Fundos Financeiro, Previdenciário e de Proteção Social dos Militares, nas demonstrações financeiras do IPAJM e refletidas no Balanço Geral do Estado, considerando ainda os achados identificados na subseção 4.4.8.1.

Quanto a esse apontamento, decorre dos registros realizados na Subseção 7.1 e 7.2 do Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6 (Processo TC-00757/2021-9) e subseção 4.4.8.1 do Relatório Técnico 00226/2021-4 (dos autos em exame).

A fiscalização apontou que o Balanço Patrimonial apresenta a conta de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo com o valor de R\$ 2.528.367.969, sendo 98,72% relativos às provisões matemáticas do ES-Previdência e 1,28% relativo ao FPS). Desta forma, o valor referente ao ES-Previdência corresponde a R\$ 2.496.026.527. Considerando-se que no exercício de 2019 as Provisões Matemáticas Previdenciárias somaram R\$ 3.319.315.397, o saldo total reduziu 24,80%, contudo há variações importantes também nas contas analíticas que compõem o saldo das provisões matemáticas previdenciárias.

Não obstante a redução apontada, observo que no exercício de 2020 foram promovidas alterações legislativas que causam impacto no referido saldo das Provisões Matemáticas Previdenciárias, principalmente considerando-se a saída dos militares do Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário.

Ademais, após análise das justificativas apresentadas pelo IPAJM, embora o corpo técnico concluir que os itens 3.4 e 3.8 das Demonstrações Financeiras do IPAJM, publicadas no DIO-ES em 29/03/2021, não explicam os impactos das alterações legislativas, tampouco demonstram os motivos das variações dos saldos das provisões matemáticas previdenciárias; o Relatório Técnico 00226/2021-4 apenas sugeriu **RECOMENDAÇÃO**, na subseção 9.3, à Sefaz e ao IPAJM, que informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam

nas demonstrações, assim como explicações sobre variações relevantes nas contas contábeis do subgrupo de provisões matemáticas previdenciárias, constem expressamente nas Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado e nas demonstrações financeiras do IPAJM, com base no Princípio da Transparência e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

A subseção 4.4.8.1 trouxe ainda registro indevido do ativo do plano reduzindo as provisões matemáticas previdenciárias do Fundo Financeiro, apurando divergência de R\$ 110.773,218. Quanto a essa inconsistência, também foi analisada em ponto específico deste voto, sendo que estou acompanhando o posicionamento técnico do sentido de **DETERMINAR** ao Governo do Estado, por intermédio da SEFAZ e do IPAJM, para que, no exercício financeiro de 2021 e seguintes, se abstenha de incluir o ativo do Plano na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos, redutora das provisões matemáticas previdenciárias, a fim de se evitar a subavaliação do passivo do ente, nos termos do MCASP, Portaria MF 464/2018 e arts. 85 e 89 da Lei 4.320/64.

Pelo exposto, diante da RECOMENDAÇÃO E DETERMINAÇÃO sugerida pelo corpo técnico, entendo que tal inconsistência não prejudica a apreciação da matéria pelo colegiado.

A equipe de auditoria, ainda em relação a limitação de escopo, acrescentou que essas limitações impactam diretamente na execução de procedimentos obrigatórios definidos no escopo de análise das contas do governador constantes no Anexo 1 da Res. TC 297/2016:

- a) Adequação do plano de custeio ao proposto no estudo atuarial, em especial do Fundo Previdenciário, que apresentou uma alíquota de equilíbrio de 27,52% contra uma alíquota implementada em lei de 28% (item 41 do Anexo 1 da Resolução);
- b) Verificação do equilíbrio atuarial do ente, em especial quanto à evolução do índice de capitalização (cobertura) do Plano Previdenciário no exercício de 2020 (item 42 do Anexo 1 da Res. TC 297/2016).

Em relação a letra “a” já me manifestei quando da análise das inconsistências apontadas pela equipe técnica.

Em relação a letra “b”, passo a discorrer.

Evolução do índice de capitalização

A subseção 5.1.2.4 do Relatório de Acompanhamento 00007/2021-6 ao tratar da “Capitalização do Fundo Previdenciário” destaca que é o índice de cobertura, que representa a proporção entre o ativo do plano e as provisões matemáticas, ou seja, representa quanto o Fundo Previdenciário tem de patrimônio para cada real de dívida.

Apresentou ainda a evolução desse índice, conforme demonstrado:

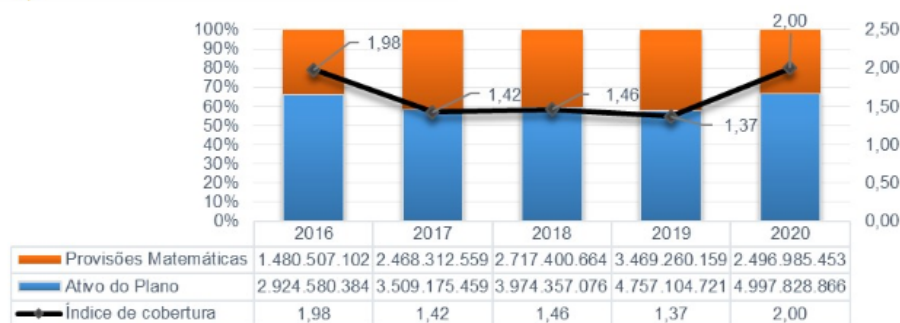


Gráfico 17: Índice de cobertura do Fundo Previdenciário

Fonte: Demonstrativos da Avaliação Atuarial – DRAA de 2013 a 2014 e avaliações atuariais de 2015 a 2020 fornecidas pelo IPAJM. Dados apresentados por exercício (valores atualizados pelo IPCA até dez/2019)

Dos registros realizados, sintetiza-se:

Conforme se observa no referido Gráfico, em 2020 houve importante elevação do índice de cobertura, que apresentou R\$ 2 de ativo para cada real de dívida. Importante frisar que em 2019 o Fundo havia atingido o pior índice na série, com R\$1,37.

Essa elevação do índice de cobertura está refletida na alíquota de custeio do plano. Em 2019, ano em que ocorreu a pior medida do índice nos últimos cinco anos, a alíquota de custeio de equilíbrio do plano definida na avaliação atuarial foi de 36%. Já na Avaliação Atuarial de 2020, a alíquota de custeio de equilíbrio foi reduzida para 27,52%. Essa alíquota, portanto, está abaixo da alíquota implementada em lei, de 28%.

Contudo, frisa-se que todas as importantes divergências nas projeções de receita, despesa e resultado previdenciário do FP, explicitadas na Subseção 6.3, aliado à ausência de informações quanto aos impactos das alterações legislativas que impactaram fortemente o referido Fundo no exercício de 2020, faz com que essa “melhoria da capitalização” seja vista com prudência.

Em relação à formação de reservas no exercício, o FP apresentou a seguinte situação:

Tabela 9: Formação de reservas no exercício de 2020

	Valor em R\$
Saldos dos investimentos no início do exercício	4.549.895.940
Saldo existente dos investimentos no fim do exercício	4.997.267.215
Reservas formadas no exercício	445.371.275

Fonte: Balancete Contábil de Verificação do exercício de 2020 da UG 600211 – FP

As reservas também podem ser calculadas pela diferença entre receitas e despesas no exercício.

Tabela 10: Detalhamento do acréscimo das reservas no exercício de 2020

	Valor em R\$
(+) Receitas Correntes no exercício	538.638.394
(-) Despesas previdenciárias - segurados civis	-75.159.256
(-) Valor repassado p/ Taxa de Administração	-20.437.005
(=) Diferença entre receitas e despesas	443.042.133

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – Plano Previdenciário – jan a dez de 2020 (RREO 6º bimestre)

Os dois métodos de cálculo da formação de reservas apresentaram resultados semelhantes, com divergência de apenas 0,05% no resultado. Em termos nominais, as reservas em 2020 aumentaram 9,79% se comparado ao exercício anterior.

Pois bem.

Conforme dito, para definição do índice de cobertura é necessário estabelecer a proporção entre o ativo do plano e as provisões matemáticas. Em relação a apuração do ativo do plano, a fiscalização não fez qualquer indicativo que viesse a questionar os valores demonstrados. Desse modo, entendo que possíveis questionamentos poderiam ser realizados em função dos valores demonstrados para as provisões matemáticas previdenciárias.

Assim, volto a me reportar na análise realizada em tópico específico que tratou das provisões matemáticas previdenciárias, sendo que foi proposta RECOMENDAÇÃO e DETERMINAÇÃO, em função das inconsistências apontadas.

Ademais, constata-se ainda que possam existir inconsistências, considerando-se os valores apresentados para as provisões matemáticas (R\$ 2.496.985.453) e ativo do plano (R\$ 4.997.828.866) chega-se ao índice de R\$ 2 de ativo para cada real de dívida, maior índice apurado nos últimos 5 anos.

Complementando a análise, a equipe técnica demonstrou que no exercício de 2020 houve aumento das reservas, frente aos saldos dos investimentos apurados no início do exercício.

Sendo assim, diante dessas constatações, entendo que deve ser dada continuidade a apreciação das contas pelo colegiado.

2.3.5 RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL

Em relação a essa temática, os seguintes aspectos foram objeto de análise: preço do barril de petróleo, preço de outras commodities, desempenho do PIB, precatório da trimestralidade, legislação dos royalties (ADI 4917), fundo de proteção social dos militares, alterações legislativas, aporte do Poder Judiciário, fundo previdenciário, e unidade gestora única de previdência.

Todas essas situações, que estão mais detalhadas na Instrução Técnica Conclusiva 4277/2021, já foram ou estão sendo tratadas em análises específicas do risco/ameaça apontado(a). Enfatiza-se a necessidade de aperfeiçoamento do Anexo de Riscos Fiscais, para que contemple adequadamente os principais riscos, e exponha com clareza e realismo as medidas que serão adotadas caso o risco venha a se materializar.

Por fim, ressalta-se que mais informações estão disponíveis no Anexo 3.551/2021-6 (evento 102) - Relatório de Acompanhamento 7/2021-6, sobre a gestão previdenciária (proc. TC 757/2021-9).

2.3.6 RENÚNCIA DE RECEITAS

Destacou a auditoria que a renúncia de receitas é um ato discricionário da Administração que implica na redução do montante das receitas públicas previstas, sendo aprovado por lei específica como meio de intervenção social e econômica a partir do incentivo a políticas de desenvolvimento regional, sendo que, ao adotar a política de renúncia de receitas surgem os benefícios fiscais, que irão impactar na arrecadação potencial ou concreta das receitas, o que acarreta o aumento da capacidade financeira do beneficiário que assumirá a responsabilidade pela execução de políticas econômicas ou sociais de interesse público.

2.3.6.1 Instituição de Renúncia

Com base em consulta realizada no Portal de Transparência do Governo do Estado, apontou a equipe técnica a existência de cerca de 80 normativos concedendo benefícios fiscais instituídos por Lei, dentre os quais destacou a **Lei 10.550/2016**

que trata do Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo (Invest) e a Lei 10.568/2018 que instituiu o Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Estado do Espírito Santo (Compete/ES.

Ressaltou ainda que, em pesquisa realizada na legislação disponível no site da Assembleia Legislativa do Estado, constatou a existência de previsão de renúncia de receitas nas seguintes leis, como segue:

- **Lei 6.999/2001**, que trata do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- **Lei 7.000/2001** que dispõe sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, já com a alteração proposta pela Lei 11.149/2020;
- **Lei 10.011/2013** que dispõe sobre o imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD).

Com relação aos programas de renúncia aprovados para o exercício de 2020, conforme arquivo LCARE, integrante da PCA, observa-se a aprovação das seguintes leis: **Leis: 11.103/2020, 11.105/2020, 11.106/2020, e 11.198/2020 (que alteraram disposições da Lei 7.000/2001) e a Lei 11.173/2020, todavia, constatou-se que os projetos de leis apresentados no exercício, com exceção da Lei 11.105/5050, não foram justificados com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrou em vigor e nos dois seguintes, conforme previsto no art. 14, caput da LRF.**

Diante do exposto, acompanho o entendimento técnico, e voto por **recomendar ao Poder Executivo Estadual a necessidade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro que ocasione renúncia de receita no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes ao encaminhar projeto de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária.**

2.3.6.2 Demonstrativo da Renúncia de Receitas na LDO e na LOA

Da análise do Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas, da LDO para o exercício de 2020 (Lei 11.011/2019), constatou a auditoria previsão de renúncias fiscais no montante de R\$ 1.538.320.000,00 (um bilhão quinhentos e trinta e oito milhões trezentos e vinte mil reais), no entanto observou também que a estimativa ali estabelecida não engloba todos os programas

estabelecidos na legislação estadual e executadas pelo Estado, ressaltando que a previsão de renúncia se resume as estimativas decorrentes do Programa Compete das isenções de IPVA, não incluindo outros programas tais como o Programa Invest, o Fundap e outros, logo, descumprindo o previsto no parágrafo único do art. 14 da LRF, bem como o art.4º, §2º, inciso V da mesma Lei.

Sendo assim, conclui-se que tal situação demonstra que os benefícios concedidos superaram o valor estimado no Anexo da LDO, visto que este não evidencia todas as normas concessivas, logo demonstra ausência de planejamento sobre o volume dos recursos renunciados por parte do ente pública, o que afetou diretamente a transparência fiscal.

Pelo exposto, **acompanho o entendimento técnico** e voto por **recomendar ao Governo do Estado do Espírito Santo que estabeleça metodologia necessária para apurar a estimativa da renúncia decorrente de cada programa de incentivo fiscal vigente fazendo constar a previsão na LDO e a ser considerado na elaboração da Lei Orçamentária Anual, visando permitir e efetivar o controle gerencial dos programas, a fim de evitar a ocorrência de eventual desequilíbrio financeiro na execução do orçamento, bem como possibilitar o regular preenchimento do Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE) exigido no rol de documentos que compõe a PCA do governador do estado do Espírito Santo.**

Já com relação a previsão de renúncia de receitas na LOA (Lei 11.096/2020), destacou o relatório técnico que o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira tributária e creditícia manteve a mesma inconsistência da LDO ao não apontar todos os programas de renúncia previstos na legislação, em desacordo com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal, entretanto, considerando que o tema já foi objeto de deliberação no Acórdão TC 357/2018 (Processo TC 6536/2017), tendo sido determinado o seu monitoramento no âmbito da LOA de 2021, nos termos do Acórdão TC 682/2020 (processo TC 9131/2019, **acompanho o entendimento técnico e deixo de sugerir qualquer medida por esta Corte de Contas.**

Por fim, com relação as medidas condicionantes para a renúncia de receitas referentes as leis aprovadas para 2020, destacou a equipe técnica que, em determinados projetos, a exemplo das Leis 11.103/2020 e 11.106/2020, **não** foi demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa da receita orçamentária, assim como eventual medida de compensação, em desacordo com o previsto no art. 14, incisos I e II da LRF, **assim entendeu que não ficou evidente se o Estado optou por adotar uma medida de compensação para tais programas ou se optou por demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa da receita, nos termos do art. 12 da LRF e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais.**

Diante disso, acompanho o entendimento técnico e voto por **recomendar ao Governo do Estado do Espírito Santo para que apresente no encaminhamento dos projetos de lei que visem instituir ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária que decorra em renúncia de receita se o montante do benefício foi considerado na elaboração da proposta de LOA ou se será apresentado medida de compensação ao volume de recursos que deixou de ingressar nos cofres estaduais.**

2.3.7 CONCLUSÃO SOBRE A CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Abaixo, transcrevemos as conclusões da Área Técnica extraídas da Instrução Técnica Conclusiva 4277/2021, em relação à conformidade da execução orçamentária e financeira:

Na apreciação da execução dos orçamentos do estado do Espírito Santo, referente ao exercício de 2020, além dos registros que levaram a propostas de determinações, recomendações e alertas, verificou-se que o Poder Executivo não aplicou 25% dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como exige o art. 212 da CF/1988. A aplicação foi de apenas 19,46% dos recursos referidos, constituindo-se em não conformidade relevante que implica na modificação da opinião em relação à execução dos orçamentos, conforme demonstra a subseção 4.3.4.1 deste relatório.

Para definir qual o tipo de modificação na opinião é o apropriado, por um lado, deve-se considerar que o descumprimento da aplicação mínima constitucional de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, prevista no art. 212, caput, da Constituição Federal, é tão relevante que o legislador constituinte a colocou entre os princípios constitucionais sensíveis, cuja inobservância, no limite, pode ensejar intervenção federal em estado, como prevê o art. 37, VII, "e", da Constituição Federal.

Por outro lado, como minuciosamente examinado na seção 9, tendo em conta os princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade; considerando que, na interpretação exposta na Resolução TC n. 238/2012, o Estado teria aplicado o mínimo constitucional em MDE; considerando que a decisão do STF na ADI 5691/ES somente foi publicada em outubro de 2020; considerando que o Estado, para aplicar o mínimo constitucional após tal decisão, precisaria aplicar mais de R\$ 600 milhões em MDE; considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as circunstâncias que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público no descumprimento do art. 212, da CF, em homenagem ao art. 22, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB); entende-se que o tipo de modificação mais apropriado é a aposição de ressalva, em vez da emissão de opinião adversa.

Desse modo, com relação à execução dos orçamentos, conclui-se que, exceto pelos efeitos da ressalva verificada nos autos, no exercício de 2020, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do estado do Espírito Santo e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial o que estabelece a LOA.

Esse tópico é o propício para se discorrer acerca do gasto mínimo com educação, por se tratar de execução orçamentária e financeira.

Pois bem. A Área Técnica, na peça acima referenciada, aponta que o Estado teria aplicado na educação apenas 19,46%, descumprindo, assim, o mínimo de 25%. Contudo, apesar de tal constatação, não sugeriu a Área Técnica qualquer consequência adversa no tocante à presente prestação de contas, por considerar que o Estado teria tomado como base a Resolução TC 238/2012, deste Tribunal, que permite, ou melhor, permitia que se contabilizasse para efeito do limite, a despesa relativa ao repasse de contribuição complementar para cobertura de déficit financeiro do RPPS relativo aos servidores da educação. Dessa forma, calculada a aplicação em educação, com base na legislação vigente durante todo o exercício de 2020, o percentual aplicado teria sido o de 26,98%, ou seja, acima do limite mínimo.

O opinamento da Área Técnica se respaldou nos princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade. Aliás, caso esta Corte ignorasse sua própria legislação, estaria incorrendo, na prática, no que é conhecido desde o Direito Romano como *venire contra factum proprium*, já que estaria menoscabando um ato normativo por ele mesmo editado.

Como já observado, o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 5691/ES, declarou a inconstitucionalidade do art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução TC 238/2012, e, por arrastamento, do art. 17, §§ 2º e 4º, da Resolução TC 195, de 20 de abril de

2004. De fato, não se discute aqui a decisão exarada. Entretanto, o reconhecimento dessa inconstitucionalidade não pode trazer qualquer prejuízo ao ente que, durante longos anos, tem aplicado os parâmetros dessa resolução.

É preciso apontar que a ADI 5691/ES só foi julgada no final do exercício de 2020. Ou seja, em todo o ano de 2020, o Estado teve como parâmetro normativo, como norte, a Resolução 238/2012. Inclusive, é preciso observar que o trânsito em julgado dessa ação direta de inconstitucionalidade só se deu no exercício seguinte ao de 2020, em 09/02/2021.

Outro ponto que demonstra a boa-fé do Estado ao seguir os parâmetros preconizados pela Resolução TC n. 238/2012, é o fato de que esta Corte, ainda no exercício de 2020, exarou a Instrução Normativa Nº 64, de 18 de setembro de 2020 que, ao revogar os parágrafos 4º e 5º do art. 21 da Resolução TC 238, de 15 de maio de 2012, em seu artigo 2º deixou muito claro que seus efeitos financeiros se dariam apenas a partir de 1º de janeiro de 2021. Vejamos:

Art. 2º. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

A revogação em definitivo da Resolução só se deu, no âmbito desta Corte em agosto do corrente ano, pela Instrução Normativa nº 76/2021, publicada no DOEL-TCEES de 12/08/2021, que passa a dispor acerca de critérios para a apuração da aplicação mínima com manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Área Técnica, em seu opinamento técnico, expresso na Instrução Técnica Conclusiva 4277/2021, reconhece que o percentual aplicado em educação, apesar de no seu entender estar abaixo do mínimo constitucional, não teria o condão de macular as respectivas contas, tendo opinado assim pela sua aprovação, com ressalvas. Entretanto, dirijo no que se refere ao fato de que o opinamento técnico entendeu que as respectivas contas, devido a esse tópico, mereceriam ressalvas. Quanto a esse ponto, não expresse anuência.

Isso porque o Estado do Espírito Santo nada mais fez do que respeitar e acatar, ao longo do ano de 2020, diretrizes objetivas e claras desta própria Corte, no sentido da possibilidade de se contabilizar tais despesas como gasto com educação. Aliás, não só ao longo do ano de 2020, mas essa prática já vem ocorrendo desde a elaboração da Resolução TC 238, no ano de 2012. Assim, é preciso reconhecer a segurança

jurídica como valor a ser preservado, no sentido de evitar que no final do exercício o ente público seja surpresado com decisão contrária a instrumento normativo já em aplicação a quase uma década, sem que houvesse, por parte deste Tribunal ou mesmo por parte de qualquer órgão judiciário qualquer sinalização no sentido da sua iminente modificação.

Aliás, é digno de nota o fato de que esta Corte de Contas, não apenas exarou a Resolução TC n. 238/2012 como, mesmo no bojo da ADIN 5.691/ES, argumentou, perante o Supremo Tribunal Federal, acerca de sua constitucionalidade, ou seja, defendendo os seus termos. Robert Luther Salviato Detoni, auditor de controle externo da casa, em obra de relevo que retrata os 20 anos de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado, faz o seguinte relato:

O TCE-ES apresentou informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.691, tecendo fatos e argumentos que merecem relevo:

a) não há que se falar em inobservância às normas da STN no que se refere à inclusão de gastos com inativos como sendo despesa de MDE, pois a STN não detém competência para regulamentar o limite constitucional mínimo de gastos com educação;

b) a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), é omissa com referência ao tratamento a ser dispensado aos inativos originários da educação;

c) durante a análise do Projeto de Lei nº 1.258, que originou a LDB, as justificativas para a redação final apontavam que: seria uma injustiça com os aposentados da Educação restringir os recursos orçamentários da educação à remuneração e aperfeiçoamento apenas dos profissionais em atividade; União, Estados e Municípios teriam que dispor de recursos adicionais para pagar os aposentados da Educação; ocorreria um achatamento ainda maior dos proventos já tão minguados dos educadores aposentados; a perspectiva de uma aposentadoria precária, além de injusta, desestimularia de forma cabal o ingresso de novos profissionais nas várias carreiras típicas ou correlatas à educação; e a pedido de professores e associações de classe foi apresentada emenda que suprimiria a expressão “em atividade” no inciso I do artigo 63;

d) diante do silêncio legal, uma vez que a LDB não possibilita, muito menos proíbe que as despesas com inativos sejam incluídas no gasto mínimo com MDE, não há óbice em aplicar a Lei Federal nº 7.348/1985, que considera como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas que decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentaria; e...¹¹

Continuando, resta ainda mais clara a defesa em relação ao normativo em questão, no seguinte trecho:

e) em razão da omissão, que gerava dificuldades para o exercício das auditorias na área em questão, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, mediante a Resolução nº 195, de 20 de abril de 2004, e, posteriormente, a Resolução nº

¹¹ 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: os bastidores da gestão fiscal no Espírito Santo. Vitória: Editora Milfontes, 2020.

238, de 15 de maio de 2012, instituiu novos mecanismos adequados à fiscalização quanto ao cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

O preclaro autor ainda traz, com base no registro de notas taquigráficas, falas exaradas no bojo das contas de governador relativas ao exercício de 2016 (Parecer Prévio n. 66/2017 – Plenário, Processo TC 3.139/2017), que valem a pena serem trazidas. Assim se manifestou o Conselheiro Domingos Augusto Taufner:

*Houve, recentemente, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas prestou as informações. Primeiro é importante registrar que gasto com educação é importantíssimo e nós o defendemos, mas todo gasto tem que ser feito com responsabilidade, olhando as finanças do Estado como um todo e atendendo aos princípios legais. **O Tribunal de Contas tem uma Resolução específica sobre gasto com educação e que permite que o aporte seja inserido**, e entendemos o seguinte, resumidamente: primeiro, a LDB é omissa no seu artigo 71 porque ela permite o pagamento a profissionais da educação não especificando se são ativos ou inativos. Foi alegado na Ação Direta que a lei do Fundeb veda o pagamento a inativos. É verdade, a lei do Fundeb veda, mas só que para verba do Fundeb. Então, o Estado recebe a verba do Fundeb e nessa verba não pode ser aplicado inativo, pois o Fundeb foi criado, realmente, com essa questão de valorizar o professor em atividade, isso é claro. Constatamos que o Estado cumpre isso. Outro detalhe é que fizemos uma pesquisa e, a partir da polêmica feita, é muito fácil discutir, buscar holofote, defender isso ou aquilo, mesmo de maneira não sustentável para ganhar manchete, isso é muito fácil, mas fomos analisar profundamente. Houve várias tentativas no Congresso Nacional de aprovar emendas LDB para impedir esse câmputo do pagamento de aposentados dos gastos com educação, mas essas emendas foram rejeitadas – vimos isso nas notas taquigráficas do Congresso Nacional –, elas foram rejeitadas. Inclusive, alguns rejeitaram dizendo que é necessário viabilizar recurso para o pagamento de inativos, porque se deixassem fora a educação teriam essa dificuldade, essa foi a alegação do Congresso. Além disso, temos a Lei 7348/1985, conhecida como Lei Calmon, que não há notícia de que ela foi revogada, nem tácita e nem expressamente, pelo menos no seu contexto total, e essa lei autorizava, em entendimento nosso que está em vigor, expressamente, a despesa com ensino para pessoal inativo estatutário. Então, são vários elementos que levantamos, jurídicos, e o Tribunal prestou as devidas informações. Até para justificar uma resolução que fizemos aqui, em 2012, na gestão do conselheiro Ranna. Foi editada essa resolução permitindo, e o Tribunal, então, interpretou a lei federal. E o nosso entendimento, hoje, revendo com mais cuidado, essa interpretação, à época, foi correta. Mas aqui também há um detalhe de natureza econômica. O aporte de 2006 para educação atinge, de inativos, a quantia de 615 milhões. É um valor expressivo. Nessas contas apertadas que temos hoje, de onde o Estado tiraria isso? Teria que tirar da saúde, da segurança e de outros setores essenciais. Quer dizer, é outro problema também. Mas é claro que se tivesse, juridicamente, obrigado, teríamos que ter uma regra de transição para chegar a esse ponto; mas, sem dúvida nenhuma, é outro complicador.(grifamos)*

Já o Conselheiro Sérbio Aboudib Ferreira Pinto, assim se manifestou:

*De forma que, s. exa, o relator, em brilhante voto abordou questões estruturais que visam produzir decisões sustentáveis indicando ser esse o único caminho a seguir. Ainda com relação a decisões sustentáveis, e esse assunto foi muito debatido, só queria dar uma informação de qual foi o conceito que o Tribunal desenvolveu em resposta ao Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Werner. Tínhamos – **e temos – a certeza da legalidade da interpretação por ser esta a decisão do Congresso Nacional.** Tivemos a oportunidade, na resposta da Ministra, demonstrar isso de forma clara e absoluta. Mas, o que é mais importante observar dentro desse caminho de decisões sustentáveis são as consequências da interpretação diversa, porque se a interpretação diversa – e graças à Deus que não é – fosse a correta estaríamos a falar da necessidade de gasto de mais de quatrocentos, quinhentos milhões de reais/ano em educação, que eu, particularmente, sou fã – minha mãe era professora exigente; era muito mais fácil passar na escola do que tomando ponto com ela em casa. Mas, observem, esse gasto não poderia ser nem contratando professor e nem aumentando salário de professor, porque estamos no limite da Lei de Responsabilidade Fiscal. E, agora, com o brilhante voto do relator, com esse problema de Previdência. Como é que se gasta sem poder aumentar e nem contratar? Eu lhes digo: construindo escolas que não poderão ser utilizadas por falta de professor. Aliás, isso já existe no Brasil. O Brasil tem mil unidades de pronto-atendimento, chamadas UPAs que estão construídas e não podem ser utilizadas porque as prefeituras não conseguem contratar pessoal. Estaríamos construindo as UPAs da educação. E esse não é o principal problema, porque, como o orçamento – e o painel de controle indica isso, a execução orçamentária muito clara – para colocar num lugar tem que tirar de outro. Conselheiro Taufner, onze milhões e seiscentos mil de gasto com comunicação não consegue fazer frente a esse grave problema. Vai ter que tirar de onde tem, realmente, ou tira de hospital, e, infelizmente, essa demanda é cada vez maior, porque a população está envelhecendo, não vai poder tirar. E, na Educação, tem crianças nascendo em menor quantidade. Só para observarmos como o mundo está andando, e lado outro, o Espírito Santo ficou em primeiro lugar nas duas últimas do Exame Nacional. Então, nos resta a segurança pública, sistema prisional. A decisão não é mais se vamos queimar os quatrocentos milhões de reais com a Educação sem poder usar, efetivamente. Assim vamos entregar o sistema prisional para as facções criminosas, como acontece no resto do Brasil. Precisamos ter consciência das consequências de nossas decisões. Muitas vezes miramos aqui e acertamos ali. Os números estão colocados, e sou absolutamente a favor da transparência; para mim, transparência é tudo. À sociedade e seus representantes, discutam e decidam!*

Robert Luther Salviato Detoni ainda traz, em sua obra acima citada¹², interessante observação, que é no sentido de que exceto em relação ao exercício de 2010, a ausência do cômputo do aporte no limite da educação, entre 2001 e 2019, traria uma aplicação aquém do mínimo constitucional, o que demonstra cabalmente, a meu sentir, a utilização reiterada, por parte de governos pretéritos, das regras constantes da Resolução TC nº 238/2012.

Continuando, deve-se esclarecer que a não existência de qualquer modulação de efeitos por conta do julgamento da ADI 5691/ES não é capaz de alterar esse entendimento. Aqui não se está reconhecendo que houve a aplicação de 25% com gastos em educação. O que se está reconhecendo é o fato de que nenhum prejuízo pode haver a um ente que, agindo de boa-fé, seguiu parâmetro normativo consolidado e proveniente do próprio órgão responsável por realizar os atos de controle externo.

Destarte, esse quadro fático não aponta para a necessidade de qualquer ressalva, havendo, por isso, uma divergência meramente parcial com o entendimento técnico, conforme razões acima. Caso esta Corte se pronunciasse pela ressalva nas respectivas contas, estaria assinalando deméritos em relação à conduta do gestor público, conduta essa que nada mais fez do que seguir a legislação do próprio Tribunal de Contas.

Em decorrência desse contexto fático, não acolho a sugestão do *Parquet* de Contas, expresso no Parecer 04631/2021, que sugere a expedição de determinação ao responsável para que no prazo de seis meses apresentasse a este TCEES o plano de devolução do montante de R\$ 878.163.510,21 à manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado do Espírito Santo, em decorrência da ação direta de inconstitucionalidade acima mencionada. Nossa discordância se dá pelo fato de que da análise empreendida pela Área Técnica em relação às ações educacionais, não se evidenciou qualquer prejuízo à área devido a não aplicação desse valor, não sendo possível, portanto, presumi-lo. Ademais, a aplicação desse valor à conta de exercícios futuros poderia impactar o gasto em outras ações fundamentais, como nas áreas de segurança e infraestrutura, isso considerando que já se assegura a aplicação dos 25% na área da educação.

¹² Op. Cit.

Deve-se denotar mais uma vez que o gasto com educação no exercício de 2020 foi baseado em normativo consolidado deste Tribunal, e qualquer determinação que o contrariasse, seria atentatório à segurança jurídica. Divirjo assim do posicionamento ministerial, nesse ponto. Doravante, após a decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADIN 5691/ES, e após o advento da Instrução Normativa n. 76/2021, que, além de revogar a Resolução TC n. 238/2012, dispõe sobre a adoção de critérios para a apuração da aplicação mínima, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, com manutenção e desenvolvimento do ensino, visando a verificação do cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, tem-se novo marco normativo a ser observado quando da análise das futuras prestações de contas.

2.4 ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA – AUTORIZAÇÕES DE DESPESA E SEUS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS, E POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente tópico trata do enfrentamento da calamidade pública que assolou e assola o Brasil e o mundo, além de destacar políticas públicas nas áreas de educação, saúde e segurança pública.

No ano de 2020, o mundo foi surpreendido por uma pandemia de efeitos globais. O primeiro caso do novo coronavírus foi identificado em Wuhan, China, em 31 de dezembro de 2019. A partir daí, o vírus se espalhou rapidamente pelo mundo, tendo o Brasil registrado o primeiro caso em 26 de fevereiro de 2020. Como lembra Rodrigo Francisco de Paula, a “pandemia da COVID-19 surpreendeu o mundo pela velocidade com que se propagou e, assim como as pestes do passado, terminará, mais cedo ou mais tarde, por desaparecer, deixando um rastro terrível de mortes¹³”.

Atinente ao enfrentamento da calamidade pública, a Área Técnica abordou as ações quanto ao seu enfrentamento, incluindo as autorizações de despesa e seus efeitos sociais e econômicos.

O art. 5º, inciso II, da Emenda Constitucional (EC) 106/2020 estabeleceu que as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública

¹³ Estratégia adotada pelo Estado do Espírito Santo para enfrentamento da pandemia da COVID-19: mapeamento de risco, medidas qualificadas de restrição da liberdade e estruturação do sistema de saúde pública. In: PAULA, Rodrigo Francisco de (Coord.). *A experiência dos Estados no enfrentamento da pandemia da COVID-19*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

nacional e de seus efeitos sociais e econômicos devem ser avaliadas separadamente na prestação de contas do presidente da República.

No âmbito estadual, as autorizações de despesas com o mesmo propósito deverão ser separadamente avaliadas na prestação de contas do governador do estado, face ao caráter nacional da referida emenda constitucional (ADI 6357 - STF).

Nesse sentido, em cumprimento ao art. 5º, inciso II, da EC 106/2020, e com base nos dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do Estado e no Sigefes, a equipe realizou as análises devidas na abertura dos créditos adicionais relativos ao enfrentamento da calamidade pública e constatou a observância dos critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo.

Destaco que em consulta ao Sigefes, foi verificado que o total das dotações destinadas ao enfrentamento da pandemia foi de **R\$ 932.851.511,20**. Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de **R\$ 740.516.611,60**, em função da pandemia, conforme decretos publicados no Diário Oficial do Estado - Anexo 3.554/2021-1 (evento 105). Nesse ponto, a Área Técnica constatou que em relação à abertura de créditos adicionais, foram observados os critérios da Lei 4.320/1964, especialmente quanto à autorização prévia do Poder Legislativo.

Analisando-se os demonstrativos contábeis do governo estadual observou-se que, no que tange à receita pública, no exercício de 2020, foram arrecadados para o combate da pandemia, um total de R\$ 1.392.784.874,06, Durante o exercício foram empenhadas despesas em diversas unidades gestoras, totalizando **R\$ 870.317.891,26** em função da Covid-19.

Portanto, do total empenhado pelo Estado no exercício de 2020 (R\$ 17.696.916.561,42), R\$ 870.317.891,26 foram destinados ao enfrentamento da pandemia.

Isso repercutiu em 4,92% no total da despesa orçamentária executada, e o valor de “Despesas empenhadas – Covid”, R\$ 870.317.891,26 representa 62,49% dos recursos recebidos em função da pandemia (R\$ 1.392.784.874,06).

IMPACTO NO PIB DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

De modo a retratar a análise sobre o impacto da pandemia no PIB do Estado do Espírito Santo, abordaremos em síntese os principais pontos destacados pela área técnica, que utilizando-se de estimativas trimestrais ao longo de 2020 fazem constar que o 2º trimestre de 2020 foi o ápice da crise econômica provocada crise sanitária vivenciada, quando o IAE-Findes atingiu uma queda de 12,8% em relação ao trimestre anterior, seguida de um excepcional crescimento no trimestre seguinte (+9,8%), conforme Gráfico a seguir.

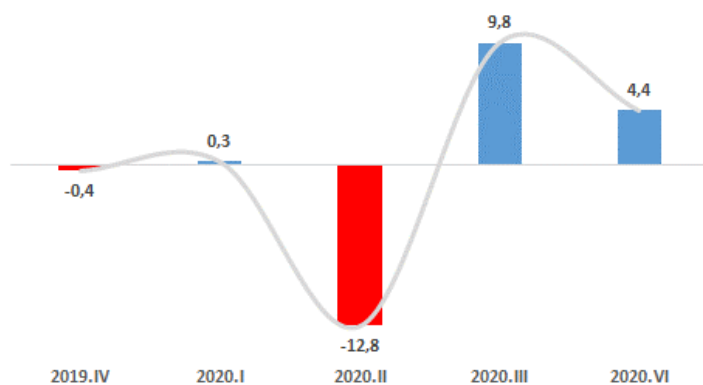


Gráfico 6 - Taxas de variação do IAE-Findes para o ES - Trimestre contra trimestre imediatamente anterior (com ajuste sazonal)
Fonte: Edição nº 5 do IAE-Findes. Elaborado por: NATR/TCE-ES.

O Indicador IAE-Findes (Indicador de Atividade Econômica do Espírito Santo)¹⁴ é uma estimativa trimestral, com abertura setorial, da evolução do PIB capixaba. O IAE-Findes é calculado com base na metodologia do IBGE para o PIB oficial.

Para o ano de 2020, o IAE-Findes estimou uma queda do PIB capixaba de -4,4% e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) havia feito uma estimativa de -5,1%.

Entretanto, a recuperação da economia no Estado do Espírito Santo no segundo semestre de 2020 foram observadas pelos indicadores de alta frequência, com destaque para o emplacamento de veículos e o volume de veículos pagantes na Eco 101.

¹⁴ O IAE-Findes, por ser o único indicador de atividade econômica para o Estado do Espírito Santo que permite o acompanhamento da economia estadual de forma setorial, torna possível observar os inevitáveis impactos da pandemia da Covid-19 nos principais setores econômicos, como: indústrias extrativas, indústria de transformação, energia e saneamento, construção, comércio, transporte, demais atividades de serviços e agropecuária.

O volume de vendas de veículos no Espírito Santo apresentou uma forte recuperação em julho, que se manteve nos meses seguintes, e a queda na comparação interanual, que chegou a 59% em abril, evoluiu para -8% em julho e para -6% em agosto, e finalmente atingiu o patamar positivo em setembro (1%), em outubro (2%), e no mês de novembro (9%).

Analisando os dados, é possível observar uma forte recuperação no trânsito de veículos na rodovia, por onde transita boa parte da carga por via rodoviária no Estado, o volume total de veículos transitando em 2020 (no período analisado) foi de 32.888.000, enquanto que em 2019 (no período analisado) o montante foi de 32.545.000, representando um aumento de 1,05%.

Os cenários fiscais elaborados pelo TCE-ES ao longo de 2020 (gráfico a seguir) mostram que, no início da pandemia, diante do elevado grau de incertezas e indefinições, o pior cenário (C) apontava uma queda de 20,4% na Receita Total de 2020 em relação a 2019.

Na medida em que as medidas foram adotadas e a economia apresentava reação aos estímulos fiscais, os cenários pessimistas (C) e moderados (B) foram se inclinando para o cenário otimista (A), o qual apontou uma queda de 5,8% para a Receita Total de 2020¹⁵.

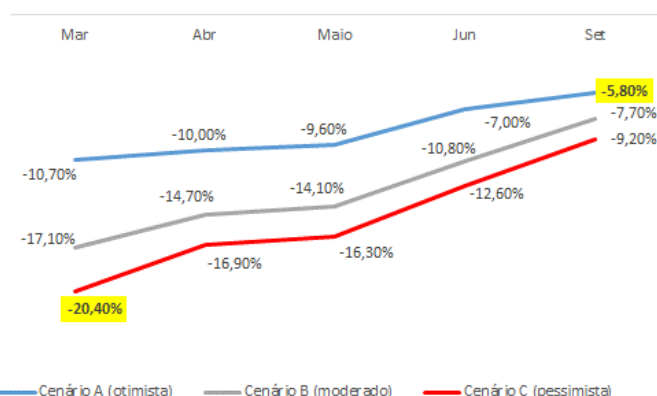


Gráfico 9 - Trajetória fiscal da Receita Total 2020 – ES – Cenários fiscais
Fonte: Boletins Extraordinários 2 a 6 elaborados pelo TCE-ES
(<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/boletinsInformativos/2020/boletimExtraordinario>)

¹⁵ Dados do Boletim da Macrogestão Governamental de dezembro de 2020 mostraram um decréscimo de 4% na Receita Total de 2020 em relação a 2019.

IMPACTO NO ICMS DO ESPÍRITO SANTO

Com relação ao ICMS, imposto que retrata o nível de atividade econômica do Estado, percebe-se ao longo de 2020, o seu comportamento atípico em relação aos anos anteriores.

O Gráfico a seguir, em valores correntes, mostra uma queda abrupta em maio, chegando ao menor nível em quatro anos. Em seguida, houve uma recuperação em “V” até atingir o pico em outubro (maior arrecadação em quatro anos e equivalente a 179% o valor de maio de 2020).

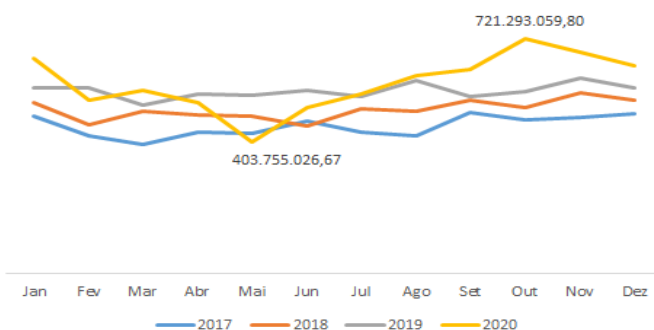


Gráfico 10 – ICMS mensal – 2017 a 2020 – ES (valores correntes)
Fonte: Sigefes. Elaborado por: NATR/TCE-ES.

O Gráfico a seguir apresenta o ICMS em valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE até dezembro de 2020.

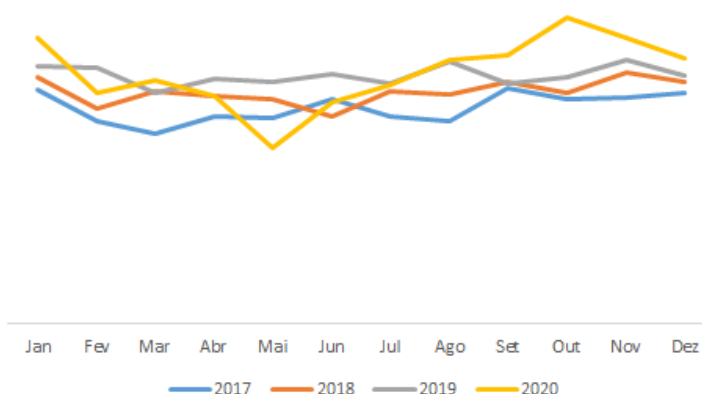


Gráfico 11 – ICMS mensal – 2017 a 2020 – ES (valores constantes, atualizados pelo IPCA)
Fonte: Sigefes. Elaborado por: NATR/TCE-ES.

IMPACTO NO EMPREGO DO ES

As medidas governamentais impactaram positivamente o emprego no Espírito Santo. Nos meses iniciais da crise econômica causada pela pandemia em 2020,

houve saldo líquido (admissões - demissões) negativo de empregos (ou seja, queda de vínculos empregatícios): março (-3.815), abril (-17.881), maio (-6.827).

No segundo semestre, com a reabertura da economia e aumento do consumo, houve geração positiva de emprego: julho (+2.005), agosto (+6.166), setembro (+6.982), outubro (+9.228) e novembro (+11.081). A discrepância entre o menor valor (“vale”), ocorrido em abril (-17.881), e o maior valor (“pico”), ocorrido em novembro (+11.081), permite uma noção da gravidade da crise e de seu abrandamento com as medidas governamentais.

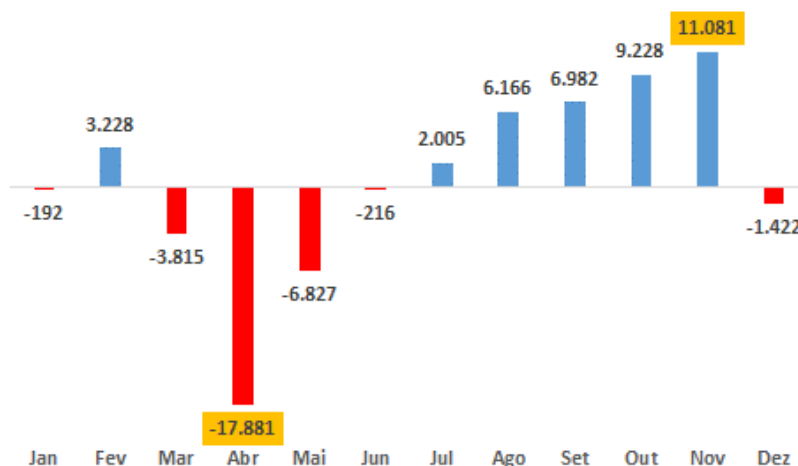


Gráfico 12 - Emprego formal no ES - saldo líquido (admissões - demissões) – 2020
Fonte: Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged/ME)

SAÚDE

Na Instrução Técnica Conclusiva 4277/2021, verifica-se maiores detalhes quanto a ações na área de saúde, seus efeitos sociais e econômicos, e no bojo do Processo TC 2.109/2020, podem ser visualizadas as medidas adotadas pelo Estado do Espírito Santo no combate à pandemia. Dessa forma, naturalmente, os esforços na área da saúde se voltaram ao seu enfrentamento.

Por meio do instrumento de fiscalização adotado, utilizando-se do acompanhamento da base de dados, de sistemas corporativos e dados abertos, o TCEES pode ampliar a interlocução com os gestores com o objetivo de fornecer **um panorama a respeito das ações governamentais adotadas para o combate à Covid-19, objetivando evitar a concretização de desperdício dos recursos públicos,**

apontar riscos e evidenciar potenciais problemas no desenvolvimento das ações que pudessem comprometer a efetividade das medidas emergenciais.

Durante a fiscalização, a equipe priorizou realizar análise de dados públicos e informações a que os auditores deste TCE-ES possuíam acesso por meio de seus sistemas já implantados, tendo oficiado os diretores hospitalares em duas oportunidades, realizando requisições de informações e diligências.

Um dos instrumentos mais eficazes de combate ao vírus é a informação verdadeira. Assim, o Governo do Estado do Espírito Santo em 15/04/2020 criou um site (coronavirus.es.gov.br/) no intuito de disponibilizar informações tempestivas sobre a pandemia, contendo dados sobre número de casos confirmados, número de óbitos, número de leitos ocupados e disponíveis, número de cidadãos vacinados, percentual de letalidade, taxa de transmissão do vírus, dentre outras informações, todas fundamentais tanto para a sociedade quanto para os gestores, no sentido de prestar auxílio para a tomada de decisão.

Naquele momento, diante da ausência de uma vacina ou medicamento eficaz, considerando as orientações da OMS, o Governo do Estado adotou medidas para incentivar o isolamento social e restritivas ao trânsito de pessoas, instituindo o mapeamento de risco para o estabelecimento de medidas qualificadas no enfrentamento da situação de emergência na saúde pública, formalizado em 20/04/2020 por meio do Decreto nº 4636-R, juntamente com a Portaria da Secretaria da Saúde (Sesa) nº 068-R (Anexo II).

A partir da gestão e divulgação de um mapa de risco, semanalmente, os municípios capixabas recebiam uma classificação segundo os critérios epidemiológicos (leve/moderada/severa) para que medidas de isolamento fossem adotadas por sua população, comércio e transporte público.

Esta Corte de Contas, no bojo do Processo TC 2109/2020, realizou o acompanhamento das ações implementadas pelo Estado no combate à pandemia, sob os aspectos de diminuição da propagação da doença, e em relação às atividades governamentais, sob os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados, e da transparência na divulgação dos dados à sociedade.

Já no início dos trabalhos, e passados 90 dias da divulgação do primeiro caso no Espírito Santo, a equipe técnica verificou, após a análise de normas e ações divulgadas, que as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo encontravam-se em consonância com as orientações da OMS, todas, voltadas a intensificação do isolamento social.

No tocante a estruturação da rede de atenção hospitalar para o enfrentamento da crise epidemiológica, identificou-se que a estratégia adotada pelo Poder Executivo Estadual foi a expansão da rede própria e contratação de leitos da rede privada.

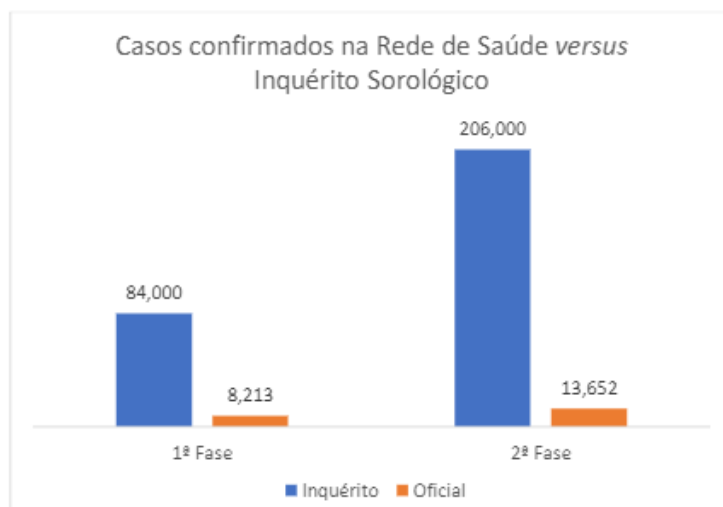
Para se ter uma ideia sobre a evolução acerca da ampliação de leitos UTI adulto reservados para a Covid 19, no dia 24/04/2020 o Estado possuía apenas 142 leitos, com taxa de 75% de ocupação, e em 30/05/2020, data utilizada para o corte da análise empreendida no 1º relatório de acompanhamento, o número de leitos disponíveis era de 1.140, sendo 603 de enfermaria e 537 de UTI, com taxa de ocupação no percentual de 68%.

Tabela 2 - Distribuição dos leitos para Covid-19 em 30/05.

TIPO	TOTAL	EM USO	DISPONÍVEL
ENFERMARIA COORTE	448	257	191
ENFERMARIA ISOLAMENTO	155	115	40
UTI COORTE	300	220	80
UTI ISOLAMENTO	237	188	49
TOTAL	1140	780	360

Fonte: Elaboração própria.

Entre os dias 13 e 15 de maio, a partir da primeira etapa do inquérito sorológico iniciado pelo Governo do Estado do Espírito Santo, indicou-se que 84 mil pessoas já haviam sido infectadas pelo coronavírus. Já na segunda etapa do inquérito sorológico, ocorrida entre os dias 27 e 29 de maio, estimou-se que aproximadamente 206 mil pessoas haviam sido contaminadas pelo vírus.



A figura abaixo demonstra em mapa de calor a comparação da densidade de distribuição dos casos confirmados de Covid-19 no Espírito Santo e do número de leitos disponíveis.

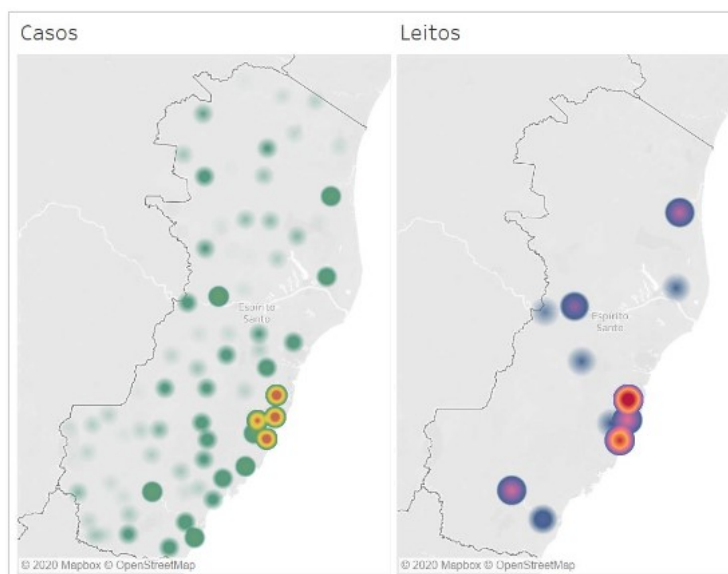


Figura 2. Densidade do número de casos confirmados e de leitos existentes em 30/05
Fonte: Elaboração própria a partir do painel Coronavírus ES.

Pelo mapa, observa-se uma predominância de casos na região Metropolitana e número de casos maior na região Sul em relação ao Norte. Em relação aos leitos, a região Metropolitana também concentra o maior número, estando os leitos relativamente bem distribuídos pelas regiões do Estado, com exceção apenas da região Noroeste.

Neste ponto, a equipe técnica destacou notícia veiculada na imprensa capixaba com a informação de que o Governador confirmou a existência de estudos para construção de um hospital de campanha na região Noroeste do Estado (CASTRO, 2020), caso fosse necessário, e que essa não seria a principal alternativa por serem os hospitais de campanha mais caros e com atendimento mais “precário”, em relação à aquisição de leitos em hospitais particulares e filantrópicos.

Sobre os dados apresentados, é importante reconhecer e elogiar a preocupação da equipe de auditoria de que dada a percepção de expansão naquele momento dos casos confirmados de Covid-19, a rede de atendimento poderia não suportar a demanda.

Em relação a esta questão os gestores apresentaram resposta justificando que a matriz de risco leva em consideração os seguintes critérios: coeficientes de incidência de casos confirmados; taxa de letalidade; índice de isolamento da população; percentual de pessoas acima de 60 (sessenta) anos; e taxa de ocupação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva da COVID-10 no ES. A equipe técnica, por sua vez, recomendou que a taxa de transmissão fosse considerada como critério, mesmo diante da informação de que segundo as etapas do inquérito sorológico essa taxa estaria em franca tendência de queda.

Portanto, do minucioso trabalho executado no bojo do processo TC 02109/2020-9, conclui-se sobre o tema **planejamento e disponibilização de leitos** para o enfrentamento da Covid-19, que o pico de sua taxa de ocupação se deu em 10 de dezembro de 2020, no percentual de 88,26%, o que demonstra que em nenhum momento, apesar de diversos estados da federação sofreram com a falta de leitos, o Estado do Espírito Santo esteve abaixo da demanda. Em suma, no ano de 2020 leitos não faltaram para o enfrentamento à doença.

Dada a amplitude das informações analisadas pela equipe técnica, trago abaixo as demais conclusões que entendo serem de maior relevância.

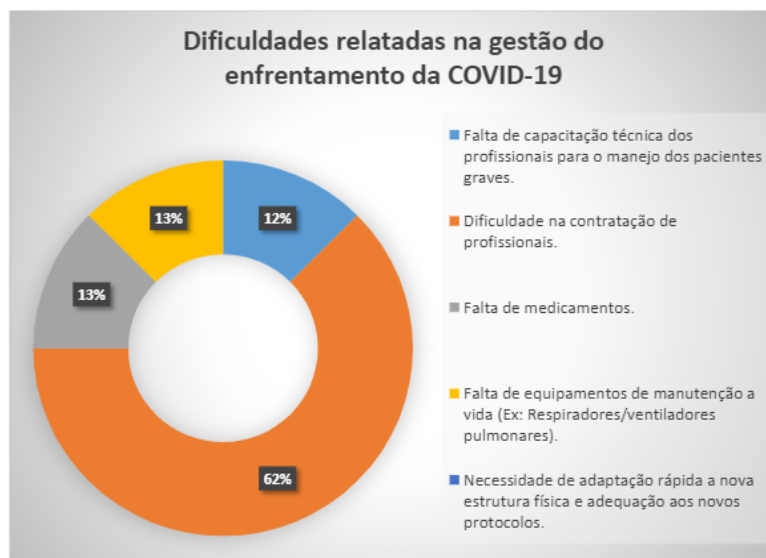


Gráfico 12 - Dificuldades relatadas pelos diretores dos hospitais no enfrentamento da Covid-19.
Fonte: Elaboração própria

Dos achados reproduzidos no gráfico acima, registrarei alguns comentários sobre as ações que entendo serem de maior atenção e solução por parte dos gestores públicos ouvidos.

Na pesquisa realizada sobre as principais dificuldades relatadas pelos diretores dos hospitais dedicados ao enfrentamento da Covid-19, importa destacar o registro feito pela área técnica de que não houve menção de dificuldades relacionadas ao fornecimento de EPI aos profissionais de saúde. No que tange ao serviço de limpeza, quando questionados sobre ter havido descontinuidade do serviço nos hospitais no período avaliado, todos os gestores informaram não terem enfrentado este problema em seus respectivos estabelecimentos de saúde.

Em relação ao quantitativo de leitos por profissionais de saúde, é possível verificar um aumento na contratação de profissionais para o enfrentamento à pandemia, conforme quadro abaixo:

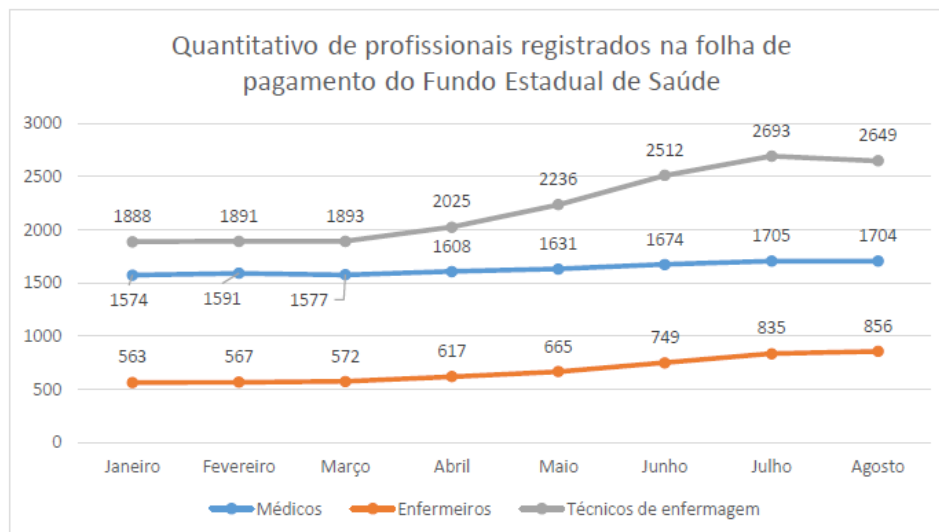


Gráfico 40: Quantitativo de médicos efetivos, contratados sob designação temporária (DT) e residentes constantes da folha de pagamentos do Fundo Estadual de Saúde
Fonte: elaboração própria. Dados extraídos do módulo Folha do CidadES, do TCEES. Relatório de Acompanhamento 7/2020 (proc. TC 2.109/2020)

Considerando o período entre janeiro e agosto de 2020, houve aumento na contratação de 130 médicos, 293 enfermeiros e 761 técnicos de enfermagem. Deve-se destacar que essa pandemia demonstrou a bravura dos profissionais de saúde, que arriscaram suas vidas em prol da saúde pública.

No que se refere ao quantitativo de profissionais atuando por leito nas Unidades de Terapia Intensiva, foram realizadas duas análises, uma considerando apenas as Unidades de Terapia Intensiva voltadas ao atendimento de pacientes COVID (UTI coorte e isolamento) e outra considerando as demais Unidades de Terapia Intensiva, usando como referência a data de 18 de setembro de 2020.

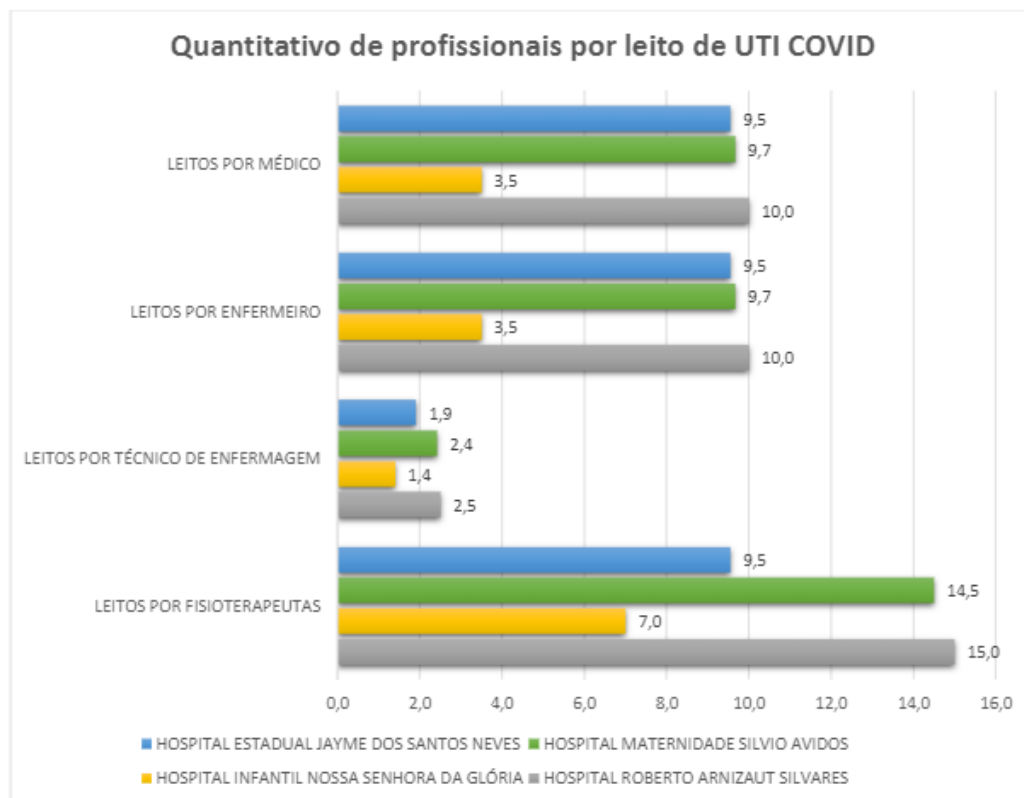


Gráfico 4. Quantitativo de médicos efetivos, contratados sob designação temporária (Dt.) e residentes constantes da folha de pagamentos do Fundo Estadual de Saúde
Fonte: Elaboração própria.

No que tange ao quantitativo mínimo de profissionais de saúde nas Unidades de Terapia Intensiva, o art. 14 da Resolução -RDC Nº 07/2010 da ANVISA, prevê em seus incisos:

I -Médico diarista/rotineiro: 01 (um) para cada 10 (dez) leitos ou fração, nos turnos matutino e vespertino, com título de especialista em Medicina Intensiva para atuação em UTI Adulto(...);

II -Médicos plantonistas: no mínimo 01 (um) para cada 10 (dez) leitos ou fração, em cada turno;

III -Enfermeiros assistenciais: no mínimo 01 (um) para cada 10 (dez) leitos ou fração, em cada turno;

IV -Fisioterapeutas: no mínimo 01 (um) para cada 10 (dez) leitos ou fração, nos turnos matutino, vespertino e noturno, perfazendo um total de 18 horas diárias de atuação;

V -Técnicos de enfermagem: no mínimo 01 (um) para cada 02 (dois) leitos em cada turno;"

Dessa forma, analisando do Gráfico 4, observamos que todos os hospitais da amostra se declararam dentro do estipulado na Resolução RDC Nº 07/2010 da ANVISA.

Na segunda análise, que considerou a relação dos profissionais por leito de UTI destinados a pacientes não acometidos da COVID-19, tem-se a seguinte relação:

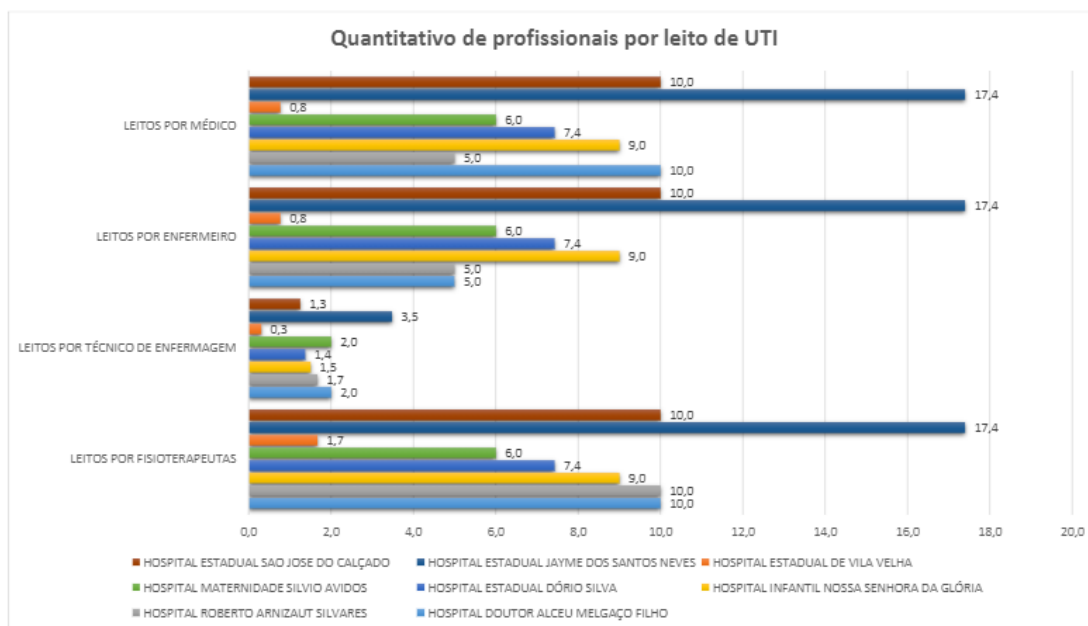


Gráfico 5. Quantitativo de profissionais por leito de UTI nos hospitais da amostra
Fonte: Elaboração própria.

Da análise do Gráfico 5 é possível inferir que alguns hospitais se apresentaram acima do limite, outros quase no limite quanto ao quantitativo de médicos, técnicos de enfermagem e fisioterapeutas, entretanto, todos estão dentro do limite previsto na resolução da ANVISA.

Além da necessidade de ampliação no número de leitos e da aquisição de aparelhos respiradores, outro tema que se mostra relevante é a questão dos medicamentos e insumos nos hospitais.

Em relação ao tema “medicamentos e insumos”, é possível verificar a presença de dois relatórios, o primeiro, englobando o período de 01/03/2020 a 30/05/2020, e o segundo, de 29/05/2020 a 18/09/2020.

Se no primeiro relatório consta a informação, por parte dos gestores de alguns hospitais da rede, baixo estoque e dificuldades de aquisição de alguns medicamentos, inclusive daqueles que promovem o relaxamento muscular durante atos cirúrgicos ou em ventilação mecânica, no segundo, não se constata qualquer ausência, nem de medicamentos nem de EPI, tendo a Secretaria de Estado da Saúde informado, ainda em resposta ao primeiro relatório, a intensificação do acompanhamento dos processos de compras os hospitais e da central de compras.

Por fim, sob o princípio da transparência e sob o dever de prestar contas (accountability), importa frisar que o processo de adoção e implementação de ações e políticas públicas se torna bastante complexo uma vez que os gestores precisam agir e ao mesmo tempo informar e justificar as opções adotadas.

No intuito de contribuir com a atuação dos entes públicos, no âmbito federal, estadual, e municipal, o TCU, em conjunto com a Transparência Internacional, produziu um documento intitulado “Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à COVID-19”.

Neste quesito, a equipe do NSaúde também fez referência as Leis 13.979/2020 (Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019), 12.527/2011 (Regula o acesso a informações), 13.460/2017 (Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública) e 8.666/1993 (institui normas para licitações e contratos da Administração Pública); além dos Decretos 8.777/2016 e 9.094/2017, estes dois últimos restritos ao âmbito federal, para abordar as diversas exigências estabelecidas para as contratações públicas no período de enfrentamento da pandemia.

Uma das abordagens refere-se a exigência contida no art. 4º, §2º da Lei 13.979/2020, que dispõe que todas as compras realizadas com fulcro nessa lei serão imediatamente disponibilizadas, incluindo o respectivo processo de contratação ou aquisição.

No exame inicialmente realizado, o objetivo definido era compreender se o governo do estado desenhou a estruturação dos dados de maneira inteligível a permitir acessar o conteúdo dos dados na integralidade.

Neste ponto, identificou a equipe de auditoria do NSaúde a necessidade de o governo do estado, por intermédio da Secretaria de Controle e Transparência, disponibilizar o processo que ensejou as compras emergenciais em portal específico, fornecendo amplo acesso ao público, independente de prévio cadastramento ou requerimento, nos termos da Lei 12.257/2011, arts. 6º e 8º; e art. 4º, § 2º da Lei 13.979/2020.

Ao examinar as alegações apresentadas, fora observado que o jurisdicionado diverge quanto a obrigação de efetuar a transparência ativa de certos dados. Alega, para tanto, que o art. 8º § 1º, IV da Lei 12.527/2012 exige tão somente a divulgação de informações concernentes a procedimentos licitatórios e não a íntegra do processo licitatório. Nesse contexto, o jurisdicionado compreende que a Lei de Acesso à Informação não impõe que todas as informações nos bancos de dados administrativos sejam acessíveis independentes de requerimento, corroborado pelo fato de que isso geraria um dispêndio excessivo de recursos humanos tecnológicos e financeiros e tecnológicos.

Considerando que o Tribunal de Contas da União apenas recomenda que se avalie a conveniência e oportunidade de que haja a publicação de todos os documentos que integram o processo de aquisição, considerando as dificuldades que poderiam advir de uma mudança profunda no portal da transparência do governo do estado, e que o Estado do Espírito Santo no que se refere à transparência sobre as contratações emergenciais em resposta à COVID-19 obteve pontuação máxima no ranking da Transparência Internacional, registramos como medida de boa prática, e na medida do possível, a necessidade que se dê ampla publicidade a todos os documentos não sigilosos que integram os processos licitatórios, nos termos da legislação em vigor.

Em consulta ao sítio eletrônico <https://coronavirus.es.gov.br/contratos-e-execucao-de-despesas> pode ser encontrado um campo específico para o acesso e consulta aos contratos públicos voltadas ao enfrentamento da calamidade pública e a execução de despesas – COVID – 19.



CONTRATOS E EXECUÇÃO DE DESPESAS - COVID-19

Esta área destina-se à publicação de informações relativas às **Contratações Públicas** voltadas ao enfrentamento da calamidade pública e estado de emergência decorrente do novo Coronavírus, amparadas pela **Lei Federal nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020 e pela **Lei Complementar Estadual nº 946**, de 27 de março de 2020, que possibilitam a dispensa de licitação, entre outros critérios de flexibilização da Lei Geral de Licitações e Contratos e da **Lei 10.520/2002**, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, obras, alienações e locações.

Deste modo, para ampliar a segurança e controle das contratações ou aquisições realizadas com fulcro nestes regramentos, foi criada uma consulta no formato gráfico e tabular contendo informações sobre:

- **Contratos firmados** para o enfrentamento à Covid-19 e respectivas **alterações** contratuais;
- **Execução das despesas** dos contratos para enfrentamento à Covid-19.

Assim, para ampliar a segurança e controle das contratações ou aquisições realizadas com fulcro nestes regramentos, nesta página, será possível acessar informações como órgão contratante, número do processo, contratado, valores, local de entrega/execução, além de informações de empenho, liquidação e pagamento, tudo isso aliado à uma visualização gráfica que permite uma visão mais ampla de todo processo de contratação.

Tanto na opção "Baixar Dados Abertos" quanto em "Dicionário de Dados", o usuário é redirecionado ao Portal de Dados Abertos, onde os dados estão disponíveis em diversos formatos abertos além do CSV (TSV, JSON, XML) e por meio de API, o que facilita a leitura automática por máquinas.

* As aquisições realizadas por Dispensa de Licitação não exigem a publicação de Edital.

[Baixar Dados Abertos](#)[Dicionário de Dados](#)

EDUCAÇÃO

Em relação à educação, também é preciso mencionar algumas ações na área.

Durante a pandemia (em 2020), o Estado, frente às limitações impostas para utilização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a suspensão das atividades presenciais nas escolas, ampliou os beneficiários da política, utilizando de receita própria para aquisição de gêneros alimentícios para a distribuição de cestas básicas aos alunos matriculados na rede estadual de ensino cujas famílias estivessem cadastradas no CADÚnico.

Também assegurou o direito à alimentação aos alunos da rede, mesmo durante a suspensão das atividades presenciais. Como utilizou-se recursos próprios para a aquisição dos gêneros alimentícios, ao invés dos recursos oriundos do PNAE, tais valores não foram computados para os limites mínimos de aplicação em educação.

Quanto às atividades pedagógicas, implementou o programa EscoLAR, programa de Atividades Pedagógicas Não Presenciais por meio de plataforma online, canal de televisão e atividades impressas, conforme a estrutura disponível ao aluno, visando a complementação das aprendizagens já adquiridas e do desenvolvimento de novas aprendizagens por parte dos estudantes, favorecendo também o reforço escolar. Ações rápidas de realização de atividades pedagógicas não presenciais são fundamentais para reduzir os impactos da suspensão das aulas no aprendizado das crianças e adolescentes.

O Estado realizou programa de formação e apoio aos professores da rede, para que pudessem melhor de adaptar aos novos desafios impostos pela suspensão das atividades presenciais, bem como à nova modalidade de ensino não presencial.

A nova realidade imposta de atividades não presenciais, bem como a insegurança trazida pela crise de saúde pública, impactaram os profissionais da educação. Como atores principais no sucesso educacional dos alunos, o apoio e a formação dos professores é de fundamental importância.

Na busca ativa, o Estado realizou ações para identificar os alunos que não possuíam recursos tecnológicos adequados para acompanhar as aulas e atividades não presenciais, oferecendo alternativas para sua realização.

Os longos períodos de suspensão das atividades presenciais além do contexto socioeconômico consequente da pandemia indicam aumento do abandono escolar, ações de prevenção ao abandono e de busca ativa dos alunos que abandonaram buscam manter o aluno na escola, assegurando a educação básica obrigatória a todos.

É preciso observar que o planejamento para a volta às aulas presenciais foi constante durante sua suspensão, adotando medidas de:

- Adequação dos espaços físicos;
- Criação de protocolos sanitários;
- Realização de avaliações diagnósticas;
- Revisão curricular;
- Ações de combate ao abandono e busca ativa.

PREVIDÊNCIA

Quanto ao impacto da pandemia no ES-Previdência, de acordo com o Governo do Estado, por meio do IPAJM, ocorreu aumento de 23% no número de óbitos entre os inativos e pensionistas na comparação entre 2019 e 2020, enquanto na comparação entre 2018 e 2019, esse percentual foi de 5%.

O IPAJM destacou também o aumento da taxa de óbitos a partir da diferença entre o número de beneficiários (inativos e pensionistas) projetado para

2020 na última avaliação atuarial, de 44.873, e o número de beneficiários na base de dados do estudo atuarial que foi de 42.943. As informações sobre os ativos ainda estão sendo levantadas pelo IPAJM junto à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER (Executivo) e demais Poderes e órgãos autônomos.

Acrescenta-se ainda quanto aos referidos impactos, nos termos das justificativas apresentadas pelo IPAJM, anuídas pelo corpo técnico e as quais estou acompanhando, os impactos de eventos atípicos como a pandemia se diluirão no tempo já que o pressuposto da política previdenciária é a visão de longo prazo. Assim, esses eventos ocorridos num “curto período de tempo” não devem ser analisados isoladamente no tempo, mas como um evento cujo impacto deve ser mensurado ao longo dos anos. Deve-se atentar também que os estudos de longo prazo trarão resultados factíveis considerando-se, entre outros fatores, uma base de dados cadastral dos segurados atualizada, consistente e completa.

Desta forma, cabe RECOMENDAÇÃO ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, para que realize acompanhamento dos eventos relacionados à pandemia, a fim de se verificar seus impactos na base de segurados do regime e seus impactos financeiros e atuariais para o ES-Previdência e também para o FPS.

SEGURANÇA PÚBLICA

Passando-se para a temática segurança pública, abordaremos sobre um dos focos de atuação definidos pelo Tribunal de Contas para o ano de 2020, seguindo o critério de relevância e utilidade para a sociedade, trazendo de forma resumida o objeto de fiscalização/acompanhamento realizado pela equipe do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais – NOPP, a partir da análise dos principais indicadores de segurança pública no Estado do Espírito Santo, com foco no Programa Estado Presente.

Por meio de artigo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA o núcleo técnico competente apresenta as evidências identificadas acerca da causalidade da política de reforma do sistema prisional capixaba em 2010 e da implementação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida, lançado em 2011

no Estado do Espírito Santo, como um caso de progresso em políticas públicas em segurança pública.

Nesta análise, feita a partir do texto em Discussão n. 63 “Uma Avaliação de Impacto de Política de Segurança Pública: O Programa Estado Presente do Espírito Santo”, considera-se um cenário anterior muito negativo, quando entre 1980 e 2010 no Brasil a taxa de homicídio havia aumentado em 137,8%; enquanto no Espírito Santo esse aumento teria sido de 238,2%.

Em contrapartida, a partir de 2011, com a estruturação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida, que apresenta como prioridades a mudança na infraestrutura, os eixos de proteção policial e de proteção social, e priorização de projetos nas áreas de saúde, educação, esportes, cultura, ordenamento urbano e habitacional, além de direito e inclusão social, observa-se a diminuição paulatina do número de homicídios no Estado do Espírito Santo.

Isso posto, por meio de uma metodologia de controle sintético utilizada para estimar os efeitos de choques ou políticas em nível agregado, identificou-se evidências de que sem a referida atuação governamental por meio do Programa Estado Presente, não se teria alcançado a redução de 10,2% sobre o número de homicídios no estado, pelo contrário, haveria o acréscimo deste índice num percentual de 29%, entre 2010 e 2014. Pois referindo-se apenas ao ano de 2014, o número contrafactual de homicídios seria 20,3% maior do que o observado.

Em termos estatísticos, pelos cálculos realizados, obteve-se o indicativo de que, entre 2010 e 2014, 1.751 homicídios deixaram de ser cometidos por causa do programa, com ganhos de bem-estar social na ordem de R\$ 12,7 a cada real aplicado.

Conforme Daniel Ricardo de Castro Cerqueira¹⁶, na tese de doutorado em economia pela Pontifícia Universidade Católica, “Causas e Consequências do crime no Brasil”, considerando-se os gastos com o sistema prisional e com a implementação do Programa Estado Presente, e levando-se em conta o valor estatístico da vida, para

¹⁶ Causas e Consequências do crime no Brasil. Originalmente apresentado como tese de doutorado em economia. Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro. BNDES, 2014.

cada real investido, houve um ganho de bem-estar social, relativamente apenas ao número de vidas poupadas, equivalente a R\$ 2,4.

A esta conclusão, acrescenta-se que os benefícios do Programa Estado Presente não se restringem apenas às vidas poupadas, mas se relacionam também à diminuição da prevalência de outros crimes não avaliados aqui.

Acerca dos resultados obtidos pelos dados fornecidos pelo jurisdicionado na compreensão dos indicadores em segurança pública (Apêndice A), citamos os principais indicadores avaliados.

Analisando o indicador “Homicídios Dolosos”, conforme o Gráfico 10, observa-se que a taxa por 100.000 habitantes foi reduzida constantemente entre 2010 e 2016, atingindo o menor índice em 2019, saindo de 52,49 para 24,56.

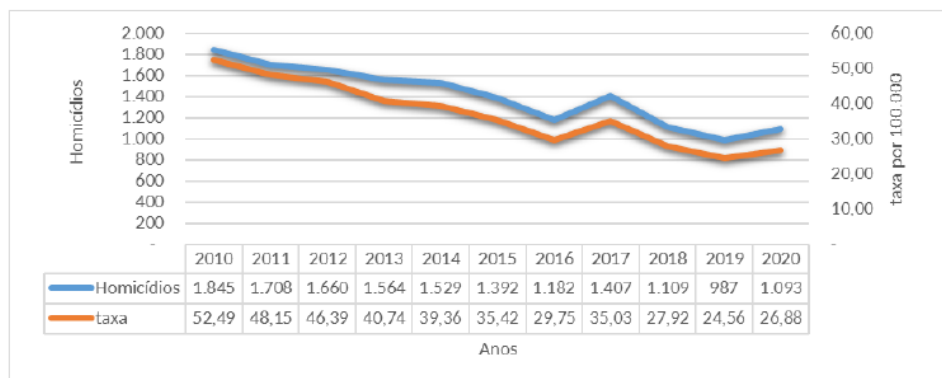


Gráfico 10 - Evolução da Taxa de Homicídios dolosos no Estado do Espírito Santo 2010-2020

Fonte: Elaboração própria com bases nos dados fornecidos pela SEP para os indicadores do Estado Presente e na estima populacional de 1º de julho de 2020 pelo IBGE (Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/POP2020_20201030.pdf>)

Para o ano de 2020, considerando-se os dados obtidos até o mês de setembro, e projetando-se até o mês de dezembro, a equipe técnica considerou os seguintes números, 812 homicídios registrados até o dia 28 de setembro de 2020 e 1.093 homicídios projetados até a data de 31 de dezembro de 2020, o que resultaria numa taxa de 26,88 homicídios por 100.000 habitantes. Ressalta-se que a meta projetada no Eixo Policial do Programa Estado Presente considerava o número de 1.033 mortes, o que corresponde a taxa de 25,0 homicídios dolosos por 100.000 habitantes.

Ainda na área da segurança pública, é salutar apresentarmos dois indicadores de produtividade policial, conforme o desenho do Estado Presente, com dados de 2020, até 28 de setembro.

O primeiro refere-se a armas de fogos apreendidas.



Gráfico 14 – Série Histórica de apreensão de armas de fogo
Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela SEP

Observa-se um crescimento no número de armas apreendidas entre 2010 e 2014, quando atingiu o pico de 4.270 armas. Depois esses números foram caindo ano a ano, até 2018, quebrando a sequência em 2019 quando voltou a subir. Para 2020, até a data de referência foram apreendidas 3.105 armas de fogo. Se mantiver a proporção até dezembro de 2020, a expectativa é de serem apreendidas 4.178 armas de fogo.

O segundo indicador refere-se à apreensão de entorpecentes, com os dados começando em 2018, computando, portanto, somente 3 anos.

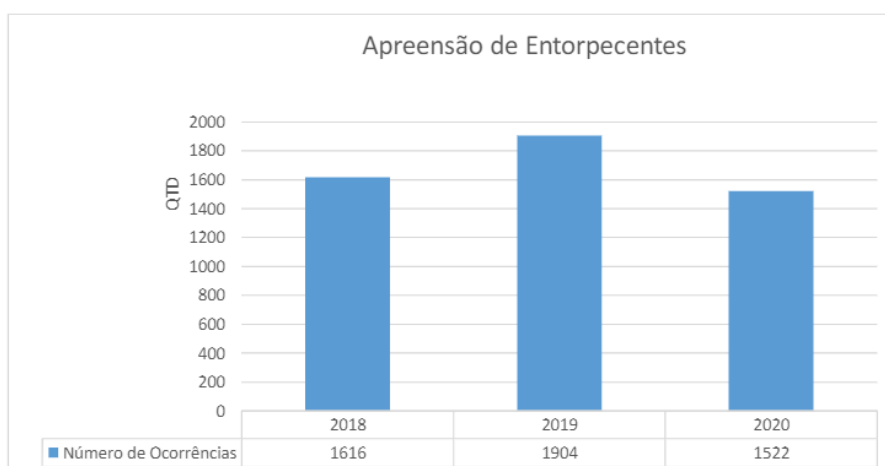


Gráfico 15 – Série histórica de apreensão de entorpecentes
Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela SEP

Constata-se um crescimento de 2019 para 2018, de 1.616 apreensões para 1.904 apreensões. Em 2020 constam 1.522 apreensões. Mantida a mesma proporção até o fim do ano, a expectativa é de que sejam apreendidos 2.047 entorpecentes.

No intuito de qualificar a prestação de contas sobre os resultados da atuação do governo estadual em 2020, foram abordadas as políticas públicas de educação, de saúde e de segurança pública, permitindo as seguintes conclusões da Área Técnica:

A pandemia causada pela Covid-19 acabou por impactar todos os setores econômicos e sociais no ano de 2020.

Nesse sentido, na educação, além de analisar as iniciativas dos gestores educacionais para minimizar os prejuízos decorrentes da ausência de aulas diante da pandemia, o Tribunal de Contas abordou as questões relacionadas à qualidade da infraestrutura física das escolas, as ações coordenadas entre estado e municípios destinadas a promover a universalização do ensino, bem como analisou a adequação da oferta de vagas nas redes públicas de ensino, o que servirá de base para trabalhos e orientações futuras.

Na saúde, conforme consignado nos autos, o impacto da pandemia se mostrou ainda mais evidente, exigindo dos gestores investimentos e esforços para que o sistema de saúde suportasse a grande demanda no ano. Dos 23 indicadores do Sispacto, em pelo menos 14 as metas não foram alcançadas.

Por fim, em relação à política de segurança pública foram destacados os resultados de alguns dos vários indicadores de incidentes na área, que colocam o Espírito Santo em uma situação que requer uma atenção especial por parte do chefe do Poder Executivo estadual.

2.5 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES PLENÁRIAS ANTERIORES

Abaixo, são apresentados os resultados quanto ao monitoramento das deliberações remanescentes do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário (Processo TC 4021/2018),

em relação às contas de 2017, e as deliberações do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (Processo TC 3333/2020), relativo às contas de 2019, após análise desencadeada pela Área Técnica.

2.5.1 CONTAS DE 2017

- Neste relatório, no **Apêndice 90/2021-7** (evento 93): cumprimento da determinação do item **1.2.2**;
- No **Relatório de Monitoramento 5/2021** (proc. TC 754/2021): sugestão para definição de novo prazo para monitoramento da determinação do item **1.2.1**, no exercício de 2022;
- No **Relatório de Monitoramento 10/2021** (proc. TC 756/2021): a sugestão inicial para tornar sem efeito a determinação do item **1.2.3**, por se tratar do mesmo conteúdo da deliberação disposta no item 1.2.4 (Parecer Prévio TC 72/2020), resultou posteriormente na decisão para monitoramento no exercício de 2022 (**Decisão TC 2.020/2021-5 Plenário**, de 08/07/2021, item 1.1.3); e definição de novo prazo para monitoramento da recomendação do item **1.2.4**, no exercício de 2021 (conforme item 3.2, da Manifestação Técnica 1.058/2021).

Registrou-se que o item 1.2.4 do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, originariamente era uma determinação que foi convertida em recomendação por meio do Acórdão TC- 1.546/2020 – Plenário, de 3/12/2020 (item 1.8), quando da apreciação do relatório de monitoramento encartado nos autos TC 1.304/2019.

2.5.2 CONTAS DE 2019

- Neste relatório, nos **Apêndice 91/2021-1** (evento 94), **Apêndice 92/2021-6** (evento 95) e **Apêndice 93/2021-1** (evento 96): cumprimento integral das recomendações dos itens 1.3.4 e 1.9; cumprimento parcial das recomendações dos itens 1.3.1, 1.3.5 e 1.3.6, com sugestão para o encerramento do monitoramento, tendo em vista à proposição de nova recomendação; e por fim, descumprimento das recomendações dos itens 1.3.2 e 1.3.3;
- No **Relatório de Monitoramento 10/2021 (proc. 756/2021)**: suspensão das determinações dos itens 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5, 1.2.6, devido à interposição de recurso, conforme proc. TC 4.645/2020; e sugestão para

definição de novos prazos para cumprimento das deliberações 1.2.1 e 1.3.7 (no exercício de 2021) e 1.3.8 (no exercício de 2022);

Diante disso, assim concluiu a Área Técnica:

- Deixar para um momento posterior o monitoramento das seguintes deliberações do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, contas de 2017: **1.2.1** e **1.2.3** (monitorar no exercício de 2022) e **1.2.4** (monitorar no exercício de 2021);
- Considerar cumprida e finalizada, nos termos da Resolução TC 278/2014, a deliberação disposta no item **1.2.2** do Parecer Prévio TC 52/2018 – Plenário, contas de 2017;
- Considera suspensas as determinações dos itens **1.2.2**, **1.2.3**, **1.2.4**, **1.2.5**, **1.2.6**, do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, contas de 2019, devido à interposição de recurso, conforme proc. TC 4.645/2020;
- Deixar para um momento posterior o monitoramento das seguintes deliberações do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, contas de 2019: **1.2.1** e **1.3.7** (monitorar no exercício de 2021), e **1.3.8** (monitorar no exercício de 2022);
- Considerar cumpridas e finalizadas, nos termos da Resolução TC 278/2014, as deliberações dispostas nos itens **1.3.4** e **1.9** do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário, contas de 2019, tendo como finalizados os monitoramentos desses pontos;
- Considerar cumpridas parcialmente e finalizadas as deliberações **1.3.1**, **1.3.5** e **1.3.6** constantes do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (proc. TC 3.333/2020), tendo em vista à proposição de novas recomendações no âmbito do proc. TC 4.240/2020;
- Considerar finalizadas as deliberações **1.3.2** e **1.3.3**, constantes do Parecer Prévio TC 72/2020 – Plenário (proc. TC 3.333/2020), apesar de não cumpridas, por serem deliberações (recomendações) sem prazo fixo para adoção de medidas saneadoras e que não obrigam o gestor.

Assim, não se verifica, por meio da análise apresentada, nenhum descumprimento de dever por parte do responsável.

2.6 FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE

Em relação ao presente tema, foram abordadas duas fiscalizações: uma relacionada a obras paralisadas e outra relacionada à transparência pública.

No tocante a obras paralisadas, no bojo do Processo TC 707/2020, que se refere a Levantamento, de um total de 290 obras paralisadas, apenas 67 são de responsabilidade do Poder Executivo estadual, e 4 do Ministério Público do Estado, havendo, entretanto, planejamento para a retomada de 45 dessas obras.

Dessa forma, é fundamental que se esteja atento para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, para que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF.

Em relação à transparência pública, este Tribunal realizou fiscalização para conhecer e avaliar a transparência ativa e os portais de transparência das prefeituras e câmaras municipais, Assembleia Legislativa, Governo do Estado, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público do Estado do Espírito Santo, cujo resultado encontra-se registrado no **Relatório de Levantamento 1/2021-9** (TC 4.847/2020).

Destacou o relatório o desempenho alcançado pelo Governo do Estado do Espírito Santo, de 80,98%, segundo metodologia adotada por este Tribunal.

Tabela 37 - Desempenho das instituições estaduais

INSTITUIÇÃO	NOTA
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	86,97%
Governo do Estado do Espírito Santo	80,98%
Assembleia Legislativa	72,07%
Tribunal de Justiça	60,57%
Ministério Público do ES	54,13%

Fonte: **Relatório de Levantamento 1/2021-9** (proc. TC 4.847/2020).

Nota: na avaliação das instituições estaduais, os indicadores não foram uniformemente aplicados a todos, considerando as diferenças funcionais existentes entre eles.

Na avaliação por nível de atendimento, o Governo Estadual apresentou atendimento da ordem de 87,50%, em relação aos “Requisitos Funcionais” (funcionalidade e atualizações de dados), e 78,24%, no que tange ao “Conteúdo” (publicação de informações relacionadas à própria gestão pública: licitações e contratos, pessoal, gestão fiscal, despesas, informações individuais e gerais, dentre outras). Isso se encontra refletido no gráfico abaixo.

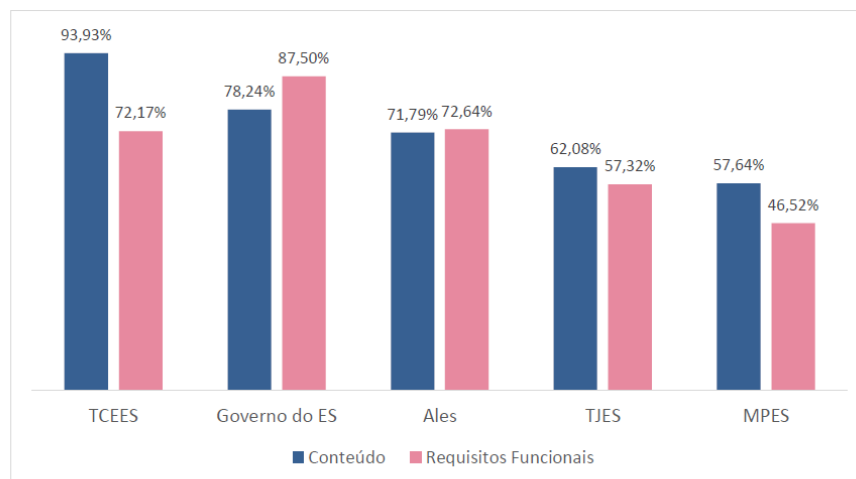


Gráfico 70: Atendimento por nível na esfera estadual
Fonte: Gráfico 4 do Relatório de Levantamento 1/2021-9 (TC 4.847/2020)⁸⁸.

Na avaliação por “tipo de informação” no âmbito do Governo do Estado, o levantamento demonstrou que há itens que carecem de melhorias, como por exemplo as informações relativas aos tipos “Direitos do Usuário”, “Aspectos Gerais”; e outros itens específicos. E, por outro lado, ressaltou pontos positivos, como por exemplo os relacionados à divulgação de informações relativas a procedimentos licitatórios e contratos celebrados, onde alcançou um grau de atendimento de 95,00%, conforme quadro abaixo.

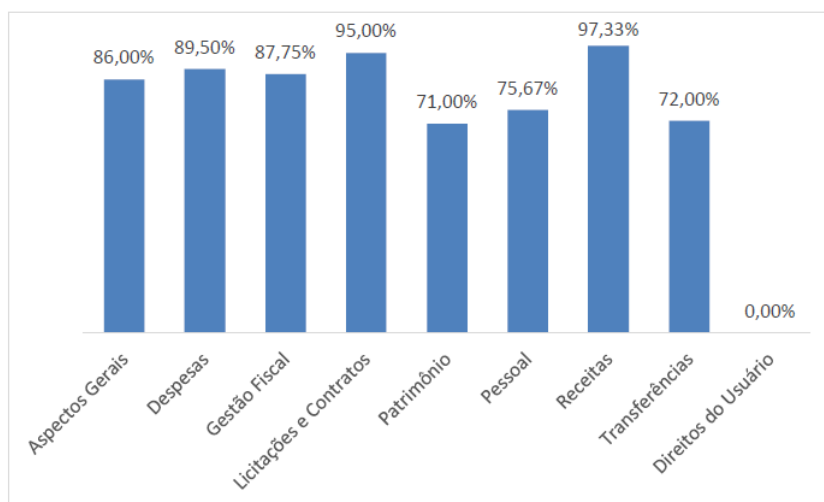


Gráfico 71: Atendimento por tipo de informação no Governo do Estado
Fonte: Tabela 27 do Relatório de Levantamento 1/2021-9 (TC 4.847/2020).
Nota: conforme metodologia adotada, o tipo de informação "Direitos do Usuário" não pontuou.

A conclusão dos trabalhos técnicos foi no sentido de que, a despeito de existirem pontos a serem melhorados, o desempenho do Governo do Estado apresenta desempenho superior à maioria dos órgãos estaduais.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, divergindo parcialmente do entendimento técnico, ministerial, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-84/2021-1 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. EMITIR PARECER PRÉVIO à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo pela **APROVAÇÃO** da Prestação de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo, Sr. José Renato Casagrande, relativas ao exercício de 2020, na

forma aqui apresentada, nos termos do artigo 313, incisos IV e V, c/com o artigo 118, §2º, ambos do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013), e do artigo 80, inciso I, da LC Estadual 621, de 8 de março de 2012.

1.2. DETERMINAR, nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC261, de 4 de junho de 2013):

1.2.1 À Sefaz e ao IPAJM, para que se abstenham, no exercício financeiro de 2021 e seguintes, de incluir o ativo do Plano na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos, redutora das provisões matemáticas previdenciárias, a fim de se evitar a subavaliação do passivo do ente, nos termos do MCASP, Portaria MF 464/2018 e arts. 85 e 89 da Lei 4.320/64 (subseção 4.4.8.1 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3. RECOMENDAR, nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

1.3.1. Ao IPAJM, para que realize acompanhamento dos eventos relacionados à pandemia, a fim de se verificar seus impactos na base de segurados do regime e seus impactos financeiros e atuariais para o ES-Previdência e também para o FPS (subseção 5.4 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.2. Ao IPAJM, para revisão do estudo de definição da taxa real de crescimento das remunerações considerando-se o histórico do crescimento salarial, por estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS, ao menos dos 5 exercícios anteriores ao da realização do estudo, nos termos do art. 4º, § 1º, IV da IN SPREV 9/2018 (subseção 4.4.4 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.3 Ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, que elabore projeções mais próximas da realidade de receitas e despesas previdenciárias, considerando-se seu reflexo no cálculo da alíquota de equilíbrio e tendo em vista que a inadequação de tais projeções dificultam a aferição do valor real de aportes

financeiros a serem realizados aos fundos (subseção 4.4.9.3 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.4 Ao Governo do Estado, por meio do IPAJM, para que avalie as projeções realizadas de resultado e aporte para o Fundo Financeiro, fazendo as adequações que se tornarem necessárias na próxima prestação de contas anual, a fim de que a avaliação atuarial realize projeções próximas à realidade para o adequado planejamento governamental (subseção 4.4.9.4 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.5 À Sefaz e ao IPAJM, que informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações, assim como explicações sobre variações relevantes nas contas contábeis do subgrupo de provisões matemáticas previdenciárias, constem expressamente nas Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado e nas demonstrações financeiras do IPAJM, com base no Princípio da Transparência e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (subseção 4.4.8.1 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.6 Ao Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, para que adote cautela na geração da despesa com pessoal, inclusive em relação aos servidores ativos, tendo em vista o cenário atual de prudência em relação ao limite da despesa com pessoal nos termos da LRF, e ainda as projeções de importante crescimento do aporte do referido Poder, ao Fundo Financeiro com base no art. 1º, § 1º, da LRF (subseções 4.5.8 e 4.5.11 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.7 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conformidade com os preceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 e 5.6 a 5.13), e do MCASP 8ª Edição (itens 2.1.1 e 2.1.2), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para normatizar os critérios de classificação para o reconhecimento e mensuração dos créditos a receber oriundos de financiamentos concedidos do Fundap, e dos créditos tributários, em especial os inscritos em dívida ativa, considerando os diferentes potenciais de recuperabilidade, a fim de que os registros contábeis desses ativos e o correspondente ajuste para perdas espelhem a real possibilidade de

recuperação econômico-financeira dos créditos (subseção 3.2.4 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.8 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos necessários para o reconhecimento e evidenciação dos créditos por competência, em observância à Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1, bem como ao item 1 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 3.2.5 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.9 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, prossiga na adoção dos procedimentos de controles internos para assegurar que as apropriações por competência de 13º Salário e férias, bem como adote os procedimentos necessários para reconhecimento e mensuração das obrigações com fornecedores e demais Obrigações por competência, conforme dispõe a Estrutura Conceitual aplicada à Contabilidade do Setor Público – NBC TSP EC, Capítulo 1, item 1.1; c/c inciso II do art. 50 da LRF e item 4.5, Parte I, MCASP 8ª Edição, bem como aos itens 11, 13 e 14 do Anexo Único da IN TC 36/2016 (subseção 3.2.6 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.10 À Sefaz, para no exercício de sua competência de órgão central do sistema de contabilidade estadual, em conjunto com a Seger, na condição de responsável em planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, em conformidade com os preceitos da NBC TSP 07 (item 44), Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo Único - item 7), Portaria Sefaz/Secont/Seger nº 24/2019, e do MCASP 8ª Edição (item 5.5), prossiga na adoção dos procedimentos necessários para implantação e registros dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos bens imóveis (subseção 3.2.7 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.11 À Sefaz, para que providencie a evidenciação em Notas Explicativas das informações relacionadas aos acordos de concessão de serviços, em especial ao Contrato nº 01/98 – Concessão do Sistema Rodovia do Sol e ao Contrato

s/nº - Concessão para exploração do serviço público de distribuição de gás canalizado, nos termos do item 32 da NBC TSP 05 (subseção 3.2.8 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.12 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que apresente estimativa do impacto orçamentário-financeiro que ocasione renúncia de receita no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes ao encaminhar projeto de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária em cumprimento ao caput do art. 14 da LRF (subseção 4.6.1 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.13 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que estabeleça metodologia necessária para apurar a estimativa da renúncia decorrente de cada programa de incentivo fiscal vigente, fazendo constar a previsão na LDO e a ser considerado na elaboração da LOA, visando permitir e efetivar o controle gerencial dos programas, a fim de evitar a ocorrência de eventual desequilíbrio financeiro na execução do orçamento, bem como possibilitar o regular preenchimento do Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE) exigido no rol de documentos que compõe a PCA do governador em cumprimento ao caput do art. 14 e do art. 4, §2º, V, ambos da LRF (subseção 4.6.2 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.3.14 Ao chefe do Poder Executivo estadual, para que indique no encaminhamento dos projetos de lei que visem instituir ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária que decorra em renúncia de receita se o montante do benefício foi considerado na elaboração da proposta de LOA ou se será apresentado medida de compensação ao volume de recursos que deixou de ingressar nos cofres estaduais, nos termos dos incisos I ou II do art. 14 da LRF (subseção 4.6.2 do Relatório Técnico 00226/2021).

1.4. Dar Ciência, nos seguintes termos:

1.4.1 Considerando que foram identificadas inconsistências relativas à Avaliação Atuarial de 2020 (subseção 4.4.9 do Relatório Técnico 00226/2021), dar ciência aos dirigentes e membros de Conselhos Administrativo e Fiscal, e de Comitê de Investimentos do IPAJM, especialmente diante da

responsabilidade inerente à sua atuação, nos termos dos arts. 8º e 8º-A da Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998;

1.4.2 Considerando os encaminhamentos feitos acima, dar ciência aos responsáveis que o não atendimento no prazo fixado e a reincidência no descumprimento das determinações os sujeitam a multa, nos termos do artigo 389, incisos IV e VII, e § 1º, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC 261/2013) c/c artigo 135, incisos IV e VII, e §4º da LC Estadual 621/2012.

1.4.3 Considerando os registros trazidos aos autos (subseção 8.1 do Relatório Técnico 00226/2021), da existência de obras paralisadas, sob a responsabilidade do chefe do Poder Executivo estadual, dar ciência à Secretaria de Controle e Transparência – Secont, para acompanhamento em apoio ao controle externo, nos termos do artigo 76, inciso IV, da Constituição Estadual.

1.5. ARQUIVAR os autos, após os trâmites regimentais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 30/09/2021 - 2ª Sessão Especial do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheira Substituta: Márcia Jaccoud Freitas (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-geral das Sessões em substituição