



Acórdão 00399/2021-6 - Plenário

Processos: 02083/2020-8, 02082/2020-3

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**FISCALIZAÇÃO – ACOMPANHAMENTO –
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO –
EXPEDIR DETERMINAÇÃO À SEGEX – ARQUIVAR.**

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

1. DO RELATÓRIO:

Trata-se de fiscalização, na modalidade Acompanhamento, realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal - NGF com o objetivo de acompanhar, entre abril e dezembro de 2020, os impactos, nas finanças públicas do estado e dos municípios do Espírito Santo, da pandemia de Covid-19 e das ações federais, estaduais e municipais tomadas para a enfrentar, com a finalidade de fornecer informações para subsidiar tanto a elaboração de edições mensais e extraordinárias do Boletim de Macrogestão Governamental do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) como a apreciação ou julgamento, conforme o caso, das contas prestadas por chefes de poderes e órgãos estaduais e municipais.

Após as análises iniciais, conforme consta nos autos, o NGF elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 00730/2021-4, tendo por base o Relatório de Acompanhamento 00003/2021-8, propondo o arquivamento dos autos, após ouvido o Ministério Público de Contas, bem como determinação à SEGEX para que dê ciência às unidades técnicas que participarão da instrução das contas prestadas pelos chefes de Poder

Executivo, referentes ao exercício de 2020, quanto ao conteúdo do Relatório de Acompanhamento 3/2021.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, foi emitido o Parecer 01040/2021-1, anuindo os termos da Instrução Técnica Conclusiva 00730/2021-4.

Após, retornaram os autos a este Gabinete.

É o relatório. Passo a fundamentar.

VOTO

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

O objeto do presente processo de fiscalização, realizado na modalidade Acompanhamento, teve o objetivo de acompanhar, entre abril e dezembro de 2020, os impactos, nas finanças públicas do estado e dos municípios do Espírito Santo, da pandemia de Covid-19 e das ações federais, estaduais e municipais tomadas para seu enfrentamento. Sua finalidade foi fornecer informações para subsidiar a elaboração de edições mensais e extraordinárias do Boletim de Macrogestão Governamental do TCEES e, com eles, apoiar as decisões dos gestores estaduais e municipais, evitando a adoção de medidas fiscais equivocadas, que ultrapassassem a duração da pandemia ou que pudessem extrapolar as necessidades de combater seus efeitos, conseqüentemente, comprometendo a sustentabilidade das contas públicas, como a apreciação ou julgamento, conforme o caso, das contas prestadas por chefes de poderes e órgãos estaduais e municipais.

Desta forma, nos termos do Relatório de Acompanhamento 00003/2021-8, com base nos dados levantados, a equipe técnica construiu cenários fiscais de âmbito estadual e municipal para antecipar e auxiliar a tomada de decisão por parte dos gestores públicos do Estado do Espírito Santo.

Destacou que foram transferidos recursos pela União ao Estado e Municípios do Espírito Santo na ordem de R\$ 2,380 bilhões.

Ressaltou a equipe que as informações geradas na execução deste acompanhamento subsidiaram a elaboração de oito edições mensais e de cinco edições extraordinárias do Boletim de macrogestão governamental, tempestivamente divulgados pelo TCEES, disponíveis no seu Portal, no Painel de Controle.

Quanto aos impactos nas finanças do Estado do Espírito Santo, no âmbito estadual, o Relatório destaca que a receita total em dezembro de 2020 se manteve, pelo sétimo mês consecutivo, acima de maio, pior mês do ano. Apesar do acréscimo na arrecadação do ICMS (no acumulado até dezembro, a arrecadação do ICMS - R\$ 7,0 bilhões aumentou 4%, em valores nominais, e 0,1% em valores reais), a receita total acumulada no ano (R\$ 18,8 bilhões) foi 4% menor do que em 2019. Tal queda ocorreu, principalmente, em razão da menor produção de petróleo e gás natural no estado em 2020, bem como pelo menor patamar de preço da commodity no mercado internacional.

Quanto aos gastos, as despesas empenhadas em 2020 (R\$ 17,7 bilhões) apresentaram acréscimo de 5% em relação a 2019. Apesar da elevação, o resultado orçamentário do estado em 2020 foi superavitário em R\$ 1,1 bilhão. O relatório ressalta que, se fossem descontados o R\$ 1,4 bilhão recebido a título de auxílio financeiro da União, o resultado orçamentário do Estado seria deficitário em R\$ 297 milhões.

No tocante à despesa total com pessoal para fins da LRF de todos os órgãos estaduais ficou abaixo do limite de alerta, quando considerados os normativos do TCEES vigentes. Ademais, os indicadores de endividamento continuaram em patamares baixos e o sistema previdenciário estadual apresentou resultados gerais esperados, com o Fundo Previdenciário superavitário e o Fundo Financeiro e o Fundo de Proteção Social dos Militares deficitários.

Em relação às finanças municipais, quando analisados em conjunto, os 71 municípios então adimplentes com o TCEES apresentaram em 2020 arrecadação (R\$ 13,7 bilhões) 9% superior, em termos nominais, à realizada em 2019 (R\$ 12,6 bilhões). No lado das despesas, tais municípios agregados aumentaram

nominalmente em 8% suas despesas empenhadas até dezembro de 2020, em relação ao acumulado até dezembro de 2019 .

Em consequência, quando considerados de forma agregada, os municípios capixabas obtiveram um superávit orçamentário em 2020 de R\$ 1,1 bilhão. Ainda que fossem descontados os R\$ 949 milhões recebidos a título de auxílio financeiro da União, seu resultado orçamentário agregado permaneceria positivo, embora em valor bem menor, equivalente a R\$ 162 milhões.

Ao final, o Relatório de Acompanhamento 00003/2021-8 e a Instrução Técnica Conclusiva 00730/2021-4 ressaltam que as informações geradas no âmbito da fiscalização já foram divulgadas pelo TCEES, mediante a publicação dos boletins mensais e extraordinários de macrogestão governamental. Assim propõem determinação à SEGEX acerca do conteúdo do Relatório às unidades técnicas que participarão da instrução das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2020 e o arquivamento dos autos.

Desta forma, **me manifesto no sentido de acolher as propostas encaminhadas nas referidas peças**, a seguir transcritas:

Relatório de Acompanhamento 0003/2021-8

[...]

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e razões da fiscalização

Como resposta ao afrouxamento de regras fiscais decorrente do reconhecimento da situação de calamidade pública nos âmbitos federal, estadual e municipais, com o propósito de garantir que a pandemia não servisse de desculpa para a irresponsabilidade fiscal, no início de abril de 2020, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) alterou seu planejamento para atuar em três linhas de frente: uma voltada ao fornecimento de orientações técnicas tempestivas; outra para acompanhar as contratações emergenciais efetuadas pelo estado e pelos municípios capixaba; e a terceira para acompanhar os impactos

das ações governamentais contra a Covid-19 nas finanças públicas estadual e municipais.

Para operacionalizar esta terceira linha de atuação, inicialmente, em 1º de abril de 2020, o Secretário-geral de Controle Externo do TCEES, Rodrigo Lubiana Zanotti, por meio do Despacho 14156/2020 (Doc. 27), recepcionando orientação do Exmo. Senhor Presidente, atribuiu a um grupo multidisciplinar de auditores de controle externo as tarefas de: a) realizar estudos técnicos com o objetivo de mensurar os eventuais impactos da crise causada pela pandemia causada pelo coronavírus nas finanças públicas do estado e dos municípios capixabas; b) simular cenários econômicos, fiscais e previdenciários considerando diferentes percentuais de queda na arrecadação desses entes e eventuais renúncias fiscais e redução de alíquotas previdenciárias, dentre outras medidas com potencial de afetar aqueles indicadores; c) produzir informações para subsidiar a elaboração de edições do Boletim da Macrogestão Governamental.

Porém, logo após o início das atividades, diante da necessidade de investir os auditores de controle externo envolvidos no trabalho das prerrogativas que lhes são reservadas quando estão no exercício de fiscalizações, especialmente o acesso a todos os documentos e informações necessários ao bom desenvolvimento do trabalho e à possibilidade de os requerer diretamente aos responsáveis pelas entidades fiscalizadas, o Tribunal designou a equipe para efetuar duas fiscalizações correlatas, uma para acompanhar as finanças municipais, outra as estaduais.

No entanto, na execução dos trabalhos, tendo em conta a similaridade do objeto e o compartilhamento da equipe, mostrou-se mais eficiente reunir as duas fiscalizações, de forma que a equipe sugeriu e o relator determinou o apensamento do processo TC 2082/2020 ao 2083/2020. Portanto, reunidas as duas fiscalizações, este Relatório trata do acompanhamento dos impactos, nas finanças públicas do estado e dos municípios do Espírito Santo, da pandemia de Covid-19 e das ações federais, estaduais e municipais tomadas para a enfrentar.

1.2 Visão geral do objeto

No primeiro trimestre de 2020, o mundo assistiu o coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2) se espalhar, deixando um rastro morte decorrente da Covid-19¹. Logo ficou evidente a necessidade de os governos

¹ DIAS, Roberto. Rastro de morte do coronavírus deixa um mundo de perguntas sobre a vida. **Folha de S. Paulo**, Colunas e Blogs, Opinião, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/robertodias/2020/04/rastro-de-morte-do-coronavirus-deixa-um-mundo-de-perguntas-sobre-a-vida.shtml>. Acesso em: 26 fev. 2021.

destinarem vultosos recursos financeiros para o enfrentamento dos efeitos sanitários, sociais e econômicos decorrentes da pandemia.

Em resposta, com a finalidade de viabilizar juridicamente a destinação dos recursos necessários ao enfrentamento da pandemia, o Congresso Nacional, em 20 de março, pelo Decreto Legislativo 6, de 2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, como um gatilho para o acionamento das normas financeiras emergenciais previstas no art. 65 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No Espírito Santo, semelhantemente, tanto o Governo do Estado – via Decreto Estadual 446-S, de 2 de abril de 2020 – quanto os governos municipais declararam o estado de calamidade pública no período.

No passado, em poucas ocasiões, houve um nível tão alto de incerteza. A velocidade com que o vírus se espalhou, no Brasil e no exterior, foi incomparavelmente maior que a capacidade de se produzirem indicadores que refletissem seus impactos sobre a economia. A dificuldade de prever o tamanho da epidemia e de aferir o seu impacto sobre a economia dificultaram as projeções acerca do nível de atividade e outros indicadores econômicos ao longo de 2020. Tal incerteza, somada ao afrouxamento das regras fiscais decorrente da situação de calamidade pública, representava um risco para a sustentabilidade fiscal do estado e dos municípios capixabas.

As ações governamentais, como sugeriu o Fundo Monetário Internacional (FMI)² em um de seus vários boletins e notas técnicas emitidos ao longo do ano de 2020, deveriam refletir acerca das seguintes questões ao tomar suas decisões: existe justificativa sólida para tomar a medida? Quais objetivos políticos serão atendidos? Existem modos de apoio público mais econômicos para alcançar tais objetivos? Quais são os custos fiscais atuais e futuros do suporte? Que ações podem ser tomadas para mitigar os riscos envolvidos ou limitar a exposição a eles? Quais mecanismos existem para controlar e monitorar a exposição a riscos? Com a finalidade de auxiliar os gestores na busca dessas respostas, o TCEES promoveu este acompanhamento.

Regularmente, visando acompanhar tempestivamente e subsidiar as decisões dos gestores públicos, o TCEES disponibiliza edições mensais do Boletim da Macrogestão Governamental. Assim, a partir de março de 2020, com o início do isolamento social no país, tais boletins, naturalmente, passaram a divulgar

² BALIBEK, Emre; SAYEGH, Amanda; SAXENA, Sandeep; STONE, Michelle; WENDLING, Claude. **Managing fiscal risks under fiscal stress**. International Monetary Fund (IMF), 2020. (Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19). Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx>. Acesso em: 26 fev. 2021.

informações sobre os impactos da Covid-19 nos principais indicadores econômicos e sobre as finanças estaduais e municipais. Ocorre que a pandemia tornava a elaboração desses boletins mais complexa e laboriosa do que a então equipe responsável podia suportar.

1.3 Objetivo e questões de auditoria

O objetivo geral desta fiscalização é acompanhar os impactos, nas finanças públicas do estado e dos municípios do Espírito Santo, da pandemia de Covid-19 e das ações federais, estaduais e municipais tomadas para a enfrentar, com a finalidade de fornecer informações para subsidiar tanto a elaboração de edições mensais e extraordinárias do Boletim de Macrogestão Governamental do TCEES – e, com eles, apoiar as decisões dos gestores estaduais e municipais, evitando a adoção de medidas fiscais equivocadas, que ultrapassassem a duração da pandemia ou que pudessem extrapolar as necessidades de combater seus efeitos, consequentemente, comprometendo a sustentabilidade das contas públicas – como a apreciação ou julgamento, conforme o caso, das contas prestadas por chefes de poderes e órgãos estaduais e municipais.

Seu objetivo específico é gerar informações rápidas, fidedignas, confiáveis e consistentes sobre os impactos fiscais, econômicos e previdenciários da pandemia e das medidas tomadas para o seu enfrentamento. Nesse objetivo, inclui-se a geração de informações prospectivas, com a elaboração de cenários. Para cumprir o objetivo proposto, foi definida a seguinte questão de auditoria:

Q1 - Quais os impactos, nas finanças públicas do estado e dos municípios do Espírito Santo, efetivamente ocorridos em razão da pandemia de Covid-19 e das ações governamentais federais, estaduais e municipais tomadas para a enfrentar e quais os cenários prováveis para a situação dessas finanças até o final de 2020?

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com os princípios fundamentais e os basilares das Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI-P) e das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Como se trata de acompanhamento, não auditoria, os trabalhos foram realizados com adaptações aos princípios fundamentais de auditoria do setor público, previstos nas NBASP 100, às disposições do Manual de Auditoria de Conformidade do TCEES e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

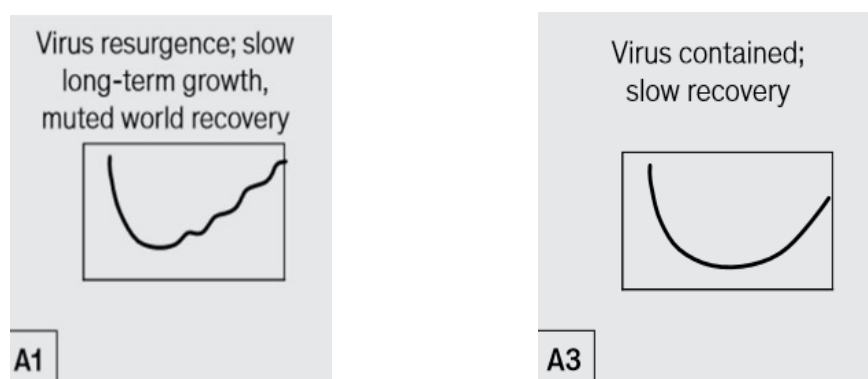
Para subsidiar a elaboração das edições mensais e extraordinárias do Boletim de Macrogestão Governamental do TCEES, a equipe atuou tanto na coleta e análise de dados retrospectivos quanto na construção de cenários prospectivos.

A equipe acompanhou indicadores que refletem a variação no nível de atividade econômica global, nacional, regional e local. Ela coletou dados acerca da execução orçamentária e financeira do estado e dos municípios do Espírito Santo por intermédio do sistema de Controle Informatizado de Dados do Espírito Santo (CidadES) do TCEES. Ademais, identificou as ações governamentais federais, estaduais e municipais destinadas ao enfrentamento dos efeitos sanitários, econômicos e sociais da pandemia, examinou-as e acompanhou a execução das que afetavam diretamente o Tesouro do estado e dos municípios capixabas.

No âmbito prospectivo, a equipe, continuamente, examinou e avaliou as informações levantadas, conforme referido no parágrafo anterior, e construiu cenários fiscais de âmbito estadual e municipal para antecipar e auxiliar a tomada de decisão por parte dos gestores públicos do Estado do Espírito Santo.

Para a construção desses cenários, a equipe tomou por referência o trabalho no qual a prestigiosa empresa de consultoria internacional McKinsey identificou nove possíveis cenários. Dentre eles, conforme pesquisa pela realizada McKinsey com cerca de 2.400 executivos de empresas globais, os mais prováveis eram o Cenário “A3: virus contained, slow recovery” e o Cenário “A1: Virus resurgence; slow long-term growth with muted world recovery”, apresentados na Figura 1, abaixo.

Figura 1 - Cenários “A1” e “A3”, da consultoria McKinsey



Fonte: MCKINSEY & COMPANY. **Covid-19: implications for business.** Disponível em: <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business>. Acesso em: 26 fev. 2021.

No Cenário “A3”, a pandemia se espalharia pelo Oriente Médio, Europa e EUA até meados do segundo trimestre, quando fatores sazonais e a resposta dos sistemas de saúde conteriam o avanço do vírus. No segundo cenário, denominado “A1”, a sazonalidade climática não teria efeito sobre a pandemia e os sistemas de saúde

ficariam sobrecarregados, principalmente nos países mais pobres. Os impactos alcançariam larga escala sobre a vida humana e a economia.

Com base nos cenários da McKinsey, a equipe elaborou – e atualizou – três cenários para as finanças públicas do estado e dos municípios do Espírito Santo, chamados otimista, moderado e pessimista, a partir dos quais projetou sua situação fiscal ao final de 2020. A situação fiscal do estado foi avaliada em função do que se chamou de “margem fiscal”, calculada a partir do resultado orçamentário, com a dedução do aporte extraorçamentário do Tribunal de Justiça e o resultado financeiro do fundo previdenciário, que é uma “poupança” que não pode ser utilizada para financiar as despesas. Para os municípios, por seu turno, utilizou-se o resultado orçamentário.

Finalmente, para que tais informações, tanto as retrospectivas como as prospectivas, chegassem, tempestivamente, aos gestores públicos e à sociedade, a equipe as compartilhou com o Núcleo de Consolidação das Contas de Governo (NCContas) e o Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos (NATR), que elaboraram as edições mensais e extraordinárias do Boletim de Macrogestão Governamental do TCEES. Tais boletins foram editados e divulgados pelo Tribunal, por meio de seu Portal, na ferramenta Painel de Controle³.

1.5 Volume de recursos fiscalizados

Tendo em conta que a fiscalização acompanhou os impactos, nas finanças públicas do estado e dos municípios do Espírito Santo, da pandemia de Covid-19 e das ações federais, estaduais e municipais tomadas para a enfrentar, ao invés de considerar todo o orçamento anual dos entes acompanhados, a equipe entendeu razoável – e mais conservador – considerar como volume de recursos fiscalizados (VRF) o montante envolvido nessas ações.

Como mostrou a edição mensal, referente a dezembro de 2020, do Boletim de Macrogestão Governamental, no âmbito das ações de enfrentamento à pandemia, em 2020, a União transferiu ao estado e aos municípios do Espírito Santo o equivalente a R\$ 2,380 bilhões⁴. Ademais, a suspensão do pagamento de dívidas

³ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Painel de controle**: boletins e informativos. 2020. Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/boletinsInformativos/2020/boletimMensal>. Acesso em: 26 fev. 2021.

⁴ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Boletim-Macrogestao-Governamental-dez-2020-4.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 72.

do estado do Espírito Santo, promovido pela Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, foi em torno de R\$ 71 milhões⁵.

Desse modo, considera-se como VRF o valor aproximado de R\$ 2,451 bilhões.

1.6 Benefícios estimados da fiscalização

Embora seja provável que as informações geradas nesta fiscalização e apresentadas aos gestores nas edições do Boletim de macrogestão governamental tenham evitado a adoção de medidas fiscais equivocadas e, desse modo, acarretado em benefícios financeiros para a sociedade, não é possível apurar o seu montante.

Por outro lado, pode-se registrar como benefício qualitativo, do tipo “outros benefícios diretos”, a: qualificação das decisões tomadas pelos gestores estaduais e municipais, em um ambiente de grande incerteza e risco provocado pela pandemia de Covid-19, subsidiadas em informações confiáveis e tempestivas, inclusive projeções e cenários de natureza econômica e fiscal.

1.7 Processos conexos

Por sugestão da equipe e determinação do Conselheiro Relator Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, para reunir as duas fiscalizações que compartilhavam a equipe e possuíam objetos similares, o Processo TC 2082/2020 foi apensado a este Processo TC 2083/2020. Além dele, será conexo tão logo seja autuado, o processo em que vier a tramitar as contas prestadas pelo Governador do Estado, referentes a 2020.

2 FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Em consonância com a metodologia definida para a realização desta fiscalização, descrita na seção 1.4 deste Relatório de Acompanhamento, as informações geradas na execução deste acompanhamento subsidiaram a elaboração de oito edições mensais e de cinco edições extraordinárias do Boletim de macrogestão governamental, efetuada pelo NCContas NATR. Tais boletins, tempestivamente divulgados pelo TCEES, estão disponíveis no seu Portal, no Painel de Controle⁶.

⁵ BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**: outubro de 2020. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 78-79.

⁶ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Painel de controle**: boletins e informativos. 2020. Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/boletinsInformativos/2020/boletimMensal>. Acesso em: 26 fev. 2021.

Para facilitar a compreensão do comportamento das finanças estaduais e municipais ao longo do ano, a equipe o examinou e dividiu em cinco fases, apresentadas nas seções seguintes, logo após a caracterização do cenário fiscal pré-pandemia.

2.1 Cenário fiscal pré-pandemia

Nos últimos anos, o estado do Espírito Santo tem sido reconhecido como referência de responsabilidade na gestão fiscal, inclusive é o único estado que obteve Nota A em todas as avaliações de capacidade de pagamento, realizadas anualmente desde 2012, pelo Tesouro Nacional. Porém, ainda antes de sofrer os impactos causados pela pandemia de Covid-19, havia sido constatada a desaceleração da economia estadual ao longo de 2019 e se destacava um risco fiscal que afetaria a arrecadação, qual seja, a queda no patamar do preço médio do barril de petróleo.

A Lei Estadual 11.096, de 8 de janeiro de 2020, que estimou as receitas e fixou a despesa do estado para o exercício de 2020, previu R\$ 2,26 bilhões em receitas de royalties e participações especiais. Todavia, como os parâmetros à época da elaboração da lei orçamentária anual consideravam um preço médio do barril de petróleo em torno de US\$ 59, caso fosse mantido o patamar em torno dos US\$ 30, observado em março, seria esperada uma queda relevante na arrecadação, tornando-a a menor dos últimos quatro anos.

2.2 A chegada da pandemia ao Brasil

À medida que a Covid-19 se espalhou mundo a fora, aumentou a incerteza e a volatilidade nos mercados, conforme reportado por alguns dos principais jornais no mundo⁷. Os efeitos da doença causada pelo SARS-CoV-2, identificada ainda em dezembro na China, já eram perceptíveis no Brasil e no Espírito Santo em março e tendiam a se acentuar, à medida que a crise se agrava em alguns de seus principais parceiros comerciais, como Europa e Estados Unidos da América

⁷ Cf. MCKINLEY, Jesse; SANDOVAL, Edgar. Coronavirus in N.Y: Cuomo Declares State of Emergency. *The New York Times*, 7 mar. 2020. Disponível em: www.nytimes.com/2020/03/07/nyregion/coronavirus-new-york-queens.html. Acesso em: 26 fev. 2021; YEUNG, Jessie; BERLINGER, Joshua; GEORGE, Steve; JOHN, Tara; WAGNER, Meg. Coronavirus News. *CNN*, 9 mar. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/asia/live-news/coronavirus-outbreak-03-09-20-intl-hnk/index.html>. Acesso em: 26 fev. 2021; GIUZZI, Cesare; LANDI, Stefano. Coronavirus, tutta la Lombardia in quarantena. Limiti anche agli spostamenti interni. *Corriere Della Sera*, 8 mar. 2020. Disponível em: https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/20_marzo_08/tutta-lombardia-quarantenalimiti-anche-spostamenti-interni-8ae13884-6102-11ea-8f33-90c941af0f23.shtml. Acesso em: 26 fev. 2021; LEBANON to default on \$1.2bn debt. *Financial Times*. Disponível em: www.ft.com/content/951a6386-6097-11ea-a6cd-df28cc3c6a68. Acesso em: 26 fev. 2021; e FAUCON, Benoit; SAID, Summer. Saudis Instigate Oil-Price Clash With Russia. *The Wall Street Journal*, 8 mar. 2020. Disponível em: www.wsj.com/articles/saudi-aramco-shares-fall-below-ipo-price-for-first-time-11583663747. Acesso em: 26 fev. 2021.

(EUA). Nas últimas semanas de março, a emergência de saúde global gerou circunstâncias extraordinárias e muitos países tomaram medidas fiscais sem precedentes para apoiar suas empresas e as pessoas a passar por este momento.

Àquela altura, embora não fosse possível estabelecer a priori a amplitude e a extensão da crise que, em última instância, poderia levar a uma retração na economia mundial, a equipe, a partir de informações econômicas e cenários referentes às economias mundial, brasileira e capixaba, projetou cenários otimista, moderado e pessimista para as finanças públicas estaduais⁸.

No cenário estadual otimista, considerou-se que: a receita decorrente de impostos e transferências cresceria moderadamente, em linha com as previsões de Produto Interno Bruto (PIB) e inflação então vigentes; a receita de Rendas de Petróleo teria uma pequena queda; a despesa com pessoal seria afetada somente pelo reajuste concedido em dezembro de 2019 (3,5%) e pelo crescimento vegetativo da folha; o crescimento do custeio basicamente seguiria a inflação; e haveria redução expressiva na receita de capital, pois não se repetiriam as relevantes parcelas de abril e maio de 2019 (R\$ 771 milhões do total de R\$ 1,57 bilhão), que se deviam a receita extraordinária proveniente do acordo relativo ao parque das baleias. Nesse cenário, previu-se que a margem fiscal do estado do Espírito Santo, que representa os recursos disponíveis para ampliar investimentos ou serviços, apresentaria resultado positivo em torno de R\$ 573 milhões.

No cenário estadual moderado, considerou-se que: a receita de impostos não cresceria, em decorrência de esfriamento mais forte na economia local, em especial, pelo efeito da possível redução dos preços dos combustíveis sobre a arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); o preço do petróleo se recuperaria em relação ao nível atual, subindo de US\$ 34 o barril para US\$ 45, e se mantendo nesta média até o final do ano; as despesas de pessoal cresceriam um pouco mais em relação ao cenário otimista, com o efeito de possível aumento concedido aos profissionais da segurança pública; e o surto de coronavírus levaria a maiores gastos do governo estadual, em ações de prevenção e resposta ao avanço da doença. Nele, previu-se que a margem fiscal apresentaria resultado negativo em torno de (-) R\$ 422 milhões.

No cenário estadual pessimista, considerou-se que: o surto de coronavírus e a queda no preço de petróleo se estenderiam para além do segundo trimestre; o

⁸ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim extraordinário**: 1/2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/boletim-extraordinario-1-2020-1.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 2-4.

barril do petróleo ficaria na faixa de US\$ 35 e a economia mundial esfriaria, com o Espírito Santo sendo particularmente afetado, em razão de seu maior grau de abertura ao exterior. Nesse cenário, previu-se que a margem fiscal apresentaria resultado negativo em torno de (-) R\$ 1,493 bilhão.

2.3 Aprofundamento da pandemia e deterioração das expectativas fiscais

Em abril, o distanciamento social derrubou o consumo, o emprego, a renda das famílias e o fluxo de caixa das empresas. Àquela altura, governos pelo mundo haviam desistido de qualquer pretensão de disciplina fiscal e se endividavam.

No Brasil, a expectativa era pela queda do PIB em torno de 5% em 2020. As medidas para a contenção da pandemia de Covid-19 provocavam forte desequilíbrio na economia e, conseqüentemente, nas contas públicas, tanto na esfera federal quanto nos entes subnacionais.

Em abril, no estado do Espírito Santo, a receita de ICMS ficou 4,5% abaixo do arrecadado em abril de 2019, em termos nominais. A queda acumulada na arrecadação total, no primeiro quadrimestre de 2020, desconsiderada a receita não recorrente referente ao acordo do parque das baleiras, foi de 3%. A expectativa era de piora em maio, em função do prazo transcorrido entre o fato gerador e o efetivo recolhimento dos tributos aos cofres estaduais⁹.

Para piorar, a despesa foi em direção contrária. De janeiro a abril, a despesa total acumulava alta de 7,4%, em relação a 2019, enquanto a inflação variara 2,40% nos doze meses terminados em abril. Com uma receita menor e despesa maior, o resultado orçamentário teve uma forte redução em relação ao mesmo quadrimestre de 2019, caindo de R\$ 1,74 bilhão para R\$ 667,76 milhões.

Renovados os cenários com os dados e as expectativas mais recentes então disponíveis, os três cenários projetados indicaram piora no quadro fiscal do estado do Espírito Santo¹⁰.

No cenário estadual otimista, considerou-se que: a disseminação do vírus no Brasil e no Espírito Santo alcançariam o pico entre final de abril e início de maio, possibilitando a reabertura gradual dos empreendimentos privados; a receita decorrente de impostos apresentaria uma recuperação gradual, após uma forte queda no segundo trimestre; o Governo Federal compensaria a queda no ICMS

⁹ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: abril de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Painel-de-controle-abril-2020-v1.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 48.

¹⁰ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim extraordinário**: 2/2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/boletim-extraordinario-2-2020.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 7-9.

estadual e no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) municipal, além da já aprovada compensação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o preço do barril de petróleo teria uma recuperação moderada, alcançando US\$ 45 no final de 2020; a despesa com pessoal sofreria apenas o impacto do reajuste concedido em dezembro de 2019 (3,5%) e do crescimento vegetativo da folha; o crescimento do custeio basicamente seguiria a inflação; e as demais receitas correntes cairiam pela não repetição da receita advinda do acordo relativo ao parque das baleias e da cessão Onerosa (161 milhões) recebida em dezembro, que não mais ocorreriam. Nesse cenário, a margem fiscal prevista, que era positiva no mês anterior, inverteu para (-) R\$ 1,025 bilhão.

No cenário estadual moderado, tomou-se que: o pico do número de casos e óbitos no Brasil aconteceria entre final de maio e início de junho; interrupções parciais das atividades seriam implementadas; a União garantiria a reposição integral do FPE no segundo trimestre; haveria reposição integral da queda de arrecadação do ICMS para abril, maio e junho; a recuperação seria mais lenta do preço do barril de petróleo; e as demais receitas correntes apresentariam uma queda de 21% no ano, influenciadas pelas receitas não recorrentes de rendas do petróleo. Nele, a margem fiscal prevista caiu para (-) R\$ 1,790 bilhão.

No cenário estadual pessimista, considerou-se que: o número de casos e óbitos aumentaria com a chegada do inverno; a reabertura das atividades empresariais não essenciais ocorreria de forma lenta e intermitente; a União garantiria a reposição integral do FPE no segundo trimestre; a reposição do ICMS seria apenas parcial para abril, maio e junho; o preço do barril de petróleo permaneceria próximo a US\$ 30; e as demais receitas correntes apresentariam uma queda de 24% no ano. Nesse cenário, a margem fiscal apresentaria resultado negativo de (-) R\$ 2,393 bilhões.

A expectativa era que, mesmo no cenário pessimista, as reservas financeiras do estado do Espírito Santo permitiriam atravessar 2020 sem qualquer descontinuidade nos pagamentos. Entretanto, era real a ameaça de recessão econômica, o que poderia comprometer o atual nível de arrecadação de maneira mais duradoura, tornando inevitáveis ajustes nas contas.

A partir daquele momento, a equipe também estimou o impacto da crise nas finanças dos municípios capixabas, partindo das premissas adotadas para o estado e adequando-as para o contexto municipal com base em parâmetros que consideraram os 78 municípios em conjunto. O resultado orçamentário projetado

para o ano de 2020, referente a cada município, foi apresentado nos boletins extraordinários, disponíveis no seu Portal, no Painel de Controle¹¹.

No cenário municipal otimista, considerou-se que: haveria inadimplência de impostos municipais menor que 10%; o ISS seria compensado, mas o IPTU e a taxa de coleta de lixo não; as transferências do ICMS seriam compensadas; o FPM seria compensado pelo governo federal; as receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Sistema Único de Saúde (SUS) ficariam praticamente inalteradas e as demais sujeitas a queda moderada; seria preservada a rigidez das despesas com pessoal em anos eleitorais; e haveria ajustes nas demais despesas. Nesse cenário, previu-se, para o ano de 2020, um resultado orçamentário agregado para os municípios capixabas negativo, em torno de (-) R\$ 359 milhões¹².

No cenário municipal moderado, considerou-se que: a inadimplência dos impostos municipais subiria (20%); a recomposição do ISS ocorreria somente no 2º trimestre; as transferências do ICMS seriam garantidas no 2º trimestre com a compensação do ICMS pelo governo federal, mas sofreriam queda a partir do 3º trimestre; o FPM seria compensado pelo governo federal; as receitas do Fundeb e do SUS permaneceriam praticamente inalteradas e as demais sujeitas a uma queda maior em relação ao cenário otimista; as despesas com pessoal teriam sua rigidez quebrada a partir do 3º trimestre, sendo reduzidas; e as demais despesas sofreriam uma redução maior. Nele, projetou-se, para 2020, um resultado orçamentário agregado para os municípios capixabas negativo, em torno de (-) R\$ 512 milhões.

No cenário municipal pessimista, considerou-se que: a inadimplência dos impostos aumentaria mais (25%); a compensação do ISS seria somente no 2º trimestre e de forma parcial; as transferências do ICMS seriam compensadas parcialmente no 2º trimestre e cairiam a partir daí; o FPM seria compensado pelo governo federal; as receitas do Fundeb e do SUS permaneceriam praticamente inalteradas e as demais sujeitas a uma queda maior; as despesas com pessoal e outras despesas repetiriam a redução do cenário moderado. Com tais parâmetros, para 2020, previu-se um resultado orçamentário agregado para os municípios capixabas negativo, em torno de (-) R\$ 1,171 bilhão.

¹¹ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Painel de controle**: boletins e informativos. 2020. Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/boletinsInformativos/2020/boletimExtraordinario>. Acesso em: 26 fev. 2021.

¹² ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim extraordinário**: 2/2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/boletim-extraordinario-2-2020.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 10-13.

2.4 Retomada com medidas federais de enfrentamento aos efeitos da pandemia

Na Europa e nos EUA, segundo o Ibre/FGV, o efeito da pandemia sobre a economia tinha sido intenso, com forte retração, principalmente em março e abril, período de severo isolamento social. O distanciamento social limitou a mobilidade e restringiu a capacidade das pessoas trabalharem e consumirem, de forma que a maior parte da contração do PIB se concentrou no gasto das famílias, algo sem precedentes em relação a crises mundiais.

Porém, no final do semestre, a reabertura parcial de vários negócios e a força dos estímulos fiscais e monetários adotados nas principais economias tinha permitido alguma recuperação na atividade econômica, que, em nível global, surpreendeu positivamente. Depois de maio e junho já terem mostrado recuperações parciais da forte queda do trimestre fevereiro-março-abril, a tendência era que a retomada ganhasse força a partir de maio.

Com a divulgação de dados em junho e julho, os efeitos e os impactos da pandemia sobre a economia capixaba, brasileira e mundial se revelavam de forma mais clara. Confirmou-se que a economia atingiu seu pior momento em abril, quando, tanto no Brasil como no Espírito Santo, houve queda em todos os setores de atividades. A queda da produção industrial se concentrou em bens de capital e bens duráveis. Como notícia positiva, após aquele mês, obsevou-se um processo contínuo de reação da economia, com leve retomada. Mesmo assim, ao final do primeiro semestre, a expectativa dos principais analistas econômicos era de uma queda do PIB em torno de 10% para o segundo trimestre em relação ao primeiro trimestre.

É necessário destacar que a partir de maio, começaram a fazer efeito as diversas medidas fiscais, adotadas pela União para enfrentar tanto os problemas sanitários, causados pela pandemia de Covid-19, como seus efeitos sociais e econômicos, que, além de reforçar o orçamento da saúde em todas as esferas da federação, criaram programas de proteção à renda das famílias e das empresas.

Dentre tais ações governamentais, destacaram-se: (i) a suspensão dos pagamentos de dívidas de estados e municípios para com a União, a reestruturação de operações de crédito interno e externo e a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, previstos no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), aprovado pela Lei Complementar 173/2020; (ii) a compensação do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos fundos de participação de estados e municípios, efetuada pela Medida Provisória 938, de 2 de abril 2020,

convertida na Lei 14.041, de 18 de agosto de 2020; (iii) o benefício emergencial previsto no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, criado pela Medida Provisória 936, de 1º de abril de 2020, convertida na Lei 14.020, de 6 de julho de 2020; e o (iv) auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020.

Desse modo, impulsionada pelos efeitos dos recursos federais na economia e pela entrega de recursos da União ao estado, apesar das receitas estaduais, tanto de ICMS como a total terem retraído em torno de um quarto em maio de 2020, em relação ao mesmo mês de 2019, a arrecação estadual voltou a crescer em junho e julho, com acréscimo nominal de 10,82% e 17,9%, respectivamente, em relação a junho e julho de 2019. Em consequência, embora as despesas tenham continuado a trajetória de alta nos meses de maio a julho, com aumento de 4,65% nas despesas liquidadas no acumulado do ano, os cenários fiscais projetados pela equipe apresentaram melhoria significativa em relação a abril¹³.

Na atualização desses cenários, além da inclusão dos dados referentes à execução orçamentária do estado e dos municípios de abril e maio, considerou-se: os valores de transferência ao estado e aos municípios – ao invés da compensação direta pela redução de ICMS – e o adiamento no pagamento de dívidas, ambos previstos no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, aprovado pela Lei Complementar 173/2020; e foram ajustadas as perdas relativas a royalties e participações especiais.

Em relação às finanças públicas estaduais, com tais premissas, embora o quadro fiscal tenha melhorado em relação à deterioração inicial decorrente do aprofundamento da pandemia, em todos os cenários a margem fiscal prevista permaneceu negativa, em torno de (-) R\$ 124 milhões, (-) R\$ 509 milhões e (-) R\$ 809 milhões, respectivamente, nos cenários otimista, moderado e pessimista¹⁴.

Tendo em conta os cenários elaborados e que a transferência extraordinária de recursos federais, provavelmente, não se repetirá em 2021, ressaltou-se que, embora as reservas financeiras do estado permitissem atravessar 2020 sem discontinuidades de pagamentos, a recessão econômica, na medida em que

¹³ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: maio de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Painel-de-controle-maio-2020-versao-3.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 4; 7-8; ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: junho de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/painel-de-controle-junho-de-2020-22b-1.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 4; ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: julho de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/painel-controle-julho-2020-3.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 4; 7.

¹⁴ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim extraordinário**: 5/2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/boletim-extraordinario-n5-2107-c-2.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 15-17.

comprometesse a arrecadação por um período maior, poderia exigir novos ajustes nas contas.

No caso dos municípios, considerados em conjunto, o impacto do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus foi semelhante, com melhora nas finanças públicas municipais. Entretanto, a exemplo do que ocorreu com o estado, nos três cenários, a saber, otimista, moderado e pessimista, o resultado orçamentário projetado para o ano de 2020 permaneceu negativo, respectivamente, em torno de (-) R\$ 222 milhões, (-) R\$ 265 milhões e (-) R\$ 661 milhões¹⁵.

2.5 Virada na margem fiscal

Tendo julho se apresentado como ponto de inflexão no desempenho negativo de vários indicadores de alta frequência, passando a positivo em suas bases de comparação, nos meses de agosto e setembro a economia mundial seguiu em recuperação, com a indústria e o comércio operando em patamares superiores ao observado no pré-crise em diversos países, mas com recuperação parcial do setor serviços. A economia europeia melhorava como esperado. Na América Latina, os dados da atividade econômica indicavam ganhos sequenciais.

O Brasil se destacava no contexto regional por ter dado estímulos em grau superior aos demais países. No país, a recuperação da atividade econômica prosseguia calcada nas medidas de enfrentamento à pandemia da União. Ocorre que tal extensão gerou, como efeito colateral esperado, incerteza com relação ao cenário fiscal, em razão do déficit primário federal se projetava atingir 12,6% do PIB em 2020, mais alto do que inicialmente esperado.

A arrecadação estadual acompanhou a recuperação econômica e o auxílio financeiro da União, de modo que setembro foi o quarto mês consecutivo em que tanto a receita total arrecadada quanto o ICMS superaram a de maio. Por outro lado, as despesas liquidadas até setembro se aproximaram do valor de 2019, com acréscimo nominal de 2,7% em relação ao mesmo período¹⁶.

Com isso, a margem fiscal prevista para as finanças públicas estaduais no final de 2020 – que, até as projeções publicadas em julho, era negativa em todos os cenários – apresentou uma virada nas previsões realizadas entre setembro e outubro, de forma que, pela primeira vez desde o início deste acompanhamento,

¹⁵ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim extraordinário**: 5/2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/boletim-extraordinario-n5-2107-c-2.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 19-20.

¹⁶ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: setembro de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Boletim-Macrogestao-Governamental-set-2020-11.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 4; 6-7.

era positiva nos três cenários, quais sejam, otimista, moderado e pessimista, em torno de R\$ 440 milhões, R\$ 403 milhões e R\$ 170 milhões, respectivamente¹⁷.

As finanças públicas municipais sentiram, de forma semelhante às estaduais, os efeitos da recuperação econômica, de modo que até setembro evidenciavam boa arrecadação em relação ao mesmo período de 2019, especialmente tendo em conta o contexto de pandemia. Desse modo, apesar do aumento em suas despesas liquidadas até setembro, de 5,6% em relação ao acumulado no mesmo período de 2019, apresentaram superávit acumulado até setembro (R\$ 1,6 bilhão) superior ao do mesmo período de 2019 (R\$ 1,4 bilhão)¹⁸.

Assim, considerando os municípios em conjunto, as previsões para o resultado orçamentário para o exercício de 2020, realizadas neste acompanhamento entre setembro e outubro, também apresentaram uma virada, com resultados positivos nos três cenários. Previu-se resultados orçamentários agregados para 2020 em torno de R\$ 497 milhões, R\$ 376 milhões e R\$ 146 milhões, respectivamente, nos cenários otimista, moderado e pessimista¹⁹.

Naquele momento, para subsidiar decisões dos gestores em relação à gestão orçamentária e financeira, a equipe elaborou cenários acerca da conformidade da execução orçamentária com as normas constitucionais e legais que exigem a aplicação obrigatória de valores mínimos em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações e serviços públicos de saúde.

Como resultado, pode-se concluir que, considerando os normativos então vigentes do TCEES, era tendência que o estado cumpriria o piso constitucional de educação e saúde. Enquanto isso, poucos municípios apresentavam trajetória preocupante nas despesas com saúde e mais da metade deles tendia a descumprir o piso da educação.

2.6 Preocupação com o recrudescimento da pandemia

Depois de três meses de forte reação positiva, o mercado de ativos financeiros começou a andar de lado, ante a oscilações de humor dos investidores divididos entre a preocupação com o recrudescimento da pandemia em diversos países, por um lado, e o otimismo decorrentes de avanços no processo de desenvolvimento de vacinas. No Brasil, apesar de um terceiro trimestre com forte

¹⁷ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim extraordinário**: 6/2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/boletim-extraordinario-n6-out-2020-4.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 14-15.

¹⁸ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: setembro de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Boletim-Macrogestao-Governamental-set-2020-11.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 40; 43; 46.

¹⁹ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim extraordinário**: 6/2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/boletim-extraordinario-n6-out-2020-4.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 18-20.

alta do PIB, o ano terminou ainda sem recuperação do patamar de atividade do final de 2019, mas a queda foi inferior à que se temia em meados de 2020.

No âmbito estadual, a arrecadação do ICMS, que subia pelo quinto mês consecutivo até outubro, teve queda de 6,0% em novembro e de mais 6,0% em dezembro. Apesar dessa queda nos últimos meses do ano, no acumulado até dezembro, a arrecadação do ICMS (R\$ 7,0 bilhões) aumentou 4%, em valores nominais, e 0,1%, em valores reais, em relação a 2019, após recuperação impulsionada pela entrada no mercado dos recursos oriundos do auxílio emergencial e pela gradual retomada das atividades econômicas, sobretudo, durante o segundo semestre²⁰.

Por sua vez, a receita total em dezembro de 2020 se manteve, pelo sétimo mês consecutivo, acima de maio, pior mês do ano. Apesar do acréscimo na arrecadação do ICMS, referido no parágrafo anterior, a receita total acumulada no ano (R\$ 18,8 bilhões) foi 4% menor do que em 2019. Tal queda ocorreu, principalmente, em razão da menor produção de petróleo e gás natural no estado em 2020, bem como pelo menor patamar de preço da *commodity* no mercado internacional.

Por outro lado, as despesas empenhadas em 2020 (R\$ 17,7 bilhões) apresentaram acréscimo de 5% em relação a 2019. Apesar da elevação, o resultado orçamentário do estado em 2020 foi superavitário em R\$ 1,1 bilhão. Vale registrar que, se fossem descontados o R\$ 1,4 bilhão recebido a título de auxílio financeiro da União, o resultado orçamentário do Estado seria deficitário em R\$ 297 milhões.

Finalmente, vale destacar que a despesa total com pessoal para fins da LRF de todos os órgãos estaduais ficou abaixo do limite de alerta, quando considerados os normativos do TCEES vigentes. Ademais, os indicadores de endividamento continuaram em patamares baixos e o sistema previdenciário estadual apresentou resultados gerais esperados, com o Fundo Previdenciário superavitário e o Fundo Financeiro e o Fundo de Proteção Social dos Militares deficitários.

Os municípios, por seu turno, quando analisados em conjunto – considerados aqui os 71 municípios então adimplentes com o TCEES –, apresentaram em 2020 arrecadação (R\$ 13,7 bilhões) 9% superior, em termos nominais, à realizada em 2019 (R\$ 12,6 bilhões). No lado das despesas, tais municípios agregados

²⁰ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Boletim-Macrogestao-Governamental-dez-2020-4.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 4; 6-7; 14.

aumentaram nominalmente em 8% suas despesas empenhadas até dezembro de 2020, em relação ao acumulado até dezembro de 2019²¹.

Em consequência, quando considerados de forma agregada, os municípios capixabas obtiveram um superávit orçamentário em 2020 de R\$ 1,1 bilhão. Ainda que fossem descontados os R\$ 949 milhões recebidos a título de auxílio financeiro da União, seu resultado orçamentário agregado permaneceria positivo, embora em valor bem menor, equivalente a R\$ 162 milhões.

3 CONCLUSÃO

Entre abril e dezembro de 2020, por intermédio da fiscalização aqui relatada, o TCEES acompanhou os impactos, nas finanças públicas do estado e dos municípios do Espírito Santo, da pandemia de Covid-19 e das ações federais, estaduais e municipais tomadas para a enfrentar.

Nesse período, gerou informações retrospectivas e prospectivas tempestivas e confiáveis sobre os impactos fiscais, econômicos e previdenciários da pandemia e das medidas adotadas para o seu enfrentamento. Prospectivamente, elaborou cenários da situação fiscal do estado e de seus municípios.

Tais informações subsidiaram o acompanhamento da gestão fiscal do estado e dos municípios capixabas e a elaboração de oito edições mensais e de cinco edições extraordinárias do Boletim da macrogestão governamental, efetuada pelo NCContas e pelo NATR. Além disso, este Relatório subsidiará a apreciação das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo estadual e municipais, referentes a 2020.

Com a publicação desses boletins, o TCEES forneceu aos gestores públicos estaduais e municipais, tempestivamente, projeções e cenários de natureza econômica e fiscal, elaborados com base em informações confiáveis. Dessa maneira, potencialmente, contribuiu para qualificar a tomada de decisões em um ambiente de grande incerteza e risco, provocado pela pandemia do Covid-19, reduziu o risco da adoção de medidas fiscais equivocadas, que ultrapassassem a duração da pandemia ou que extrapolassem as necessidades de combater seus efeitos, e, em consequência, comprometessem a sustentabilidade das contas públicas.

Ademais, com as publicações, o TCEES disponibilizou à sociedade e ao Poder Legislativo informações suficientes para qualificar, respectivamente, o controle

²¹ ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de macrogestão governamental**: dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Boletim-Macrogestao-Governamental-dez-2020-4.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021. p. 41; 44; 47.

social e o controle parlamentar sobre a gestão financeira e orçamentária do estado e dos municípios capixabas durante a pandemia.

Considerando as informações apresentadas no capítulo 2 deste relatório, conclui-se que a chegada do coronavirus ao Brasil e o aprofundamento da pandemia de Covid-19, inicialmente, deterioraram, de forma preocupante, o cenário das finanças públicas do estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas. Contudo, conclui-se, também, que o conjunto das ações governamentais federais, estaduais e municipais adotadas para enfrentar a pandemia, foram suficientes para impulsionar a retomada da economia e permitir a virada tanto na margem fiscal do estado do Espírito Santo quanto no resultado orçamentário agregado dos municípios capixabas.

Dentre tais ações governamentais, destacaram-se as medidas adotadas pela União voltadas tanto para fortalecer o caixa dos entes subnacionais quanto para recuperar a renda das famílias, notadamente: (i) a suspensão dos pagamentos de dívidas de estados e municípios para com a União, a reestruturação de operações de crédito interno e externo e a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, previstos no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), aprovado pela Lei Complementar 173/2020; (ii) a compensação do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos fundos de participação de estados e municípios, efetuada pela Medida Provisória 938/2020; (iii) o benefício emergencial previsto no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, criado pela Medida Provisória 936/2020; e o (iv) auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982/2020.

Como exposto na seção 0 deste Relatório, verificou-se que o conjunto das ações governamentais se mostraram suficientes para que, em 2020, o estado do Espírito Santo obtivesse o superávit orçamentário de R\$ 1,1 bilhão e os municípios capixabas obtivessem o superávit orçamentário agregado semelhante, de R\$ 1,1 bilhão.

Apesar desses resultados positivos, os gestores devem ter em mente que a preocupação com o recrudescimento da pandemia que marcou o final de 2020 e o início de 2021, somada ao fato de que, se fossem descontados os valores equivalentes ao auxílio financeiro da União – que, provalmente, não se repetirá em 2021 –, o estado apresentaria um déficit orçamentário de R\$ 297 milhões, enquanto os municípios veriam seu superávit orçamentário minguar para R\$ 162 milhões.

4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto neste Relatório de Acompanhamento e tendo em conta que as informações geradas no âmbito desta fiscalização já foram divulgadas pelo TCEES, mediante a publicação dos boletins mensais e extraordinários da macrogestão governamental, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal:

1. Determinar, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 207, inciso III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013;
2. Determinar que a Segex dê ciência, acerca do conteúdo deste Relatório de Acompanhamento, às unidades técnicas que participarão da instrução das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2020.

Posteriormente a Instrução Técnica Conclusiva 00730/2021-4 assim se posicionou, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas:

3 Propostas de encaminhamento

Considerando o exposto no Relatório de Acompanhamento 3/2021 e tendo em conta que as informações geradas no âmbito da fiscalização já foram divulgadas pelo TCEES, mediante a publicação dos boletins mensais e extraordinários de macrogestão governamental, propõe-se ao Tribunal:

1. Determinar, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 207, inciso III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013;
2. Determinar que a Segex dê ciência, acerca do conteúdo do Relatório de Acompanhamento 3/2021, às unidades técnicas que participarão da instrução das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2020.

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante todo o exposto, **acompanhando integralmente o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas**, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-399/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** 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. Determinar que a Segex dê ciência, acerca do conteúdo do Relatório de Acompanhamento 3/2021, às unidades técnicas que participarão da instrução das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2020;

1.2. Arquivar, com fundamento no art. 207, inciso III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 15/04/2021 - 17ª Sessão Ordinária 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, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões