



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

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 4E0D2-A88D6-7D439



## Voto do Relator 02968/2024-5

**Processos:** 03441/2024-1, 05948/2023-1

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

**Setor:** GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

**Exercício:** 2023

**Criação:** 03/07/2024 13:09

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

**Relator:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

**Interessado:** ALEXANDRE MARCELO COUTINHO SANTOS

**Responsável:** Chefe do Poder Executivo Estadual (ES, JOSE RENATO CASAGRANDE)

# C NTAS

## DO GOVERNADOR

### EXERCÍCIO DE 2023

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

**RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN**



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



## **Composição**

### **Conselheiros**

Domingos Augusto Taufner - Presidente  
Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Vice-presidente  
Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor  
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Corregedor  
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Diretor da Escola de Contas Públicas  
Rodrigo Coelho do Carmo – Conselheiro  
Davi Diniz de Carvalho - Conselheiro

### **Conselheiros Substitutos**

Márcia Jaccoud Freitas  
Marco Antônio da Silva  
Donato Volkens Moutinho

### **Ministério Público junto ao Tribunal**

Luciano Vieira - Procurador Geral  
Luis Henrique Anastácio da Silva  
Heron Carlos Gomes de Oliveira

## **Conteúdo do Parecer Prévio**

### **Conselheiro Relator**

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

### **Procurador de Contas**

Luciano Vieira

### **Auditores de Controle Externo**

Adecio De Jesus Santos  
Adriane De Paiva Lima  
Beatriz Augusta Simmer Araujo  
Cesar Augusto Tononi De Matos  
Cesar Douglas De Lima Gozzoli  
Felipe Fonseca Salerno  
Gustavo Franco Correa Hespanhol  
Jaderval Freire Junior  
Jose Antonio Gramelich  
Jose Carlos Viana Goncalves  
Julia Sasso Alighieri  
Luis Filipe Vellozo Nogueira De Sa  
Marcelo Cassunde De Carvalho  
Margareth Cardoso Rocha Malheiros  
Mariza De Souza Macedo



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun*

Mayte Cardoso Aguiar  
Miguel Burnier Ulhoa  
Ricardo Da Silva Pereira  
Robert Luther Salviato Detoni  
Roberval Misquita Muoio  
Rodrigo Reis Lobo De Rezende  
Romário Figueiredo  
Sílvia De Cassia Ribeiro Leitão  
Vinicius Bergamini Del Pupo  
Willian Fernandes



## Sumário

I	RELATÓRIO.....	6
II	FUNDAMENTOS.....	6
II.1	INTRODUÇÃO.....	6
II.2	CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL.....	10
II.3	CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 11	
II.4	BALANÇO GERAL DO ESTADO.....	33
II.5	RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL.....	40
II.6	FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE.....	44
II.7	MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO.....	48
II.8	GOVERNANÇA CLIMÁTICA.....	48
III	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO.....	51
	ANEXO – GOVERNANÇA CLIMÁTICA.....	60



**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO CHEFE DO  
PODER EXECUTIVO ESTADUAL – EXERCÍCIO DE  
2023 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO –  
RECOMENDAÇÃO - CIÊNCIA – ALERTA -  
ARQUIVAMENTO.**

1. Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Estado, conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, as legais e as regulamentares aplicáveis na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;
2. Aplicados procedimentos patrimoniais específicos, não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em seus aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2023;
3. Em consequência, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo governador do Estado do Espírito Santo, Excelentíssimo Senhor José Renato Casagrande, estão em condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado.





## O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

### I RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo Estadual, referentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor José Renato Casagrande, governador do Estado do Espírito Santo, encaminhada para a apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com vistas à emissão de parecer prévio.

A prestação de contas foi analisada pela unidade técnica, conforme **Relatório Técnico 00058/2024-3** (evento 71) e **Instrução Técnica Conclusiva 02230/2024-9** (evento 82), que opinou pela **aprovação com ressalvas** das contas do Excelentíssimo Senhor José Renato Casagrande, no exercício de 2023, na forma do art. 80, inciso II da Lei Complementar Estadual 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 02246/2024** (evento 84), de lavra do Procurador Luciano Vieira, contrário à proposta contida na ITC 02230/2024-9, manifestou-se pela **Aprovação** da Prestação de Contas Anual.

Após o parecer ministerial, vieram os autos conclusos a este gabinete para prolação de voto.

### II FUNDAMENTOS

#### II.1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), em cumprimento ao art. 71, I, da Constituição Estadual e ao art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCEES (Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012) c/c o art. 118 do Regimento Interno deste Tribunal, deve apreciar a prestação de contas do chefe do Poder Executivo estadual, senhor **JOSÉ RENATO CASAGRANDE**, relativa ao exercício de 2023, objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das



contas a ser realizado pela Assembleia Legislativa do Estado, em obediência ao disposto no art. 56, XI, da Constituição Estadual.

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

A composição das contas consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e nas informações exigidos pela Instrução Normativa TC 68, de 8 de dezembro de 2020 e suas alterações posteriores. Ao mesmo tempo, as contas devem estar obrigatoriamente acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno.

Nesse caso, as contas foram prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador, **JOSÉ RENATO CASAGRANDE**, no dia 29/04/2024, à Assembleia Legislativa, cumprindo assim o prazo limite de até 30 de abril de 2023, estabelecido no art. 91, XVIII, da Constituição Estadual.

Encaminhada ao TCEES, em 03/05/2024, autuada sob o nº 3.441/2024-1, o prazo para emissão do parecer prévio sobre esta prestação de contas encerra-se em 04/07/2024, considerando o disposto no art. 105, *caput*, do RITCEES.

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





estabelecidas e ao devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis.

No que tange à metodologia adotada, as unidades técnicas do TCEES examinaram os demonstrativos, documentos e as informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa TC 68/2020 e suas alterações posteriores, de forma a possibilitar a avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo estadual. Essa avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e das informações encaminhados a este Tribunal, baseou-se no escopo de análise, definido em anexo específico da Resolução TC 297, de 30 de agosto de 2016 e, ainda, nos critérios de relevância, de risco e de materialidade dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e de técnicas de auditoria que culminaram na instrução do presente relatório técnico. Cabe registrar, ainda, que o TCEES buscou identificar, no curso da instrução processual ou em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados na presente instrução.

Aproveito a oportunidade para expressar minha homenagem às auditoras e aos auditores de controle externo pelo trabalho relevante que realizam, visto que contribuem profundamente para o aperfeiçoamento da gestão pública visando à qualidade de vida das pessoas.

A excelência dedicada ao cumprimento do nosso propósito e de nossa missão fornece as bases para alcançarmos os objetivos estratégicos que geram valores públicos para a sociedade:

- Garantir a credibilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal;
- Fomentar a integridade, a eficiência e a sustentabilidade nos negócios governamentais;
- Contribuir para a efetividade das políticas públicas; e



- Induzir a governança, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Feitos os devidos reconhecimentos, esclareço que este voto contém o seguinte escopo:

- **EMENTA** e enunciados
- **I RELATÓRIO**
- **II FUNDAMENTOS** (introdução, conjuntura econômica e fiscal, conformidade da execução orçamentária e financeira, balanço Geral do Estado, resultado da ação governamental, fiscalização em destaque, monitoramento de deliberações do Plenário e governança climática)
- **III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO** (parecer prévio, recomendações e alertas)
- **ANEXO - GOVERNANÇA CLIMÁTICA**

Inicialmente, atesto que acolho parcialmente a proposta de encaminhamento do Corpo Técnico desta Corte de Contas, divergindo tão somente da “ressalva” (subtítulos 4.2.1 e 4.2.2) e do “alerta” (subtítulo 4.3.1) da Instrução Técnica Conclusiva 02230/2024-9, que opina pela proposta de Aprovação com Ressalva da Prestação de Contas Anual do senhor José Renato Casagrande, governador do Estado do Espírito Santo no exercício de 2023.

Na sequência, passo a destacar as questões centrais tratadas no Relatório Técnico 00058/2024-8 (peça 71) e na Instrução Técnica Conclusiva 02230/2024-9 (peça 82) que subsidiam a emissão do parecer prévio. Faço constar, portanto, a peça conclusiva como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes do §3º, art. 2º



do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019 que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).<sup>1</sup>

## II.2 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

(Título 2 da ITC 2230/2024-9)

A análise das contas anuais do Governador do Estado deve ser efetuada levando-se em conta obrigatoriamente a base normativa de regência, mas não pode ser dissociada do contexto e das variáveis macroeconômicas, para a devida compreensão quanto ao desempenho da gestão pública.

A **inflação do país** medida pelo IPCA fechou 2023 em 4,62%, dentro do intervalo da meta da inflação determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de 3,25%, com tolerância de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo. Ou seja, entre 1,75% e 4,75%. A alta de preços do Espírito Santo, medida pelo IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória, atingiu +5,10% no acumulado de 2023, acima do observado para o Brasil.

O **Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil** cresceu +2,9% no acumulado de 2023, totalizando R\$ 10,9 trilhões, mesmo patamar de 2022 (+3%). **O PIB do Espírito Santo** cresceu +5,7% (PIB nominal de R\$ 230,2 bilhões) em 2023 (Brasil: +2,9%), resultado maior que o observado em 2022 para o ES (+1,9%) e menor para o Brasil (+3%).

O **quadro fiscal** de 2023 foi marcado, no **âmbito federal**, pela combinação de queda real de arrecadação, após forte crescimento observado em 2021 e 2022, e expressivo aumento real da despesa. Nesse contexto, o resultado primário no

---

<sup>1</sup>Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**



ano registrou déficit de R\$ 234,3 bilhões, a preços de dezembro de 2023, correspondente a cerca de 2,1% do produto interno bruto (PIB).

A **política fiscal (receitas e despesas) do Estado do Espírito Santo** continuou equilibrada em 2023: a receita total alcançou R\$ 25,9 bilhões em 2023, um aumento nominal de +7,80% em relação a 2022 (e real de +3,04%), e a despesa total chegou a R\$ 25,1 bilhões em 2023 (+10,15% nominal e +5,29% real), resultando em um superávit orçamentário de 797,62 milhões para 2023 (-35,48% nominal e -38,33% real frente a 2022).

A **gestão fiscal do governo do ES** teve o primeiro resultado primário negativo de R\$ 468.685.147,17, após 8 anos de resultados superavitários. Todavia, o ES alcançou nota A na CAPAG (2022), pelo 12º ano seguido, único estado brasileiro com nota A em todos os anos desde que o Tesouro Nacional começou a conceder as notas. A CAPAG é um importante indicador usado pela União na concessão ou não de aval para a realização de operações de crédito, cuja nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Em 2023, a **Dívida Consolidada (bruta) estadual reduziu** para 33,72% da Receita Corrente Líquida ajustada em relação a 2022 (era 34,22%), enquanto a **Dívida Consolidada Líquida**, que é o parâmetro utilizado pela LRF para o limite (200%), atingiu -6,64% da RCL ajustada (negativa pelo terceiro ano seguido). O percentual negativo da DCL sobre a RCL ajustada significa que o Estado possui caixa e haveres financeiros suficientes para arcar com sua dívida bruta.

A **disponibilidade líquida de caixa** do Governo capixaba, em 2023, alcançou 31% da RCL (quinta melhor posição no Brasil), sendo 9,0% de recursos não vinculados e 22,0% de recursos vinculados.

### II.3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

(Título 3 da ITC 2230/2024-9)



## **Instrumentos de planejamento orçamentário**

No âmbito do estado do Espírito Santo os instrumentos de planejamento e de orçamento encontram-se previstos no art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 150 da Constituição Estadual, são eles: PPA contemplando os exercícios de 2020 a 2023, consubstanciado na Lei Estadual 11.095/2020 (11 programas de gestão e 34 programas finalísticos); LDO, Lei Estadual 11.677/2022, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da Constituição da República de 1988, compreendendo as metas e as prioridades do governo, dispondo sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2023; LOA, Lei Estadual 11.767/2022, compreendendo o orçamento para o exercício de 2023.

A ação do Governo foi estruturada em programas previamente definidos no **Plano Plurianual – PPA**, englobando o período de quatro anos. Os objetivos dos programas constam do PPA, que abrangeu os três últimos exercícios financeiros da legislatura 2019/2022 e o primeiro da legislatura 2023/2026, sendo que não foram identificadas alterações, não havendo ruptura com o que foi originalmente programado.

Observou-se que, nos quatro anos do PPA, o programa de gestão “Previdência Social” e os finalísticos “Novo SUS Capixaba”, “Melhoria da Qualidade do Ensino e da Aprendizagem na Rede Pública”, “Estado Presente em Defesa da Vida”, “Justiça Acessível com Solução de Demandas Efetiva, Adequada e em Tempo Razoável” e “Mobilidade Urbana” representaram 70% (R\$ 58,1 bilhões) do total de recursos empenhados.

Consta do relatório técnico sugestão para dar ciência ao chefe do Poder Executivo estadual e aos responsáveis pelas Secretarias de Estado da Fazenda (Sefaz) e de Economia e Planejamento (SEP), como forma de ALERTA, quanto à necessidade de atender ao §10 do art. 165 da Constituição da República, considerando, por exemplo, que programas finalísticos “Promoção, Defesa e Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente” (R\$ 3,5 milhões), “Controle, Preservação e Conservação da Biodiversidade e



dos Recursos Naturais” (R\$ 58 milhões), “Defesa do Consumidor” (R\$ 54 milhões), “Gestão Integrada de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano” (R\$ 922 milhões) e “Gestão Integrada das Águas e da Paisagem” (R\$ 195 milhões) receberam menos recursos em relação ao que foi planejado.

Apesar do ALERTA proposto, a ITC sugere que a análise da execução do PPA 2020/2023 deve levar em consideração os desafios enfrentados pelo poder público por, no mínimo, dois anos da pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2, tendo sido observados, por exemplo, queda na atividade econômica, desemprego, isolamento social e ampliação da rede de proteção social.

Ainda assim, **acolho integralmente o ALERTA** recomendado, pelos próprios fundamentos delineados no item **3.1.1 da ITC 2230/2024-9**, que seguirá no capítulo III deste voto (parte dispositiva).

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

Constatou-se que o Anexo III do LDO (Lei 11.677/2022) definiu as prioridades (25 programas) e as metas da administração pública estadual, referentes ao exercício financeiro de 2023, e que os art. 25 e 30 admitiram a alteração da programação por meio de Decreto do Poder Executivo. O total empenhado (execução) dos programas definidos como prioritários representou, na média entre os 25 programas, 90,82% da despesa autorizada.

O relatório técnico sugere ciência ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pelas Secretarias de Estado da Fazenda (Sefaz) e de Economia e Planejamento (SEP), da ocorrência registrada nesta subseção, como forma de ALERTA, quanto à necessidade de observar o art. 165, § 2º da Constituição da República, considerando que o exercício foi encerrado com superávit financeiro, mas que nem todos os programas prioritários foram executados.





Diante disso, **acolho integralmente o ALERTA** recomendado, pelos próprios fundamentos delineados no item **3.1.2 da ITC 2230/2024-9**, que seguirá no capítulo III deste voto (parte dispositiva).

Por seu turno, a **LOA, Lei Estadual 11.767/2022**, para o exercício financeiro de 2023 estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 23,6 bilhões, sendo R\$ 22,5 bilhões dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 1,1 bilhão do Orçamento de Investimento.

### **Gestão orçamentária**

No que diz respeito às **receitas**, a LOA, para o exercício financeiro de 2023, inicialmente, estimou a receita em R\$ 22.507.308.118,00, compreendendo o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social.

A previsão inicial foi alterada, adicionando-se o montante de R\$ 1.708.729.300,50, resultando em uma receita atualizada de R\$ 24.216.037.418,50.

A receita total, realizada em 2023, alcançou o montante de R\$ 25.896.341.219,57, representando 106,94% da previsão atualizada. As receitas correntes arrecadadas totalizaram R\$ 24.093.158.389,04, correspondendo ao percentual de 105,56% da previsão atualizada. As receitas de capital totalizaram R\$ 1.803.182.830,53, com percentual de realização de 129,47% da previsão atualizada.

Quanto às **despesas**, a LOA, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), inicialmente, fixou a despesa em R\$ 22.507.308.118,00, incluindo a Reserva do RPPS no valor de R\$ 1.127.050.000,00 e a Reserva de Contingência no valor de R\$ 462.434.368,00.

Conforme o Balanço Orçamentário, as alterações orçamentárias elevaram as despesas autorizadas para R\$ 28.562.012.589,81, representando um aumento de 26,90%, no valor de R\$ 6.054.704.471,81, sendo R\$ 6.025.282.471,81 de créditos suplementares e R\$ 29.422.000,00 de créditos especiais.



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

Em relação à **execução das despesas**, em atenção ao art. 167, inciso II da Constituição Federal, observou-se que a despesa executada alcançou o montante de R\$ 25.098.719.258,87, representando 91,48% da dotação atualizada (excluída a Reserva do RPPS).

Com base nos dados apresentados, verificou-se que as despesas correntes obtiveram a execução de 95,60% (R\$ 19.361.331.270,41) das despesas autorizadas, enquanto as despesas de capital atingiram o percentual de execução de 80,78% distribuídos nas seguintes contas: investimentos no valor de R\$ 4.218.697.944,46, inversões financeiras no montante de R\$ 1.078.118.391,25 e amortização da dívida cifra de R\$ 345.036.989,92.

Das despesas distribuídas pelas Funções de Governo destacam-se aquelas com maior percentual de execução no exercício de 2023: Saúde com 18,14%, Previdência Social com 17,18%, Educação com 12,93%, Segurança Pública com 9,13%, Encargos Especiais com 8,89%, Transportes com 8,19% e Judiciária com 5,57%.

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

Sobre a **utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural**, consultando-se a despesa empenhada e a liquidada, na fonte de recursos pertinente à compensação pela exploração financeira pelo resultado da exploração de petróleo e gás natural, constata-se que não há evidências de que essa fonte de recursos tenha custeado despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989.



Das despesas empenhadas no exercício utilizando a fonte de recursos de *royalties* destacam-se aqueles elementos de despesa com maior percentual de execução: Obras e Instalações com 36,0%, Auxílios com 17,5%, Principal da dívida contratual resgatado 14,8%, Juros sobre a dívida por contrato 12,5%, Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica 7%, Equipamento e material permanente 4,6%.

Quanto às **contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**, considerando-se a data de vencimento das obrigações, conclui-se pelo atendimento à legislação pertinente. Ficou demonstrado que os valores foram empenhados, liquidados e pagos, a título de obrigações previdenciárias (contribuição patronal) devidas, bem como os valores retidos dos servidores e recolhidos para a autarquia federal.

No que concerne à **gestão orçamentária dos precatórios**, não há irregularidades dignas de nota pertinente aos precatórios. Verificou-se que o ente empenhou e inscreveu, no passivo, valores pertinentes a decisões judiciais (precatórios), em consonância com o informado na relação consolidada dos precatórios judiciais pagos, baixados e inscritos no exercício.

Observou-se que houve previsão na LDO e inclusão na LOA, de dotação necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até dois de abril, na forma do artigo 100 da Constituição da República de 1988. A dotação inicial foi de R\$ 118.379.719,00, alterada, durante o exercício, para R\$ 58.338.481,70, tendo sido empenhados, no exercício, R\$ 33.826.093,87.

Acerca do **resultado orçamentário**, as receitas orçamentárias do Estado realizadas no exercício de 2023 somaram R\$ 25,9 bilhões e as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 25,1 bilhões, sendo observado superávit na execução orçamentária no valor de R\$ 797,62 milhões.

Note-se que do superávit orçamentário consolidado, de R\$ 797.621.960,70, o valor de R\$ 677.864.374,54 é pertinente ao Fundo Previdenciário, do Regime



Próprio de Previdência Social (RPPS). Caso o resultado do Fundo fosse deduzido, o resultado orçamentário consolidado do Estado diminuiria para o montante de R\$ 119.757.586,16.

No que tange ao **orçamento de investimento**, que registra os investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, no exercício de 2023, a LOA fixou R\$ 1.090.661.729,00, sendo que foram abertos créditos adicionais durante o exercício no montante de R\$ 196.435.101,58, alterando a dotação inicialmente aprovada para R\$ 1.217.096.830,58. A abertura de créditos adicionais estava prevista no art. 7º da LOA, no montante de R\$ 327.198.519,00; portanto, respeitado o limite legal.

As empresas estatais investiram R\$ 956.125.022,07, tendo a Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN a maior execução, no valor de R\$ 841.819.748,78 na função saneamento. Quantia esta que correspondeu a 65,40% do valor de investimento orçado total atualizado.

### **Gestão financeira**

Ao final do exercício financeiro de 2023, de acordo com os demonstrativos contábeis, o saldo da rubrica caixa e equivalentes de caixa totalizou R\$ 9.529.546.840,69, o que representa, em valores nominais, um acréscimo de 4,50% em relação ao exercício anterior. Em contrapartida, o saldo da dívida flutuante perfaz R\$ 2.706.069.418,35 e, em valores nominais, é 1,35% menor do que o saldo do exercício anterior.

A movimentação dos restos a pagar, no exercício, evidenciou uma inscrição de R\$ 1.994.098.349,19, valor este 2,60% menor, quando comparado ao exercício anterior (em valores nominais). Por sua vez, a geração líquida de caixa e equivalentes de caixa apresentou-se positiva em 2023 – R\$ 448.347.442,08.

Da análise do **resultado financeiro** evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, não há evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de



recursos ou na totalidade. Cabe registrar que, do total de R\$ 13.751.666.099,70 de superávit financeiro apurado, no exercício de 2023, o montante de R\$ 6.584.199.973,23 é relativo ao resultado da Previdência (fontes de recursos 800, 801, 802 e 803).

Sobre a **ordem cronológica de pagamentos**, verificou-se que não há irregularidades dignas de nota. O Decreto 5545-R/2023 dispôs sobre normas e sobre procedimentos relativos à gestão de contratos administrativos no âmbito da Administração Pública estadual e a subseção II tratou do tema.

Em relação à **transferência de recursos aos Poderes**, observou-se que não há evidências do descumprimento das leis, considerando-se as dotações atualizadas, os valores recebidos e os valores devolvidos ao Poder Executivo pelos Poderes Judiciário e Legislativo, pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas e pela Defensoria Pública.

### **Gestão fiscal e limites constitucionais**

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

O Decreto Estadual 5.287-R, de 23 de janeiro de 2023, dispôs sobre a programação orçamentária e financeira, além de estabelecer o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2023, tendo como referência os valores fixados na Lei Estadual 11.767/2023.

É importante salientar que, a partir de 2023, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais 13ª edição (MDF), foi implementada uma nova metodologia para o cálculo dos Resultados Primário e Nominal, aprovada na 32ª Reunião da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF).

Destaca-se que, em virtude da mudança de metodologia, foi necessário o estabelecimento de uma regra transitória, aplicável ao exercício de 2023, para



os entes que elaboraram a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do exercício de 2023, com base na metodologia de 12ª edição do MDF.

Assim, os entes que elaboraram suas Leis de Diretrizes Orçamentárias, para 2023, com base na metodologia anterior, puderam avaliar o cumprimento das metas fiscais de 2023, com base na mesma metodologia utilizada para fixação das metas no Anexo de Metas Fiscais, visando a harmonização dos cálculos.

A verificação do **cumprimento das metas para os resultados primário e nominal** foi apresentada no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, publicado pelo Governo do Estado, em quadro constante das notas explicativas ao demonstrativo.

Dito isso, registra-se que o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi alterado pela Lei 12.000/2023, estabelecendo a meta fiscal de resultado primário e nominal deficitárias de R\$ 976.823.000,00 e R\$ 711.625.000,00, respectivamente, para o exercício financeiro de 2023. Apurou-se, todavia, um Resultado Primário deficitário de R\$ 468.685.147,17, suportado por créditos suplementares, no valor de R\$ 4.345.975.171,31 (fonte de recurso - superávit financeiro de exercícios anteriores), e um Resultado Nominal superavitário de R\$ 63.706.802,47.

Sobre o **mínimo constitucional em educação**, verifica-se o cumprimento da aplicação de 25,61% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212, caput, da Constituição Federal.

Com relação à **remuneração dos profissionais da educação básica**, avaliou-se, com base no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8 do RREO de janeiro a dezembro de 2023), publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/1/2024, e nas consultas ao Sigefes, que o Estado do Espírito Santo, no exercício em análise,





destinou 73,88% das receitas provenientes do Fundeb à remuneração dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício.

Verificou-se, ainda, a realização de **despesas no Fundeb**, no exercício de 2023, no montante de R\$ 1.717.142.730,71 (Fontes 540 e 543), o percentual equivalente a 98,55% das receitas do Fundeb, e ainda receitas a serem aplicadas no primeiro quadrimestre de 2024 no valor de R\$ 25.249.749,20, de percentual equivalente a 1,45%, cumprindo a aplicação mínima de 90% no exercício de 2023, conforme previsto no § 3º, do art. 25, da Lei 14.113/2020.

Relativamente à **aplicação mínima constitucional em saúde**, avaliou-se com base no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (Anexo 12 do RREO de janeiro a dezembro de 2023), publicado no Diário Oficial dos Poderes do Estado de 30/1/2024, e com consultas ao Sigefes, que o Estado do Espírito Santo, no exercício em análise, aplicou 17,19% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais e legais.

Quanto à **receita corrente líquida**, no encerramento do exercício de 2023, apurou-se a RCL do Estado do Espírito Santo no montante de R\$ 22.373.375.355,79, com um aumento nominal de R\$ 1.122.955.213,99, equivalente a 5,28% do valor apurado no exercício anterior (R\$ 21.250.420.141,80).

A **despesa total com pessoal do Poder Executivo** atingiu o montante de R\$ 8.540.463.514,25, equivalente a 38,29% 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. Já a consolidada do Ente atingiu o montante de R\$ 10.355.514.315,34, equivalente a 46,42% da RCL (ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal), cumprindo o limite legal de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.

O saldo das **operações de crédito** alcançou no encerramento do exercício de 2023 o montante de R\$ 531.031.718,84, equivalentes a 2,38% 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.

Constatou-se o comprometimento anual com amortizações, com juros e com demais encargos da dívida consolidada no montante de R\$ 832.012.647,14, equivalente a 3,73% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 11,5% previsto no art. 7º, II, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

No exercício de 2023, não foram realizadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

Com relação à **garantia e contragarantia**, ficou demonstrada a concessão de garantias para operações de crédito no montante de R\$ 173.169.868,66, equivalentes a 0,78% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal de 22% previsto no art. 40, caput, da LRF e no art. 9º, caput, da Resolução 43/2001 do Senado Federal.

A **dívida consolidada líquida** foi negativa na ordem de R\$ 1.482.685.202,11 (após as deduções das disponibilidades de caixa e demais haveres financeiros), equivalente a -6,64% 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.

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

Do ponto de vista estritamente fiscal (**disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar**), constatou-se que o Poder Executivo e o Ente possuem liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF.



No que concerne à **transparência na gestão**, constatou-se a divulgação dos seguintes instrumentos de transparência da gestão fiscal, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos plurianuais 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027, as leis orçamentárias anuais de 2020 a 2024, as leis de diretrizes orçamentárias de 2020 a 2024, as prestações de contas anuais e os respectivos pareceres prévios do TCE-ES de 2017 a 2022 e os RREOs e os RGFs de 2019 a 2023, cumprindo a determinação legal prevista no art. 48, caput, da LRF.

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

### **Renúncia de receitas**

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

De acordo com o relatório técnico, as normas estaduais identificadas que tratam de renúncia de receitas (Leis Estaduais nº 11.813/2023, 11.863/2023, 11.994/2023, 11.996/2024, 11.997/2023) atenderam ao disposto no art. 150, § 6º, da CF (lei específica) regulando exclusivamente a matéria.

Por outro lado, dentre os encaminhamentos de novos projetos de lei propondo a instituição ou a ampliação de renúncia de receita, conclui-se que: (i) somente a LE 11.996/2023 não apresentou a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, descumprindo as exigências do art. 113 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e do art. 14 caput da LRF; (ii) as Leis



Estaduais 11.813/2013, 11.994/2023, 11.996/2023 e 11.997/2023 não atenderam ao disposto na LDO (compatibilidade), descumprindo as exigências do art. 14 caput da LRF; e (iii) as Leis Estaduais 11.813/2023 e 11.996/2023 não dispuseram sobre medidas de compensação previstas nos incisos I e II do art. 14 da LRF.

Nesse sentido, considerando a análise empreendida, o relatório técnico evidenciou a existência de não conformidades legais nos benefícios instituídos e/ou concedidos no exercício, falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e de orçamento para o exercício (LDO e LOA), falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência, decorrentes das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita.

E, por isso, sugeriu dar ciência ao chefe do Poder Executivo estadual e aos responsáveis pelas Secretarias de Economia e Planejamento (SEP) e Fazenda (Sefaz) das ocorrências registradas no tópico renúncia de receitas, como forma de ALERTA, para que se aperfeiçoe o planejamento das peças orçamentárias e regularize as condições apontadas.

Nesse sentido, **eu acolho integralmente os ALERTAS** recomendados, pelos próprios fundamentos delineados no item **3.5 da ITC 2230/2024-9**, que seguirão no capítulo III deste voto (parte dispositiva).

### **Gestão previdenciária**

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

No exercício de 2023, houve necessidade de complementação de insuficiência financeira do **Fundo Financeiro** com recursos do ente patrocinador, no montante de R\$ 2.233.145.746,21, representando o comprometimento de



9,98% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício de competência (R\$ 22.373.375.355,79).

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

Em 2023, o déficit projetado alcançou o total de R\$ 37.219.802.672,07, com redução de R\$ 1,8 bilhão (equivalente a 4,64%) em relação a 2022 (valores atualizados), tendo em vista a continuidade da política de redução da taxa de juros, que alcançou 4,66%.

As projeções atuariais do Fundo Financeiro, ou seja, receitas, despesas e resultados previdenciários, indicam um crescimento da despesa e do aporte até o ano de 2033. Após, há uma tendência de redução gradual na despesa e, conseqüentemente, do aporte ao Fundo operado em repartição simples.

Entre 2018 e 2023, a RCL aumentou 24,18% e o aporte reduziu 21,80%, em valores atualizados pelo IPCA. Verifica-se que o aporte tinha uma trajetória ascendente até 2019. Em 2020, houve redução no valor do aporte ao Fundo Financeiro, justificada pela saída dos militares, conforme definido pela Lei Complementar 943/2020. Em 2023, apurou-se decréscimo de 3,78% no aporte ao Fundo Financeiro, quando comparado ao valor do exercício anterior atualizado pelo IPCA.

Quanto ao **Fundo Previdenciário**, em 2023, as receitas somaram R\$ 761.864.400, ao passo que as despesas atingiram R\$ 84.000.025, ocasionando um resultado previdenciário na ordem de R\$ 677.864.375.

A rentabilidade dos investimentos alcançou 13,66% no ano; percentual superior em 3,87%, quando comparado à meta atuarial estabelecida para o exercício de 2023, em 9,79% (IPCA + 5,00%).



Sob a ótica das projeções trazidas na Avaliação Atuarial para o exercício de 2023, a execução da receita foi 13,39% maior do que o projetado pelo cálculo atuarial, enquanto a execução da despesa foi 31,48% menor. Dessa forma, o resultado previdenciário ficou distante do projetado (23,40% maior).

Como o Fundo Previdenciário é um fundo em capitalização, o resultado alcançado é um fator de confiança para a condução da política previdenciária, considerando que a elevação da receita com a rentabilidade da carteira de investimentos interfere no alcance da meta atuarial pretendida. Isso pode contribuir com a sustentabilidade desse fundo no longo prazo, visto que se projeta aumento das despesas pelos próximos 75 anos (2024 a 2098). Caso o cenário atual, de alcance da meta atuarial, seja mantido, o Fundo Previdenciário deve se manter superavitário.

O **Fundo de Proteção Social dos Militares**, de acordo com a Avaliação Atuarial do exercício financeiro de 2023, possui um déficit atuarial de R\$ 14 bilhões, que representa a necessidade de aporte com recursos do Tesouro, no longo prazo, a valor presente (0,5% maior, em valores atualizados, do que em 2022).

A obrigação quanto à cobertura da insuficiência financeira no pagamento dos benefícios do FPS foi de R\$ 973.354.281, em 2023, ocasionando necessidade de aporte de recursos do Tesouro da ordem de R\$ 982.791.036, principal fonte de financiamento do fundo.

Verifica-se que as receitas de contribuições previdenciárias (R\$ 211,1 milhões) são insuficientes para cobrir as despesas com benefícios (R\$ 1,1 bilhão) e com a taxa de administração (R\$ 13,6 milhões). Em comparação ao ano anterior, a insuficiência financeira aumentou 12,96% e a despesa com benefícios 12,51% (valores atualizados pelo IPCA), caracterizando tendência de aumento permanente.

Chama a atenção para o fato de que o resultado previdenciário negativo será crescente até o ano de 2084, assim como a necessidade de aporte,





prosseguida de leve estabilização do resultado negativo até o final deste século.

Ao retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção de instituir um novo regime de repartição simples, criado de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, equilibrado no curto e longo prazo, potencializando o risco para a gestão fiscal do Estado, o que motivou a instauração de Representação (proc. TC 3.700/2020-6), cuja decisão, proferida por meio do Acórdão TC-692/2023-9, recomendou ao chefe do Poder Executivo a adoção de medidas compensatórias em face da criação do Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS), tendo em vista a necessidade de criação de novas fontes de recursos para custeio do plano, em benefício da preservação do equilíbrio de curto e longo prazo das contas públicas.

Essa matéria demanda muita atenção dos Tribunais de Contas da União (TCU) e dos Estados. O ministro do TCU Jorge Oliveira, relator das contas atinentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, fez um alerta contundente sobre o mesmo tema quando aquela Corte emitiu parecer prévio pela aprovação com ressalvas.

Do voto do ministro, acerca do capítulo de Regimes de Previdência Pública e o Sistema de Proteção Social dos Militares, eu destaco o seguinte:

[...]

“Não há como deixar de considerar que a participação dos gastos com os regimes previdenciários e com o sistema de proteção social dos militares ainda supera mais da metade das despesas primárias do governo central, situação desconfortável em face da tendência de se manter o achatamento dos demais dispêndios públicos, com prejuízo para o desenvolvimento de outras políticas governamentais, ante as restrições impostas pelas regras fiscais necessárias para garantir a sustentabilidade do endividamento público.

Nesse sentido, a análise dos dados fiscais desde 2013 revela que caso não existisse déficit previdenciário, o governo central teria alcançado vultosos superávits primários ao longo de todo o período.

O panorama futuro merece atenção, haja vista que, pelas projeções do anexo de metas fiscais das leis de diretrizes orçamentárias, espera-se, com fundamento nas dinâmicas demográficas – de aumento da expectativa de vida e baixa taxa de fecundidade –, que



os gastos previdenciários continuem a responder por cerca de 50% da despesa primária da União nos próximos anos, com propensão para seu acréscimo tendo o salário-mínimo como parâmetro básico dos benefícios.

Decerto, diante de circunstâncias apontadas nestas contas, como o caráter assistencialista da previdência rural e a necessidade de diminuição das “filas” de pedidos de benefícios pendentes de análise, como destacou o Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU Plenário, “o assunto previdência será, por anos, por décadas, objeto de discussão e debates na busca de sua sustentabilidade financeira em equilíbrio com a proteção aos beneficiários”.

[...]

Segundo o ministro, o panorama merece atenção, visto que as projeções do anexo de metas fiscais das LDOs federais preveem que os gastos previdenciários continuem a responder por cerca de 50% da despesa primária da União nos próximos anos.

Sobre a apreciação das contas, relativas ao exercício de 2023, de responsabilidade do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, mais uma vez o TCU fez uma forte advertência quando emitiu parecer prévio pela aprovação com ressalvas. Nesse caso, a relatoria foi do ministro Vital do Rêgo, segue a parte que destaquei do voto:

[...]

50. Como de costume, nenhum dos sistemas previdenciários tem sido capaz de prover a cobertura dos respectivos benefícios, mas desponta, nesse aspecto, o Sistema de Proteção dos Militares, cuja relação entre receitas e despesas, em 2023, foi de apenas 15,5% (R\$ 9,1 bilhões para R\$ 58,8 bilhões), acarretando o déficit de R\$ 49,7 bilhões, mesmo com o ajuste das contribuições definido pela Lei 13.954/2019, que ainda deverá surtir maiores efeitos futuramente. No caso do Regime Próprio dos Servidores Civis, a relação de cobertura foi de 41,7%.

[...]

O TCE-ES vem atuando na mesma direção do TCU, pois está ciente de que o equilíbrio da previdência será um desafio nas próximas décadas e por isso tem priorizado há tempo o controle dos regimes próprios de previdência do Estado



e dos municípios. Exemplo disso foi o Parecer Prévio 52/2018, de minha relatoria, sobre as Contas do Governador do exercício de 2017:

[...]

O Relatório Técnico 00116/2018-8 apresenta fatos que me permitiram chegar a três conclusões centrais sobre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Servidores do Estado do Espírito Santo (RPPS): (i) o Fundo Financeiro tem um rombo gigantesco; (ii) um crescimento explosivo e (iii) uma trajetória pouco previsível.

O rombo é gigantesco porque já consome 16,52% da RCL, no mesmo passo com o estado de Santa Catarina e atrás do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O crescimento é explosivo porque saiu de 8,05% em 2005 para 16,52% da RCL em 2017. Os instrumentos de controle não conseguiram prever, nem de perto, o tamanho do problema.

No Estado do Espírito Santo há praticamente um ativo para cada aposentado. Somando-se as pensões, que em 2017 totalizaram 6.554, essa relação passa para 0,89. Assim, há mais aposentados e pensionistas do que servidores ativos.

[...]

Outro ponto que obteve destaque no PP 52/2018 foi relacionado à imprecisão das previsões atuariais, havia um relevante descompasso quando comparado o déficit no Resultado Previdenciário Consolidado de 2017, no valor de R\$ 1.3 bilhão, com as estimativas, para o mesmo exercício, registradas nos Anexos de Metas Fiscais das LDOs ao longo dos anos anteriores. Os equívocos nas previsões eram elevadamente expressivos.

Diante disso, este Tribunal atuou com vistas a conferir maior governança para o sistema de previdência e maior previsibilidade para as projeções atuariais. Desde a criação de setor especializado em análise previdenciária em 2016, por mais de um exercício, foi observada a falta de uma estrutura administrativa específica no IPAJM para cuidar das questões atuariais (2016, 2018 e 2019). A necessidade de projeções de receitas e de despesas previdenciárias mais precisas também foi destacada em mais de uma oportunidade (2016, 2017, 2018 e 2020).

O TCEES também agiu para melhorar os instrumentos de planejamento e gestão previdenciários do Estado visando: (i) a realização de projeções



atuariais individualizadas por Poder e órgãos autônomos; (ii) a efetivação do cálculo do passivo dos benefícios concedidos a título de aposentadorias complementares e de pensões especiais, a cargo do Poder Executivo, para melhor dimensionamento do passivo; e (iii) a criação de normas e de procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios.

Vale ressaltar que, no âmbito estadual os aportes ao Fundo Financeiro e ao FPS comprometeram, em 2023, 14,37% da RCL do Estado; percentual que, em 2022, foi de 14,36%. Essa pequena variação deve-se ao crescimento de 5,36% nos aportes e 5,28% na RCL, quando comparados os referidos exercícios financeiros.

Diante do exposto, recomendo ao chefe do Poder Executivo Estadual e aos atuais responsáveis pelo IPAJM, pela SEP, e pela Sefaz, para que avaliem a criação do Fundo para Oscilação de Riscos, aplicável ao Fundo Financeiro e ao Fundo de Proteção Social dos Militares, a fim de manter o nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir a sua solvência, considerando que, embora sua criação seja facultativa, esse fundo representa uma importante alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido no contexto da política de previdência, que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e estimativas que aumentam os riscos do sistema pela imprevisibilidade, justificando a importância da criação desse fundo por parte do Estado (subseções 3.6.2.1 e 3.8 da ITC 2230/2024-9).

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

A sustentabilidade fiscal tem que ser um compromisso permanente (presente e futuro) que garanta finanças públicas equilibradas (receitas e despesas). Qualquer risco e/ou ameaça à sustentabilidade fiscal deve ser identificado, mapeado e enfrentado antecipadamente. A probabilidade de ocorrência de um risco e/ou o seu impacto na ação governamental enseja uma atuação do TCEES.



Nesse sentido, a análise técnica traz como riscos e ameaças ao equilíbrio das contas públicas o preço do barril de petróleo e de outras commodities, o desempenho do PIB, a legislação dos royalties (ADI 4917), o precatório da trimestralidade, o Fundo de Proteção Social dos Militares (FPS), a reforma tributária e o resultado primário negativo de 2023, após anos de superávit.

O **preço do barril de petróleo** é uma variável extremamente volátil, instável num mercado internacional sujeito a diversas intempéries, com grande perda no peso na arrecadação do Estado (de 8,9% da receita arrecadada em 2022 para 4,7% em 2023) e na RCL (de 10,1% em 2022 para 5,5% em 2023), não devendo servir de lastro para a realização de despesas permanentes.

Atualmente, há a tentativa de acordo entre os estados no litígio da **ADI 4917 (Legislação dos royalties)**, medida proposta pela presidência do STF. A definição pela Suprema Corte sobre a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 12.734/2012, que introduziu mudanças significativas na redistribuição das participações governamentais (royalties e participações especiais), pode gerar perdas pretéritas ao Estado do Espírito Santo (R\$ 3,71 bilhões) e aos municípios capixabas (R\$ 4,90 bilhões) no montante total de R\$ 8,61 bilhões, referente aos anos de 2013-2019, perdas futuras ao Estado do Espírito Santo (R\$ 4,85 bilhões) e aos municípios capixabas (R\$ 5 bilhões) no montante total de R\$ 9,85 bilhões, relativas aos anos de 2020-2025 (valores reais, a preços de 2019).

No tocante ao **Fundo de Proteção Social dos Militares**, ao retirar os militares do ES-Previdência, o Estado fez opção de instituir um novo regime de repartição simples, operado de forma perene, em contrapartida a um regime de capitalização, que seria equilibrado no curto e no longo prazo, o que representa uma ação com potencial risco para a gestão fiscal do Estado.

O **Fundo de oscilação de risco no Fundo Financeiro**, embora sua criação seja facultativa, representa uma importante alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido no contexto da política de previdência, que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e de



estimativas que aumentam os riscos do sistema pela imprevisibilidade, justificando a importância da criação desse fundo por parte do Estado.

Sobre **reforma tributária**, segundo a análise desenvolvida no Apêndice 104/2024-1 (peça 78), o Estado do Espírito Santo é um dos entes estaduais que mais perdem. Ao deslocar a cobrança do tributo da origem (produção) para o destino (consumo), a reforma quebra um rol de políticas públicas capixabas, estrategicamente elaboradas, ao longo de anos, com a concessão de benefícios fiscais para atrair e para reter empresas e produção. Junta-se a isso o fato de o Estado ser eminentemente produtor, com baixa densidade demográfica e com mercado consumidor reduzido.

Quanto ao **resultado primário negativo**, em 2023, de R\$ 468.685.147,17, suportado por créditos suplementares no valor de R\$ 4.345.975.171,31 (fonte de recurso - superávit financeiro de exercícios anteriores), após 8 anos de resultados superavitários, a análise desenvolvida pela auditoria, no Apêndice 104/2024-1 (peça 78), trouxe os seguintes ensinamentos da literatura e de especialistas sobre finanças públicas: déficit, por si só, não representa ilegalidade; não existe, necessariamente, problema em gastar mais do que se arrecada, havendo condições para se endividar; na LRF não há previsão de sanções para o caso de não cumprimento da meta fixada na LDO; a LRF obriga a que se divulgue meta fiscal e não, necessariamente, meta de superávit; nem sempre é melhor definir metas de superávit primário elevadas, pois isso pode, em determinadas situações, significar que o governante está retirando da sociedade, sob forma de tributação, valores superiores à necessidade, não gerando retorno por meio de contraprestação em bens e serviços; o montante da meta fiscal depende de como o governante deseja conduzir a política fiscal, sempre em busca de que seja sustentável; somente há obrigatoriedade de se definir meta de superávit, quando extrapolado o limite da dívida; um resultado primário negativo não quer dizer muita coisa, pois o negativo pode significar a utilização de saldos dos exercícios anteriores (superávit financeiro, por exemplo) para abertura de créditos adicionais como



fonte para despesas primárias; e a sustentabilidade de uma dívida leva em conta sua trajetória.

A análise desenvolvida no Apêndice 104/2024-1 (peça 78) identificou o uso expressivo de recursos de exercícios anteriores (superávit financeiro), que não são receitas do exercício de 2023, para fazer frente a despesas primárias de 2023, especialmente, investimentos, o que distorce o sentido do resultado primário negativo.

O exame também levou em conta outros indicadores: resultado nominal (R\$ 178.707.989,07) maior que o primário (-R\$ 468.685.147,17); resultado orçamentário superavitário (R\$ 797.621.960,70); dívida consolidada líquida negativa (-6,64%); aumento da disponibilidade de caixa; trajetória descendente das dívidas bruta e líquida em relação à receita corrente líquida; novamente, nota A na Capag (12 anos seguidos); relação “despesa corrente x receita corrente” favorável (80,05%); e Indicador de Vulnerabilidade Fiscal para o Estado com baixa vulnerabilidade entre os anos 2020 e 2023.

Pode-se afirmar, portanto, que a situação fiscal do Estado é estável. Contudo, no que concerne à tendência dos resultados, o Estado não deve aumentar o patamar das despesas com base em receitas não recorrentes.

Enfatiza-se a necessidade de aperfeiçoamento do Anexo de Riscos Fiscais, para que contemple adequadamente os principais riscos e para que exponha, com clareza e realismo, as medidas que serão adotadas, caso o risco venha a se materializar.

Por todo o exposto, eu **acolho integralmente os ALERTAS** recomendados, pelos próprios fundamentos delineados no **item 3.8 da ITC 2230/2024-9** (Anexo I), que seguirão no capítulo III deste voto (parte dispositiva).

### **Opinião sobre a execução dos orçamentos**

Apesar dos achados e dos registros de oportunidades de melhoria, inclusive com o encaminhamento de propostas de recomendações e de ciências, no





geral, o que se observa é que o Estado se enquadrou nos parâmetros fiscais, principalmente, nos quesitos de formalidades, limites e metas. Atendeu aos limites constitucionais da saúde, da educação, da “regra de ouro”, e, do ponto de vista estritamente fiscal, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

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

Desse modo, para efeito de fundamentação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual, referentes ao exercício de 2023, a peça técnica conclusiva propõe emitir opinião sem ressalvas sobre a execução dos orçamentos.

#### **II.4 BALANÇO GERAL DO ESTADO**

(Título 4 da ITC 2230/2024-9)

A Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), como órgão central de contabilidade do Estado, é responsável pela elaboração e pela adequada apresentação das Demonstrações Contábeis consolidadas do Estado, comumente conhecidas como Balanço Geral do Estado – BGE. Essas demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Espírito Santo e apresentam a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sendo compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, e por suas respectivas Notas Explicativas.

#### **Relatório de auditoria sobre elementos específicos do BGE de 2023**



Com base nos procedimentos realizados e nas evidências obtidas, a equipe de auditoria concluiu que os elementos das demonstrações foram apresentados adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, em 31 de dezembro de 2023, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), com observância às orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Ed., à Lei 4.320/64 e às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Exceto pelos efeitos de dois achados que deram base para a opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo. O primeiro diz respeito à “Superavaliação do Ativo Imobilizado no valor de R\$ 357,70 milhões em decorrência da ausência de baixa de bens cedidos a terceiros”. Nele a auditoria analisou bens imóveis cedidos a terceiros, por meio de contratos de Concessão de Uso, e identificou que ainda são mantidos como ativo imobilizado, que não estão mais sob o controle e não representam potencial de serviços ou benefícios econômicos para o Estado. Estes bens, em relação ao Estado, deixaram de se enquadrar na definição de ativo, sendo necessário o seu desreconhecimento do imobilizado e ou seu registro contábil realizado nas seguintes contas de controle: 7.9.1.2.9.01.01 (D) – Imóveis de Uso Especial em Poder de Terceiros e 8.9.1.2.9.01.01 (C) – Imóveis de Uso Especial em Poder de Terceiros.

Assiste razão ao corpo técnico quanto a ausência da baixa de bens cedidos a terceiros no valor de R\$ 357,70 milhões, pois o fato modifica a situação patrimonial e influencia diretamente no Patrimônio Líquido, que deverá ser reduzido no mesmo valor.

Entretanto, a própria equipe de auditoria destacou que a materialidade global só restaria relevante a partir de R\$ 935.700.449,12. Esse parâmetro determina o valor mínimo para que as distorções detectadas fossem consideradas na emissão de opinião com ressalva sobre as Demonstrações Contábeis e o limite



para que essas distorções não corrigidas fossem consideradas relevantes, mas não generalizadas.

Logo, conclui-se que o valor de R\$ 357,70 milhões está abaixo do limite da materialidade global, por isso, não acolho a ressalva proposta pela unidade técnica.

E o segundo achado trata da “distorção de classificação de no mínimo R\$ 2,29 bilhões nas contas de bens imóveis em decorrência da não reclassificação de obras já concluídas”. A auditoria, por meio de amostra aleatória, identificou a existência de bens imóveis, no montante de R\$ 2,29 bilhões, classificados em “Obras em Andamento” (contas 123210601, 123210602, 123210603 e 123210605) cujas construções já se acham finalizadas, bem como custos de obras concluídas não rateados entre os bens imóveis, quando deveriam ter sido reconhecidos, em algumas dessas classes, em suas respectivas contas contábeis (contas 123210100, 123210200, 123210400 e 123210500).

Segundo a auditoria, essa inconformidade gera distorção na representação contábil do imobilizado e, conseqüentemente o não reconhecimento da depreciação, uma vez que essa alocação de valor só se inicia quando o ativo esteja disponível para uso, caso dos bens imóveis, cujas construções já se achem finalizadas.

A divergência encontrada pela área técnica trata da conta “obras em andamento”, cujos ativos foram concluídos e, por consequência, deveriam estar na conta “bens imóveis”. O fato é que as duas contas são do mesmo grupo de classificação contábil, e a transferência dos valores de uma conta para outra provocaria apenas uma mutação, sem modificar a situação patrimonial do Estado, mantendo-se inalterado o Patrimônio Líquido. Nesse sentido, não havendo reflexo no patrimônio líquido do exercício em análise (2023), retiro a “ressalva” sugerida na peça conclusiva.

Quanto aos “**Precatórios da Trimestralidade**”, o corpo técnico sugere dar ciência ao Governador quanto à divergência entre os valores contabilizados na



conta “Provisões para Riscos Trabalhistas a Longo Prazo” e os apresentados nas petições de três entidades de classe (Associação dos Procuradores do Estado do Espírito Santo, Associação Recreativa dos Sargentos e Subtenentes da Polícia Militar e Bombeiros Militares do Estado e Sindicato e Servidores Públicos do Estado). Essa ciência teria a forma de Alerta para o exercício de 2024, de acordo com a NBC TSP 03, para que o Estado avalie a possibilidade de evidenciação das diferenças apresentadas nos recálculos peticionados em conta de controle como passivo contingente, acompanhada da devida divulgação em nota explicativa, visando exclusivamente proporcionar maior transparência.

De acordo com a NBC TSP 03 o passivo contingente é

uma obrigação possível que resulta de eventos passados, e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos, não completamente sob o controle da entidade.

No caso, os “Precatórios da Trimestralidade” já estão reconhecidos no passivo do Estado na conta “Provisões para Riscos Trabalhistas a Longo Prazo”. Assim, resta saber se será necessária a inclusão, em notas explicativas em conta de controle, do valor divergente apontado nas petições, cuja análise ainda não foi feita pela Procuradoria Geral do Estado, conforme afirmado na ITC. Examinando essa sugestão, opto pelo não acolhimento, pelas razões que passo a expor.

Na ótica das finanças públicas, os graves vícios nos cálculos dos “Precatórios da Trimestralidade” (trinta precatórios) dizem respeito ao mais relevante debate jurídico da atualidade no Espírito Santo, visto que representam uma ameaça letal ao equilíbrio das contas públicas estaduais nas próximas décadas e, por consequência, um prenúncio de dolorosa crise econômica e social.

Tais precatórios – oriundos de uma lei inconstitucional, segundo recentes julgados do STF, por se tratar de norma que concedeu reajuste automático aos servidores públicos –, se não tiverem extirpado definitivamente os vícios



insanáveis da metodologia de cálculo dos valores em questão, provocarão, sem rodeios, a “falência” do Espírito Santo, atualmente um dos estados mais sólidos do Brasil do ponto de vista fiscal.

Em outras palavras, um pequeno grupo pode enriquecer indevidamente à custa do sofrimento de milhões de capixabas, que, por muitas décadas, padecerão com serviços públicos precários nas áreas de saúde, educação, segurança e assistência social, para ficar apenas em alguns exemplos. Pois a responsabilidade social de um estado depende fundamentalmente de sua solidez fiscal.

Nesse sentido, verifico claramente que os valores apontados pelos referidos órgãos de classe violaram frontalmente a correta metodologia de cálculo elaborada por esta Corte de Contas. Em 2015, o TCE-ES realizou Termo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) e com a Procuradoria Geral do Estado para estabelecer fórmula de cálculo para os precatórios da trimestralidade. Essa metodologia – elaborada a partir do trabalho diligente e imparcial dos auditores de controle externo desta Corte – apontou os parâmetros, índices e limites temporais para apuração das diferenças ocasionadas pelo reajuste trimestral da inflação e suas repercussões na remuneração, tendo sido aprovada pelo TJES.

Ainda assim, o minucioso trabalho do corpo técnico desta Corte na elaboração de uma fórmula de cálculo que visa reparar as gravíssimas distorções encontradas nas correções dos precatórios foi completamente ignorado nas petições em discussão. O desprezo pela aplicação do correto método de correção deu asas ao surgimento de valores absurdamente inflados e irreais.

A título de exemplo, é importante destacar trecho do voto do Desembargador Pedro Valls Feu Rosa na Ação Declaratória 100080002411 (Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo)<sup>2</sup> proferido em 2012, na qual, de maneira

---

<sup>2</sup> [https://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta\\_12\\_instancias/descricao\\_proces.cfm](https://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_12_instancias/descricao_proces.cfm)



contundente, ele ressalta que apenas um servidor ganharia no precatório da trimestralidade o correspondente a 67 anos de seu salário:

[...]

Mas cabe-nos, aqui e agora, iniciar a solução do problema. Explico: calculadora de bolso na mão, peguei o caso de um Agente de Serviços Básicos cujo salário estaria, hoje, por volta de R\$ 1,8 mil. Acreditem: este servidor é credor de R\$ 1.166.823,40. Fiz algumas contas. Este valor corresponde ao salário de 648 meses. Isto dá uns 54 anos de trabalho ininterrupto.

É difícil entender como é possível um servidor ter direito a receber o equivalente ao salário de 54 anos de serviço por conta de uma diferença – sim, uma mera diferença – relativa a prosaicos três meses!

Encontrei outro caso pior ainda: o de um servidor que, em valores de hoje, ganharia também cerca de R\$ 1.8 mil. E lá está ele, credor de inimagináveis R\$ 1.458.827,58. Isto equivale a 810 meses de trabalho, ou uns 67 anos. Não dá mesmo para entender: este precatório é fruto de uma diferença salarial referente a apenas três meses. E daí nasce um crédito equivalente a 67 anos de salário “cheio”?

É este, e perdoem-me a sinceridade rude, o grande problema: os valores claramente inchados, cristalinamente incorretos e irrealis, tornaram a dívida impagável. E daí toda a confusão que temos tentado definir.

Se os valores fossem os reais, os corretos, sem dúvida alguma esta dívida seria “pagável”. Restaria facilitado o diálogo – este mesmo diálogo que tem possibilitado o quitar de tantos precatórios pelo Poder Executivo, aqui dentro deste mesmo Tribunal de Justiça.

Se os valores fossem justos, aberto estaria o caminho para a conciliação franca e produtiva. Aliviado ficaria o Poder Executivo, e minorado o sofrimento de tantos credores que literalmente passam fome em uma velhice amarga – sim, apesar de alguns dos credores gozarem de boa situação financeira, a maioria é pobre.

Nessa medida, está mais do que claro que os cálculos apresentados possuem erro material na sua elaboração, notadamente, no que tange ao termo inicial de incidência dos juros moratórios, bem como ao índice aplicável.

[...]

Este voto está inserido no Pedido de Providências nº 0006398-60.2018.2.00.0000 no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sob o ID 3266213, onde se busca uma solução para a questão dos precatórios da trimestralidade.



Some-se a isso o fato de que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu diversas decisões relativizando a coisa julgada e desconstituindo precatórios da trimestralidade (por exemplo, REs 1.370.312, 1.383.608, 1.339.777, 1.381.479, 1.401.584, 1.339.781). Nessas decisões, o STF vem reconhecendo a flagrante inconstitucionalidade da lei e das decisões que embasaram os referidos precatórios, de modo que o trânsito em julgado – e consequentemente os pagamentos dele decorrentes – não pode prevalecer. A respeito da posição da Suprema Corte, confira-se excerto do voto-vogal do Ministro Gilmar Mendes no RE 1366005 AgR / ES:

Primeiro, porque o que está em jogo é a constitucionalidade da coisa julgada formada com base na Lei Estadual 3.935/1987 capixaba, tida como inconstitucional por esta Corte, em diversos precedentes.

Segundo, porquanto verifica-se burla à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ao alterar-se uma das leis estaduais questionadas, durante o julgamento de controle concentrado de constitucionalidade, no afã de contornar a decisão fixada na medida cautelar na Representação por Inconstitucionalidade (art. 114, I, “I”, da CF/1969).

[...]

Está claro que a intenção da edição da Lei n. 3.935/1987 foi contornar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, ainda que não diretamente por meio da Rep. 1447.

Todavia, registre-se que permitir essa brula é enfraquecer a eficácia vinculante das ações de controle concentrado desta Corte e o papel do exercício da jurisdição constitucional, que não pode ser tolerado ou sequer suplantado por qualquer outra decisão judicial, ainda que transitada em julgado.

Não custa relembrar que o reajuste com base no IPC (índice de correção monetária nacional) era taxativa e reiteradamente reconhecido como inconstitucional pelo Supremo Tribunal em diversas oportunidades, tal como consta no voto do relator no julgamento da ADI 285 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 29.6.1990: [...]

Pouco importa qual seria a periodicidade: mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral, anual etc. Era pacífico, em inúmeros precedentes, ser vedado o reajuste automático com base em índice de correção monetária federal, por descumprir a necessidade de reserva legal para fixação de vencimentos, pelo menos desde 1982 (Rp 1146 MC, Min. Cordeiro Guerra, Pleno, DJ 17.12.1982 e Rp 1144 MC, rel. Min. Aldir Passarinho, Pleno, DJ 22.4.1983)

Qualquer resposta jurisdicional que permita transitar em julgado decisão em confronto com esse posicionamento pacífico, não merece ter a cobertura da eficácia preclusiva da coisa julgada, ainda que, à





época do trânsito em julgado, inexistisse qualquer norma processual nesse sentido (somente ocorrendo em 2001, com a introdução do art. 741, parágrafo único, do CPC/73, pela MP 2.180-35, de 2001).

[...]

## 2) Mérito do Recurso Extraordinário

Quanto à matéria de fundo, tem-se que a coisa julgada formada nos autos do diverge frontalmente do posicionamento desta Corte, consubstanciado há décadas e sacramentado na súmula 681, além da súmula vinculante 42, ambas do STF, conforme registrado acima.

Nesse ponto, a discussão dos autos merece um registro: não estamos simplesmente diante da chamada coisa julgada baseada em norma ou interpretação declarada constitucional ou inconstitucional pela Suprema Corte, mas, sim, diante da denominada “coisa julgada inconstitucional” (pronunciamento jurisdicional em desacordo com expressa disposição constitucional), por ferir frontal e diretamente a Constituição. Trata-se de descon sideração (relativização) da coisa julgada material, por clara desrespeito à norma constitucional que consagra o exercício da jurisdição constitucional por esta Corte, tal como assenta a seguinte doutrina:

[...]

Não se pode admitir que um juiz ou Tribunal tenha o poder de negar vigência à norma constitucional, a qual expressamente veda a revisão remuneratória sem previsão específica em lei, sendo manifestamente inconstitucional vinculação automática a índice de correção monetária, sob pena de ofensa à força normativa da Constituição.

Sendo assim, em decorrência da previsão constitucional expressa de necessidade de reserva legal e da impossibilidade de vinculação de índice de correção monetária nacional, é inexecutável (por inconstitucionalidade flagrante) qualquer decisão judicial transitada em julgado que assente em contrariedade a esse posicionamento.

Por todos esses motivos, entendo indevida a inclusão, ainda que meramente em notas explicativas, dos valores apontados por associações e por sindicatos em contas de controle como passivo contingente. Por isso, deixo de acatar o item 9.3.9, da ITC 2230/2024.

## II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

(Título 5 da ITC 2230/2024-9)

Estruturada em seções, a ITC 2230/2024-9 (peça 82), baseada no Relatório Técnico 58/2024-3 (peça 71), apresentou análise circunstanciada sobre



resultado da atuação governamental nas políticas públicas de saúde, de educação, de segurança e de assistência social.

Em relação às **políticas públicas de saúde**, o Relatório Técnico avaliou os indicadores e as metas constantes nos seguintes instrumentos de planejamento: Plano de Desenvolvimento ES 2030 (PDES 2030), Planejamento Estratégico 2023-2026 (PE 2023-2026), Plano Plurianual 2020-2023 (PPA 2020-2023) e o Plano Estadual de Saúde 2020-2023 (PES 2020-2023).

Dos instrumentos acima, o PES 2020-2023 possui o conjunto mais amplo de indicadores (89) e de metas. O Apêndice 105/2024-4 (peça 79) aponta os resultados dos indicadores, conforme disposto no Relatório Anual de Gestão – RAG 2023 encaminhado pela Sesa. E no cômputo geral foram atingidas ou superadas o total de 30 metas e não foram atingidas o total de 59 metas.

No que diz respeito às **políticas públicas de educação**, passados 8 anos do início da execução do Plano Estadual de Educação pelo Estado, há metas já cumpridas e outras ainda distantes do alcance esperado.

O Plano Estadual de Educação (PEE), instituído pela Lei 10.382/2015, visa, por sua vez, cumprir as determinações previstas na Lei 13.005/2014, bem como as determinações do art. 179 da Constituição Federal de 1988. O PEE também estabelece 20 Metas e tem vigência prevista para o Decênio 2015-2025.

De forma geral, as metas relativas à universalização da educação infantil (Meta 1), do ensino fundamental (Meta 2), do atendimento para população de 6 a 14 anos (Meta 3) e da educação inclusiva (Meta 4), a meta relativa à educação em tempo integral (Meta 6) e a meta relativa à superação do analfabetismo (Meta 9) estão em estágio avançado de cumprimento ou já foram cumpridas.

No entanto, cabe ressaltar que os indicadores das Metas 1, 2 e 3 utilizam o Censo 2022, cujos resultados demonstraram redução na população de até 17 anos quando comparada às projeções populacionais, o que impactou positivamente no seu cumprimento.



Há, porém, metas em que o Estado ainda possui um longo caminho para alcance do objetivo estabelecido, arriscando o seu não cumprimento até o final do PEE.

Em relação à qualificação e à valorização dos professores da educação básica, apenas 10,6% dos professores da rede estadual possuem mestrado ou pós-graduação, percentual distante da meta de 90% prevista para 2025 (Meta 16); além disso, profissionais do magistério estadual com ensino médio receberam 37% a menos do que profissionais de outras áreas com a mesma formação; e os com nível superior, receberam 60% a menos (Meta 17).

Apesar de o Estado possuir plano de carreira para o magistério, somente 32% dos docentes da rede estadual ocupam cargo efetivo, ao contrário dos 90% estabelecido na meta, que previu atingir tal percentual até o 8º ano do PEE; outros 67% são contratados temporários (Meta 18 – estratégia 18.1). Já o investimento público em educação flutuou em 5% do PIB, distante da meta de 7% prevista para 2019 e metade da de 10% prevista para 2024 (Meta 20).

A partir das análises realizadas pela equipe de auditoria, apesar de avanços em metas importantes para a política pública de educação, ainda demandam atenção metas relativas à alfabetização das crianças, ao investimento público, à carreira do magistério e à qualificação e à valorização dos profissionais da educação básica, já que estão aquém do desejado, considerando a proximidade do término da execução do PEE.

Sobre **as políticas públicas de segurança**, as informações apresentadas indicam que as ações focalizadas do Programa Estado Presente têm contribuído para o sucesso da política de segurança, alcançando resultados positivos na redução de Mortes Violentas Intencionais, bem como na redução dos crimes contra o patrimônio em 2023, revertendo a trajetória de crescimento desde 2021.

No entanto, segundo a peça técnica, o Espírito Santo precisa buscar uma redução ainda mais robusta, que o permita chegar, pelo menos em um primeiro



momento, à taxa média do Brasil nos crimes de MVI. Deve-se alcançar, ainda, a redução dos CCP, os quais, a despeito da queda em 2023, vêm apresentando uma mudança na dinâmica dos crimes, pela migração dos criminosos para o cometimento de estelionatos, especialmente no ambiente virtual.

Evidentemente, esse resultado só será alcançado por meio da alocação eficiente de recursos públicos na área, em conjunto com ações intersetoriais, especialmente, por meio de políticas de educação, de assistência social, de emprego e de cultura.

Nesse contexto, é preciso destacar também o fato de os gastos em Segurança Pública serem, atualmente, inferiores ao período anterior à pandemia. As despesas liquidadas em segurança pública do exercício de 2019 a valores correntes foram de R\$ 2.252.475.765,05, sendo superior aos R\$ 2.075.917.489,53 gastos no exercício de 2023.

Sem incrementos no orçamento, as despesas com pessoal e custeio podem, com o tempo, estrangular os importantes investimentos em equipamentos, em modernização, em tecnologia da informação e em inteligência tão importantes para a melhoria dos indicadores de esclarecimento de crimes. Em 2023, inclusive, já se observou uma expressiva redução em relação ao ano anterior nos gastos dessa natureza.

Acerca das **políticas públicas de assistência social**, a partir das informações apresentadas, pode-se verificar que a maior parte dos gastos do Governo do Estado, na função Assistência Social em 2023, foram em repasses de recursos que são efetivamente aplicados pelos municípios.

Dentre as aplicações diretas, destacam-se os programas de transferência direta de renda Cartão Reconstrução e o Bolsa Capixaba. Aquele, já foi, em 2023, o principal programa de transferência de renda e, se persistirem a ocorrência de eventos climáticos extremos, pode haver aumento da



necessidade de gastos assistenciais relacionados aos danos causados pelas chuvas.

Com relação ao Plano Estadual de Assistência Social, não é possível avaliar de forma precisa o atingimento de todas as metas, pois alguns indicadores-chave de progresso não são específicos ou mensuráveis. Ademais, a SETADES precisa divulgar os resultados alcançados com o referido plano, a fim de dar transparência às ações estatais sobre o tema.

No que tange aos indicadores sociais apresentados, pode-se verificar que o Espírito Santo tem apresentado evolução no percentual de ocupação da força de trabalho e da renda per capita. No entanto, grande parte da sua população está inscrita no CadÚnico do governo federal, dentre ela, cerca de 500 mil famílias recebem até 0,5 (meio) salário-mínimo.

Ante o exposto, a despeito da melhora dos indicadores e das transferências de renda realizadas pelo governo estadual, existe a necessidade de atenção às realidades sociais tais como: a pobreza e a desigualdade no território capixaba, inclusive produzindo mais dados que possam esclarecer a real situação de vulnerabilidade das famílias do Espírito Santo.

## II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

(Título 6 da ITC 2230/2024-9)

O TCEES realizou trabalho de fiscalização nas áreas de saúde e de educação, além da auditoria operacional em governança das políticas públicas para a primeira infância.

Na **área de saúde** foram realizados a auditoria operacional no Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória – HINSG, o terceiro ciclo de monitoramento do acesso às consultas e exames especializados e levantamento hospitalar.

Em 2023 foi realizada uma **auditoria operacional no Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória – HINSG** visando identificar desperdícios e outros



problemas que possam comprometer a entrega de valor à população (proc. TC 8.323/2022-1). Durante fiscalização o hospital contava com 187 leitos, sendo 115 leitos na sede Bento Ferreira, e 72 na Sede Santa Lúcia.

Essa divisão propicia o deslocamento dos servidores entre as sedes, mais de uma vez por semana, e por vezes no mesmo dia, para realizar reuniões, instruções, rotinas, entre outros, trazendo impactos financeiros (combustível, manutenção dos veículos etc.), e não financeiros (segurança do paciente, desmotivação, ineficiência).

Encontra-se pendente com o Corpo de Bombeiros Militar do Espírito Santo, que em parecer pontuou, em linhas gerais, que diante das irregularidades encontradas os sistemas de proteção contra incêndio e pânico, que não atendem aos requisitos mínimos, não é possível a liberação do Alvará de Licença Provisório do Corpo de Bombeiro.

Outro órgão que elaborou relatório próprio foi a Vigilância Sanitária. O órgão apontou pendências por parte do HINSG que comprometem a segurança dos pacientes.

Diante do exposto, eu **acolho integralmente o ALERTA** recomendado, pelos próprios fundamentos delineados no item **6.1.1 da ITC 2230/2024-9**, que seguirá no capítulo III deste voto (parte dispositiva).

Em relação ao **terceiro ciclo de monitoramento da regulação do acesso às consultas e aos exames especializados**, a regulação do acesso à assistência contempla o gerenciamento do acesso do paciente ao serviço de saúde, pautado em protocolos, na classificação de risco, e nos demais critérios de priorização.

Nesse contexto normativo, em 2015, foi realizada fiscalização sobre a regulação do acesso a consultas e a exames especializados, por meio do proc. TC 5.487/2015-6, que deu fim ao Acórdão 804/2021-4 – Plenário.



Antes da realização desse último ciclo, encontravam-se pendentes de implementação e cumprimento o total de 5 determinações e 3 recomendações. E após a realização do monitoramento concluiu-se por meio do Acórdão 837/2023-5 – Plenário (proc. TC 2.568/2023-1) que do total de 8 deliberações pendentes, 1 recomendação foi implementada, 1 determinação foi cumprida, e as demais não foram implementadas ou não foram cumpridas.

Diante do contexto, eu **acolho integralmente o ALERTA** recomendado, pelos próprios fundamentos delineados no item **6.1.2 da ITC 2230/2024-9**, que seguirá no capítulo III deste voto (parte dispositiva).

No que se refere ao **levantamento hospitalar**, em 2023, foi realizado levantamento (proc. TC 6.349/2023-1) com o objetivo de conhecer a situação dos hospitais públicos capixabas relacionados aos aspectos de governança, de gestão organizacional e de infraestrutura, por meio de um mapeamento quali-quantitativo dos riscos para a atuação dos hospitais e, por conseguinte, identificar e propiciar ações de controle mais qualificadas e em consonância com o princípio da materialidade que orienta as auditorias do setor público, conforme preceituam as Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público (NBASP) nº 100.

O escopo do levantamento restringiu-se aos hospitais pertencentes à administração pública capixaba, totalizando 35 hospitais, sendo 18 hospitais estaduais e 17 hospitais municipais.

Em relação aos indicadores, 28 hospitais informaram que monitoram a taxa de ocupação de leitos; 24, a taxa de óbito; 12, a taxa de ocupação das salas cirúrgicas; 21, o tempo médio de permanência hospitalar; e 15, o tempo para efetivar a internação.

Na **área da educação** foram realizadas auditoria operacional da educação especial nas redes públicas de ensino no Espírito Santo, auditoria operacional da Educação para as Relações Étnico-Raciais – EREER e avaliação da governança das políticas públicas para a primeira infância.





Em 2023, o TCEES realizou auditoria operacional para avaliar a operacionalização da **educação especial nas redes públicas de ensino do Espírito Santo** (processo TC 5.087/2023-6). Embora a auditoria tenha tido foco municipal, o atendimento à educação especial, especialmente nos anos iniciais, tem participação do Estado e, geralmente, é feito por meio de convênios entre Estado e Municípios.

Após a análise das informações dos 78 municípios capixabas, as prefeituras de Muniz Freire e de Cachoeiro de Itapemirim foram selecionadas para fiscalização in loco. A equipe identificou falhas na avaliação que identifica as deficiências e as limitações dos alunos. A principal recomendação foi a criação de equipes multidisciplinares, com vistas a realizar as devidas avaliações para identificar as reais condições desses alunos, direcionar adequadamente no seu respectivo sistema público de ensino.

Em relação à **auditoria operacional da Educação para as Relações Étnico-Raciais – ERER** (proc. TC 2.656/2023-1), a conclusão foi que a implementação das diretrizes ainda era incipiente, com problemas como pouca expressão da história e da cultura indígenas e de outras etnias e falta de arcabouço normativo, de indicadores e de acompanhamento das ações. As recomendações foram no sentido de fomentar ações intersetoriais entre os diversos atores, monitorar as ações, aprimorar a formação continuada dos profissionais envolvidos, ampliar a visibilidade dos programas e melhorar a gestão orçamentária-financeira dos recursos.

Sobre a **avaliação da governança das políticas públicas para a primeira infância**, o TCEES realizou em 2023 uma auditoria operacional (proc. TC 4.002/2023-2) para avaliar a governança das políticas para a Primeira Infância no Governo do Estado e nas 78 Prefeituras Municipais capixabas, com ênfase em aspectos estruturantes relativos a Planos pela Primeira Infância, intersetorialidade e orçamento.

A fiscalização evidenciou que, passados sete anos da promulgação da Lei 13.257/2016, considerada o Marco Legal da Primeira Infância, os municípios e



o Estado do Espírito Santo apresentam atrasos consideráveis. Apenas 5 municípios elaboraram o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI), e apenas um o instituiu por lei.

Identificou ainda que, para garantir os direitos da criança na primeira infância são necessárias diversas ações intersetoriais. O Comitê Intersetorial para a Primeira Infância (CIPI) tem como objetivo articular as ações voltadas à primeira infância. O CIPI está presente em 34 municípios, mas apenas um município contém os requisitos mínimos da Lei 13.257/2016.

E observou que os orçamentos do Governo do Estado e dos Municípios capixabas não identificam os recursos destinados para a primeira infância. Os planos plurianuais (PPA) não detalham ações para essa faixa etária, impedindo o cálculo dos investimentos.

Por fim, sugeriu recomendações para que sejam implementadas a criação de comitês, de planos ou identificação de ações orçamentárias.

## **II.7 MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO**

(Título 7 da ITC 2230/2024-9)

Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Em consulta ao sistema de controle de monitoramento das deliberações deste TCEES, não foram identificadas decisões remanescentes passíveis de monitoramento, relativas às contas do governador do estado no exercício de 2023.

## **II.8 GOVERNANÇA CLIMÁTICA**

Os eventos ocorridos no ano de 2024 alertam para a necessidade de esta Corte conceder atenção especial às ações de governança climática. As fortes chuvas ocorridas, em março, levaram à tragédia em Apicá e, mais dramaticamente, em Mimoso do Sul, onde ocorreram perdas inestimáveis, que



poderiam ter sido minimizadas ou até evitadas. Em maio, a devastação, de quase todo o estado do Rio Grande do Sul, pelas constantes e intensas chuvas, foi potencializada por omissões do Poder Público que poderiam, em alguma medida, ser evitadas por ações preventivas de fiscalização. Ao mesmo tempo, diversas localidades do Espírito Santo experimentam calor e seca atípicos, que afetam, dentre outros, o cotidiano da população e a produção agrícola, gerando impactos negativos na economia, nas dinâmicas sociais e na prestação de serviços públicos. Todos esses eventos – e diversos outros, não citados – ressaltam a importância de os órgãos de controle externo estarem vigilantes acerca do tema.

A relevância da atuação do controle externo sobre as ações em prol da governança climática foi justamente o que levou ao desenvolvimento da ferramenta ClimateScanner. Trata-se de iniciativa da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), que visa avaliar dados oriundos dos governos relativos ao enfrentamento da crise climática. Ao sistematizar as informações, o ClimateScanner tanto evidencia os desafios e as potencialidades locais no enfrentamento das mudanças climáticas como permite que as Entidades Superiores de Fiscalização apoiem o planejamento de trabalhos futuros dos governos e cobrem a sua implementação.

Apesar da sua importância, a ação dos governos pelo clima ainda não é objeto das prestações de contas no âmbito deste Tribunal. Não obstante, a urgência das medidas de enfrentamento aos recorrentes desastres climáticos, aliada à recente elaboração do ClimateScanner, torna oportuno tecer comentários acerca das ações adotadas pelo governo estadual sobre o tema nesta tão destacada ocasião de apreciação de contas.

Tendo isso em vista, valho-me da competência conferida ao Relator pelo artigo 108 c/c 118, do RITCEES, para comentar, em anexo próprio, de modo qualitativo não cogente, as ações de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas promovidas pelo governo do estado do Espírito Santo. Trata-se de competência inferida desses dispositivos, com base na máxima de que “quem



pode o mais pode o menos”, pela qual se extraem normas implícitas a partir de outras explícitas<sup>3</sup>. Ao conferir ao Relator a prerrogativa de propor a realização de fiscalização que integrará o plano anual de controle externo e de solicitar esclarecimentos adicionais, esses dispositivos permitem também análises descritivas de temas relevantes das contas de governo.

Assim, meu gabinete conduziu uma pesquisa acerca da situação do Espírito Santo frente às mudanças climáticas. Inicialmente, foi verificada a situação de extrema vulnerabilidade do estado. De acordo com a Nota Técnica nº1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR<sup>4</sup>, da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento, do governo federal, **o Espírito Santo é o segundo estado com a maior proporção da população em áreas de risco geo-hidrológicos**. Convergindo com esse dado, pesquisadores da Universidade Federal de São Paulo<sup>5</sup> apontaram que **o Espírito Santo demonstrou ter sido o mais impactado pela ocorrência de temperaturas extremas**.

Prosseguindo no exame, a fim de compreender a situação jurídica e institucional para o enfrentamento desses desafios, foi utilizada a ferramenta ClimateScanner como ponto de partida para pesquisa documental independente. Por meio dela, identifiquei a presença de diversas medidas e de estruturas governamentais voltadas à redução da emissão de gases de efeito estufa e de adaptação aos desastres. Assim, há instrumentos legais e regulamentares que embasam políticas públicas relativas às mudanças

<sup>3</sup> De acordo com a definição disponibilizada pelo Supremo Tribunal Federal: “QUEM PODE O MAIS PODE O MENOS - NOTA: Argumento utilizado no processo lógico de enunciação de regras implícitas a partir de regras explícitas.” Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=QUEM%20PODE%20O%20MAIS%20PODE%20O%20MENOS>. Acesso em 19/06/2024.

<sup>4</sup> SECRETARIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO E MONITORAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Adjunta VI - Recursos Hídricos. Nota Técnica nº1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR. Disponível em [https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy\\_of\\_NotaTcnica12023SADJVISAMCCPR\\_SEI\\_00042.000497\\_2023\\_74.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy_of_NotaTcnica12023SADJVISAMCCPR_SEI_00042.000497_2023_74.pdf). Acesso em 10/06/2023.

<sup>5</sup> MILANETTI, Alexandre. **Pesquisa inédita da Unifesp revela aumento dos eventos extremos de temperatura do ar na costa do Brasil**. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, 2023. Disponível em: <https://unifesp.br/boletins-antecedentes/item/6404-pesquisa-inedita-da-unifesp-revela-aumento-dos-eventos-extremos-de-temperatura-do-ar-na-costa-do-brasil>. Acesso: 10/06/2024.



climáticas, bem como órgãos e programas dedicados ao tema. Ademais, constam, em documentos oficiais do Governo do Estado, o mapeamento das emissões de poluentes, o de estratégias para sua redução e o de fontes de recursos possíveis de captação para concretizar as ações necessárias.

O ineditismo da discussão do tema no âmbito do TCE-ES (com as limitações inerentes) não diminui o valor de **proporcionar o debate da inclusão do exame da governança climática no âmbito do exame anual de contas dos chefes do executivo e em futuras fiscalizações**. Portanto, **este comentário pretende demonstrar a atenção deste Tribunal às medidas de adaptação e de mitigação, pois essas também podem influenciar no equilíbrio intertemporal das contas públicas**.

Diante desse cenário, o estado, sem embargo da sua suscetibilidade aos eventos climáticos extremos, é capaz de transformar esse desafio em oportunidade. Com investimentos adequados em prol da ação pelo clima, é possível, a exemplo de diversos outros locais no mundo, crescer enquanto nos tornamos mais resilientes. Da mesma forma como o estado, vencendo grandes desafios, superou o seu passado fiscal turbulento e, hoje, é modelo de responsabilidade fiscal, será também a inspiração na construção de um futuro próspero, seguro e sustentável para toda a sociedade capixaba.

**Pelo exposto, com base na competência atribuída ao Relator nos artigos 108 c/c 118 e 174, §3º, do Regimento Interno do TCE-ES (Resolução TC 261/2013) combinados com os artigos 91 e 106, da Lei Orgânica deste TCE-ES, submeto ao Plenário proposta de fiscalização sobre o tema para análise de viabilidade por parte da Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX e posterior deliberação deste Colegiado.**

### III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), acompanho parcialmente o entendimento da área técnica



e Ministério Público Especial de Contas e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**

Conselheiro Relator

**PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO  
DO ESPÍRITO SANTO – EXERCÍCIO 2023:**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na 3ª Sessão Especial do Plenário do dia 02/07/2024, ante as razões expostas pelo relator:

**III.1 Emitir PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, I da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Estadual a **APROVAÇÃO** das contas referentes ao **exercício de 2023**, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, **José Renato Casagrande**;

**III.2 RECOMENDAR**, com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013):

III.2.1 À Sefaz, para que no exercício de sua competência, como Secretaria de Estado responsável pela consolidação do Balanço Geral do Estado, promova o ajuste metodológico nas provisões matemáticas previdenciárias (passivo atuarial), caso utilizado regime financeiro de repartição de capitais de cobertura para mensuração do plano de benefícios não programáveis, sendo necessária a adoção integral do método atuarial denominado crédito unitário projetado (PUC), como se o plano estivesse estruturado em regime financeiro de capitalização, em atendimento ao item 69 da NBC TSP 15



e item 4.3.3 da Parte III do MCASP 9ª ed. (subseção 3.6.4.2 da ITC 2230/2024-9);

III.2.2 À Seger, para que no exercício de sua competência, como Secretaria de Estado responsável por planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de patrimônio, adote medidas objetivando regularizar os registros contábeis de bens imóveis cedidos a terceiros (subseção 4.2.1 da ITC 2230/2024-9);

III.2.3 À SEAG, SEMOBI, SETUR, SEJUS, PCES e ao DER-ES, para que realizem reconhecimento contábil e patrimonial dos imóveis concluídos, em observância aos normativos de procedimentos contábeis estabelecidos pela Sefaz, com especial atenção ao Manual de Contabilidade de Orientações Contábeis e Procedimentos Operacionais do Sigefes – MCONT e às Normas de Procedimento de Controle SCO 018 e 020 (subseção 4.2.2 da ITC 2230/2024-9).

II.2.4 Ao chefe do Poder Executivo Estadual e aos atuais responsáveis pelo IPAJM, pela SEP, e pela Sefaz, para que avaliem a criação do Fundo para Oscilação de Riscos, aplicável ao Fundo Financeiro e ao Fundo de Proteção Social dos Militares, a fim de manter o nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir a sua solvência, considerando que, embora sua criação seja facultativa, esse fundo representa uma importante alternativa para a prevenção de riscos, em especial por estar inserido no contexto da política de previdência, que considera diversos fatores de longo prazo, além de hipóteses e estimativas que aumentam os riscos do sistema pela imprevisibilidade, justificando a importância





da criação desse fundo por parte do Estado (subseções 3.6.2.1 e 3.8 da ITC 2230/2024-9)

**III.3 Dar ciência**, como forma de **ALERTA**, com fundamento no art. 9º, da Resolução TC 361/2022:

III.3.1 Ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pela Sefaz e SEP, da ocorrência registrada nas subseções 3.1.1 e 3.1.2, como forma de ALERTA, quanto à necessidade de observar o art. 165, §2º da Constituição da República, considerando que o exercício foi encerrado com superávit financeiro e que nem todos os programas prioritários foram executados (subseção 3.1.2 da ITC 2230/2024-9);

III.3.2 Ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pela Sefaz e SEP, da ocorrência registrada na subseção 3.1.1, como forma de ALERTA, quanto à necessidade de atender ao §10 do art. 165 da Constituição da República, considerando que nem todas as programações orçamentárias previstas no PPA foram executadas entre 2020/2023, e ainda, considerando que os indicadores de resultados indicam carência na efetiva entrega de bens e de serviços à sociedade (subseção 3.1.1 da ITC 2230/2024-9);

III.3.3 Ao chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela SEP, das ocorrências registradas no tópico sobre renúncia de receitas, subseção 3.5, como forma de ALERTA, para a necessidade de o Estado do Espírito Santo aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além



de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais (subseção 3.5 da ITC 2230/2024-9);

III.3.4 Ao chefe do Poder Executivo estadual e ao responsável pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), das ocorrências registradas no tópico sobre renúncia de receitas, subseção 3.5, como forma de ALERTA, para que regularize as condições apontadas, em cumprimento ao que preconiza o disposto no caput dos art. 1º, §1º, art. 4º, §2º, inciso V, art. 5º, II e art. 14 da LRF, art. 165, §6º da Constituição Federal e do art. 113 do ADCT, de forma que: seja sanado o vício decorrente da falta de estimativa do impacto orçamentário financeiro da LE 11.996/2023; seja ajustado o planejamento da LDO e da LOA quanto a renúncia de receita para que passe a constar benefícios sobre Taxas, ICMS e ITCMD que até então não constam nas respectivas leis, para também contribuir com a melhora da transparência; seja apresentada demonstrativo específico justificando as divergências entre o planejamento da LDO e da LOA sobre as renúncia de receitas; seja indicada a medida de compensação de todos os projetos de renúncia de receita que não se adequem a dispensa do art. 4º da LC 160/2017; seja aprimorado o planejamento das renúncias a fim de minimizar eventuais déficits em face do montante executado visando a manutenção do equilíbrio; seja encaminhado junto a cada projeto de lei propondo concessão ou ampliação de renúncia de receita a indicação de estimativa do impacto orçamentário financeiro junto a Assembleia Legislativa a fim de subsidiar a tramitação do projeto e o processo de decisão



dos membros do Legislativo (subseção 3.5 da ITC 2230/2024-9);

III.3.5 Ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pela Sefaz e SEP, dos riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal, subseção 3.8, como forma de ALERTA, para que tenham absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancorem nas receitas de petróleo e gás natural, principalmente as despesas obrigatórias de caráter continuado, consideradas como despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixem para o Executivo estadual a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (subseção 3.8 da ITC 2230/2024-9);

III.3.6 Ao Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pela Sefaz e SEP, dos riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal apontados nestes autos, subseção 3.8, como forma de ALERTA, para que tenham absoluta prudência na geração de despesas com pessoal, entendida como o somatório dos gastos do Executivo estadual com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo Executivo estadual às entidades de previdência (subseção 3.8 da ITC 2230/2024-9);



III.3.7 Ao chefe do Poder Executivo estadual e aos atuais responsáveis pela Sefaz e SEP, dos riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal apontados nestes autos, subseção 3.8, como forma de ALERTA, para que, em linha com a transparência nas contas públicas, realize ampla comunicação, em seus canais, com a sociedade e, principalmente, com o mercado, quando ocorrer qualquer resultado desfavorável que destoe da trajetória de sustentabilidade fiscal observada há tempos no Estado, esclarecendo o motivo desse resultado (subseção 3.8 da ITC 2230/2024-9);

III.3.8 Ao chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela Sefaz, dos riscos e das ameaças à sustentabilidade fiscal apontados na subseção 3.8, em especial, no tocante ao resultado primário negativo, como forma de ALERTA, para que, em linha com a orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais, quanto ao preenchimento do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, que, no caso de possível déficit apurado, em razão da execução de despesas orçamentárias primárias do exercício, com base em recursos decorrentes de “SalDOS de Exercícios Anteriores”, esse valor seja evidenciado em Nota Explicativa (subseção 3.8 da ITC 2230/2024-9);

III.3.9 Ao chefe do Poder Executivo estadual e ao responsável pela Sesa, das ocorrências registradas na subseção 6.1.1, como forma de ALERTA, para a necessidade de o Estado sanar as pendências relacionadas à estrutura física do Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória, propiciando assim a melhoria na segurança dos pacientes e na qualidade do serviço



prestado. Para isso, é fundamental que o Centro de Governo estadual coordene estrategicamente as ações de unificação das sedes ou a construção de uma nova, ao mesmo tempo que promova a inclusão de um projeto definitivo de melhoria estrutural no Plano Estadual de Saúde 2024-2027, garantindo os recursos necessários para uma solução efetiva e duradoura para os problemas enfrentados, nos termos do Acórdão 1.164/2023-5 – Plenário (subseção 6.1.1 da ITC 2230/2024-9);

III.3.10 Ao chefe do Poder Executivo estadual e ao atual responsável pela Sesa, das ocorrências registradas no tópico sobre a regulação do acesso a consultas e exames especializados, subseção 6.1.2, como forma de ALERTA, para a necessidade do Estado formalizar processo de contratualização dos prestadores próprios, regular integralmente a oferta de consultas e exames especializados, disponibilizar o link para o Portal SUS e ao Portal de Filas, e estabelecer o agendamento com hora marcada para tais consultas e exames, nos termos do Acórdão 837/2023 – Plenário (subseção 6.1.2 da ITC 2230/2024-9);

III.3.11 Aos atuais responsáveis pela Sefaz, Sedu, Secont, Seger, Semobi, Seag, Setur, Sejus, DER, PCES, Secont, e PGE, das ocorrências registradas no Relatório de Auditoria 7/2024-1 (peça 57) do proc. TC 5.948/2023-1, apenso, a respeito da análise das demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Espírito Santo (BGE), exercício de 2023. Com o encaminhamento do relatório (RT 7/2024-1) a todos os órgãos envolvidos (subseção 4.2.2 da ITC 2230/2024-9).



III.4 **SUBMETER ao Plenário**, com base na competência atribuída ao Relator nos artigos 108 c/c 118 e 174, §3º, do Regimento Interno do TCE-ES (Resolução TC 261/2013) **combinados com os artigos 91 e 106, da Lei Orgânica deste TCE-ES, proposta de fiscalização sobre governança climática para análise de viabilidade por parte da Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX e posterior deliberação deste Colegiado**, nos termos do art. 197, §2º do Regimento Interno deste Tribunal, que deverá passar pelo processo de seleção de ações de controle para o PACE 2024, se possível, observando-se o rito previsto na Resolução TCEES 349, de 8 de dezembro de 2020.

III.5 **ENCAMINHAR**, juntamente com o Voto e o Parecer Prévio, a ITC 02230/2024-9.

III.6 **ARQUIVAR** os autos, após os trâmites regimentais.



## ANEXO – GOVERNANÇA CLIMÁTICA

### 1. SÍNTESE

Os eventos ocorridos no ano de 2024 alertam para a necessidade de esta Corte conceder atenção especial às ações de governança climática<sup>6</sup>. As fortes chuvas ocorridas, em março, levaram à tragédia em Apiacá e, mais dramaticamente, em Mimoso do Sul, onde ocorreram perdas inestimáveis, que poderiam ter sido minimizadas ou até evitadas. Em maio, a devastação, de quase todo o estado do Rio Grande do Sul, pelas constantes e intensas chuvas, foi potencializada por omissões do Poder Público que poderiam, em alguma medida, ser evitadas por ações preventivas de fiscalização. Ao mesmo tempo, diversas localidades do Espírito Santo experimentam calor e seca atípicos, que afetam, dentre outros, o cotidiano da população e a produção agrícola, gerando impactos negativos na economia, nas dinâmicas sociais e na prestação de serviços públicos. Todos esses eventos – e diversos outros, não citados – ressaltam a importância de os órgãos de controle externo estarem vigilantes acerca do tema.

A relevância da atuação do controle externo sobre as ações em prol da governança climática foi justamente o que levou ao desenvolvimento da ferramenta ClimateScanner. Trata-se de iniciativa da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), que visa avaliar dados oriundos dos governos relativos ao enfrentamento da crise climática. Ao sistematizar as informações, o ClimateScanner tanto evidencia os desafios e as potencialidades locais no enfrentamento das mudanças climáticas como permite que as Entidades Superiores de Fiscalização apoiem o planejamento de trabalhos futuros dos governos e cobrem a sua implementação.

---

<sup>6</sup> De acordo com a UNICEF, o termo “governança climática” pode ser definido em termos simples como mecanismo e medidas voluntárias que visam direcionar os sistemas sociais para prevenção, mitigação ou adaptação aos riscos das ações climáticas. Vide: <https://www.unicef.org/lac/en/reports/climate-glossary-young-people> Acesso: 10/06/2024.





Apesar da sua importância, a ação dos governos pelo clima ainda não é objeto das prestações de contas no âmbito deste Tribunal. Não obstante, **a urgência das medidas de enfrentamento aos recorrentes desastres climáticos, aliada à recente elaboração do ClimateScanner, torna oportuno tecer comentários acerca das ações adotadas pelo governo estadual sobre o tema nesta tão destacada ocasião de apreciação de contas.**

Isso porque, além da aprovação ou da reprovação das contas, o parecer prévio é o instrumento vocacionado a identificar, de forma ampla, o que está funcionando, o que não está e o que precisa ser aperfeiçoado na atuação governamental. A visão imparcial da Corte de Contas permite desconstruir vieses, relatar fatos, de forma objetiva, identificar obrigações não cumpridas e determinar as ações necessárias para o seu cumprimento. Enquanto os governos mudam, nossa instituição permanece, garantindo a continuidade da busca pela boa governança pública. Assim, no contexto do controle externo voltado para resultados, na Era da Governança Pública<sup>7</sup>, a peça dispõe de capilaridade para apresentar um retrato geral, detalhado, técnico, e imparcial do cenário do Executivo, inclusive de temas como a emergência climática<sup>8</sup>.

Essa ampliação das potencialidades do Parecer Prévio é encontrada na literatura e na legislação. A doutrina especializada<sup>9</sup> demonstra que essa peça é veículo indutor de boas-práticas e de melhorias nos entes jurisdicionados sujeitos à competência das Cortes Fiscalizatórias. Ademais, nos termos do artigo 118, *caput*, do Regimento Interno deste TCE-ES, esse instrumento

---

<sup>7</sup> CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. **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. p. 313-336.

<sup>8</sup> Em que pese o Brasil ainda carecer de uma definição legal de “emergência climática”, o termo foi eleito a palavra do ano em 2019 pelo Dicionário de Oxford e já tramitaram projetos legislativos no Congresso Nacional com o intuito de reconhecer o “estado de emergência climática” vivenciado pelo Brasil.

<sup>9</sup> FRANÇA, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior; CARDOSO, Juliana Francisconi. **A aferição qualitativa das contas de governo pelos Tribunais de Contas: necessidade de mudança do patamar de análise**. Revista Interesse Público, n. 82, 2023. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/files/file/acom/Artigo%20conselheiro%20Adircelio%20e%20servidora%20Juliana.pdf>. Acesso: 07/06/2024



opinativo-técnico dispõe do condão de examinar se as operações do Estado do Espírito Santo em sua totalidade estão de acordo com os **princípios constitucionais e os legais** aplicáveis à Administração Pública<sup>10</sup>.

Essa mudança de paradigma, nos pareceres prévios, é encontrada também em outras Cortes de Contas. Exemplo disso são as iniciativas do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), do Tribunal de Contas do Pará (TCE-PA) e do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC). No TCE-RS, a Resolução Nº 1.142/2021 (art. 2º, XVIII) estabelece critérios para avaliação das PCAs, incluindo parâmetros sobre o meio ambiente<sup>11</sup>. O descumprimento das diretrizes estabelecidas, em relação às políticas sobre mudanças climáticas, pode acarretar a rejeição das contas na Corte gaúcha. O TCE-PA, por sua vez, recomendou, na apreciação das Contas do Governador do Estado, referentes ao exercício de 2022, a consideração das mudanças climáticas no planejamento da gestão de recursos hídricos, bem como a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030<sup>12</sup> no estado. No TCE-SC, em prestação de contas de prefeito, considerou-se o cumprimento

---

<sup>10</sup> Art. 118. O parecer prévio consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e **com os princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas.**

§ 1º O parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

§ 2º O relatório, que acompanhará o parecer prévio, conterá as informações exigidas em ato normativo do Tribunal.

<sup>11</sup> TCE-RS. RESOLUÇÃO Nº 1.142/2021. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1142-2021>. Acesso: 06/06/2024.

<sup>12</sup> A respeito da fiscalização exercida pelos tribunais de contas e sua relação com o cumprimento da Agenda 2030 da ONU, destacamos o artigo DALLOLIO, Leandro. A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 3, p. 58-69, jan. 2019. ISSN 2595-2412. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/52>>. Acesso em: 08 jun. 2024.



dos ODS, da Agenda 2030, como ação que gera valor público. Nas palavras da Conselheira Sabrina Nunes Locken da Corte catarinense<sup>13</sup>:

Assim, o exame das contas não pode se reduzir à análise de dotações orçamentárias, relativas a despesas e receitas, devendo avançar para esclarecer à sociedade como ou se os recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum. Com esse fim, torna-se imprescindível o acompanhamento das políticas públicas, ou seja, dos programas governamentais, quando da análise das contas municipais, para fins de emissão do parecer prévio.

Ressalta-se que a recente EC n. 109/2021 tratou de inserir o dever constitucional de que as peças orçamentárias devem estar atreladas aos resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, nos termos do art. 37, § 16. O controle do atendimento de diretrizes, objetivos e metas dos programas de governo deve ser realizado por meio de indicadores previamente estabelecidos.

Todo esse contexto demonstra a necessidade de incluir as políticas públicas climáticas no escopo do parecer prévio e de estimular fiscalizações na área pelo TCE-ES. Assim, na ocasião deste Parecer Prévio de Contas do Governador do Estado do Espírito Santo (exercício financeiro de 2023), na qualidade de Relator do processo respectivo, **teço comentários acerca das ações de governança climática, a fim de submeter ao Plenário proposta de fiscalização sobre o tema para análise de viabilidade por parte da Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX e posterior deliberação deste Colegiado.** Para isso, valho-me da competência disposta no artigo 108<sup>14</sup> combinado com artigo 174, § 3º<sup>15</sup>, do Regimento Interno desta Corte, todos combinados com os artigos 91 e 106, da Lei Orgânica deste TCE-ES.

---

<sup>13</sup> TCE-SC. Processo: 23/00191533. Disponível em: <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo>. Acesso em: 08 jun. 2024.

<sup>14</sup> Art. 108. O Relator, além dos elementos contidos nas contas prestadas, poderá solicitar esclarecimentos adicionais e propor a realização de fiscalização que integrará o plano anual de controle externo, observado o disposto nos parágrafos 4º e 5º do art. 197 deste Regimento.

<sup>15</sup> Art. 174. Cabe, ainda, ao Tribunal, no exercício de suas competências:

§ 3º O Conselheiro Relator submeterá a solicitação de auditoria e de inspeção à deliberação do Plenário para aprovação e inclusão no plano anual de controle externo do Tribunal ou, em face da sua materialidade e relevância, autorização para que seja realizada de forma apartada, definindo, ainda, prazo, objeto e abrangência.



Trata-se de competência inferida desses dispositivos, com base na máxima de que “quem pode o mais pode o menos”, pela qual se extraem normas implícitas a partir de outras explícitas<sup>16</sup>. Assim, ao conferir ao Relator a prerrogativa de propor a realização de fiscalização, que integrará o plano anual de controle externo, e de solicitar esclarecimentos adicionais, esses dispositivos permitem também análises descritivas de temas relevantes das contas de governo, com o objetivo de estimular a difusão de conhecimento e de propor ações fiscalizatórias.

Dessa forma, na condição de Relator das contas de governo, apresento comentários acerca do quadro de **vulnerabilidade do estado a eventos extremos, bem como das iniciativas voltadas à adaptação e à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas**, com o intuito de **demonstrar que é inadiável que o TCE-ES priorize, em sua carteira de trabalho de fiscalizações, o controle das ações de governança climática no estado do Espírito Santo.**

O ineditismo da discussão do tema, no âmbito do TCE-ES (com as limitações inerentes), não diminui o valor de **proporcionar o debate da inclusão do exame da governança climática no âmbito do exame anual de contas dos chefes do executivo e em futuras fiscalizações**. Portanto, **esse comentário pretende demonstrar a atenção deste Tribunal às medidas de adaptação e de mitigação, pois essas também podem influenciar no equilíbrio intertemporal das contas públicas.**

## **2. A SITUAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO FRENTE AO CENÁRIO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA**

---

<sup>16</sup> De acordo com a definição disponibilizada pelo Supremo Tribunal Federal: “QUEM PODE O MAIS PODE O MENOS - NOTA: Argumento utilizado no processo lógico de enunciação de regras implícitas a partir de regras explícitas.” Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=QUEM%20PODE%20O%20MAIS%20PODE%20O%20MENOS>. Acesso em 19/06/2024.



Fenômenos climáticos extremos atingem todo o planeta. Seu impacto, porém, não ocorre de forma uniforme. Particularmente, o Espírito Santo possui suas próprias vulnerabilidades, que também não são homogêneas no território. As ameaças no estado variam, especialmente (mas não só), entre temperaturas elevadas, secas, além de deslizamentos de terra, conforme demonstram diversos estudos e documentos.

De acordo com a Nota Técnica nº1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR<sup>17</sup>, da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento, do governo federal, **o Espírito Santo é o segundo estado com a maior proporção da população em áreas de risco geo-hidrológicos**. Segundo esse documento, 71 dos 78 municípios do estado estão vulneráveis, e 13,8% da população está em risco – e, embora esse dado não apareça explicitamente nessa nota, é importante destacar que as populações mais atingidas são justamente aquelas mais vulneráveis socioeconomicamente.

Ao encontro desse dado, tem-se o mapeamento de cenários feito pelo Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil<sup>18</sup>, que apresenta as ameaças potenciais no curto, médio e longo prazos (2030, 2034 e 2040) para cada região do país. O documento apontou, em relação ao estado, diversos riscos, como: secas, inundações e granizo, destacando a probabilidade de maior incidência de movimentos de massa (descida de solos, de rochas, deslizamentos<sup>19</sup>) na sub-bacia hidrográfica litorânea do Espírito Santo<sup>20</sup>:

---

<sup>17</sup> SECRETARIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO E MONITORAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Adjunta VI - Recursos Hídricos. **Nota Técnica nº1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR**. Disponível em [https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy\\_of\\_NotaTcnica12023SADJVISAMCCPR\\_SEI\\_00042.000497\\_2023\\_74.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy_of_NotaTcnica12023SADJVISAMCCPR_SEI_00042.000497_2023_74.pdf). Acesso em 10/06/2024.

<sup>18</sup> DOURADO, Francisco; SAPIENZA, Augusto; BASTOS, Carolina. **Produto 2: Identificação de riscos e cenários prováveis de atuação**. Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Aprovado em 27/11/2023. Disponível em <https://pndc.com.br/?p=1303>. Acesso em 10/06/2024.

<sup>19</sup> **Movimento de massa**, de acordo com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, refere-se aos movimentos de descida de solos e rochas sob o efeito da gravidade, geralmente potencializado pela ação da água. Definição disponível em <https://www.gov.br/cemaden/pt-br/paginas/ameacas-naturais/movimento-de->



Já em relação aos cenários prováveis de Movimentos de massa, como era previamente esperado, a bacia que vai sofrer a principal mudança (em piora) é a sub-bacia Litorânea do Espírito Santo. Esta bacia cobre grande parte dos municípios como o a (sic) maior recorrência dessa tipologia de desastre e está situada entre os quatro estados que mais sofrem com esta tipologia (ES, MG, RJ e SP). (g.n.)

Esse mesmo mapeamento aponta também o risco de secas e estiagens<sup>21</sup>:

Figura 49 – Mapa do cenário provável de Seca e estiagem para 2034

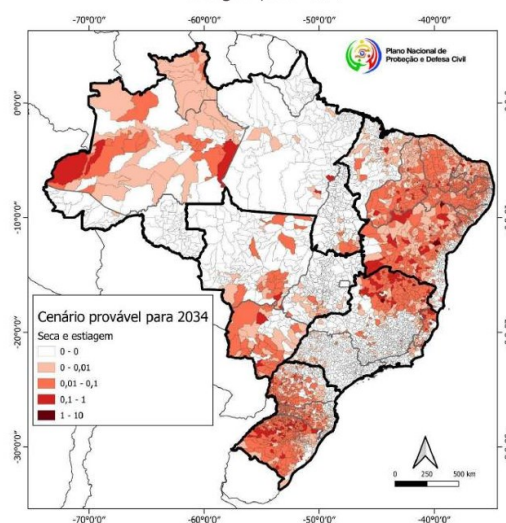


Figura 1. Fonte: Produto 2: Identificação de riscos e cenários prováveis de atuação – página 88

Apesar do aumento dos períodos secos, a previsão é de acréscimo da concentração das chuvas, especialmente na região metropolitana. Essa região, de acordo com um grupo de pesquisadores de diversas instituições<sup>22</sup>, “além de apresentar diminuição da precipitação média anual e aumento do número de dias secos consecutivos, também poderá ter aumento da ocorrência de chuvas concentradas, responsáveis por desastres de enxurrada, inundação e deslizamentos”.

[massa#:~:text=Movimento%20de%20Massa%2C%20tamb%C3%A9m%20denominado,potencializado%20pela%20a%C3%A7%C3%A3o%20da%20%C3%A1gua. Acesso em 10/06/2024.](#)

<sup>20</sup> DOURADO, 2023, p. 99.

<sup>21</sup> Idem, p. 88.

<sup>22</sup> SANTOS et. al. Construção e aplicação de um índice de vulnerabilidade humana à mudança do clima para o contexto brasileiro: a experiência do estado do Espírito Santo. **Saúde Soc.** São Paulo, v.28, n.1, p.299-321, 2019, p. 310.





A alteração nos ciclos de chuva está intimamente relacionada às variações de temperatura consistentemente observadas em inúmeros estudos. De acordo com pesquisadores da Universidade Federal de São Paulo<sup>23</sup>, que estudaram a zona costeira brasileira, **o Espírito Santo demonstrou ter sido o mais impactado pela ocorrência de temperaturas extremas:**

[...] "Identificamos o litoral do ES como a região mais afetada dentre as que estudamos, pois além das ondas de calor, foi a única região onde a frequência de ondas de frio é cada vez maior", explica Sanches. [...]

**Nos últimos 40 anos, a ocorrência de eventos extremos de temperatura quase dobrou em SP (84%), dobrou no RS (100%) e quase triplicou no ES (188%).** O número de eventos por ano é variável, dependendo de condições específicas como pelos fenômenos El Niño e La Niña, mas, se considerarmos uma média, **no ES, a taxa de aumento de eventos extremos é, em média, de 4,7% ao ano, enquanto em SP é, em média, de 2,1% e, no RS, de 2,5% ao ano.** (g.n.)

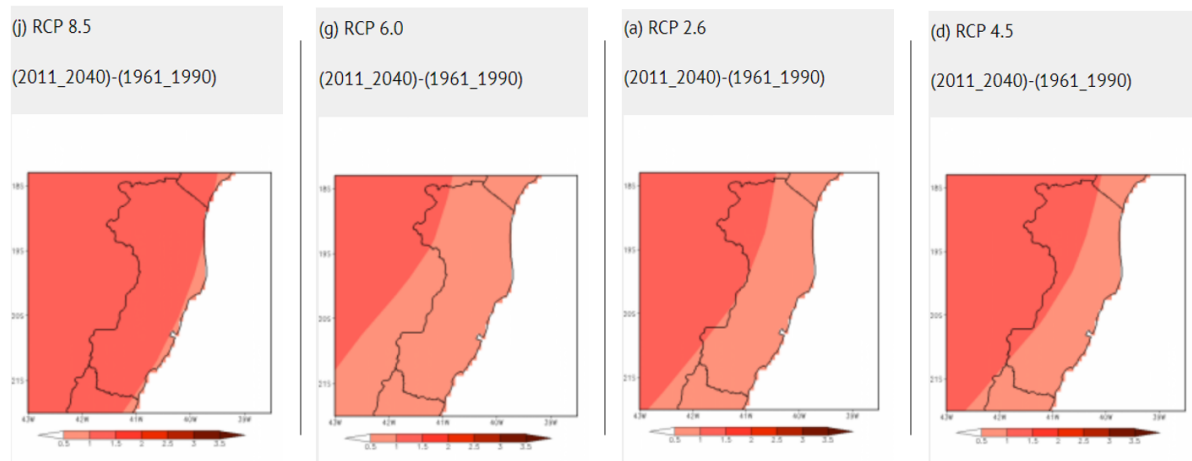
Embora as variações na temperatura atinjam todo o estado, **a região Noroeste mostra-se notadamente vulnerável**, segundo as projeções do clima realizadas pelo Instituto de Estudos Climáticos, da Universidade Federal do Espírito Santo<sup>24</sup> – que consideraram diversos cenários possíveis, dos mais otimistas aos mais pessimistas. De acordo com a pesquisa, essa região está sujeita a experimentar as maiores temperaturas, até 2040.

---

<sup>23</sup> MILANETTI, Alexandre. **Pesquisa inédita da Unifesp revela aumento dos eventos extremos de temperatura do ar na costa do Brasil.** UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, 2023. Disponível em: <https://unifesp.br/boletins-anteriores/item/6404-pesquisa-inedita-da-unifesp-revela-aumento-dos-eventos-extremos-de-temperatura-do-ar-na-costa-do-brasil>  
Acesso: 10/06/2024.

<sup>24</sup> INSTITUTO DE ESTUDOS CLIMÁTICOS. Projeções de Clima (CMIP5). **Análise das projeções de anomalias de Temperatura para o Espírito Santo.** UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, Disponível em: <https://impactoclima.ufes.br/conteudo/projecoes-de-clima-1>. Acesso: 10/06/2024.





**Figura 2.** Fonte: Projeções do Clima Impacto Clima – UFES.

A situação do Noroeste, de acordo com pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz e das Universidades de São João del-Rei e de Minas Gerais, “é ratificada e agravada por características como poucas unidades de conservação e grandes áreas de pastagem encontradas no Noroeste”<sup>25</sup>. Além disso, os pesquisadores apontam a exposição da região não só por ser mais atingida por esse fenômeno, mas também por questões socioeconômicas. Nesse mesmo sentido, pesquisadoras da Universidade Federal do ABC encontraram, com base em dados fornecidos pelo SisVuClima, que **a região noroeste está dentre os municípios capixabas que têm a pior capacidade adaptativa frente as mudanças climáticas**<sup>26</sup>.

Apesar de as projeções indicarem o Noroeste como a região mais afetada, é preciso enfatizar que **todo o estado está sujeito ao aumento de temperaturas**. De acordo com a organização internacional *Climate Central*, foi observada uma anomalia de temperatura de 0,84°C, em média, no Espírito Santo, tendo sido observada um aumento notório de 1,66°C, em dezembro de 2023. Ainda, segundo os dados disponibilizados pela organização, no período

<sup>25</sup>SANTOS et. al. Construção e aplicação de um índice de vulnerabilidade humana à mudança do clima para o contexto brasileiro: a experiência do estado do Espírito Santo. **Saúde Soc.** São Paulo, v.28, n.1, p.299-321, 2019, p. 316.

<sup>26</sup>CALADO, Bianca Nunes; SOUSA, Aline Ramos de; VALVERDE, Maria Cleofé. Capacidade Adaptativa dos Municípios do Estado do Espírito Santo frente às Mudanças Climáticas: uma análise com base no software SisVuClima. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.12, p.112155-112174dec.2021.



de dezembro de 2023 a fevereiro de 2024, Vila Velha foi a cidade brasileira que apresentou a maior anomalia de temperatura registrada no país: um aumento de 1,15°C<sup>27</sup>.

Esses dados – ao lado de muitos outros, não citados em função do escopo deste trabalho – apontam para a **necessidade de implementação imediata de políticas públicas de mitigação<sup>28</sup> e de adaptação<sup>29</sup> por parte do Estado do Espírito Santo.**

### **3. COMPETÊNCIA DO TCE-ES PARA AVALIAR A GOVERNANÇA CLIMÁTICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

No âmbito estadual, os **deveres estatais do Poder Público para com o Meio Ambiente possuem previsão expressa na Constituição do Estado do Espírito Santo:**

Do Meio Ambiente

**Art. 186** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, impondo-se-lhes e, **em especial ao Estado e aos Municípios, o dever de zelar por sua preservação, conservação e recuperação em benefício das gerações atuais e futuras.**

---

<sup>27</sup> CLIMATE CENTRAL. Seasonal attribution report - An analysis of how climate change boosted temperatures worldwide between December 2023 and February 2024. Março, 2024. Link disponível no documento [Seasonal Attribution Report: An analysis of how climate change boosted temperatures worldwide between December 2023 and February 2024](#) . Acesso em 10/06/2024

<sup>28</sup> De acordo com a Lei 12.187/2009:

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

VII - mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros;

IX - sumidouro: processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa;”

<sup>29</sup> De acordo com a Lei 12.187/2009:

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - adaptação: iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima;

X - vulnerabilidade: grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos”



**Parágrafo único - Para assegurar a efetividade desse direito, além do disposto na Constituição Federal, incumbe ao Poder Público competente:**

**I** - proteger bens de valor histórico, artístico e cultural os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, espeológicos e paleontológicos;

**II** - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, permitidas suas alterações e supressões somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

**III** - proteger a flora e a fauna, assegurando a diversidade das espécies, principalmente as ameaçadas de extinção, fiscalizando a extração, captura, produção e consumo de seus espécimes e subprodutos, vedada as práticas que submetam os animais a crueldade;

**IV** - estimular e promover o reflorestamento com espécies nativas em áreas degradadas, objetivando, especialmente, a proteção de encostas e de recursos hídricos bem como a manutenção de índices mínimos de cobertura vegetal;

**V** - promover o zoneamento ambiental do território, estabelecendo, para a utilização dos solos, normas que evitem o assoreamento, a erosão e a redução de fertilidade, estimulando o manejo integrado e a difusão de técnicas de controle biológicos;

**VI** - garantir o monitoramento ambiental com a finalidade de acompanhar a situação real e as tendências de alteração dos recursos naturais e da qualidade ambiental;

**VII** - garantir a todos amplo acesso às informações sobre as fontes e causas da poluição e da degradação ambiental;

**VIII** - promover medidas judiciais e administrativas de responsabilidade dos causadores de poluição ou de degradação ambiental;

**IX** - estimular o desenvolvimento científico e tecnológico, a implantação de tecnologias de controle e recuperação ambiental visando ao uso adequado do meio ambiente;

**X** - assegurar a participação da sociedade civil nos processos de planejamento e na decisão e implementação da política ambiental;

**XI** - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino;

**XII** - fiscalizar e normatizar a produção, o armazenamento, o transporte, o uso e o destino final de produtos, embalagens e substâncias potencialmente perigosas à saúde e aos recursos naturais;

**XIII** - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético contido em seu território, inclusive mantendo e ampliando bancos



de germoplasma, dedicados à pesquisa e preservação de material genético. (g.n)

Por expressa previsão da Constituição Estadual, a proteção ao meio ambiente deve ser considerada na política de desenvolvimento estadual, de tal sorte que **o crescimento econômico deve ser subordinado à não-degradação ambiental:**

**Art. 211 O Estado estabelecerá política de desenvolvimento estadual a ser orientada e executada conforme princípios e objetivos estabelecidos nesta Constituição, através de:**

I- elaboração do plano estadual de desenvolvimento e dos orçamentos, estruturados de forma a garantir a regionalização adequada da distribuição dos recursos estaduais;

**II - articulação, integração e descentralização dos diferentes níveis de governo e de suas entidades da administração direta e indireta, a nível regional;**

III - gestão adequada do patrimônio cultural, **da proteção ao meio ambiente e da subordinação do crescimento econômico à não-degradação ambiental;** (g.n)

Também há previsão, no artigo 226, que o sistema viário e de transporte estadual também se subordina à defesa do meio ambiente e do patrimônio natural.<sup>30</sup> A respeito da Política de Recursos Hídricos e Minerais, o texto constitucional preceitua que:

**Art. 258. A política de recursos hídricos e minerais, executada pelo Poder Público Estadual e estabelecida por lei, destina-se a ordenar o uso, o reuso e o aproveitamento racional, bem como a proteção e a conservação dos recursos hídricos e minerais, obedecida à legislação federal.**

**§ 1º-** Para assegurar a efetividade do disposto neste artigo, incumbe ao Estado:

**I - instituir, no sistema estadual do meio ambiente,** o gerenciamento e monitoramento da qualidade e da quantidade de recursos hídricos superficiais e subterrâneos; (g.n)

Especificamente no que tange ao conjunto normativo estadual que regulamenta o exercício do controle externo, destaco que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei Complementar 621, de 08 de março de 2012) prevê

---

<sup>30</sup>Art. 226 O sistema viário e de transporte estadual instituído na forma da lei, subordina-se à preservação da vida humana, à segurança e ao conforto do indivíduo, à defesa do meio ambiente e do patrimônio natural, paisagístico e arquitetônico, observados os seguintes princípios:



expressamente a competência da Corte para realizar fiscalizações de natureza ambiental (artigo 1º, VII<sup>31</sup>). A competência ainda pode ser verificada no Capítulo V – Da Fiscalização, nos artigos 91 e 106, I que preceituam, *in verbis*:

**Art. 91.** O Tribunal, no exercício de suas competências, realizará, por iniciativa própria, inspeções e auditorias, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e **ambiental** nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, bem como instruir o julgamento de contas.

**Art. 106.** Para assegurar a eficácia das ações de fiscalização de ato, contrato e instrumentos congêneres e instruir o julgamento das contas, o Tribunal utilizará, entre outros meios de controle estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes:

- I- realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e **ambiental**;
- II- acompanhamento das publicações referentes a atos de gestão de recursos públicos no órgão oficial de imprensa do Estado e de Município, nos sítios eletrônicos ou em outro meio de divulgação;
- III - requisição de informações e documentos. (g.n)

Esses dispositivos reforçam o que, nas duas últimas décadas, a doutrina tem argumentado: pela possibilidade de atuação do controle externo (Tribunais de Contas) no controle da gestão ambiental. Nessa linha, Luiz Henrique Lima, autor de diversas obras sobre o assunto, defende o controle do patrimônio ambiental brasileiro, a partir da ampliação da esfera de competência do Tribunal de Contas da União conferida pela Constituição Federal de 1988. Segundo o autor<sup>32</sup>, **quando a Carta Magna, em seu artigo 225<sup>33</sup>, estabelece**

---

<sup>31</sup> Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...] VII - realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, da Câmara Municipal ou das respectivas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental, nos Poderes do Estado, Municípios e demais órgãos integrantes da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

27 LIMA, L.H.. Atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da gestão ambiental. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. (Org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. 1ed.Brasília: IPEA, 2016, p. 45-58.

<sup>33</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.



**o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo, ele passa a ser considerado um patrimônio, cuja defesa e preservação são de responsabilidade do Poder Público.** Além disso, a realização de fiscalizações sobre o tema pelos tribunais de contas converge para o paradigma do Estado Socioambiental de Direito, em que, segundo Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, o clima limpo, saudável e seguro possui *status* constitucional<sup>34</sup>.

Nesse passo, recentemente, o Instituto Rui Barbosa, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios, a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas e a Associação Nacional do Ministério Público de Contas publicaram a Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2024<sup>35</sup>. O documento orienta os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos de Contas de todo o país a darem prioridade à análise da legalidade e da eficiência das Políticas Públicas relacionadas à defesa e proteção civil, bem como às medidas de mitigação, de prevenção e de adaptação às mudanças climáticas e seus efeitos.

Essa orientação está em consonância com diversas iniciativas internacionais. De acordo com a Resolução 66/209, da Organização das Nações Unidas, as Instituições Superiores de Controle (ISCs) têm papel vital na promoção da eficiência, *accountability*, efetividade e transparência na administração pública,

---

<sup>34</sup> Adota-se, neste voto, o marco teórico dos professores Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer. Foram utilizados os seguintes artigos representativos dessa doutrina: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Fundamental rights theory and climate protection through the lens of the Brazilian Constitution. **Public Law Journal**, v. 9, n. 3, p. 26-54, 2022.; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 2, n. 2, p. 132-157, 2008; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. **Direito Ambiental do Trabalho—Apontamentos para uma Teoria Geral**, v. 5, p. 15-40, 2020.

<sup>35</sup> CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Meio Ambiente: Entidades do Sistema de Controle Externo publicam Nota Recomendatória Conjunta**. Disponível em: <https://www.cnptcbr.org/meio-ambiente-entidades-do-sistema-de-controle-externo-recomendam-prioridade-na-fiscalizacao-de-politicas-publicas-de-defesa-civil-e-mudancas-climaticas/>. Acesso: 07/06/2024.





para o alcance de metas internacionalmente acordadas na Agenda 2030, entre as quais o ODS 13 “Ação pelo Clima”<sup>36</sup>.

No campo dos exemplos práticos do universo das ISCs, destaco, no âmbito internacional, - além do ClimateScanner, que será abordado no próximo tópico -, as auditorias coordenadas realizadas pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) nas matérias de áreas protegidas, energias renováveis no setor elétrico, objetivos do desenvolvimento sustentável, passivos ambientais e outros temas que se relacionam com o enfrentamento das mudanças climáticas.<sup>37</sup>

Outro acontecimento, no cenário internacional, que demonstra a relevância da pauta climática para o controle externo da Administração Pública foi a eleição, pela corte de contas francesa (*Cour de Comptes*), do tema “ação pública em favor da adaptação às mudanças climáticas” como assunto central do seu relatório anual. A escolha do tema foi assim justificada:

A questão da adaptação às mudanças climáticas se impõe também pela sua amplitude. Ela interessa, de fato, não apenas aos decisores e gestores públicos, mas também a todos os nossos concidadãos e aos atores econômicos, usuários e financiadores dos numerosos serviços públicos para os quais a adaptação às mudanças climáticas constitui tanto um imperativo quanto um desafio técnico e financeiro.<sup>38</sup>

Na esteira dos exemplos nacionais, merecem destaque as diversas fiscalizações do Tribunal de Contas da União, realizadas entre 2007 e 2020, cujos resultados estão reunidos em produção bibliográfica intitulada “Fiscalizações de Meio Ambiente”<sup>39</sup>. Entre os trabalhos realizados, destaco os agrupados sob a temática “mudança do clima”, que examinaram os seguintes

<sup>36</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Resolution A/RES/66/209**. Disponível em: <https://sirc.idi.no/document-database/documents/external-publications/4-un-resolution-66-209>. Acesso: 10/06/2024.

<sup>37</sup> Listagem das auditorias coordenadas realizadas pela OLACEFS disponível em: <https://olacefs.com/pt/auditorias-coordenadas/> Acesso: 07/06/2024.

<sup>38</sup> Tradução nossa. Rapport Public Annuel de la Cour de Comptes 2024. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68843> Acesso: 07/06/2024.

<sup>39</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Caderno de Meio Ambiente: Fiscalizações Meio Ambiente 2007-2020**. Brasília: TCU, 2020. 230 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscalizacoes-de-meio-ambiente.htm>. Acesso: 06/06/2024.





objetos: Efeito Estufa na Amazônia Legal, Adaptação da Zona Costeira às Mudanças Climáticas, Segurança Hídrica do Semiárido Brasileiro, Ações de Adaptação da Agropecuária às Mudanças Climáticas, e Monitoramento Consolidado das Mudanças Climáticas.

**Destaco, também, ações dos tribunais de contas estaduais pelos seus esforços em integrar questões ambientais em suas atividades de fiscalização.** O conselheiro do TCE-AM Júlio Pinheiro, presidente do Comitê Técnico do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa (IRB), tem liderado várias iniciativas na Corte amazonense. Entre elas, a emissão de recomendações, em acórdãos, para que as prefeituras dos municípios amazonenses ofereçam à respectiva Câmara Municipal projeto de lei de enfrentamento local das mudanças climáticas, em conformidade com a Lei Federal n.º 12187/2009 (que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC). Em alguns dos votos, também se determinou a elaboração de Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil.<sup>40</sup>

Além dessa Corte, diversas outras possuem iniciativas nesse sentido. O TCE-SC realizou um levantamento detalhado sobre áreas de risco em todo o estado<sup>41</sup>. Por sua vez, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) identificou relação entre o aumento das chuvas na cidade, o aumento da temperatura (como decorrências das mudanças climáticas) e o aumento dos gastos com obras de drenagem e contratações emergenciais.<sup>42</sup> O Ministério Público de Contas do TCE-SE, por seu turno, levantou, junto aos governos do estado e da capital, quais programas estão sendo implementados para prevenir

---

<sup>40</sup>ESTADO DO AMAZONAS. Diário Oficial do Estado. **Ata de julgamento do PROCESSO Nº 10.714/2023 - ACÓRDÃO Nº 1928/2023**. Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Edicao-de-n%C2%B03172-de-25-de-outubro-de-2023.pdf>. Acesso:08/06/2024.

<sup>41</sup>TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. Levantamento do Tribunal de Contas revela que Santa Catarina tem 100 municípios com 3 mil áreas de risco de desastre. Prazo para envio da prestação de contas dos prefeitos encerra no final do mês. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/radiover/60681>. Acesso:08/06/2024.

<sup>42</sup>TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Observatório do TCMSP analisa aumento de temperatura, chuvas e obras de drenagem emergenciais**. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/67890>. Acesso:08/06/2024.



e para mitigar os riscos decorrentes das mudanças climáticas<sup>43</sup>. O TCE-RO destacou, no relatório conclusivo de prestação de contas de gestão da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental, a importância da contabilização de ativos ambientais, uma prática nova, mas com potencial para gerenciar esses bens de forma mais eficiente, bem como para atrair investimentos para conservação ambiental<sup>44</sup>.

Outra iniciativa de destaque é a do TCE-RS, que, em nota à imprensa, manifestou a intenção de criar um grupo de estudos com o propósito de posicionar o Tribunal no debate acerca das mudanças climáticas, bem como de celebrar Termo de Cooperação com a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) para iniciar um movimento organizado de análise e acompanhamento da crise climática no RS e das medidas tomadas pelas administrações públicas. Nesse sentido,

[...] a conselheira-substituta Daniela Zago Gonçalves da Cunda ressaltou a **atuação do TCE-RS como provedor dos interesses das futuras gerações**, assim como suas perspectivas de zelo quanto às metas previstas no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 13 da Agenda 2030 da ONU: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. A presidente do Comitê de Sustentabilidade do TCE-RS disse que “**a presente crise climática, necessariamente, deverá ser um ponto de partida para a transformações das instituições, onde se incluem os Tribunais de Contas, tanto em seu âmbito interno, como em seu âmbito externo, em constante comunicação com a sociedade, e também como indutor de medidas mais efetivas e amigáveis com relação ao meio ambiente, com papel pedagógico enfatizado na parceria com seus fiscalizados e no exercício de um controle externo mais efetivo nas questões ambientais**”, explicou. (g.n.)<sup>45</sup>

<sup>43</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **MP de Contas avalia ação governamental sobre mudanças climáticas**. Disponível em [http://www.tce.se.gov.br/noticias/\\_layouts/15/listform.aspx?PageType=4&ListId=%7BC6E23A99%2DCDB5%2D4496%2D97FA%2D78358A1089D0%7D&ID=723&ContentTypeID=0x01100072DF175065660B40A63AED643294E360](http://www.tce.se.gov.br/noticias/_layouts/15/listform.aspx?PageType=4&ListId=%7BC6E23A99%2DCDB5%2D4496%2D97FA%2D78358A1089D0%7D&ID=723&ContentTypeID=0x01100072DF175065660B40A63AED643294E360). Acesso em 10/06/2024.

<sup>44</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Relatório conclusivo. PROCESSO: 02085/2023-TCE-RO**. Disponível em <https://tcero.tc.br/spj/MetadadoArquivo/AbrirPdfConvocado/001e619da282fd5a9241e985d4265092>. Acesso em 10/06/2024.

<sup>45</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **TCE-RS intensificará medidas em atenção às mudanças climáticas**. Disponível em: <https://tcers.tc.br/noticia/tce-rs-intensificara-medidas-em-atencao-as-mudancas-climaticas>. Acesso: 10/06/2024.



Diante desse cenário que visa promover uma governança climática mais robusta e estabelecer mecanismos de controle dos deveres estatais para com as gerações atuais e as futuras. É evidente que a fiscalização, pelas Cortes de Contas, tende a integrar a pauta das mudanças climáticas em suas atividades rotineiras. Entre os exemplos práticos apresentados, destaca-se especialmente a iniciativa do ClimateScanner, mencionada aqui com o intuito de melhor orientar a análise das ações do Governo Capixaba.

#### **4. MONITORAMENTO DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA PELAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES POR MEIO DA FERRAMENTA CLIMATESCANNER**

Cientes da emergência climática que afeta o mundo inteiro, as Instituições Superiores de Fiscalização de diversos países<sup>46</sup> reuniram-se para elaborar um mecanismo que pudesse sistematizar dados referentes às ações de enfrentamento da crise climática ao redor do globo. Assim, surgiu o ClimateScanner, divulgado em 2022<sup>47</sup>, por iniciativa do Tribunal de Contas da União (TCU), na qualidade de presidente da INTOSAI, junto com o Grupo de Trabalho da Intosai sobre Auditoria Ambiental (Intosai WGEA).<sup>48</sup>

O ClimateScanner pode ser conceituado como uma ferramenta de avaliação rápida sobre as ações dos governos pelo clima. O mecanismo visa, dentre

---

<sup>46</sup> “Para a construção da metodologia de avaliação, foi constituído o Grupo Executivo do ClimateScanner, que conta com mais dezessete ISCs das distintas regiões do mundo. Integram esse grupo as ISCs dos seguintes países: Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Emirados Árabes Unidos, Eslováquia, Estados Unidos, Filipinas, Finlândia, Índia, Indonésia, Maldivas, Marrocos, Nova Zelândia, Quênia, Reino Unido e Tailândia, além do Tribunal de Contas Europeu.” Disponível em: <https://www.environmental-auditing.org/projects/climatescanner/>. Acesso: 06/06/2024

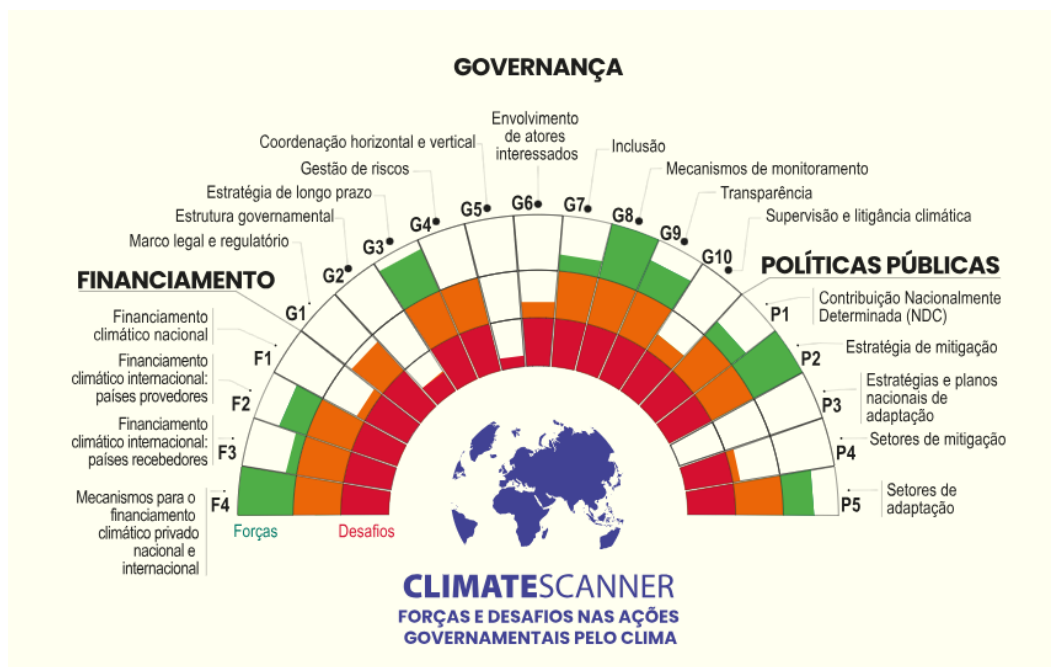
<sup>47</sup> Desde a divulgação da iniciativa em novembro de 2022, durante o XXIV Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle (Incosai), no Rio de Janeiro, o ClimateScanner segue sendo divulgado em diversos eventos relacionados ao meio ambiente, inclusive na 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP28). Vide: COP28: ClimateScanner é foco em debates sobre o papel das instituições de controle no combate à crise do clima: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/cop28-climatescanner-e-foco-em-debates-sobre-o-papel-das-instituicoes-de-controle-no-combate-a-crise-do-clima.htm>. Acesso: 05/06/2024.

<sup>48</sup> Vide: **ClimateScanner vai ajudar órgãos de controle a monitorar ações sobre mudanças climáticas**. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/noticias/climate-scanner-vai-ajudar-orgaos-de-controle-a-monitorar-acoes-sobre-mudancas-climaticas>. Acesso: 06/06/2024.



outros objetivos, apoiar o planejamento de trabalhos futuros e avaliar a ação dos governos nacionais pelo clima. Essa avaliação é divulgada para dar um panorama nacional e global sobre as forças e sobre os desafios no enfrentamento das mudanças climáticas. Com os dados obtidos, a ferramenta proporcionará dados que direcionarão o enfrentamento da crise climática.

De acordo com o documento “Metodologia de Avaliação”<sup>49</sup>, o ClimateScanner está estruturado em quatro seções, incluindo uma seção descritiva, com informações gerais sobre o contexto e o perfil do país e três eixos de avaliação. O Eixo Governança abrange aspectos institucionais, relacionados tanto à mitigação das emissões de gases de efeito estufa quanto à adaptação às mudanças climáticas. O Eixo Políticas Públicas aborda aspectos de mitigação e de adaptação, de forma mais específica e detalhada. Por sua vez, o Eixo Financiamento refere-se a financiamentos locais, nacionais ou transnacionais, provenientes de fontes públicas, privadas e alternativas, que buscam apoiar ações de mitigação e de adaptação.



<sup>49</sup>TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **ClimateScanner Rapid Review Tool Framework**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/materiais/Framework-ING.pdf>. Acesso: 12/06/2024.



Figura 3: Imagem ilustrativa representativa dos Três Eixos de Avaliação. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/>. Acesso: 06/06/2024

A seção descritiva do perfil do país reúne os seguintes dados, em síntese:

## DESCRIÇÃO GERAL

- Nome do país
- Área
- População
- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
- Produto Interno Bruto (PIB)
- Índice de Gini

## PERFIL CLIMÁTICO

- Classificação do país segundo a CMNUCC
- Metas de emissão para 2030
- Metas de emissão para 2050
- Emissões líquidas de GEE (série temporal de emissões por ano)
- Emissões de GEE por setor
  - Agricultura
  - Energia
  - Mudança de uso do solo e das florestas
  - Resíduos
  - Processos industriais
  - Outros
- Principais áreas de vulnerabilidade climática
- Contribuições Determinadas a nível nacional (NDC)
- Principais leis e regulamentos climáticos
- Principais organizações públicas

A ferramenta também prevê a apresentação de uma seção-resumo dos resultados, cujo objetivo é a visualização dos principais pontos fortes e dos desafios do país relacionados à ação climática do governo.<sup>50</sup> Nessa seção-resumo, a plataforma do ClimateScanner identificará e listará automaticamente todos os componentes nacionais com pontuações superiores e inferiores a um nível predefinido.

---

<sup>50</sup> Tradução autoral dos textos apresentados no documento “Metodologia de Avaliação”. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/materiais/Framework-ING.pdf>. Acesso: 06/06/2024.



A última e principal avaliação, por sua vez, é subdividida em 19 “componentes”, que são assim agrupados nos três eixos:

## **EIXO GOVERNANÇA**

### **Institucionalização**

- **G1.** Marco legal e regulatório
- **G2.** Estrutura governamental
- **G3.** Estratégia de longo prazo
- **G4.** Gestão de riscos

### **Coordenação**

- **G5.** Coordenação horizontal e vertical
- **G6.** Envolvimento das partes interessadas

### **Accountability**

- **G7.** Inclusão
- **G8.** Mecanismos de monitoramento
- **G9.** Transparência
- **G10.** Supervisão e litígios climáticos

## **EIXO POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **Compromissos internacionais**

- **P1.** Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC)

### **Estratégias gerais**

- **P2.** Estratégia de mitigação
- **P3.** Planos e estratégias nacionais de adaptação

### **Componentes setoriais**

- **P4.** Setores de mitigação
- **P5.** Setores de adaptação

## **EIXO FINANCIAMENTO**

### **Financiamento público para o clima**

- **F1.** Financiamento climático doméstico
- **F2.** Financiamento climático internacional – países provedores
- **F3.** Financiamento climático internacional – países receptores

### **Financiamento privado para o clima**

- **F4.** Mecanismos de financiamento climático privado doméstico e internacional





Embora o ClimateScanner tenha sido desenhado para aplicação pelas EFS dos governos nacionais – de modo que, no Brasil, sua aplicação seja de competência do TCU –, também é possível que este TCE-ES se espelhe no mecanismo para avaliar a governança climática. Em que pese ainda se tratar de ferramenta em fase de teste, de treinamento dos operadores e de aperfeiçoamento, já foi amplamente divulgado que alguns dos dados também consideram ações subnacionais. Conforme informações publicadas no site oficial do ClimateScanner, o Relatório de 2023<sup>51</sup> sinalizou o seguinte quanto ao potencial da ferramenta:

O ClimateScanner possibilitará que ISCs de todo o mundo realizem avaliações rápidas sobre as ações que seus países vêm adotando para enfrentar a crise climática, nas dimensões de governança, políticas públicas e financiamento climático. A consolidação desses dados também permitirá a construção de um panorama global em relação ao enfrentamento do problema.

Com as informações geradas, será possível mapear os principais desafios que os governos enfrentam em relação às questões climáticas, além de seus principais pontos fortes, tanto em nível nacional quanto internacional.

**No âmbito nacional, essas informações auxiliarão os governos dos países a orientarem o foco dos esforços e recursos públicos nas questões consideradas mais importantes, contribuindo assim para orientar o fluxo da formulação de políticas públicas.**

No contexto internacional, os resultados sinalizarão, para as organizações globais que cuidam do tema, áreas e aspectos que apresentam maiores gaps de implementação e que, por isso, requerem maior atenção nas negociações internacionais sobre clima. (g.n.)

Além disso, a possibilidade deste TCE-ES se valer do ClimateScanner decorre de dois outros motivos: a **ubiquidade das mudanças climáticas e a competência constitucional comum**. Em relação à ubiquidade, as mudanças climáticas afetam, em maior ou menor medida, todas as regiões do mundo, tanto em razão da globalização quanto em decorrência da interligação dos sistemas naturais e humanos, de tal sorte que as mudanças climáticas, em

---

<sup>51</sup>TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **ClimateScanner Relatório Fase de Desenvolvimento 2023**. Disponível em: [https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/materiais/ClimateScanner\\_Relat%C3%B3rio\\_Fase\\_Desevolvimento\\_2023.pdf](https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/materiais/ClimateScanner_Relat%C3%B3rio_Fase_Desevolvimento_2023.pdf). Acesso: 05/06/2024.





uma região, podem ter efeitos em outras partes do mundo. Dessa forma, **a ubiquidade das mudanças climáticas também implica que as respostas e as adaptações sejam globais e coordenadas.** Afinal, se todas as regiões (entes nacionais e subnacionais) são agentes causadores do aquecimento global e com os seus efeitos sofrem, trata-se de uma decorrência lógica que todos os entes também empreendam medidas para reduzir os efeitos nefastos das mudanças climáticas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a competência constitucional concorrente e comum dos entes para promoverem a proteção do meio ambiente, tanto pela via legislativa quanto pela via administrativa, materializada pela prestação de políticas públicas:

**Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

**Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (g.n.)

Por essa razão, tendo em vista que, de acordo com a repartição de competências materiais e legislativas, **muitos dos componentes analisados, pela ferramenta desenvolvida pela INTOSAI, envolvem ações de competência do Governo do Estado do Espírito Santo. Portanto, torna-se relevante evidenciar suas iniciativas para promover a governança**



climática, tendo os critérios da Metodologia de Avaliação proposta pelo ClimateScanner como norteadores da análise.

## 5. ANÁLISE DAS INICIATIVAS DO GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PARA PROMOVER A GOVERNANÇA CLIMÁTICA

Nesse contexto, ao tomar conhecimento do desenvolvimento do ClimateScanner, questionei-me, em termos simples: se o Estado do Espírito Santo fosse um país e fosse aplicada uma ferramenta similar ao ClimateScanner? **Quais informações relacionadas à promoção da governança climática pelo Governo já poderiam ser apresentadas?**

Pois bem. Iniciando pela descrição do “perfil” do Estado do Espírito Santo, destaco a elaboração de dois documentos que foram utilizados majoritariamente como base documental de pesquisa para esta análise. São eles: o “Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo Versão I – Versão Orientativa”<sup>52</sup>, doravante chamado de Relatório Técnico, e a versão final desse documento, intitulado “Caderno de Planejamento Estratégico: Estratégias, Ações e Políticas Públicas necessárias para a neutralização das emissões de GEE do ES até 2050”<sup>53</sup>.

Logo no início do Relatório Técnico, o documento apresenta dados relativos à população, índice de desenvolvimento humano (IDH), composição do produto

<sup>52</sup> REIS JÚNIOR, Neyval Costa; PRATA JUNIOR, Ademir Abdala; SIMAN, Renato Ribeiro; JANNUZZI, Gilberto De Martino; PEZZOPANE, José Eduardo et al. **Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo. Relatório Técnico**. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES, 2022. 188 p. il. Color. Disponível em:

<https://seama.es.gov.br/Media/Seama/Documentos/Plano%20de%20Descarboniza%C3%A7%C3%A3o%20e%20Neutraliza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Emiss%C3%B5es%20de%20GEE%20do%20Esp%C3%ADrito%20Santo%20VERS%C3%83O%20-%20I.pdf>

<sup>53</sup> GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo – Caderno de Planejamento Estratégico: Estratégias, Ações e Políticas Públicas necessárias para a neutralização das emissões de GEE do ES até 2050**. Relatório Técnico. Vitória, 2023. 199 p. il. color. Vitória, março de 2024. Disponível em: [https://seama.es.gov.br/Media/Seama/Documentos/Plano%20de%20Neutraliza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Emiss%C3%B5es%20de%20GEE%20do%20Esp%C3%ADrito%20Santo%20-%20final%20\(1\).pdf](https://seama.es.gov.br/Media/Seama/Documentos/Plano%20de%20Neutraliza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Emiss%C3%B5es%20de%20GEE%20do%20Esp%C3%ADrito%20Santo%20-%20final%20(1).pdf) Acesso: 07/06/2024.



interno bruto (PIB) do estado dividido por setores da economia, assim como outras características reunidas sob o título “Características socioeconômicas do Estado” (páginas 25 a 50):

De acordo com o Censo 2010, conduzido pelo IBGE, naquele ano a população de ES era de 3.514.952 pessoas. Em 2022, a população estimada do Estado é de 4.151.923 habitantes (IBGE, 2022), correspondendo a uma densidade demográfica de 89,12 hab/km<sup>2</sup>. Em 2010, o IDH do Estado foi de 0,740, ocupando o 7º lugar no ranking entre os estados brasileiros. Segundo o IBGE, a população projetada do Estado para o ano de 2050 será de 4.885.838 habitantes, representando um crescimento de aproximadamente 18% em relação à população atual. A Figura 1 apresenta a projeção da população do Espírito Santo calculada pelo IBGE entre 2010 e 2060 (IBGE, 2022). (página 25)

Além das informações categorizadas na metodologia de avaliação do ClimateScanner, a pesquisa apresentada no Relatório Técnico inclui, entre os diagnósticos socioeconômicos do estado, os panoramas dos setores industrial, do agropecuário, do florestal, e dos resíduos (gerais e sólidos) nas páginas 28 a 50.

O Relatório também apresenta informações valiosas a respeito da matriz energética do estado (páginas 50 a 91). São expostos dados a respeito da matriz elétrica, especificamente, além de elaborar projeções e registros quanto à utilização de gás natural e quanto ao potencial de geração de energia a partir de fontes renováveis:

A produção de energia primária (fontes de energia extraídas diretamente da natureza, sem processamento) no Estado, em 2020, é apresentada na Figura 14. **Observa-se a predominância das fontes não renováveis, em especial petróleo e gás natural na produção de energia, grande parte desta a ser consumida pelos diversos setores da economia do Estado, contribuindo com as emissões de CO<sub>2</sub>. As fontes primárias não renováveis que participam da matriz energética do Espírito Santo são petróleo, gás natural, carvão vapor e carvão metalúrgico, enquanto as fontes renováveis são lixívia (licor negro), energia hidráulica, lenha/cavaco/resíduo de madeira, produtos da cana (caldo, bagaço) e outras renováveis.** O Estado não possui refinarias, portanto o petróleo aparece na matriz de produção de energia, mas é exportado para outros estados para seu refino e retorna para o Estado como combustível já processado como a gasolina e o óleo diesel, por exemplo.

A Figura 15 apresenta o consumo final de energia distribuído por fontes primárias e secundárias no Espírito Santo, em 2020. **Na atual**



formação da matriz de energia do Estado, o consumo de energia elétrica em 2020 representou 18,24% do total de energia consumida. As fontes primárias, principalmente carvão mineral e gás natural, junto com as fontes secundárias coque de carvão mineral e óleo diesel, dominam o consumo de energia no Estado criando uma matriz baseada em combustível fóssil, contribuindo para emissões de CO<sub>2</sub>. [...] A Figura 16 mostra o consumo final energético no ES por setor da economia: (g.n)

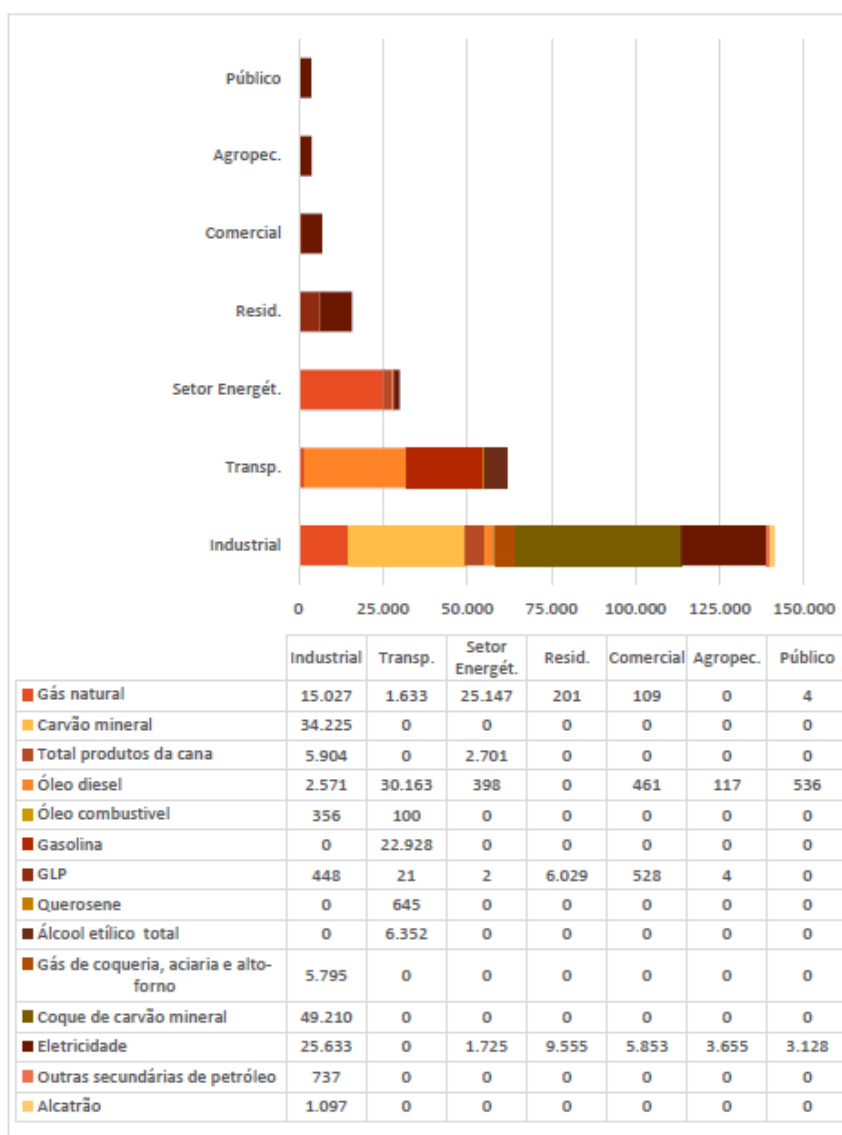


Figura 16. Consumo final energético no ES por Setor da Economia e Fonte em 2020, em 1000 x GJ. Fonte de dados: BEES 2021 Ano Base 2020 [ARSP-ES, 2022].

Figura 4. Fonte: Relatório Técnico (página 53)



Os dados levantados pelos autores do Relatório Técnico revelam uma realidade que muitos já conhecem, mas por vezes optam por ignorar, isto é, que **a matriz energética do Espírito Santo ainda depende de fontes não renováveis, do petróleo, expressivamente. Como já me manifestei: um recurso escasso, finito, e incerto do qual o estado, não pode depender.**<sup>54</sup>

Em que pese essa realidade, que já poderia ter sido superada, o Relatório demonstrou, em relação à geração de energia a partir de fontes renováveis, que o território capixaba dispõe de áreas propícias para operação de usinas eólicas *onshore* nos municípios de Presidente Kennedy e de Marataízes (página 74) e *offshore* no litoral sul. A respeito do potencial eólico capixaba, o Plano informa estar em andamento um projeto de elaboração de uma nova versão do Atlas Eólico do ES, financiado pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) em cooperação com o Governo do Estado do ES. A ação faz parte do Programa *Strategic Partnerships for the Implementation of the Paris Agreement* (SPIPA), desenvolvido pela GIZ.

O Relatório Técnico também apresenta considerações acerca do potencial de geração da energia solar, da energia hídrica, bem como a partir da biomassa e do hidrogênio (páginas 78 a 90). A respeito da relevância desse último para o estado, os autores assinalaram ser possível que o hidrogênio verde seja utilizado no processo de produção do aço, neutralizando emissões de GEE. Ademais, evidenciaram que já existem demandas e projetos identificados para a produção dessa fonte de energia.

Com relação às emissões de Gases Efeito Estufa, os números mais atualizados constam no Caderno de Planejamento Estratégico (versão final do Plano de Descarbonização):

---

<sup>54</sup>Ao analisar a Prestação de Contas Anual de Governador do exercício de 2017 (Voto do Relator 03093/2018-6, alertei que “as participações governamentais (royalties e participação especial), aqui chamadas de receitas de petróleo e gás natural, são voláteis, finitas e incertas. São voláteis porque respeitam as regras de um mercado altamente competitivo, são finitas porque um dia esgotarão e são incertas porque não sabemos até quando elas serão nossas”.



Em 2021, as emissões brutas do ES foram de 41,54 MtCO<sub>2</sub>e/ano, com remoções de 5,59 MtCO<sub>2</sub>e/ano relacionadas ao setor AFOLU, que estão principalmente ligadas Florestas Primárias e Secundárias, Pastagens Bem-manejadas e Sistemas Integrados Agricultura, Pecuária e Floresta. Contabilizando as emissões e remoções, as emissões líquidas do ES foram de 35,95 MtCO<sub>2</sub>e/ano.

A maior parcela das emissões de GEE está relacionada ao setor de Energia & Indústria com emissões brutas de 23,63 MtCO<sub>2</sub>e/ano, que equivalem a 57% das emissões brutas do Estado. Em segundo lugar aparece o setor de AFOLU com emissões brutas de 12,23 MtCO<sub>2</sub>e/ano, que equivalem a 30% das emissões brutas do Estado. Os setores de Transportes e Resíduos são responsáveis por 3,51 MtCO<sub>2</sub>e/ano e 2,17 MtCO<sub>2</sub>e/ano, respectivamente, que equivalem a 8% e 5% das emissões brutas do Estado.

(...)

No ES, **apenas 10 subsetores são responsáveis por mais de 80% das emissões**: 1ª Siderurgia (35,5%), 2ª Fermentação entérica (8,8%), 3º Desmatamento (8,1%), 4º Importação eletricidade (6,6%), 5º Pastagem degradada (5,7%), 6º Caminhões (4,4%), 7º Produção de Petróleo e Gás Natural (4,0%), 8º Indústrias – Mineração (3,4%), 9º Produção de eletricidade (3,3%) e 10º Resíduos Sólidos - Aterros Sanitários (3,0%). É muito importante que estes setores sejam priorizados na seleção de ações de mitigação. Entretanto convém ressaltar que são necessárias políticas com alcance a todos os grupos (A, B e C) para atingir o objetivo NetZero. (g.n)

O quantitativo ainda é dividido por setor, em divisão similar à forma idealizada pelos mecanismos multilaterais, isto é, dividindo-se as emissões em AFOLU (Agropecuária, Florestas e Mudanças do Uso do Solo), em Energia, em Processos Industriais, em Eletricidade e em Resíduos, conforme demonstra a tabela abaixo, explicada pelos seguintes trechos colacionados:



Tabela 9. Emissão [Mton CO<sub>2</sub>e] e a participação % dos setores na emissão bruta e líquida do ES.  
Fonte de dados: SEEG.

Setor	Emissões Brutas		Remoções Mton CO <sub>2</sub> e	Emissões Líquidas	
	Mton CO <sub>2</sub> e	%		Mton CO <sub>2</sub> e	%
AFOLU	9,18	30%	1,71	7,48	26%
Energia	9,83	32%	–	9,83	34%
Processos Industriais	9,29	30%	–	9,29	32%
Eletricidade - Escopo 2	0,38	1%	–	0,38	1%
Resíduos	2,05	7%	–	2,05	7%
Total	30,73	100%	1,71	29,03	100%

Figura 5. Fonte: Relatório Técnico (página 100)

Ao observar as emissões agrupadas do setor AFOLU (Agropecuária + Mudanças do Uso da Terra e Florestas) percebe-se que este grupo responde por 73% das emissões brasileiras, mas apenas 30% das emissões do ES. O perfil das contribuições para emissões do ES possui mais similaridades com outros estados da região Sudeste do que com os perfis de emissões de toda a Federação. Este fator evidencia as particularidades dos desafios regionais que devem ser enfrentados pelos estados. De fato, o perfil de contribuições para as emissões do ES é quase que dividido igualmente entre 3 setores, Processos Industriais, Energia e AFOLU, com um pouco mais de 30% em cada setor, e o restante das emissões correspondentes ao setor de Resíduos. Também é importante enfatizar que as remoções de GEE do ES, no valor de 1.705.570 ton CO<sub>2</sub>e, estão somente relacionadas ao setor AFOLU.

[...]

A Tabela 9 mostra os dados de emissão e a participação % dos setores na emissão bruta e líquida do ES. É possível notar que o setor AFOLU, responsável por 30% das emissões brutas, tem sua contribuição líquida reduzida para 26%, quando são consideradas as remoções de carbono do setor. É importante enfatizar o potencial do ES para processos de remoção de grandes quantidades de GEE da atmosfera no setor de AFOLU, principalmente ligado ao reflorestamento e preservação florestal, podendo atuar como uma importante fonte de compensação das emissões. (páginas 97 e 98).

Ressalto, portanto, a existência de evidências que demonstram que o Espírito Santo dispõe de registros de inventário de emissões dos Gases de Efeito Estufa (GEE) por setor da economia, atendendo aos requisitos cabíveis da seção Perfil Climático do ClimateScanner.





No que tange às metas de mitigação da emissão desses gases, o documento descreve a trajetória de redução de emissões, baseando-se no potencial de cada estratégia delineada, com projeções para 2030, 2040 e 2050. O Caderno de Planejamento Estratégico do Plano de Descarbonização apresenta a projeção das emissões de cada subsetor na área de transportes para o Cenário de Referência (cenário sem ações de mitigação) e para o Cenário de Mitigação, com a aplicação das diretrizes e das estratégias propostas às emissões de cada setor – Indústria e Energia, Agropecuária, Florestas e Mudanças do Uso do Solo, Transportes e Resíduos por meio das figuras abaixo:

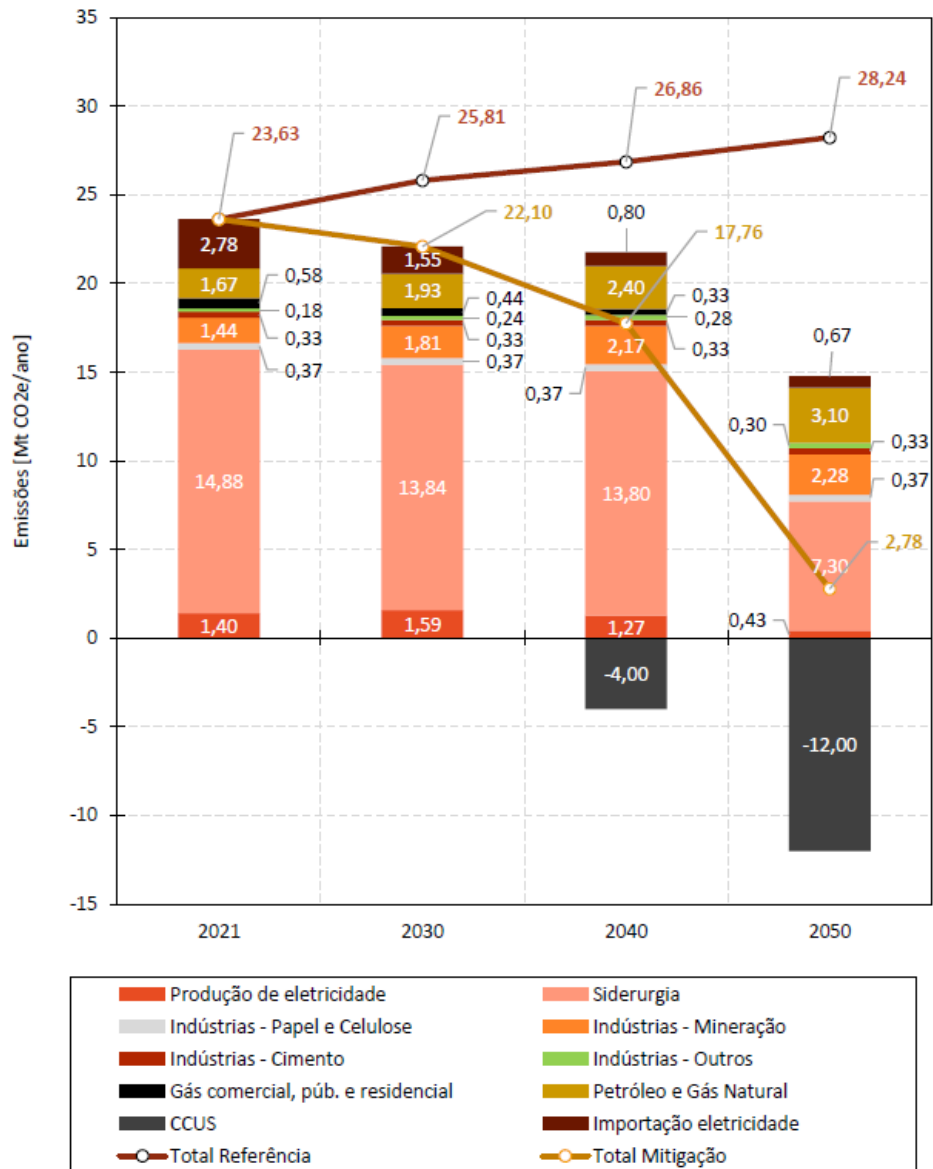


Figura 11. Projeção das emissões de GEE do setor de Energia & Indústria no ES para o Cenário de Referência e para o Cenário de Mitigação separada cada subsetor de atividade.

Figura 6. Fonte: Caderno de Planejamento Estratégico (página 54)

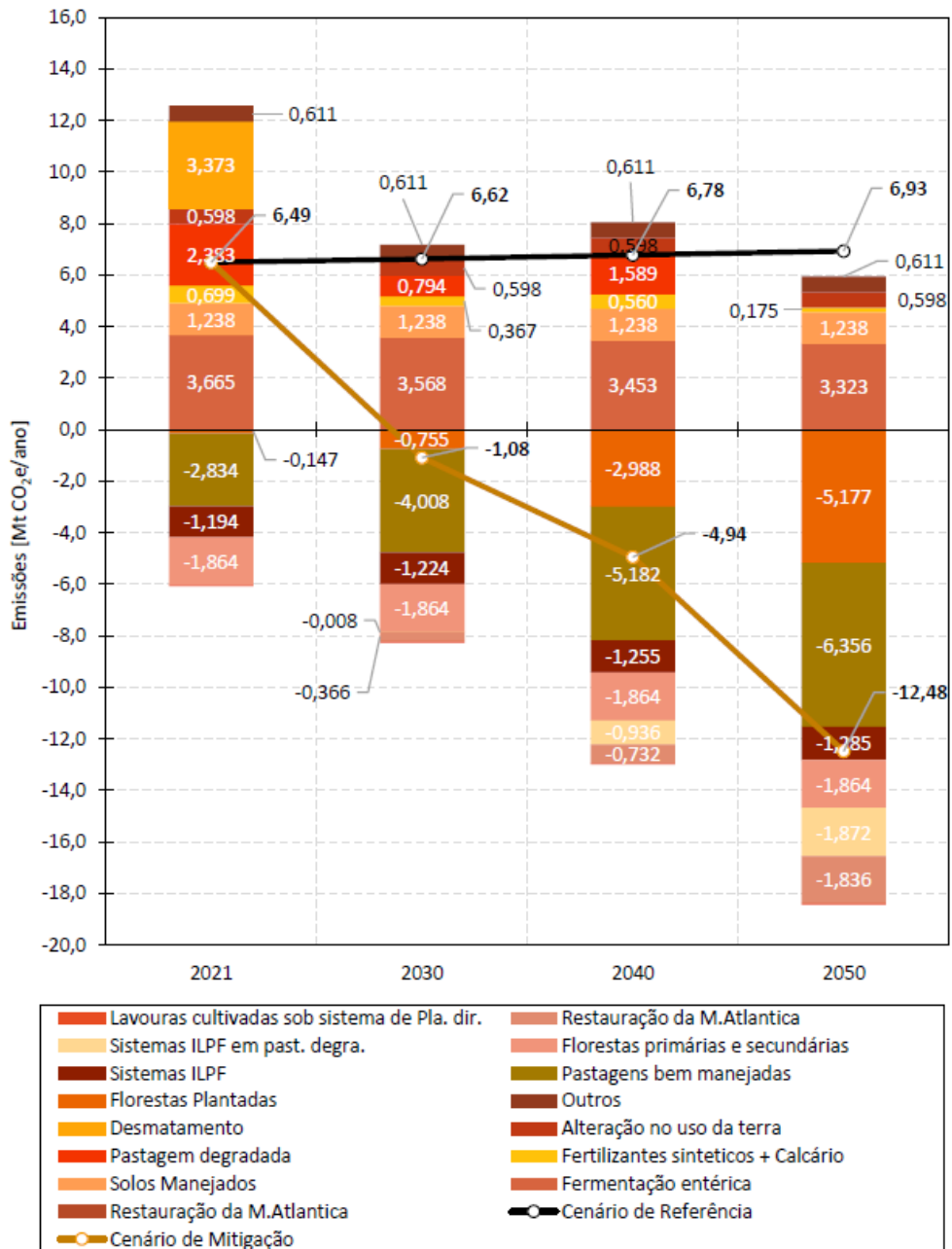


Figura 15. Projeção das emissões de GEE do setor de AFOLU no ES para o Cenário de Referência e para o Cenário de Mitigação separada cada subsector de atividade.

Figura 7. Fonte: Caderno de Planejamento Estratégico (página 81)

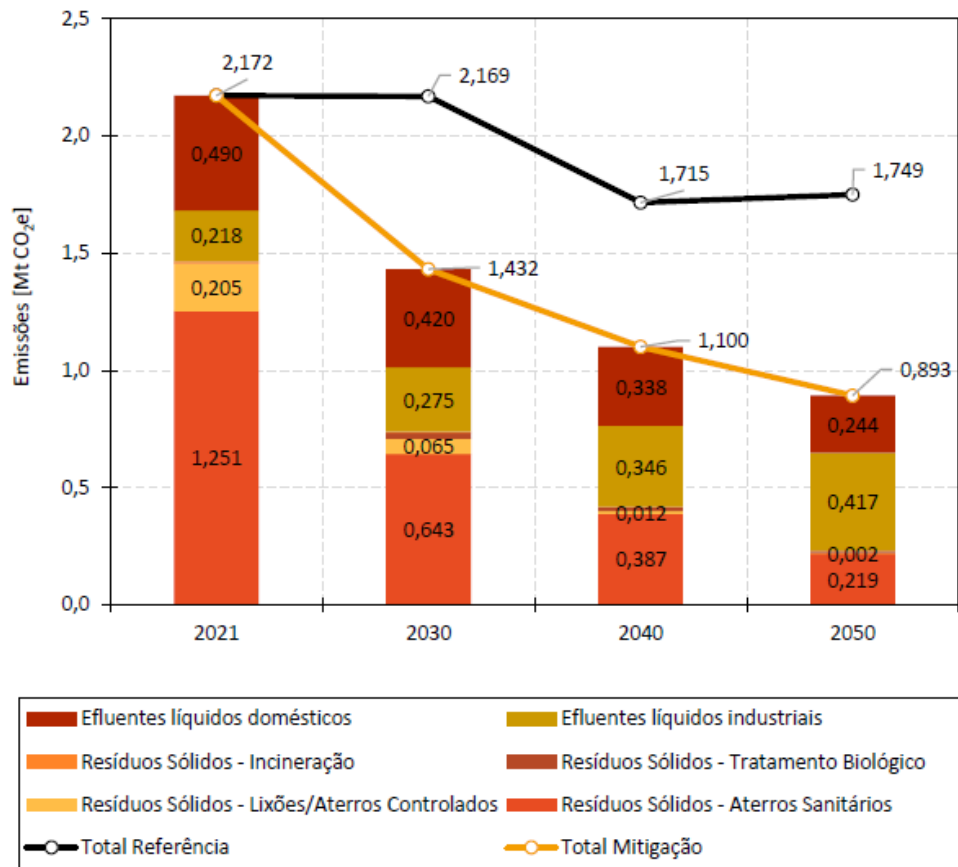


Figura 19. Projeção das emissões de GEE do setor de Resíduos no ES para o Cenário de Referência e para o Cenário de Mitigação separada para cada subsetor de atividade.

Figura 8. Fonte: Caderno de Planejamento Estratégico (página 103)

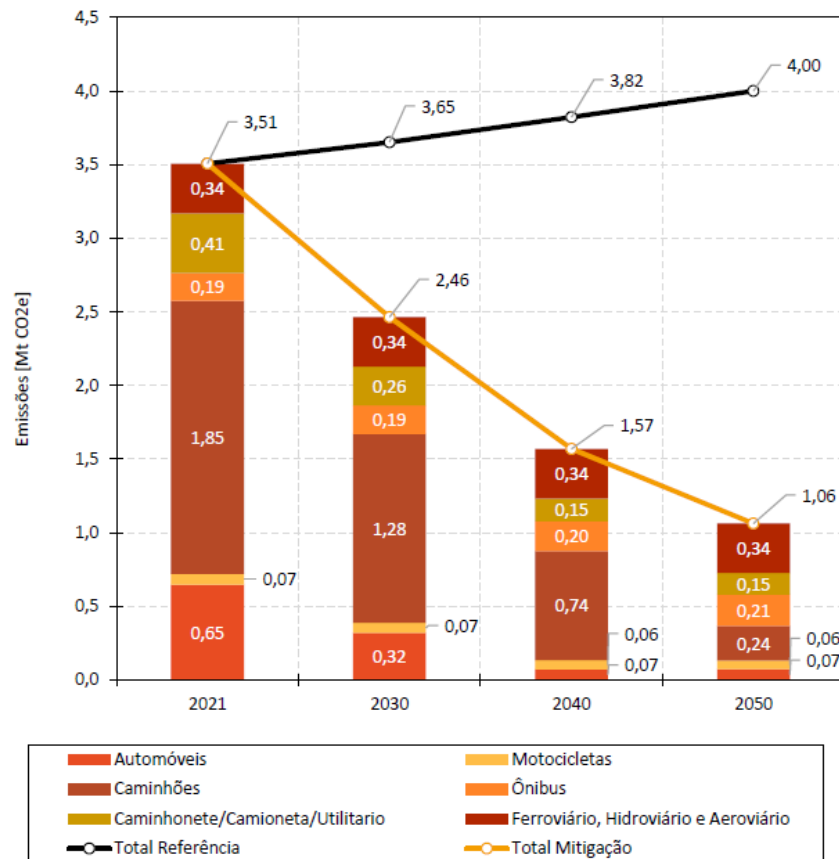


Figura 22. Projeção das emissões de GEE do setor de Transportes no ES para o Cenário de Referência e para o Cenário de Mitigação separada cada subsetor de atividade.

Figura 9. Fonte: Caderno de Planejamento Estratégico (página 121)

Outro ponto que é assinalado na matriz do ClimateScanner é a identificação de setores vulneráveis. No âmbito do Espírito Santo, verifiquei que o Relatório Técnico apresenta uma análise SWOT detalhada para cada uma das áreas temáticas das ações estratégicas. O documento apresenta uma visão geral da análise SWOT aplicada ao Plano de Neutralização das Emissões de GEE:



Tabela 13. Visão conceitual da análise SWOT aplicada ao Plano de Neutralização das Emissões de GEE.

<b>Fatores Internos</b> (Características ou atributos do Estado)	<b>Pontos Fortes:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Fatores internos que podem favorecer ou influenciar positivamente a implantação de tecnologias ou estratégias para a minimização das emissões de GEE ou a captura/compensação de emissões.</li><li>Por exemplo: disponibilidade de recursos naturais favoráveis à implantação da tecnologia/estratégia, empresas com potencial de fornecer serviços relacionados à tecnologia/estratégia, infraestrutura instalada, vocação na área.</li></ul>
	<b>Pontos Fracos:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Fatores internos que podem atrapalhar ou influenciar negativamente a implantação de tecnologias ou estratégias para a minimização das emissões de GEE ou a captura/compensação de emissões.</li><li>Por exemplo: indisponibilidade de recursos naturais favoráveis à implantação da tecnologia/estratégia, falta de empresas ou mão-de-obra especializada com potencial de fornecer serviços relacionados à tecnologia/estratégia, necessidade de importação de insumos, vulnerabilidade logística, falta de conhecimento local, falta de regulamentação local ou regulamentação local inadequada, gargalos de infraestrutura.</li></ul>
<b>Fatores Externos</b> (Características ou atributos do ambiente externo)	<b>Oportunidades:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Fatores externos que podem favorecer ou influenciar positivamente a implantação de tecnologias ou estratégias para a minimização das emissões de GEE ou a captura/compensação de emissões.</li><li>Por exemplo: mudanças político-econômicas, políticas externas ou nacionais, oportunidades de financiamento nacional ou internacional.</li></ul>
	<b>Ameaças:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Fatores externos que podem atrapalhar ou influenciar negativamente a implantação de tecnologias ou estratégias para a minimização das emissões de GEE ou a captura/compensação de emissões.</li><li>Por exemplo: escassez do recurso, tecnologia ainda não plenamente desenvolvida, viabilidade econômica, falta de regulamentação ou regulamentação inadequada, alto custo da tecnologia.</li></ul>

Figura 10. Fonte: Relatório Técnico (página 123)

Ainda tendo em mente o conceito de vulnerabilidade climática, destaco que cada estratégia componente das diretrizes elencadas na versão final do Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões leva em consideração os aspectos frágeis ou os desfavoráveis da implementação das medidas, a partir de uma tabela-modelo seguindo o exemplo abaixo:

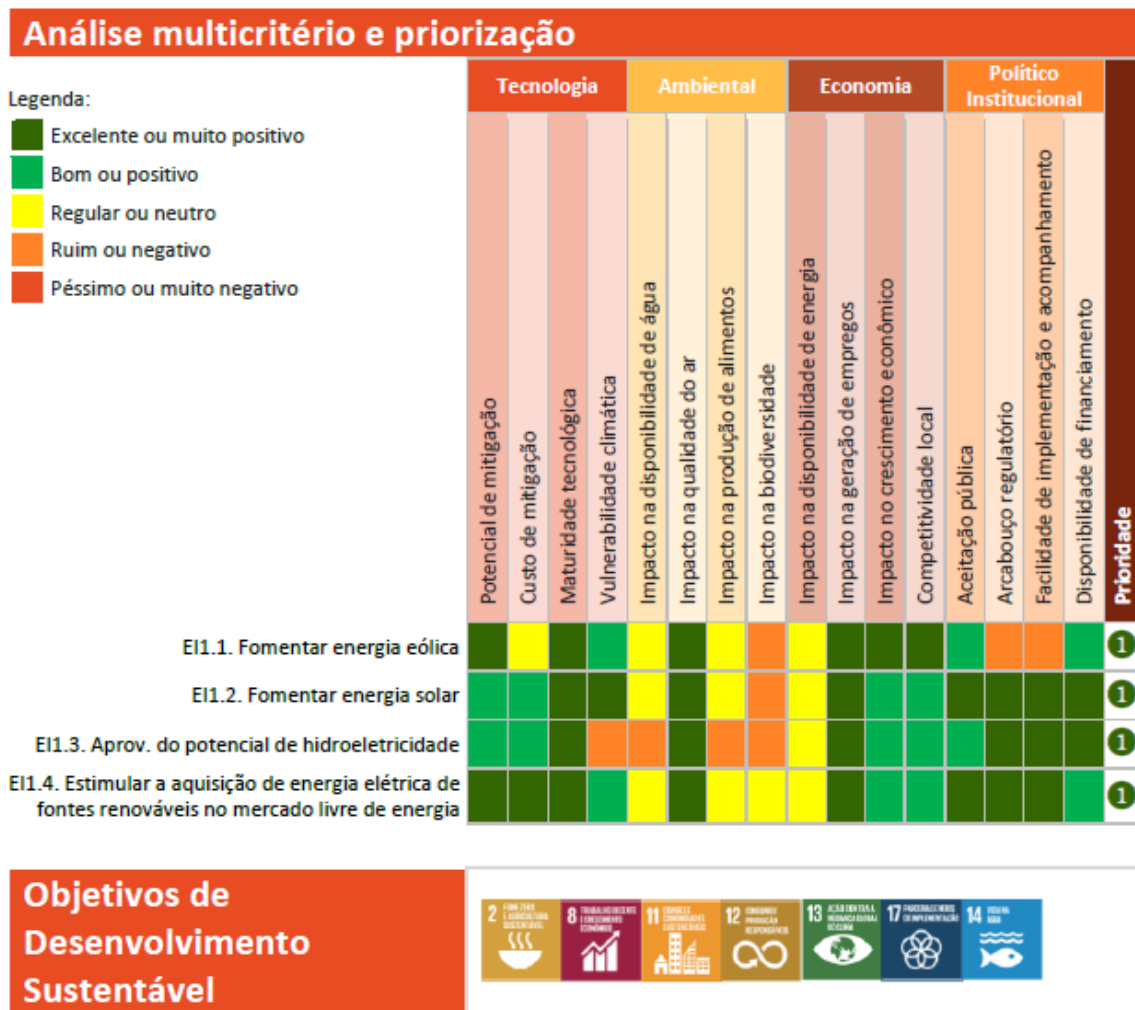


Figura 11: Fonte: Caderno de Planejamento Estratégico (página 61).

No que se refere à vulnerabilidade climática dos municípios e das diferentes regiões do estado, é notório que a academia tem apresentado pesquisas que expõem a capacidade adaptativa dos municípios às mudanças climáticas. **São diversos os estudos<sup>55</sup> que apontam para a diversidade de eventos climáticos extremos que podem ocorrer ao longo do território espírito-santense.**

<sup>55</sup>CALADO, Bianca Nunes; DE SOUSA, Aline Ramos; VALVERDE, Maria Cleofé. Capacidade Adaptativa dos Municípios do Estado do Espírito Santo frente às Mudanças Climáticas: uma análise com base no software SisVuClima. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 12, p. 112155-112174, 2021.





Expostos os dados acima que compõem o “perfil do estado”, passo a apresentar as principais estruturas regulatórias e organizacionais em prol do enfrentamento das mudanças climáticas no Espírito Santo.

No que tange às principais leis e aos regulamentos climáticos, a que o Governo do Estado do Espírito Santo está sujeito, destaco inicialmente a Lei 9.531, de 15 de setembro de 2010, que instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PMEC).<sup>56</sup>

Entre o ano de 2010 e 2021, o estado editou algumas normas que dialogam, em maior ou menor medida, com a temática da ação pelo clima, como a Política Estadual de Resíduos Sólidos (instituída por meio da Lei Estadual n.º 9.264/2009)<sup>57</sup>, seguida da elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, em 2019<sup>58</sup>.

Ainda em 2019, o estado criou o Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas (Decreto 4503/2019<sup>59</sup>), com a seguinte composição:

---

<sup>56</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **LEI Nº 9.531, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC, contendo seus objetivos, princípios e instrumentos de aplicação.** Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei95312010.html>. Acesso: 10/06/2024.

<sup>57</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **LEI Nº 9.264** Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências correlatas. Disponível em: [https://seama.es.gov.br/Media/seama/Documents/Cogeres/Lei\\_9264-2009.pdf](https://seama.es.gov.br/Media/seama/Documents/Cogeres/Lei_9264-2009.pdf) Acesso: 10/06/2024.

<sup>58</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos** <https://seama.es.gov.br/plano-estadual-de-residuos-solidos>. Acesso: 10/06/2024.

<sup>59</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **DECRETO Nº 4.503, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019. Dispõe sobre o Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas e dá outras providências.** Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/porta/visualizacoes/html/4575/#e:4575/#m:525897> Acesso: 25/06/2024.

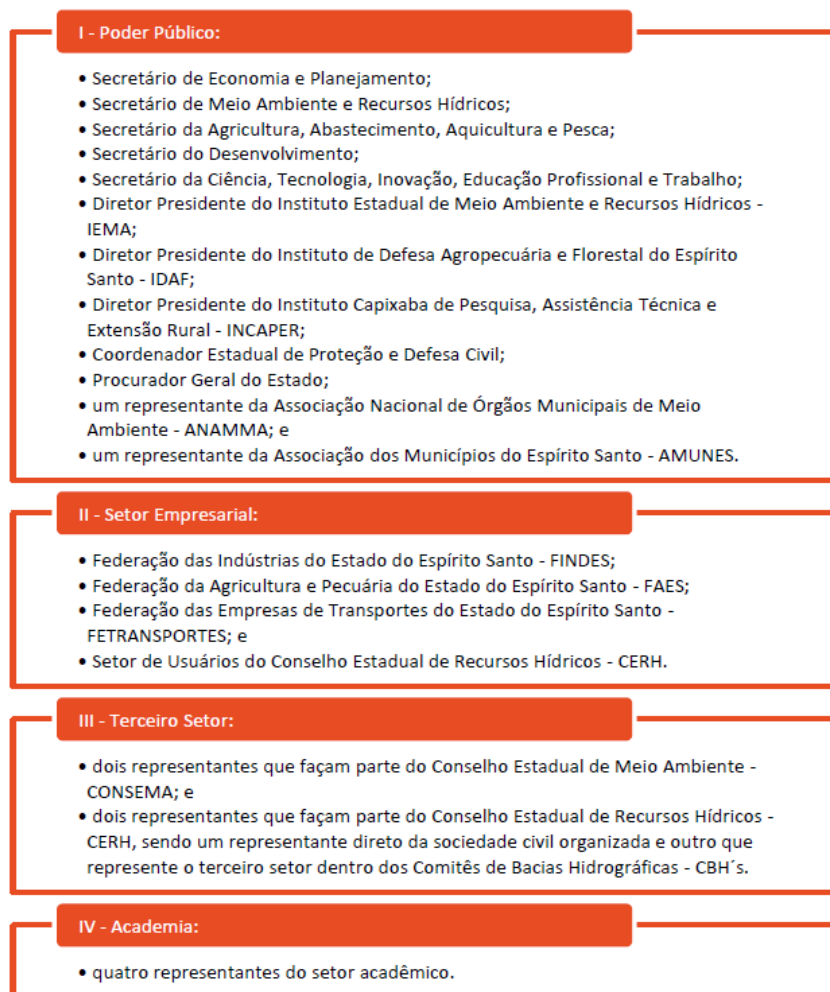


Figura 30. Composição do Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas.

Figura 12. Fonte: Caderno de Planejamento Estratégico (página 170)

Já em 2021, foi publicado o Decreto Nº 4938-R, de 02 de agosto de 2021<sup>60</sup>, um diploma importante para a presente e para as futuras análises, que materializou formalmente a adesão do Estado do Espírito Santo às campanhas “Race to Zero” e “Race to Resilience”, no âmbito da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, nos seguintes termos:

DECRETO Nº 4938-R, DE 02 DE AGOSTO DE 2021. Dispõe sobre a adesão do Estado do Espírito Santo às campanhas “Race to Zero” e “Race to Resilience”, no âmbito da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e dá providências correlatas.

<sup>60</sup>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DECRETO Nº 4938-R, DE 02 DE AGOSTO DE 2021. Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/html/5994/#e:5994/#m:70964>. Acesso: 10/06/2024.



O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 91, III, da Constituição Estadual, bem como as informações contidas no processo nº 2021-LV2KZ;

Considerando os **desafios associados à emergência climática** global para a estabilidade do desenvolvimento econômico sustentável, a conservação da biodiversidade e a qualidade da vida humana no planeta;

Considerando o **papel fundamental dos entes subnacionais para o atingimento das metas assumidas pelo Brasil** no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgado pelo Decreto Federal n.º 9.073, de 5 de junho de 2017;

Considerando o disposto na **Lei nº 9.531, de 15 de setembro de 2010, que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC;**

Considerando o disposto no DECRETO Nº 4896-R, de 02 de junho de 2021, que regulamenta a Lei nº 11.253, de 8 de abril de 2021, que dispõe sobre a Política Estadual de Incentivo a Geração de Energias Renováveis - GERAR.

DECRETA:

Art.1º Este decreto dispõe sobre a adesão do Estado do Espírito Santo às campanhas “Race to Zero” e “Race to Resilience”, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, visando à redução de emissões de gases de efeito estufa e à resiliência climática, consoante detalhamento nos sítios eletrônicos <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign> e <https://racetozero.unfccc.int/race-to-resilience/>.

Art. 2º Para os fins deste decreto, serão implementadas, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, as seguintes ações:

I. Aprovação:

a) do **Plano Estadual de Mudanças Climáticas**, em até 12 (doze) meses, que irá fundamentar e orientar a implantação da **Política Estadual de Mudanças Climáticas, conforme a Lei Estadual nº 9.531/2010;**

b) da **atualização do Inventário de Gases de Efeito Estufa - GEE, em até 12 (doze) meses**, em conformidade com os métodos aprovados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas;

c) do **Plano Estratégico para Ações Emergenciais - PEAE**, em até 12 (doze) meses, para resposta a eventos climáticos extremos que possam gerar situação de anormalidade em território capixaba, notadamente em áreas de vulnerabilidade direta;



II. instituição, em até 24 (vinte e quatro) meses do **“Guia do Investidor Sustentável”**, que conterà as informações úteis e necessárias ao investidor sobre as normas, procedimentos e requisitos para **instalação de empreendimentos de energia renovável dos municípios no âmbito da Política Estadual de Incentivo a Geração de Energias Renováveis - GERAR**;

III. instituição do **Registro Público de Emissões, em até 24 (vinte e quatro) meses, com critérios mensuráveis e o transparente acompanhamento do resultado de medidas de mitigação e absorção de gases de efeito estufa, contemplando metas intermediárias de redução dessas emissões definidos pelo Protocolo de Quioto para os anos de 2030 e 2040 e a neutralização de emissões líquidas até 2050.**

Parágrafo único. A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos divulgará periodicamente os resultados do acompanhamento das ações, planos, projetos e iniciativas. (g.n)

Em 2023, o governo capixaba instituiu expressamente o **Programa Capixaba de Mudanças Climáticas no âmbito do Poder Executivo Estadual**, por meio do Decreto Nº 5387-R, de 05 de maio de 2023<sup>61</sup>. A norma apresenta o conceito de “políticas públicas de mudanças climáticas” no nível estadual, como toda e quaisquer ações de prevenção, de mitigação e de adaptação desencadeadas pelo aumento da temperatura global (artigo 2º). Além disso, expõe os objetivos do programa, seus eixos, sua organização, e sua divisão em comitês estratégicos.

Outra importante iniciativa regulatória do governo foi a edição do Decreto Nº 5656-R, de 22 de março de 2024, o qual Cria a Comissão de Acompanhamento das Metas do Plano de Descarbonização do Espírito Santo e dá outras providências. Entre as disposições da norma, destaco as seguintes, que formalizam a instituição de uma estrutura de monitoramento, relato e verificação (MRV) das ações do governo estadual, bem como demonstram a inclusão de atores interessados (setor privado e academia) no processo de acompanhamento das metas estabelecidas no Plano de Descarbonização:

---

<sup>61</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DECRETO Nº 5387-R, DE 05 DE MAIO DE 2023. Cria o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/8059/#/p:9/e:8059>. Acesso: 10/06/2024.



Art. 1º Fica instituída a **Comissão de Acompanhamento das Metas do Plano de Descarbonização do Espírito Santo**, vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA, com a finalidade de **supervisionar e garantir a execução efetiva das metas estabelecidas no referido plano.**

Art. 2º Compete à Comissão de Acompanhamento das Metas do Plano de Descarbonização:

**I - elaboração execução do Plano Monitoramento, Relato e Verificação - MRV conforme estabelecido no Plano de Descarbonização do Espírito Santo;**

**II - monitorar o cumprimento das metas estabelecidas nos setores de Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra - AFOLU, Energia e Indústria, Resíduos e Transportes, conforme o Plano de Descarbonização do Espírito Santo;**

**III - revisões periódicas do Plano de Descarbonização para garantir a eficácia, a adaptabilidade e a relevância contínua das estratégias adotadas, conforme estabelecido no Plano de Descarbonização do Espírito Santo;**

IV - propor estratégias, alterações ou complementações das metodologias de monitoramento das ações para o alcance efetivo das metas, considerando as especificidades de cada setor;

V - realizar avaliações periódicas e relatórios sobre o andamento das metas, propondo ajustes quando necessário;

VI - cobrar e articular a colaboração dos setores público e privado, sociedade civil e academia para o cumprimento das metas estabelecidas;

VII - estabelecer canais de diálogo e participação da sociedade nas discussões e implementação das ações do Plano de Descarbonização; e

VIII - promover ações de conscientização e educação ambiental relacionadas às metas de descarbonização.

Art. 3º **A Comissão será composta por representantes dos seguintes setores:**

I - Poder Público:

- a) Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA;**
- b) Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN; e**
- c) Secretaria de Estado de Planejamento - SEP.**

II - Setor Privado:

- a) Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo - FINDES;
- b) Federação das Empresas de Transporte do Estado do Espírito Santo - FETRANSPORTES; e
- c) Federação da Agricultura do Espírito Santo - FAES.

III - Sociedade Civil:



- a) Membro do Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA; e
- b) Membro do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH.

IV - Academia:

- a) Universidade Federal do Espírito Santo - UFES.

Paralelamente à edição do decreto mencionado, o governo instituiu o Grupo de Trabalho para Elaboração do Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas, por meio do Decreto Nº 5.657-R, de 22 de março de 2024. Esse decreto é particularmente significativo, pois as ações de adaptação são tão cruciais quanto as de mitigação. É necessário formular uma estratégia preventiva para evitar grandes perdas devido a eventos climáticos extremos e desenvolver mecanismos para adaptação ao aquecimento global. Foram estabelecidos por meio do decreto a composição do núcleo de coordenação multissetorial, bem como prazo para elaboração do plano em si:

**Art. 1º Fica criado o Grupo de Trabalho para Elaboração do Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas - GT-Plano de Adaptação, com a atribuição de elaborar o Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas - PEAMC.**

Art. 2º O GT-Plano de Adaptação será constituído por um Núcleo de Coordenação e uma Comissão Técnica.

Art. 3º O Núcleo de Coordenação será composto:

[...]

Art. 4º A Comissão Técnica será composta por representantes:

[...]

Parágrafo único. Poderão integrar a Comissão Técnica, de forma temporária, **outras instituições ou profissionais de notório saber em temas específicos cujo conhecimento seja apontado como necessário no desenvolvimento de alguma das atividades identificadas ao longo do processo de elaboração do PEAMC.**

Art. 5º A Coordenação Geral do GT-Plano de Adaptação será exercida pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA.

[...]

**Art. 11. O GT-Plano de Adaptação terá vigência de 18 (dezoito) meses. (g.n)**

Pois bem, demonstrada a descrição geral do estado e o seu perfil climático, passo a tecer comentários quanto aos componentes de avaliação do





ClimateScanner divididos em três eixos: governança, políticas públicas e financiamento climático.

No que diz respeito ao eixo governança, especificamente ao marco legal e regulatório das ações de combate às mudanças climáticas (G1), **ficou evidenciado que o Espírito Santo dispõe de quadro jurídico-regulamentar que embasa políticas públicas de mudanças climáticas** (leis e decretos acima indicados).

Igualmente, também ficou evidente que **o estado conta com uma estrutura governamental estadual para tratar das respostas locais à mudança climática**, com responsabilidades de liderança, de implementação, de coordenação, de monitoramento, de transparência (G2), é informado no Plano Estratégico que:

Nesse contexto, **o Estado do ES baseia a governança em duas principais estruturas: (i) o Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas e (ii) o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas.** O **Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas foi criado pelo Decreto 4503/2019**, tem como principais objetivos a mobilização e conscientização da sociedade capixaba a respeito das Mudanças Climáticas Globais, com a finalidade de subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas relacionadas ao tema, em articulação com iniciativas públicas ou privadas concernentes a esse objetivo. Além disso, o Fórum pretende promover a interação entre a sociedade civil e o poder público capixaba e a internalização do tema nas esferas de atuação dos atores sociais relevantes, tais como Secretarias de Estado, Autarquias e Fundações Estaduais e Municipais, Prefeituras, setores empresarial e acadêmico, sociedade civil organizada, e meio de comunicação social, incluindo uma composição paritária entre poder público e sociedade civil, essa representada pelo setor empresarial, terceiro setor e academia.

O Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, criado pelo **Decreto 5387/2023**, tem o objetivo de coordenar e integrar ações e políticas públicas voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. **O Programa Capixaba de Mudanças Climáticas é composto por uma Coordenação Geral, que é liderada pelo Governador do Estado do Espírito Santo, uma Coordenação Executiva sob responsabilidade do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da SEAMA, e quatro Comitês Estratégicos.** Os Comitês Estratégicos são formados pelas Secretarias de Estado, Autarquias estaduais e Empresas Públicas em áreas diretamente relacionadas à implementação das ações do Estado para Mitigação e Adaptação às mudanças Climáticas, possuindo a finalidade propor, monitorar desempenho e integrar as ações e políticas públicas voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas no estado





de forma mais efetiva e coordenada. São quatro Comitês Estratégicos, a saber: (i) Comitê Financeiro e Incentivos Tributários, (ii) Comitê de Desenvolvimento Regional, (iii) Comitê de Instrumentos Regulatórios e Meio Ambiente e (iv) Comitê Pesquisa & Desenvolvimento e Acesso à Rede, cuja composição é apresentada na Figura 31. (g.n)



Figura 13. Fonte: Estrutura de governança do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas. Fonte: sítio oficial da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Disponível em: <https://seama.es.gov.br/programa-capixaba-de-mudancas-climaticas>

A análise da composição do Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas e dos Comitês Estratégicos do Programa Capixaba de Mudanças Climática (páginas 168 a 173 do Caderno de Planejamento Estratégico) indica a preocupação com o engajamento de *stakeholders* não governamentais, como a sociedade civil, o setor privado e a academia, no desenvolvimento e na implementação de estratégias, de políticas e de instrumentos de planejamento (G6).

Com efeito, a legislação analisada também demonstra a existência de mecanismos de coordenação horizontal (G5), vez que as normas estipulam reuniões periódicas entre as comissões e a estrutura de governança do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, o que indica a elaboração de uma dinâmica de interação horizontal, que permite a interação regular dos membros dos setores pertinentes e dos demais atores envolvidos. Nesse



sentido, os artigos 10, incisos I a VII, e 18, 19, 20, 21 do Decreto Nº 5387-R, de 05 de maio de 2023 indicam a forma de organização de reuniões ordinárias, mensais e semestrais (Reuniões de Análise de Resultados - RAR).

Em relação à existência de uma estratégia de longo prazo para abordar as mudanças climáticas, e a interligação dessa estratégia com o ODS 13 e as demais metas (G3), o Planejamento Estratégico do Plano de Descarbonização apresenta o seguinte sobre a metodologia de elaboração de metas de mitigação:

Além disso, ênfase especial é dada aos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). Os ODS representam um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Em todas as Diretrizes, são ressaltadas as relações com cada ODS contemplado, reforçando os laços das ações de mitigação com os cobenefícios para sociedade capixaba. (página 41)

No que diz respeito ao componente “gestão de riscos” (G4), é possível verificar que o Plano de Descarbonização considera estudos científicos para a elaboração de outros instrumentos de planejamento em relação às mudanças climáticas. Isso pode ser constatado a partir da informação de que o Relatório Técnico do Plano de Descarbonização é um produto do projeto intitulado “Plano Estadual de Mudanças Climáticas – Estruturação”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo e executado por pesquisadores da Universidade Federal do Espírito Santo, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural, Universidade Estadual de Campinas, Agência de Regulação de Serviços Públicos e Governo do Estado do Espírito Santo (página 2). Ademais, é informado, na versão final do plano (Caderno de Planejamento Estratégico), que as metas físicas de mitigação foram calculadas com base em projeções derivadas de estudos científicos, de relatórios técnicos e de análises de especialistas do setor.



Com efeito, todas as informações sobre o planejamento para neutralizar as emissões de GEE no estado encontram-se disponíveis no endereço eletrônico <http://impactoclima.ufes.br/NetZeroES>. Vale pontuar, aqui, que existe um mapeamento feito pelo governo federal, avaliando cada estado e cada cidade do país, disponível no site <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>, de forma que essa iniciativa também pode ser oportunamente considerada pelo governo estadual na identificação de riscos.

É imprescindível que a análise dos riscos climáticos considere os efeitos particulares a que os grupos mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas estão sujeitos. Assim, os documentos oficiais (como leis, regulamentos, estratégias, políticas ou planos) devem conter provisões explícitas sobre a redução de danos e sobre a garantia de benefícios equitativos para esses grupos, assegurando que suas necessidades sejam atendidas de forma justa e inclusiva, por meio das políticas públicas (G7).

Em relação à existência de mecanismos de monitoramento, relato e verificação (G8), bem como de ferramentas para garantir a transparência das ações realizadas no âmbito da ação pelo clima (G9), consta, nas páginas 173 a 177 do Caderno de Planejamento Estratégico, a informação de que caberá à SEAMA a organização de ações afetas a esses componentes. Como coordenadora do Programa de Estadual de Mudanças Climáticas, a ela caberá a operacionalização de um plano de MRV contemplando as diretrizes do Manual sobre Mensuração, Relato e Verificação para Partes Países em Desenvolvimento. De acordo com o documento, o Plano Estadual de Descarbonização passará por revisões de Nível 1 e Nível 2 a cada 2 e 5 anos, respectivamente. Ademais, entre os elementos que deverão ser contemplados pelo plano, há a elaboração de estratégias para tornar os dados e os relatórios disponíveis ao público para garantir transparência.

Destaco, ainda, que o Decreto Nº 5656-R, de 22 de março de 2024, institui a Comissão de Acompanhamento das Metas do Plano de Descarbonização do Espírito Santo, vinculada à SEAMA. Essa comissão tem a finalidade de



supervisionar e de garantir a execução efetiva das metas estabelecidas no plano. Compete a essa comissão elaborar e executar o Plano de MRV, monitorar o cumprimento das metas nos setores de Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra (AFOLU), Energia e Indústria, Resíduos e Transportes, realizar revisões periódicas do Plano de Descarbonização para assegurar sua eficácia, e para propor ajustes e complementações das metodologias de monitoramento. Além disso, a comissão deve avaliar periodicamente o progresso das metas, articular a colaboração entre setores público e privado, sociedade civil e academia, estabelecer canais de diálogo com a sociedade, e promover ações de conscientização e educação ambiental relacionadas às metas de descarbonização.

No que diz respeito ao **eixo políticas públicas**, o ClimateScanner divide a avaliação em componentes em estratégias e setores relacionados à mitigação e à adaptação.

No que tange à mitigação (componentes P2 e P4), **o governo mapeou as emissões estaduais de Gases de Efeito Estufa (GEE), estabelecendo metas e estratégias claramente definidas para reduzir essas emissões segmentadas nos setores energia e indústria, agropecuária, florestas, e mudança de uso do solo (AFOLU), resíduos, e transportes.** Constatado que o governo considerou os desafios para a implementação de políticas e para o alcance de metas em relação a cada um dos setores selecionados. Nos termos do disposto no Caderno de Planejamento Estratégico, a etapa do planejamento estadual foi construída em 3 níveis de detalhamento, da seguinte forma:

**(i) Políticas Estratégicas, (ii) Diretrizes e (iii) Estratégias.** As Políticas Estratégicas representam as linhas gerais de construção do Plano, que são compartilhadas por todos os setores de atividades econômicas. As políticas estratégicas são empregadas como base para definir as trajetórias e alternativas tecnológicas de neutralização das emissões em cada setor. Com base nos dados levantados na etapa de diagnóstico, é possível identificar 4 (quatro) políticas estratégicas, que devem ser compartilhadas por todas as áreas temáticas, servindo de instrumento para atingir a meta de neutralização das emissões globais do ES até 2050. (g.n)



São as seguintes as políticas estratégicas: **1) Minimização das Emissões; 2) Aumento da Eficiência 3) Mecanismos de Compensação de Emissões 4) Remoção e Captura de GEE.** A respeito do segundo e terceiro nível de detalhamento, o Caderno de Planejamento Estratégico elucida que:

Enquanto as Políticas Estratégicas representam as linhas gerais de construção do Plano, que são compartilhados por todos os setores de atividades econômica, as Diretrizes são desenhadas para cumprir as Políticas Estratégicas gerais do projeto dentro do setor de atividades econômicas. Tais diretrizes são resultantes da análise dos apontamentos e informações levantados na fase de diagnóstico para cada setor, levando em consideração o inventário de emissões existente, vocações, potencialidades, limitações e características socioeconômicas do Estado. Com base nesta análise, foram identificadas Diretrizes para cada área temática. No total foram especificadas 21 Diretrizes, divididas nas quatro linhas temáticas: **7 Diretrizes para o setor de Energia & Indústria (Figura 2), 4 Diretrizes para o setor de AFOLU (Figura 3), 6 Diretrizes para o setor de Resíduos (Figura 4) e 4 Diretrizes para o setor de Transportes (Figura 5).**

As Diretrizes representam a forma de implementação das Políticas Estratégicas dentro de cada setor de atividade econômica, e requerem um maior detalhamento para garantir sua implementação, tais como a indicação da solução tecnológica ou do mecanismo de implementação. (...) Desta forma, **para cada diretriz, foram estabelecidas estratégias para explorar as potencialidades e vocações de cada setor (pontos fortes) e superar suas limitações internas (pontos fracos).** As 21 Diretrizes deram origem a 42 estratégias delineadas para atingir a meta de neutralização das emissões globais do ES até 2050. (g.n)

Apresento a seguir as 21 diretrizes listadas no documento, a começar para as destinadas ao setor de indústria e energia:

“Neutralizar as Emissões de GEE do ES até 2050:

#### **Minimização das Emissões**

1. Geração de eletricidade com fontes limpas e maximização de potencial
  - 1.1. Fomentar energia eólica
  - 1.2. Fomentar energia solar
  - 1.3. Aproveitamento do potencial de hidroeletricidade
  - 1.4. Estimular a aquisição de energia elétrica de fontes renováveis no mercado livre de energia (Ambiente de Contratação Livre)
2. Emprego biocombustíveis e novos combustíveis
  - 2.1. Fomentar produção e consumo de hidrogênio
  - 2.2. Fomentar o emprego de biomassa/biocombustíveis na indústria e geração de energia
  - 2.3. Gás natural como combustível de transição para combustíveis renováveis



3. Ecossistema de Negócios e Infraestrutura para Energias Renováveis

3.1. Estímulo à atração de empresas ligadas a fabricação e desenvolvimento de produtos relacionados às energias renováveis

3.2. Apoiar a modernização da infraestrutura de serviços de energia

3.3. Ecossistema de inovação em energia renováveis

**Aumento da Eficiência**

4. Indústria de baixo carbono

4.1. Estímulo à adoção de tecnologias limpas de produção industrial

5. Edificações de baixo carbono

5.1. Programas de incentivo à eficiência de edificações e ambientes urbanos

**Mecanismos de Compensação de Emissões**

6. Estímulo a medidas de compensação de emissões de GEE

6.1. Estímulo à neutralização das emissões por meio de compensação de emissões e mecanismos de gratificação aos envolvidos no processo de redução das emissões de GEE

**Remoção e Captura de GEE**

7. Desenvolvimento da captura, utilização e armazenamento de CO<sub>2</sub>.

7.1. Estimular pesquisa, desenvolvimento e utilização de processos de captura, utilização e armazenamento de CO<sub>2</sub> (CCUS)

Para a área temática de AFOLU:

**“Minimização das Emissões**

1. Descarbonização pelo uso da terra

1.1. Implantação de sistemas integrados agricultura, pecuária e floresta

1.2. Recuperação de pastagem degradadas

1.3. Promoção de práticas conservacionistas no manejo do solo e de resíduos.

1.4. Erradicação do desmatamento da Mata Atlântica e monitoramento e controle de incêndios

**Aumento da Eficiência**

2. Promoção de melhor aproveitamento do uso da terra

2.1. Promoção de práticas de redução dos gases da fermentação entérica

**Mecanismos de Compensação de Emissões**

3. Estímulo a medidas de compensação de emissões de GEE

3.1. Estímulo à neutralização das emissões por meio de compensação de emissões e mecanismos de gratificação aos envolvidos no processo de redução das emissões de GEE

**Remoção e Captura de GEE**

4. Remoção de GEE da atmosfera

4.1. Implantação de florestas comerciais

4.2. Restauração da Mata Atlântica, incluindo áreas de manguezais

4.3. Incentivo à regularização ambiental das propriedades rurais

4.4. Compensação por serviços ambientais





4.5. Estimular a certificação de créditos de carbono no setor”

No âmbito do setor de Resíduos:

**“Minimização das Emissões**

1. Controle de perdas em aterros sanitários
  - 1.1. Ampliar aterros com coleta e queima ativa de biogás
  - 1.2. Erradicar lixões e aterros controlados e combate à queima de resíduos a céu aberto
2. Desvios de orgânicos em aterros sanitários
  - 2.1. Ampliar destinação de resíduos verdes de RLU e outros resíduos orgânicos de grandes geradores para compostagem ou metanização
  - 2.2. Ampliar destinação da fração orgânica de RAA para compostagem ou metanização
  - 2.3. Ampliar destinação de lodos de ETE provenientes de RSPS para compostagem ou metanização
3. ETES com aproveitamento energético
  - 3.1. Ampliar a implantação de sistemas de coleta e queima de biogás (com ou sem aproveitamento energético)

**Aumento da Eficiência**

4. Produção de energia em aterros sanitários
  - 4.1. Fomentar a ampliação de aproveitamento energético de biogás em aterros
5. Eficiência ambiental de ETES
  - 5.1. Incentivo a sistemas ecoeficientes para tratamento de esgotos

**Mecanismos de Compensação de Emissões**

6. Estímulo a medidas de compensação de emissões de GEE
  - 6.1. Estímulo à neutralização das emissões por meio de compensação de emissões e mecanismos de gratificação aos envolvidos no processo de redução das emissões de GEE.”

Por fim, em relação à temática de transportes, são formuladas as seguintes diretrizes:

**‘Minimização das Emissões**

1. Combustíveis alternativos
  - 1.1. Incentivos à utilização de etanol pelos veículos leves
  - 1.2. Fomento ao uso de combustíveis alternativos, como Biodiesel, HVO, Gás Natural, Hidrogênio, Biometano e outros por veículos pesados
  - 1.3. Fomento ao uso de combustíveis alternativos, como Biodiesel, HVO, Gás Natural, Hidrogênio, Biometano e outros por veículos de transporte coletivo de passageiros (urbanos e rodoviários)
2. Eletrificação
  - 2.1. Eletrificação dos veículos do transporte coletivo de passageiros urbanos
  - 2.2. Eletrificação de veículos leves (Full Electric ou Híbrido)

**Aumento da Eficiência**

3. Mobilidade urbana de baixo carbono
  - 3.1. Aumento de eficiência do sistema de transportes





### 3.2. Incentivar o uso do transporte público coletivo de passageiros

#### **Mecanismos de Compensação de Emissões**

#### 4. Estímulo a medidas de compensação de emissões de GEE

#### 4.1. Estímulo à neutralização das emissões por meio de compensação de emissões e mecanismos de gratificação aos envolvidos no processo de redução das emissões de GEE”.

No que concerne às estratégias e aos setores de adaptação (P3 e P5), por sua vez, destaco que os documentos examinados na presente análise focaram nas ações de mitigação. Todavia, é possível identificar, no contexto geral, que o governo estadual também se tem empenhado na frente “adaptação” às mudanças climáticas. Com efeito, vislumbro que o Espírito Santo avançou na elaboração do Plano de Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária do ES (ABC+)<sup>62</sup>. Ademais, a Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei Nº 9.531/2010) menciona em diversos trechos do diploma legal a importância das medidas de adaptação para a ação pelo clima. Não por acaso, em decorrência dessa política, sobreveio, no ano de 2024, a criação de um Grupo de Trabalho específico para elaboração do Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas.

Como último ponto, analiso o estado da arte a respeito do financiamento público para o clima. O **financiamento das ações de mitigação e de adaptação é parte crucial da implementação de qualquer projeto sustentável, na medida em que sem recursos destinados e executados, não há ações que transformem a realidade social.**

Sob o **eixo financiamento**, apenas dois dos itens de avaliação do ClimateScanner são considerados apropriados no âmbito estadual (F1 e F4). Em relação ao Financiamento climático doméstico (F1), verifica-se que o Espírito Santo realizou o mapeamento das possíveis linhas de financiamento existentes para investir em ações de mitigação e de adaptação.

---

<sup>62</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Espírito Santo avança na construção do Plano ABC+ 2020 – 2030. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/espírito-santo-avanca-na-construção-do-plano-abc-2020-2030#:~:text=O%20ABC%20BES%2C%20Plano%20Estadual,agropecu%C3%A1rio%2C%20no%20per%C3%ADodo%20de%202020>. Acesso: 11/06/2024.



Ademais, verifica-se que, na execução do PPA 2020-2023, em relação ao exercício ora analisado, foram executados mais recursos no programa 18 FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS do que os inicialmente previstos<sup>63</sup>, **demonstrando o comprometimento do estado com o tema**. Por outro lado, o programa finalístico Controle, Preservação e Conservação da Biodiversidade e dos Recursos Naturais recebeu menos recursos do que o inicialmente previsto<sup>64</sup>. Todavia, na avaliação desse programa, foi identificado que “houve melhora em um dos indicadores de resultados referenciados no PPA, qualidade da água nas bacias da mata atlântica”<sup>65</sup>. Na execução de despesas, verifica-se que foram empenhados mais de R\$ 119 milhões na função Gestão Ambiental<sup>66</sup>.

No que se refere aos mecanismos de financiamento climático privado doméstico e internacional (F4), o Caderno de Planejamento identifica alternativas de financiamento privado. Para tanto, leva-se em conta tanto instituições financeiras nacionais e internacionais como instituições não-financeiras. Além disso, o documento contém uma seção específica sobre o tema, intitulada “7.3. Alternativas de Financiamento”. Nela, são listadas diversas possibilidades de iniciativas a serem implementadas pelo governo estadual na busca por capital para financiar as ações de mitigação, tais como títulos “verdes” (debêntures e *bonds*) e créditos de carbono.

Além de todas essas medidas já listadas, vale ainda destacar outras. Em primeiro lugar, ressalto o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas.

---

<sup>63</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Informação extraída do Relatório Técnico 58/2024 – Tabela 2 – item 3.1.1 – Plano Plurianual 2020-2023 – proc. TC 3441/2024-1.

<sup>64</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO Informação extraída do Relatório Técnico 58/2024 – Tabela 9 – item 3.1.1 – Plano Plurianual 2020-2023 – proc. TC 3441/2024-1.

<sup>65</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO Relatório Técnico 58/2024, p. 41.

<sup>66</sup> Informação extraída do Relatório Técnico 58/2024 – Tabela 21 – item 3.1.1 – Plano Plurianual 2020-2023 – proc. TC 3441/2024-1.



Segundo informação obtida do *site* oficial da SEAMA<sup>67</sup>, o programa visa à implementação de medidas que minimizem o impacto dessas mudanças sobre o ambiente e sobre a sociedade, sendo composto por diversos projetos estratégicos diretos e indiretos, bem como por mais de 40 ações e outros projetos. Dentre os projetos estratégicos, cito o “Monitoramento e alerta à população sobre eventos extremos, inundações e secas, potencializados pelas mudanças climáticas (Alerta ES)”, o “Plano Estadual de Mudanças Climáticas”, o “PROESAM - Programa Estadual de Sustentabilidade Ambiental e Apoio Municipal”, o “Reflorestar” e o “GERAR”.

Ademais, o Governo do Espírito Santo tem se destacado por sua atuação paradiplomática<sup>68</sup> e participação ativa em redes e iniciativas globais voltadas à sustentabilidade e ao combate às mudanças climáticas. Um exemplo marcante é sua atuação no Consórcio Brasil Verde<sup>69</sup>, do qual exerce a presidência e promove a colaboração entre líderes estaduais na formulação e na implementação de políticas ambientais eficazes. O governo também participa ativamente das Conferências das Partes (COPs), contribuindo para as discussões internacionais sobre o clima. Além disso, a sua parceria com a rede global ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade<sup>70</sup> reforça seu compromisso com a agenda ambiental.

Por fim, também são dignas de nota a iniciativa do Governo do Estado de transição de uso dos combustíveis fósseis para biocombustíveis, na frota da administração pública estadual<sup>71</sup>, bem como a criação do Portal ES ESG<sup>72</sup>, que

---

<sup>67</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Programa Capixaba de Mudanças Climáticas**. Disponível em <https://seama.es.gov.br/programa-capixaba-de-mudancas-climaticas>. Acesso em 11/06/2024.

<sup>68</sup> Paradiplomacia é o termo utilizado para se referir ao crescente envolvimento de governos subnacionais de todo o mundo em assuntos estrangeiros, num fenômeno de descentralização da diplomacia. CORNAGO, Noe. **Paradiplomacy and protodiplomacy**. SSRN, 2018.

<sup>69</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Governador do Espírito Santo é eleito primeiro presidente do Consórcio Brasil Verde. Disponível em: <<https://www.es.gov.br/Noticia/governador-do-espírito-santo-e-eleito-primeiro-presidente-do-consorcio-brasil-verde>>. Acesso em: 07 jun. 2024

<sup>70</sup> ICLEI. BRAZIL, LATIN AMERICA & CARIBBEAN: State of Espírito Santo. Disponível em: <[https://iclei.org/network\\_city/state-of-espírito-santo/](https://iclei.org/network_city/state-of-espírito-santo/)>. Acesso em: 07 jun. 2024

<sup>71</sup> Governo do Estado anuncia transição de uso dos combustíveis fósseis para biocombustíveis, na frota da administração pública Estadual. Disponível em



consiste em um canal centralizado para divulgar, para monitorar e para incentivar a adoção de práticas alinhadas aos princípios: ambiental, social e de governança para o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, portanto, partindo da ferramenta ClimateScanner como referencial de análise, verifico a presença de diversas medidas e de estruturas governamentais voltadas à redução da emissão de gases de efeito estufa e de adaptação aos desastres climáticos.

## **6 - ECONOMIA VERDE: REDUÇÃO DE GASTOS PÚBLICOS E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

Conforme demonstrado, **o prognóstico do Espírito Santo frente às mudanças climáticas é preocupante, sobretudo considerando os riscos geo-hidrológicos a que está sujeito e a sua susceptibilidade a verdadeiros desastres climáticos.** No entanto, mais do que um desafio, as ações de enfrentamento representam uma oportunidade. Tanto as ações de mitigação da emissão de gases de efeito estufa bem como as de adaptação aos eventos climáticos trazem consigo a possibilidade de inovação, de geração de empregos, de aumento da qualidade de vida e de crescimento econômico.

Ao contrário, ignorar as evidências da emergência climática traz inúmeros prejuízos. **Os efeitos das mudanças climáticas custam caro, economicamente – sem contar as perdas de vidas, de sonhos, de história, e outras que são irrecuperáveis.** Assim, reduzir as emissões de carbono e adaptar as cidades para serem resilientes aos desastres mostra-se vantajoso por todos os ângulos, inclusive o econômico.

Com efeito, pesquisas estimam que **os danos econômicos causados pelas mudanças climáticas superem em seis vezes os gastos com mitigação**

---

<https://seama.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-do-estado-anuncia-transicao-de-uso-dos-combustiveis-fosseis-para-biocombustiveis-na-frota-da-administracao-publica-estadual>. Acesso em 11/06/2024.

<sup>72</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ESG-ES. Governança e sustentabilidade. Disponível em: <https://portalesg.es.gov.br> . Acesso em: 11/06/2024.



para limitar o aquecimento global em 2°C até 2050<sup>73</sup>. É preciso considerar, ainda, que a partir daquele ano, a depender das ações de mitigação ou do aumento das emissões, os gastos podem ultrapassar essa métrica ainda mais. Assim, os dados demonstram claramente os benefícios da mitigação do ponto de vista puramente econômico, sobretudo nas localidades de menor latitude (como o Brasil), onde se projetam as maiores perdas.

Essa conclusão converge com o que esta Corte tem observado em suas fiscalizações. Conforme o já citado processo TC 4631/2023 – Relatório 18/2023,

[...] os danos e prejuízos [decorrentes de desastres naturais] apurados no Espírito Santo totalizam a quantia de R\$ 13 bilhões, o que coloca o Estado na 11ª posição do ranking nacional.

[...]

Ocorre que, ao fazer a relação entre o prejuízo ocasionado por desastres com o PIB em cada estado, o Espírito Santo sobe para a 7ª posição no ranking, e no caso de realizar a **comparação do prejuízo por habitante**, o Espírito Santo **alcançaria a 5ª posição no ranking nacional**. (g.n)

Além disso, **o gasto com a reconstrução das devastações ocasionadas por tragédias climáticas excede muito o gasto com a prevenção dos efeitos**. O caso recente de Mimoso do Sul ilustra a urgência e a economicidade de ações preventivas. Os danos decorrentes das fortes chuvas que atingiram o município em 2024 ultrapassam R\$ 100 milhões<sup>74</sup>, ao passo que as obras de prevenção tinham o custo aproximado de R\$ 20 milhões<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> KOTZ, Maximilian; LEVERMANN, Anders; WENZ, Leonie. The economic commitment of climate change. **Nature**, volume 628, 2024, páginas 551–557,. <https://doi.org/10.1038/s41586-024-07219-0>. Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41586-024-07219-0?fromPaywallRec=false>.

<sup>74</sup> CEPDEC, Instituto Jones Santos Neves e Alerta! Espírito Santo – Prevenção de Desastres. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMWRhMjU5YWQtOWQyMS00MzA2LThmNzltMTc2ODVIOTY5YTRliwidCI6IjhiMjA4ZmViLTlyMTYtNDQ1Zi1iZmQxLTk1MjU4ZDlkMjExMSJ9>. Acesso em 06/06/2024.

<sup>75</sup> ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Espírito Santo. **Plano Diretor de Águas Pluviais e Fluviais do Município de Mimoso do Sul – Volume II Planos de Intervenções Estruturais e não Estruturais**, nov.2013, páginas 17-24.



A certeza de que prevenir custa menos do que reconstruir não é novidade nenhuma. Há diversos estudos e dados anteriores que já apontavam nessa direção. Segundo publicação de 2019 do Banco Mundial<sup>76</sup>, a construção de infraestruturas mais resilientes em países de baixa e média renda traria o benefício líquido de mais de quatro trilhões de dólares, com o retorno de 4 dólares para cada dólar investido.

Embora as medidas de adaptação requeiram quantias vultosas, é possível contar com repasses do governo federal, bem como com o apoio de instituições internacionais e multilaterais e de instituições não-governamentais. A título de exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financiou mais de R\$ 1 bilhão para medidas adaptativas em Recife-PE<sup>77</sup>. A cidade de Santos-SP, por sua vez, obteve apoio da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) no seu plano municipal de ação climática<sup>78</sup>. Ademais, como o Banco Mundial destaca, **soluções para melhorar a resiliência da infraestrutura existem e os investimentos para fazê-lo são sólidos e lucrativos, sendo necessário gastar melhor, não mais**<sup>79</sup>.

Além da economia com gastos para reconstrução, é possível efetivamente crescer em decorrência das ações de mitigação e adaptação. Em todo o mundo, **são inúmeros os exemplos de cidades, estados e países que**

---

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Espírito Santo. **Plano Diretor De Águas Pluviais/Fluviais (PDAP), Plano Municipal De Redução De Risco Geológico (PMRR) E Projetos De Engenharia Para 17 Municípios**, ago.2013, página 54.

<sup>76</sup>BANCO MUNDIAL. **Lifelines for Better Development**. Jun., 2019. Disponível em <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/06/19/lifelines-for-better-development>. Acesso em 10/06/2024.

<sup>77</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Urban Resilience and Revitalization Program in Socially and Environmentally Vulnerable Areas – ProMorar Recife**. Disponível em <https://www.iadb.org/en/project/BR-L1609>. Acesso em 05/06/2024.

<sup>78</sup>PREFEITURA DE SANTOS. **Plano Municipal de Ação Climática de Santos – PACS**. Disponível em <https://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/plano-municipal-de-acao-climatica-de-santos-pacs>. Acesso em 06/06/2024.

<sup>79</sup> BANCO MUNDIAL. **Lifelines for Better Development**. Jun., 2019. Disponível em <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/06/19/lifelines-for-better-development>. Acesso em 11/06/2024.





**melhoraram suas finanças enquanto reduziam a emissão dos gases de efeito estufa e se adaptavam aos efeitos das mudanças climáticas.**

De acordo com o projeto *Our World in Data*<sup>80</sup>, o PIB (produto interno bruto) de inúmeros países aumentou significativamente no período de dez anos ao mesmo tempo em que as emissões de carbono reduziram. Ilustrativamente, é possível citar a Tchêquia<sup>81</sup> (antiga República Tcheca), cujo PIB cresceu mais de 23%, entre 2012 e 2022, enquanto suas emissões de carbono reduziram em quase 12% no mesmo período. No mesmo período, os Estados Unidos<sup>82</sup> observaram um crescimento do PIB de 15,82%, acompanhado da redução de emissão de carbono em 11,42%. De modo bastante impressionante, a Romênia elevou seu PIB em 48,02% ao mesmo tempo em que reduziu suas emissões de carbono em 17,36%, também entre 2012 e 2022<sup>83</sup>.

### Change in CO<sub>2</sub> emissions and GDP, Czechia

Consumption-based emissions are national emissions that have been adjusted for trade. This measures fossil fuel and industry emissions. Land-use change is not included.

Our World  
in Data

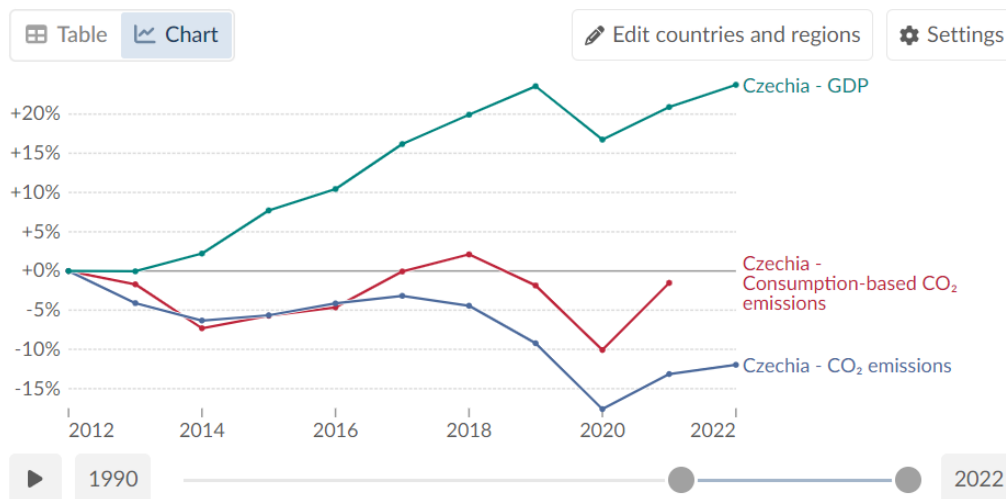


Figura 14. Fonte: Our World in Data

<sup>80</sup> OUR WORLD IN DATA. **Global Carbon Budget** (2023) "CO<sub>2</sub> emissions – GCB" [dataset]. Global Carbon Project, "Global Carbon Budget" [original data].

<sup>81</sup> OUR WORLD IN DATA. Disponível em <https://ourworldindata.org/grapher/co2-emissions-and-gdp?time=2012..latest&country=~CZE>. Acesso em 12/06/2024.

<sup>82</sup> OUR WORLD IN DATA. Disponível em <https://ourworldindata.org/grapher/co2-emissions-and-gdp-per-capita?time=2012..latest&country=~USA>. Acesso em 12/06/2024.

<sup>83</sup> Disponível em <https://ourworldindata.org/grapher/co2-emissions-and-gdp-per-capita?time=2012..latest&country=~ROU>. Acesso em 12/06/2024.





### Change in per capita CO<sub>2</sub> emissions and GDP, United States



Consumption-based emissions include those from fossil fuels and industry. Land-use change emissions are not included.

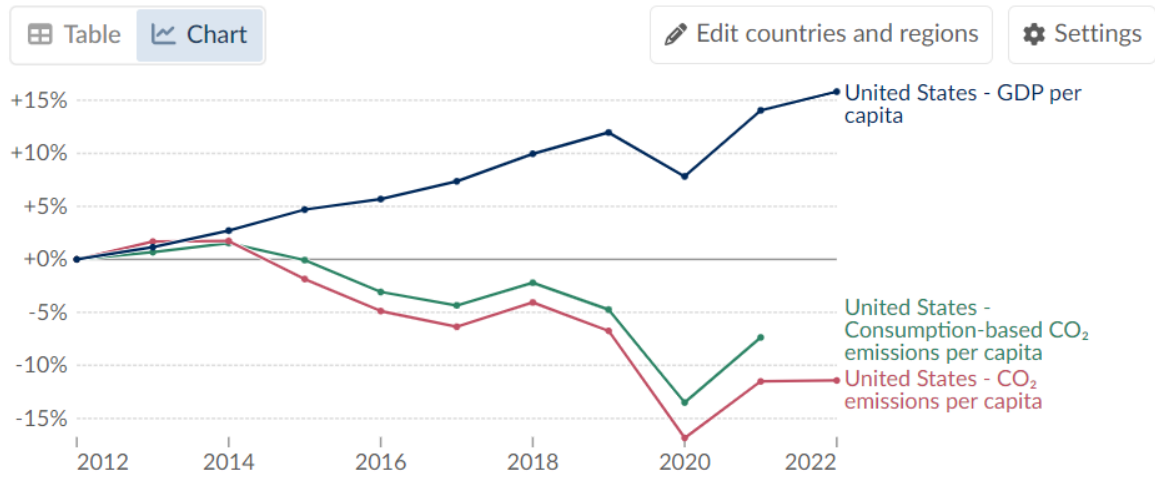


Figura 15. Fonte: Our World in Data

### Change in per capita CO<sub>2</sub> emissions and GDP, Romania



Consumption-based emissions include those from fossil fuels and industry. Land-use change emissions are not included.

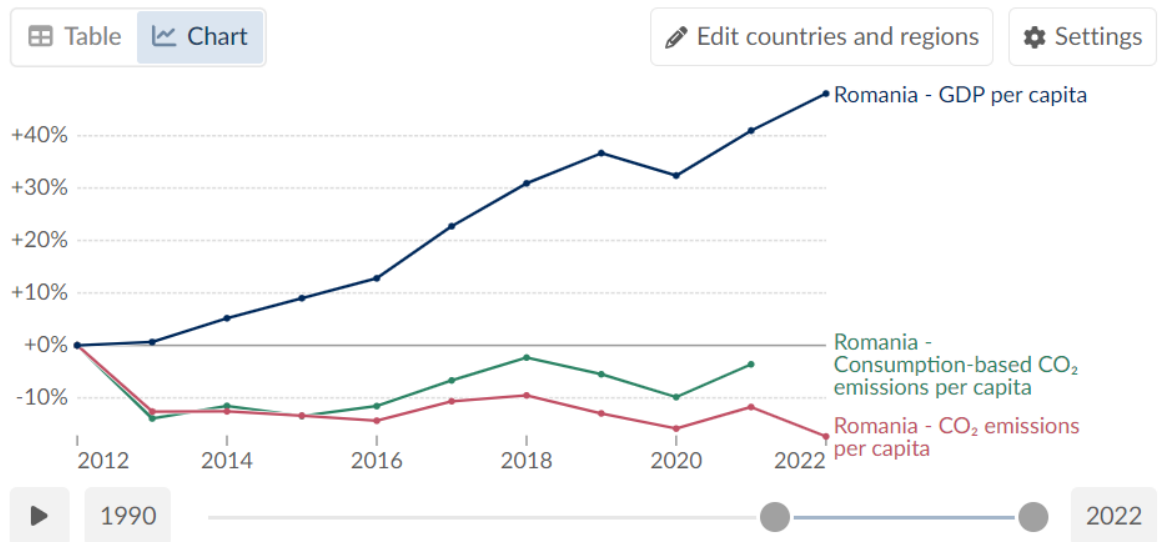


Figura 16. Fonte: Our World in Data.

Não só as estratégias de mitigação de GEE, mas também as ações de adaptação às mudanças climáticas resultam em vantagens consideráveis para a economia. A cidade de Lancaster, na Pensilvânia, EUA, implementou um



plano de infraestrutura verde com especial atenção ao manejo de água da chuva, por meio do qual conseguiu melhorar a qualidade de vida da população, reduzir a emissão de carbono e melhorar sua economia<sup>84</sup>. Também a cidade de Surat, na Índia, vem, nas últimas décadas, adaptando sua infraestrutura para lidar com inundações, monções, gestão de resíduos sólidos, geração de energia. Ao mesmo tempo em que se torna uma das cidades mais resilientes do mundo, segundo a Unesco<sup>85</sup>, a previsão é que Surat seja uma das que mais cresce economicamente no mundo entre 2018 e 2035<sup>86</sup>.

Como esses exemplos ilustram, as medidas de adaptação trazem consigo os chamados dividendos da resiliência, que são benefícios que surgem como uma espécie de “efeito colateral” da resiliência. Eles surgem a partir de investimentos em outras partes, mas que melhoram a resiliência ao diminuir os custos de investimentos diretos nela (dividendos de entrada), bem como o contrário, ou seja, a partir de investimentos diretos na resiliência, surgem benefícios em outras áreas (dividendos de saída)<sup>87</sup>.

Em comum, verifica-se que todas essas mudanças, seja na redução da emissão de gases ou na adaptação às mudanças, foram impulsionadas por políticas públicas. Na prática, são justamente as políticas públicas que induzem em grande parte a mitigação das emissões. Nesse sentido, em estudo

---

<sup>84</sup> EPA – United States Environmental Protection Agency. **The Economic Benefits of Green Infrastructure A Case Study of Lancaster, PA**. EPA 800-R-14-007. Fevereiro, 2014. Disponível em: <https://www.epa.gov/green-infrastructure/economic-benefits-green-infrastructure-case-study-lancaster-pa>. Acesso em 19/06/2024.

LANCASTER COMMUNITY INDICATORS. Economy. Disponível em <https://lancasterindicators.com/economy>. Acesso em 19/06/2024.

<sup>85</sup> Em 2020, Surat recebeu o Prêmio Netexplo Smart Cities Award, da Unesco, na categoria resiliência. UNESCO. **UNESCO Netexplo Forum 2020**. Disponível em <https://www.unesco.org/en/articles/unesco-netexplo-forum-2020>. Acesso em 05/06/2024.

<sup>86</sup> WORLD ECONOMIC FORUM. **The 10 fastest-growing cities in the world are all in India**. Dex, 2018. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/all-of-the-world-s-top-10-cities-with-the-fastest-growing-economies-will-be-in-india/>. Acesso em 05/06/2024.

<sup>87</sup> UNDRR. Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres. **Ferramenta de Auto-Avaliação de Resiliência face a Desastres a Nível Local**. Maio, 2017. Disponível em [https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/toolkit/Scorecard/PDF/UNDRR\\_Disaster%20resilience%20scorecard%20for%20cities\\_Detailed\\_Portuguese%20Version\\_Feb2020.pdf](https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/toolkit/Scorecard/PDF/UNDRR_Disaster%20resilience%20scorecard%20for%20cities_Detailed_Portuguese%20Version_Feb2020.pdf). Acesso em 11/06/2024.



publicado na *Nature Climate Change*<sup>88</sup>, os pesquisadores verificaram que a adoção de políticas públicas levou à redução da emissão de gases de efeito estufa nos 18 países estudados. Resta evidente, portanto, a importância da ação do Poder Público direcionada para o atingimento das medidas de mitigação e de adaptação.

As mudanças climáticas requerem medidas ágeis e corajosas a serem tomadas por parte dos governos. Nesse cenário, o Espírito Santo, sem embargo da sua situação de vulnerabilidade, tem o potencial de se tornar referência nacional. A condição do estado é uma mola-propulsora para que ele lidere a transição energética de maneira exemplar. **Da mesma forma como o estado, vencendo grandes desafios, superou seu passado fiscal turbulento e, hoje, é modelo de responsabilidade fiscal, será também a inspiração na construção de um futuro próspero, seguro e sustentável.**

**Rodrigo Flávio Freire farias Chamoun**

Conselheiro relator

---

<sup>88</sup> LE QU´ER´E C, Korsbakken J I, Wilson C, Tosun J, Andrew R, Andres R J, Canadell J G, Jordan A, Peters G P and van Vuuren D P. Drivers of declining CO2 emissions in 18 developed economies. **Nature Climate Change**, 9, 2019, p. 213–17.