



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: FE8FD-2F077-07485



Parecer Prévio 00010/2023-4 - 2ª Câmara

Processos: 02439/2021-6, 02521/2021-9

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2020

UG: PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha

Relator: Domingos Augusto Taufner

Interessado: TIAGO ROCHA

Responsável: LUCELIA PIM FERREIRA DA FONSECA

Procurador: FERNANDA BISSOLI DE OLIVEIRA (OAB: 22935-ES)

PRESTAÇÃO DE CONTAS - FINANÇAS PÚBLICAS – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO – PARCELAMENTO INSS – AUSÊNCIA DE QUITAÇÃO – PARECER PRÉVIO – REJEIÇÃO.

1. Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência do aporte financeiro repassado pelo ente instituidor, constitui grave infração à norma legal, conforme estabelece o art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).
2. Não comprovação no exercício de quitação de parcelas de parcelamento

firmado com o INSS, infringe ao art. 201 da Constituição Federal.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

1 RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, estando em apenso, o processo TC 2521/2021-9, referente a Prestação de Contas Anual de Ordenador do mesmo município, ambos referentes ao exercício de 2020, sob a responsabilidade da Sr^a. Lucelia Pim Ferreira da Fonseca.

As peças contábeis referentes a prestação de contas de prefeito, foram encaminhadas a esta Corte e analisadas, inicialmente, pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV), objetivando a elaboração de relatório técnico específico, referente à condução da política previdenciária no ente federativo, tendo sido expedido pelo referido núcleo o Relatório Técnico – RT 00097/2022-7, que opinou pela oitiva da responsável para apresentação de justificativas, diante do seguinte indício:

Descrição do Achado / Base Normativa	Responsáveis	Proposta de Encaminhamento
3.1.2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO EM CAPITALIZAÇÃO DECORRENTE DE INSUFICIÊNCIA DO APOORTE FINANCEIRO TRANSFERIDO PELO TESOIRO MUNICIPAL Critério: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000); art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 1º, § 2º, e 78 da Portaria MF 464/2018.	Lucélia Pim Ferreira da Fonseca (Prefeito Municipal)	Oitiva

Concernente as peças contábeis referentes a prestação de contas de ordenador, em apenso, foram encaminhadas e analisadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), conforme Relatório Técnico – RT 0105/2022-8, onde foram apontados os seguintes indícios de irregularidades:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
3.6 Ausência de quitação de parcelas do parcelamento firmado com o INSS (contribuições previdenciárias);	LUCÉLIA PIM FERREIRA DA FONSECA	Citação
3.8.2 Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa.	LUCÉLIA PIM FERREIRA DA FONSECA	Citação

Ambos os processos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS), que por meio de Relatório Técnico – **RT 00178/2022-7**, opinou pela oitiva da responsável para apresentação de justificativas em razão dos seguintes achados:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
3.3.1.1 Distorção quanto ao saldo do disponível	Lucélia Pim Ferreira da Fonseca	Oitiva
3.6.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência do aporte financeiro repassado pelo ente instituidor (Item 3.1.2.1 do RT 00097/2022-7, evento 71 destes autos)		
7.2 Ausência de quitação de parcelas do parcelamento firmado com o INSS - contribuições previdenciárias (Item 3.6 do RT 105/2022, proc. TC 2.521/2021, apenso)		
7.2 Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa (Item 3.8.2 do RT 105/2022, proc. TC 2.521/2021, apenso).		

Após, foi determinado pela Decisão SEGEX **00546/2022-8** a citação da responsável, assegurando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa, ou seja, respeitando o devido processo legal.

Devidamente citada, a Gestora apresentou justificativas, conforme Defesa/Justificativa 01325/2022-2 (evento 78 e peças complementares) que seguiram para apreciação da Área Técnica desta Corte, o que resultou na Manifestação Técnica– MT **003457/2022-9**, cuja conclusão e proposta de encaminhamento foram no sentido de **serem mantidas as irregularidades apontadas**.

O Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV) após análise das justificativas, se manifestou através da **Manifestação Técnica MT**

04064/2022, entendendo pela manutenção da irregularidade “Ausência de Equilíbrio Financeiro do Regime Previdenciário em Capitalização Decorrente de Insuficiência do Aporte Financeiro Transferido Pelo Tesouro Municipal”.

Como consequência, seguiram os autos NCCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo, que por meio de **Instrução Técnica Conclusiva ITC 04084/2022-7**, sugeriu a emissão de **PARECER PRÉVIO** por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas Anual da Sr^a. **Lucelia Pim Ferreira da Fonseca**, nos termos do art. 80 da Lei Complementar 621/2012, conforme proposta de encaminhamento abaixo descrita:

10. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A prestação de contas anual, ora analisada, refletiu a atuação do prefeito municipal responsável pelo governo no exercício de 2020, chefe do Poder Executivo, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 178/2022-7** e reproduzida nesta instrução, teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

A análise abordou especialmente a execução orçamentária e financeira, contemplando a gestão fiscal e limites constitucionais e legais; as demonstrações contábeis consolidadas; bem como, as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública.

Dos achados submetidos à oitiva, devidamente analisados e apresentados na **seção 9** desta instrução, restaram mantidas as seguintes irregularidades:

9.1 Distorção quanto ao saldo do disponível (subseção 3.3.1.1 do RT 178/2022-7).

Critério: art.103 da Lei 4.320/1964 c/c NBC TSP Estrutura Conceitual do Conselho Federal de Contabilidade (representação fidedigna).

Mantida a irregularidade tendo em vista que não foram apresentados documentos pertinentes e/ou esclarecimentos suficientes para sanar a distorção identificada.

9.2 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência do aporte financeiro

repassado pelo ente instituidor (subseção 3.6.1 do RT 178/2022-7, acerca do item 3.1.2.1 do RT 97/2022-7).

Critério: art. 40, *caput*, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da LC 101/2000; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998; e, art. 1º, § 2º, e 78 da Portaria MF 464/2018.

Mantida a irregularidade tendo em vista que os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para sanar a ocorrência caracterizada pela ausência de repasses financeiros referentes aos complementos das folhas de benefícios de aposentadorias e pensões do SGP-PREV.

9.3 Ausência de quitação de parcelas do parcelamento firmado - contribuições previdenciárias (subseção 7.2 do RT 178/2022-7, acerca dos apontamentos feitos no item 3.6 do RT 105/2022-8 (proc. TC 2.521/2021-9, apenso).

Critério: art. 40 da Constituição da República.

Mantida a irregularidade caracterizada pela ausência de justificativas para a não quitação de parcelas previdenciárias oriundas de parcelamento, que segundo Manifestação da prefeita, refere-se ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS.

9.4 Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa (subseção 7.2 do RT 178/2022-7, acerca dos apontamentos feitos no item 3.8.2 do RT 105/2022-8 (proc. TC 2.521/2021-9, apenso).

Critério: Lei 6.830/1980.

Mantida a irregularidade tendo em vista que os esclarecimentos e documentos apresentados foram insuficientes para sanar a ocorrência registrada.

Diante do exposto, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual da Sra. LUCELIA PIM FERREIRA DA FONSECA, prefeita do município de São Gabriel da Palha no exercício de 2020, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES, tendo em vista a manutenção das irregularidades analisadas nas subseções 9.1, 9.2, 9.3, e 9.4, desta ITC.

Acrescenta-se ainda, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, proposta no sentido de **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas inicialmente no RT **178/2022-7**, nos seguintes termos:

Descrição da proposta
3.3.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município encaminhar, nos próximos exercícios financeiros, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas, em

atenção à IN TCEES 68/2020;

3.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE), informando todos os itens constantes da respectiva tabela, incluindo os contribuintes beneficiados, do item 3.2.5 do Anexo III da Instrução Normativa nº 68/2020 desta Corte de Contas;

3.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de Imunidades Tributárias (DEIMU), informando todos os itens constantes da respectiva tabela, incluindo os contribuintes beneficiados, nos termos da Constituição da República;

3.5.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município elaborar e apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais e que o mesmo seja preenchido conforme o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF de forma obrigatória, assim como todos os benefícios fiscais instituídos na legislação municipal, indicando o exercício em que se iniciará e os dois subsequentes, além das respectivas medidas de compensação e com a devida publicação do respectivo demonstrativo nos canais oficiais onde a LDO é divulgada;

3.5.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município encaminhar, junto ao projeto de Lei Orçamentária Anual, o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia nos termos do art. 165, §6º da Constituição da República;

4.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município providenciar efetuar a correta classificação e retificação contábil dos saldos derivados de operações intraorçamentárias, pertinentes a contas de ativo, passivo e patrimônio líquido, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público;

7.1.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico como forma de alerta, para a importância de enviar os esforços necessários para garantir sempre o maior grau de transparência na gestão governamental,

7.1.3 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno;

7.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município proceder ao reconhecimento do ajuste para perdas dos créditos em dívida ativa, na forma da IN TCE 36/2016 (Item 3.9 do RT 105/2022, proc. TC 2.521/2021, apenso).

Vitória, 4 de novembro de 2.022.

Adécio de Jesus Santos*Auditor de Controle Externo**Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo –
NCCONTAS*

Em sequência, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (doc. 97), em parecer 05644/2022-1 de lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu ao posicionamento técnico.

É o sucinto relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Os presentes autos cuidam de Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, referente ao exercício de 2020, sob a responsabilidade Sr.^a Lucélia Pim Ferreira da Fonseca, portanto, estamos a apreciar as contas de governo, cujo conceito, nos ensinamentos de Furtado, 2007¹ (*apud FERNANDES, 1991, p. 77*), é:

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

[...]

Nesse passo, Flávio Sátiro Fernandes denomina as contas de governo de contas de resultados. Isso porque

nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimentos das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações indicativas de irregularidades nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que ao seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político facultando-se ao Poder Legislativo municipal aprová-las ou rejeitá-las segundo esse critério.

¹ file:///C:/Users/t203052/Downloads/438-Texto%20do%20artigo-891-1-10-20151001.pdf

A Constituição Federal, em seu artigo 71, faz a distinção entre contas de governo e contas de gestão, onde demonstra o Tribunal de Contas da União possui competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo (art. 71, I) e a de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (art. 71, II). Tais normas são aplicadas também aos Tribunais de Contas dos Estados, conforme dispõe o artigo 75, do mesmo diploma legal.

Prosseguindo, verifico que as contas de governo se encontram devidamente instruídas, sendo contextualizados pela área técnica os seguintes pontos de abordagem:

1. INTRODUÇÃO	8
1. Razões da apreciação das contas do prefeito municipal.....	8
1.2 Visão Geral.....	10
1.3 Objetivo da apreciação.....	12
1.4 Metodologia utilizada e limitações	12
1.5 Volume de recursos fiscalizados ou envolvidos	13
1.6 Benefícios estimados da apreciação	13
1.7 Processos relacionados	14
2. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL	14
2.1 Conjuntura econômica mundial, nacional e estadual	15
2.2 Economia municipal	19
2.3 Finanças públicas.....	24
2.4 Previdência.....	29
3. CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	30
3.1 Instrumentos de planejamento	30
3.2 Gestão orçamentária	30
3.3 Gestão financeira	50
3.4 Gestão fiscal.....	54
3.5 Renúncia de receitas.....	77
3.6 Condução da política previdenciária	81
3.7 Controle interno	85
3.8 Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal	86
4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO	93
4.1 Análise de consistência das demonstrações contábeis.....	93
4.2 Situação patrimonial.....	97
5. ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA – AUTORIZAÇÕES DE DESPESA E SEUS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS	98
5.1 Adoção do regime extraordinário	98
5.2 Ações da administração municipal em educação	100
5.3 Ações da administração municipal em assistência social	102
5.4 Ações da administração municipal em saúde.....	106
5.5 Conclusão sobre as autorizações de despesa para o combate à pandemia.....	108
6. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	109
6.1 Política pública de educação	109
6.2 Política pública de saúde	115
6.3 Política pública de assistência social	120
7. ATOS DE GESTÃO.....	125
7.1 Fiscalizações em destaque	125
7.2 Atuação em funções administrativas	131
8..... MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO	132

9. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	132
APÊNDICE A – Formação administrativa do município	137
APÊNDICE B – Despesas de exercícios anteriores	139
APÊNDICE C – Transferência de recursos ao poder legislativo	140
APÊNDICE D – Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE	141
APÊNDICE E – Demonstrativo das receitas de impostos e das despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde	144
APÊNDICE F – Demonstrativo da receita corrente líquida	147
APÊNDICE G – Demonstrativo da despesa com pessoal do poder executivo	148
APÊNDICE H – Demonstrativo da despesa com pessoal consolidada	149
APÊNDICE I – Disponibilidade de caixa e restos a pagar	150
APÊNDICE J – Regra de ouro	151
APÊNDICE K – Operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias	152
APÊNDICE L – Disponibilidade de caixa e obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato	153
APÊNDICE M – Indicador de vulnerabilidade fiscal dos municípios capixabas	154
APÊNDICE N – Enfrentamento da pandemia da COVID-19	155
APÊNDICE O – Ações de monitoramento	156

Os pontos acima demonstrados foram analisados sob a ótica da atuação do chefe do Poder Executivo:

- a) No exercício de suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo municipal;
- b) Em observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas;
- c) No devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis.

A metodologia utilizada fora também explicitada no relatório técnico, nestes termos:

A análise das contas do(a) chefe do Poder Executivo municipal observou as disposições contidas nos Capítulos II e III, do Título IV, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), bem como atendeu as diretrizes de que trata o art. 5º da Resolução TC 297/2016 e os pontos de controle definidos no Anexo 2 da referida Resolução, exceto quanto: avaliação da Programação financeira orçamentária e financeira e o cronograma de desembolso na forma estabelecida na LRF; impactos dos aportes para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social na previsão e/ou afetação das metas de resultados fiscais; limitação de empenho e movimentação financeira nos casos em que a realização da receita possa não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos nas metas fiscais; aplicação dos recursos do Fundeb no exercício; verificação do cumprimento das vedações previstas no artigo 22 da LRF (apuração em autos apartados); verificação do cumprimento das medidas de recondução da despesa total com pessoal ao respectivo limite (apuração em autos apartados); comprometimento anual com amortizações,

juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos aos valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar; avaliação da alienação de ativos; avaliação da transparência na gestão; registro e arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa e verificação da compatibilidade da gestão de recursos humanos com a política previdenciária.

Registra-se, por fim, a ausência de realização de auditoria financeira nas demonstrações contábeis do município.

Importante destacar que o relatório técnico apresenta, antes da análise, um resumo da análise das contas de governo, sendo abordados a situação orçamentária, financeira e patrimonial, bem como os limites constitucionais e a gestão fiscal, além de outros pontos abaixo transcritos:

Em linhas gerais identificou-se que o município obteve resultado superavitário no valor de R\$ 5.936.961,20 em sua execução orçamentária no exercício de 2020 (subseção 3.2.3).

Como saldo em espécie para o exercício seguinte, o Balanço Financeiro apresentou recursos da ordem de R\$ 15.623.352,96. Os restos a pagar ao final do exercício ficaram em R\$ 764.903,43, de acordo com o demonstrativo dos restos a pagar (subseção 3.3.1).

Ficou constatado que o município aplicou 25,44% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo o limite estabelecido no art. 212, caput, da Constituição da República (subseção 3.4.2.1). De igual forma, o município cumpriu o limite de aplicação de 60% do FUNDEB com magistério (subseção 3.4.2.2), bem como, cumpriu o limite constitucional previsto para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (subseção 3.4.3.1); limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo (em que pese o descumprimento do limite prudencial) (subseção 3.4.4.1) e o limite máximo de despesa com pessoal consolidado (em que pese o descumprimento do limite de alerta) (subseção 3.4.4.2).

No que tange à LC 173/2020, com base na declaração emitida, considerou-se que o Chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultou em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 8º, VI a IX, da LC 173/2020 (subseção 3.4.5).

Do ponto de vista estritamente fiscal, ficou constatado que em 31/12/2020 o Poder Executivo possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 3.4.8).

Em análise típica de encerramento de mandato ficou constatado que o Chefe do Poder Executivo não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa (subseção 3.4.10).

Em relação ao aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, ficou constatado, com base na declaração emitida, que o Chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento da despesa nesse período, cumprindo o art. 21, II a IV, da LRF (subseção 3.4.10.1).

Por fim, embora não abordados neste tópico, encontram-se destacados no corpo do relatório informações importantes sobre a conjuntura econômica e fiscal (seção 2); riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (subseção 3.8); dados e informações sobre as demonstrações contábeis consolidadas do município (seção 4); ações relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública (seção 5); resultados alcançados nas políticas públicas (seção 6); atos de gestão em destaque (seção 7) e monitoramento das deliberações do colegiado (seção 8).

Nesse sentido, acompanhando a estrutura do relatório técnico, passo a apreciar a prestação de contas em questão, para fins de emissão de parecer prévio, objetivando dar embasamento ao Poder Legislativo Municipal, competente a proceder com o julgamento das contas.

2.1. Introdução (item 1 do relatório técnico)

Na introdução são apresentadas as razões de apreciação de contas de governo, as quais são oriundas do artigo 71 da Constituição Estadual e do artigo 76, §2º Lei Complementar 621/2012, uma visão geral do município, abordando a história, o perfil socioeconômico, os resultados das contas apreciadas nos últimos exercícios, o objetivo, a metodologia, o volume de recursos fiscalizados, os benefícios estimados e os processos relacionados, sobre os quais destacamos:

1.3 Objetivo da apreciação

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

1.4 Metodologia utilizada e limitações

A análise das contas do(a) chefe do Poder Executivo municipal observou as disposições contidas nos Capítulos II e III, do Título IV, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), bem como atendeu as diretrizes de que trata o art. 5º da Resolução TC 297/2016 e os pontos de controle definidos no Anexo 2 da referida Resolução, exceto quanto: avaliação da Programação financeira orçamentária e financeira e o cronograma de desembolso na forma estabelecida na LRF; impactos dos aportes para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social na previsão e/ou afetação das metas de resultados fiscais; limitação de empenho e movimentação financeira nos casos em que a realização da receita possa não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos nas metas fiscais; aplicação dos recursos do Fundeb no exercício; verificação do cumprimento das vedações previstas no artigo 22 da LRF (apuração em autos apartados); verificação do cumprimento das medidas de recondução da despesa total com pessoal ao respectivo limite (apuração em autos apartados); comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos aos valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar; avaliação da alienação de ativos; avaliação da transparência na gestão e registro e arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa.

Registra-se, por fim, a ausência de realização de auditoria financeira nas

demonstrações contábeis do município.

1.5 Volume de recursos fiscalizados ou envolvidos

O volume de recursos envolvidos na ação de controle externo, observado nestes autos, corresponde a R\$ 280.164.142,17 (Total do Ativo).

1.6 Benefícios estimados da apreciação

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

1.7 Processos relacionados

Proc. TC 707/2020 (Obras paralisadas); proc. TC 4.847/2020 (Transparência pública); proc TC 3.367/2016 (Levantamento sobre controle Interno em 2016); proc. TC 2.311/2019 (Levantamento sobre controle interno em 2018); proc. TC 3.559/2020 (Levantamento sobre controle interno em 2020); proc. TC 2.918/2015 (Relatório de auditoria ordinária 16/2015), proc. TC 5.699/2017 (Relatório de auditoria 17/2017); proc. TC 6.056/2016 (Relatório de auditoria 34/2016); proc. TC 7.480/2018 (Relatório de auditoria 37/2018); proc. TC 2.739/2021 (Relatório técnico das contas do governador de 2020); proc. TC 1.405/2020 (Auditoria Operacional com Levantamento da Situação das redes de Ensino do Estado) e proc. TC 2.213/2020 (Levantamento contendo as ações em educação realizadas durante a pandemia); proc. TC 1.439/2020 (planos de saúde municipais); proc. TC 4.597/2020 (Levantamento Covid-19); proc. TC 5.022/2018 (Fiscalização da administração tributária municipal) e proc. TC 2.521/2021 (prestação de contas anual de gestão, com proposta pela oitava).

2.2. Conjuntura Econômica Fiscal (item 2 do relatório técnico)

Nesse tópico é apresentada a conjuntura econômica do ano de 2020 em nível mundial, nacional, estadual e municipal, para, após, adentrar na política fiscal, capacidade de pagamento, dívida pública e previdência, sobre as quais destacamos:

2.3. Finanças públicas

2.3.1. Política fiscal

A política fiscal tem como objetivo principal garantir a sustentabilidade financeira do respectivo ente federado, visando assegurar o financiamento das políticas públicas e sua capacidade de arcar com o serviço da dívida e demais compromissos financeiros nos curto e longo prazos.

Isso significa garantir, principalmente, o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como evitar que se ampliem os riscos de que venha a ocorrer desequilíbrio em exercícios subsequentes. A LRF estabelece em seu artigo 1º, § 1º, que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições (...)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas de resultado primário e nominal para o exercício e, em seu anexo de riscos fiscais, os eventos que podem comprometer o alcance das metas e o cumprimento dos limites legais, bem como as medidas para mitigar o efeito dos riscos.

A sustentabilidade financeira depende, portanto, de uma política fiscal prudente, na qual as despesas públicas recorrentes sejam financiadas pelas receitas igualmente recorrentes. E que sejam adotadas as medidas necessárias para que os choques provocados pela ocorrência de eventos que, inesperadamente, reduzam a receita ou aumentem as despesas possam ser absorvidos sem afetar a execução das políticas públicas essenciais. O equilíbrio de longo prazo nas contas públicas é condição necessária para o desenvolvimento sustentável e a produção de riqueza coletiva.

A política fiscal do município de São Gabriel da Palha nos últimos anos (exceto 2016 e 2019) caracterizou-se por um montante arrecadado superior às despesas compromissadas, alcançando em 2020 os montantes de R\$ 115.899.888,97 (22º no *ranking* estadual) e R\$ 106.679.916,30 (23º no *ranking* estadual), respectivamente. A cada ano, o Município aumentou nominalmente o montante arrecadado, e em 2017 obteve um considerável aumento real de 15,37% em relação ao ano anterior, seguido por +13,02% em 2018 e +9,54% em 2020.

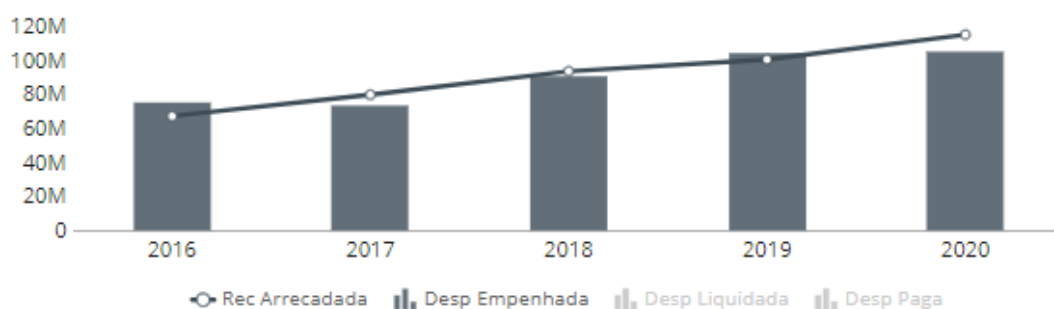


Gráfico 1: Evolução da receita arrecadada e da despesa empenhada – 2016/2020 (em R\$ a preços correntes)
Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

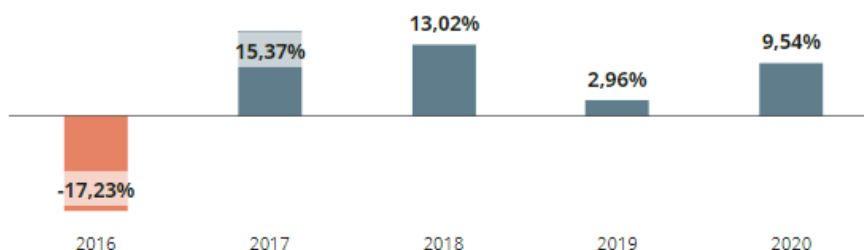


Gráfico 2: Variação real da receita arrecadada em relação ao ano anterior – 2016/2020 (atualizado pelo IPCA)
Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

A composição da receita arrecadada em 2020 mostra que a principal fonte de arrecadação foram as Transferências da União (40%) com R\$ 46,2 milhões, seguida das Transferências do Estado (37%) com R\$ 43,2 milhões e das Receitas próprias (15%) com R\$ 17,5 milhões. As principais receitas nessas origens são respectivamente: o FPM (R\$ 21,32 milhões), o ICMS (R\$ 16,47 milhões) e o ISS (R\$ 2,86 milhões).

Receitas próprias do Município em destaque		Transferências do Estado em destaque		Transferências da União em destaque	
IPTU	752,86K	ICMS	16,47M	FPM	21,32M
ISS	2,86M	IPVA	1,84M	Convênios	0,00
		Convênios	0,00	Petróleo	2,26M

Figura 1: Receitas de destaque por origem – 2020
Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

As despesas do Município cresceram nominalmente nos últimos anos (exceto 2016). Contudo, a variação real da despesa empenhada somente foi positiva entre 2017 e 2019, com um surpreendente crescimento (+21,59%) em 2018 comparado com o ano anterior.

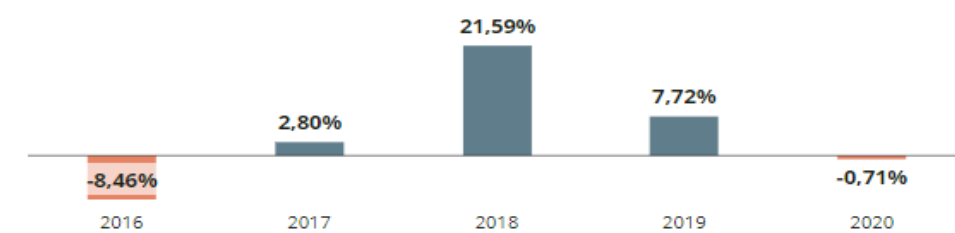


Gráfico 3: Variação real da despesa paga em relação ao ano anterior – 2016/2020 (atualizado pelo IPCA). Fonte: Painel de Controle do TCE-ES
Considerando a natureza econômica da despesa, do total de despesa liquidada em 2020 (R\$ 106.589.781,48), 87,2% foi destinado para despesas correntes (R\$ 92.946.432,93) e 12,8% para despesas de capital (R\$ 13.643.348,55). O maior gasto com despesa corrente é “pessoal e encargos sociais” (65,8%), enquanto os gastos com investimentos correspondem a 77% da despesa de capital, com destaque para “obras e instalações” (R\$ 9.380.183,90).



Gráfico 4: Gastos com “obras e instalações” – 2016/202 (em R\$ a preços correntes)
Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

Considerando a despesa por função, o Município direcionou 24% para Outras Despesas, 23% para Saúde, 23% para Educação, 12% para Previdência Social, 11% para Administração e 7% para Saneamento.

O resultado orçamentário do Município em 2020 foi superavitário em R\$ 9.219.972,67 (21º no *ranking* estadual), maior que o de 2019 (deficitário em R\$ 4.195.592,92).

No campo fiscal, o Resultado Primário² possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2020, o Município apresentou superávit primário de R\$ 4.626.084,12, acima da meta estabelecida (R\$ 222.117,91), significando esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada. Mês a mês (exceto maio), o Município conseguiu “economia” de recursos na execução orçamentária em 2020, conforme gráfico a seguir.

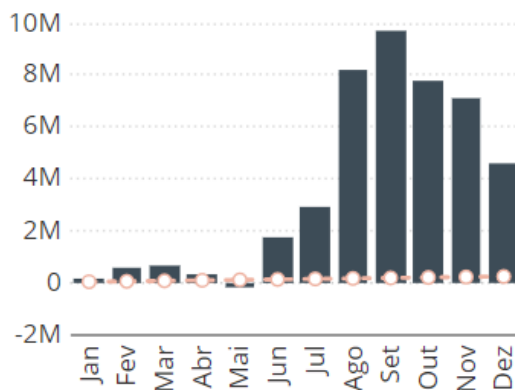


Gráfico 5: Resultado primário acumulado até o mês - 2020 (em R\$ a preços correntes)

Fonte: Cidades/TCE-ES

2.3.2. Capacidade de pagamento (Capag)

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) analisa a capacidade de pagamento para apurar a situação fiscal dos Entes Subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da Capag é apresentar se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional e subsidia a decisão da União quanto a conceder ou não aval para a realização de operações de crédito.

Apenas os estados e municípios com nota A ou B na Capag estão aptos a obter o aval da União. A nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, faz-se diagnóstico da saúde fiscal do ente federativo. A última nota disponível ao município de São Gabriel da Palha foi B.

2.3.3. Dívida pública

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. A Dívida Bruta (ou Consolidada) do município de São Gabriel da Palha alcançou R\$ 21.349.844,25 em 2020. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 14.727.212,21, tem-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL) no montante de R\$ 6.622.632,04, positiva.

A DCL positiva significa que o Município não tem uma situação financeira que suporta o seu endividamento (suas disponibilidades de caixa, acrescidas de suas aplicações financeiras e de seus demais haveres financeiros são inferiores e insuficientes para fazer frente ao pagamento de sua dívida consolidada), considerando os compromissos assumidos a

² Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

vencer em exercícios seguintes (restos a pagar processados). Mês a mês (exceto de agosto a novembro), o Município apresentou uma DCL positiva em 2020, conforme gráfico a seguir:

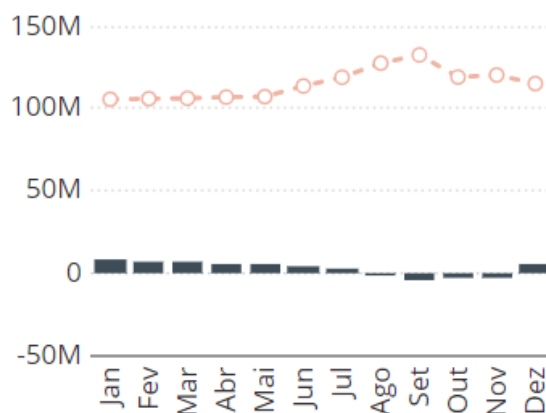


Gráfico 6: Dívida Consolidada Líquida acumulada até o mês - 2020 (em R\$ a preços correntes)

Fonte: Cidades/TCE-ES

2.4. Previdência

O município de São Gabriel da Palha **não** possui segregação de massa. A segregação de massas é a separação dos integrantes do regime próprio em dois grupos. Um grupo faz parte do Fundo Financeiro (regime financeiro de repartição simples) e o outro faz parte do Fundo Previdenciário (regime financeiro de capitalização). O Instituto de Previdência do município administra o regime.

A previdência apresentou, em 2020, um passivo atuarial de R\$ 244,05 milhões que, frente a R\$ 17,10 milhões de ativos do plano, resultou num déficit atuarial de R\$ 226,95 milhões. Em 2020 o índice de cobertura de 0,07 manteve o baixo patamar dos anos anteriores e ainda se encontra em situação delicada e denota que a previdência não possui ativos suficientes para cobrir seus compromissos previdenciários, o que exige cautela. O Regime possui, em 2020, 636 servidores ativos, 264 aposentados (que vem aumentando) e 67 pensionistas (que vem aumentando). A relação entre servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) vem piorando e mostra uma situação crítica³ em 2020 (1,92). O Índice de Situação Previdenciária (ISP)⁴ de 2020 (D) piorou a classificação em relação a 2019 (C), em decorrência da piora quanto à “situação financeira”.

No que tange a análise previdenciária, observa-se que o município possui regime próprio de previdência, com segregação de massa. Desta forma, o TCEES possui competência para analisar esta área e identificou que a previdência do município de São Gabriel da Palha apresentou em 2020, um passivo atuarial de R\$ 244,05 milhões que, frente a R\$ 17,10 milhões de ativos do plano, resultou num déficit

³ Considera-se crítico o resultado até 3.

⁴ A classificação do ISP é determinada com base na análise dos seguintes indicadores, relacionados aos seguintes aspectos: 1) Gestão e transparência: Indicador de Regularidade, Indicador de Envio de Informações e Indicador de Modernização da Gestão; 2) Situação financeira: Indicador de Suficiência Financeira e Indicador de Acumulação de Recursos; 3) Situação atuarial: Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários.

atuarial de R\$ 226,95 milhões. Além disso, a relação entre servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) vem piorando em 2020 (1,92). O Índice de Situação Previdenciária (ISP) de 2020 (D) piorou a classificação em relação a 2019 (C), em decorrência da piora quanto à “situação financeira”. A análise detalhada deste ponto, será realizada em tópico específico deste voto.

Quanto à política fiscal, cujo objetivo é o equilíbrio das contas públicas previsto no 1º, § 1º da lei de responsabilidade fiscal (LRF), verifico que no campo fiscal o resultado primário, que indica se os níveis de gastos orçamentários estão compatíveis com sua arrecadação, onde o Município apresentou superávit primário de R\$ 4.626.084,12, acima da meta estabelecida (R\$ 222.117,91), significando esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada.

Ademais, no bojo da gestão fiscal responsável, aponta-se que deve ser feito o devido controle do endividamento público e no município a Dívida Bruta (ou Consolidada) alcançou R\$ 21.349.844,25 em 2020. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 14.727.212,21, tem-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL) no montante de R\$ 6.622.632,04, positiva, ou seja, esse valor indica que o município não tem uma situação financeira que suporta o seu endividamento (suas disponibilidades de caixa, acrescidas de suas aplicações financeiras e de seus demais haveres financeiros são inferiores e insuficientes para fazer frente ao pagamento de sua dívida consolidada), considerando os compromissos assumidos a vencer em exercícios seguintes (restos a pagar processados).

A área técnica apresenta ainda o índice medido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em que se analisa a capacidade de pagamento (CAPAG⁵) para apurar a situação fiscal dos Entes Subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. Nesse índice e apresentado um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional e subsidia a decisão da União quanto a conceder ou não aval para a realização de operações de crédito e apenas os estados e municípios com nota A ou B na Capag estão aptos a obter o aval da

⁵ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>

União, sendo que a última nota disponível ao município de São Gabriel da Palha foi B.

Assim, quanto ao tópico 2 do relatório técnico, que foi acolhido pelo Ministério Público de Contas, corroboro o entendimento exposto.

2.3. Conformidade da Execução Orçamentaria e Financeira (item 3 do relatório técnico)

Nesse tópico são analisados os instrumentos de planejamento e a execução orçamentária, com enfoque nas receitas, nas despesas, nos créditos adicionais, no resultado orçamentário, na reserva de contingência, na dotação reserva dos RPPS, nos recursos dos royalties, na remuneração de agentes políticos, nos gastos com propaganda e publicidade, nos precatórios e na ordem cronológica de pagamentos, bem como, no aspecto financeiro, são analisados o resultado financeiro e as transferências ao Poder Legislativo, além da análise da gestão fiscal, que compreende o resultado nominal e primário, limite de saúde, limite de educação, despesas com pessoal, dívida consolidada líquida, operações de crédito, concessões de garantias, restos a pagar, regra de ouro, encerramento de mandato, RREO, RGF, renúncia de receitas, política previdenciária, controle interno e riscos fiscais. Abaixo, dada a riqueza de detalhes do relatório técnico, transcrevemos trechos da análise para melhor compreensão do conteúdo:

3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

3.1 Instrumentos de planejamento

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei 2839/2019, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do município, dispôs sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e metas fiscais a serem observados na execução orçamentária.

Verificou-se que não há evidências de que a lei orçamentária anual tenha sido elaborada de forma incompatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Por sua vez, a LOA do município, Lei 2871/2019, estimou a receita em R\$ 130.535.884,99 e fixou a despesa em R\$ 130.535.884,99 para o exercício

em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 52.214.353,99, conforme artigo 5º da LOA.

3.2 Gestão orçamentária

3.2.1 Autorizações da despesa orçamentária

Constatou-se que, no decorrer da execução orçamentária, ocorreu abertura de créditos adicionais, conforme demonstrado:

Tabela 1 - Créditos adicionais abertos no exercício reais

Valores em reais

Leis	Créditos adicionais suplementares	Créditos adicionais especiais	Créditos adicionais extraordinários	Total
2869/2019	0,00	147.997,00	0,00	147.997,00
2871/2019 (LOA)	38.240.979,34	128.359,00	0,00	38.369.338,34
2885/2020	0,00	1.735.100,87	0,00	1.735.100,87
2889/2020	42.000,00	0,00	0,00	42.000,00
2906/2020	0,00	466.966,59	0,00	466.966,59
Total	38.282.979,34	2.478.423,46	0,00	40.761.402,80

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - DEMCAD

De acordo com a dotação inicial e as movimentações de créditos orçamentários, constata-se que houve alteração na dotação inicial no valor de R\$ 14.543.325,76 conforme segue.

T

(=) Dotação inicial BALEXOD	130.535.884,99
(+) Créditos adicionais suplementares (DEMCAD)	38.282.979,34
(+) Créditos adicionais especiais (DEMCAD)	2.478.423,46
(+) Créditos adicionais extraordinários (DEMCAD)	0,00
(-) Anulação de dotações (DEMCAD)	26.218.077,04
(=) Dotação atualizada apurada (a)	145.079.210,75
(=) Dotação atualizada BALEXOD (b)	145.079.210,75
(=) Divergência (c) = (a) - (b)	0,00

2

-

Despesa total fixada

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALEXOD, DEMCAD

Verifica-se que as fontes para abertura dos créditos adicionais foram as seguintes:

Tabela 4 - Fontes de Créditos Adicionais

Anulação de dotações	24.520.119,50
----------------------	---------------

Excesso de arrecadação	6.861.775,50
Superávit Financeiro	7.681.550,26
Operações de Crédito	0,00
Anulação de Reserva de Contingência	1.697.957,54
Recursos sem despesas correspondentes (§8º do art. 166, CF/1988)	0,00
Saldo de créditos especiais/extraordinários aberto nos últimos 4 meses	0,00
Recursos de Convênios	0,00
Total	40.761.402,80

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - DEMCAD

Considerando que a autorização contida na LOA para abertura de créditos adicionais foi de R\$ 52.214.353,99 e a efetiva abertura foi de R\$ 38.369.338,34, constata-se o cumprimento à autorização estipulada.

Ao realizar uma análise individualizada por fonte de recursos, conforme tabela seguinte, verificou-se que há insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação (Fontes: 215, 311) e que há insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente do superávit financeiro (exercício anterior) (Fontes: 311, 540, 990), tendo em vista o parágrafo único do art. 8º da LRF.

(...)

Em que pese a insuficiência de recursos – com base no excesso de arrecadação – apontada para as **fontes 215 e 311**, temos que a **fonte 001** possuía saldo suficiente para cobrir as duas fontes deficitárias. Assim, entendemos sanada a questão para estas fontes no tangente à existência de lastro financeiro com base no excesso de arrecadação.

Quanto às **fontes 311, 540, 990** – cujos superávits financeiros do exercício anterior mostraram-se insuficiente – temos que destacar o total a descoberto dos créditos abertos com base nessas fontes foi de **R\$ 1.377.851,61**.

Por seu turno, a fonte de recursos não vinculados (**001**) apresentava, após os créditos abertos, um saldo remanescente de **R\$ 1.043.873,18**. Assim, ao se confrontar as fontes deficitárias com a fonte de recursos não vinculados teríamos ainda um saldo a descoberto de **R\$ 333.978,43**, sendo que este valor representa cerca de **0,23%** da dotação atualizada (**R\$ 145.079210,75**).

Nesse sentido, entendemos que a irregularidade apurada não é suficiente para macular as contas do gestor e sugerimos a não notificação e a ressalva deste ponto.

3.2.2 Receitas e despesas orçamentárias

No que tange às receitas orçamentárias, verifica-se que houve uma arrecadação de 91,37% em relação à receita prevista:

Tabela 6- Execução orçamentária da receita

Valores em

reais

Unidades gestoras	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	% Arrecadação
065E0100001 - Caixa de Assistência dos Servidores Públicos de São Gabriel da Palha	2.950.000,00	2.702.424,87	91,61

065E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de São Gabriel da Palha	9.316.589,46	11.041.292,22	118,51
065E0500002 - Fundo Municipal de Assistência Social de São Gabriel da Palha	1.594.279,81	1.517.005,99	95,15
065E0500003 - Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de São Gabriel da Palha	22.573.081,34	20.342.212,62	90,12
065E0700001 - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha	76.174.415,53	67.086.468,17	88,07
065E0800001 - Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São Gabriel da Palha	22.694.000,00	13.210.485,10	58,21
I. Total por UG (BALORC)	135.302.366,14	115.899.888,97	85,66
II. Total Consolidado (BALORC)	116.990.366,14	106.894.386,19	91,37
III = II - I. Diferença	-18.312.000,00	-9.005.502,78	5,71
IV. Receitas Intraorçamentárias (BALANCORR)	18.312.000,00	9.005.502,78	

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALORC; PCM/2020 -

BALANCORR

A receita orçamentária, segundo a classificação por categoria econômica, é a que segue:

Tabela 7- Receita Orçamentária por categoria econômica (consolidado) Valores em reais

Categoria da Receita	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas
Receita Corrente	96.238.263,92	99.400.712,63
Receita de Capital	20.752.102,22	7.493.673,56
Operações De Crédito / Refinanciamento	0,00	0,00
Totais	116.990.366,14	106.894.386,19

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALORC

A execução orçamentária consolidada representa 72,64% da dotação atualizada, conforme se evidencia na tabela a seguir:

Tabela 8- Execução orçamentária da despesa Valores em reais

Unidades gestoras	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	% Execução
065E0100001 - Caixa de Assistência dos Servidores Públicos de São Gabriel da Palha	2.950.000,00	2.257.926,60	76,54

065E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de São Gabriel da Palha	30.198.561,36	22.521.763,98	74,58
065E0500002 - Fundo Municipal de Assistência Social de São Gabriel da Palha	5.844.691,06	3.638.481,88	62,25
065E0500003 - Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de São Gabriel da Palha	28.381.655,87	24.277.096,32	85,54
065E0700001 - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha	51.065.302,46	37.554.464,11	73,54
065E0800001 - Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São Gabriel da Palha	22.694.000,00	13.083.696,36	57,65
065L0200001 - Câmara Municipal de São Gabriel da Palha	3.945.000,00	3.346.487,05	84,83
I. Total por UG (BALANCORR)	145.079.210,75	106.679.916,30	73,53
II. Total Consolidado (BALORC)	138.980.671,62	100.957.424,99	72,64
III = II - I. Diferença	-6.098.539,13	-5.722.491,31	-0,89
IV. Despesas	6.098.539,13	5.722.491,31	

**Intraorçamentárias
(BALANCORR)**

A despesa orçamentária, segundo a classificação por categoria econômica, é a que segue:

Tabela 9- Despesa orçamentária por categoria econômica (consolidado) Valores em reais

Especificação	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Corrente	95.457.900,52	103.910.700,44	87.237.091,44	87.223.941,62	87.217.814,08
De Capital	21.971.473,20	29.564.029,96	13.720.333,55	13.643.348,55	13.561.651,50
Reserva de Contingência	7.203.898,76	5.505.941,22	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida / Refinanciamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reserva do RPPS	0,00	0,00			
Totais	124.633.272,48	138.980.671,62	100.957.424,99	100.867.290,17	100.779.465,58

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALORC - PCM/ 2020 - Balancete Despesa

3.2.3 Resultado orçamentário

A execução orçamentária evidencia um resultado superavitário no valor de R\$ 5.936.961,20, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 3 - Resultado da execução orçamentária (consolidado)
reais

Valores em

Receita total realizada	106.894.386,19
Despesa total executada (empenhada)	100.957.424,99
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	5.936.961,20

n

te: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020

3.2.4 Empenho da despesa

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 167, II da Constituição da República e arts. 59 e 60 da Lei 4320/64. O art. 60 da Lei 4.320/64 veda de forma expressa a realização de despesa sem prévio empenho, visto que tal ato deve preceder às demais fases da despesa.

Buscando identificar o cumprimento da regra verificou-se, em análise ao balancete da execução orçamentária, que não houve a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedessem os créditos orçamentários ou adicionais.

Consultando-se a despesa empenhada na rubrica de despesas de exercícios anteriores, no exercício de 2021, não se verificou evidências de execução de despesa sem prévio empenho (APÊNDICE B).

3.2.5 Análise da execução orçamentária na dotação reserva de contingência informada no balanço orçamentário

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 5º, Inciso III, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); art. 5º da Portaria MOG 42/1999; e art. 8º da Portaria STN/SOF 163/2001.

Verificou-se, com base nas informações do Balanço Orçamentário, se houve execução de despesa orçamentária na dotação “Reserva de Contingência”:

Pelo exposto, verifica-se a ausência de execução orçamentária na dotação da Reserva de Contingência.

(...)

3.2.6 Análise da execução orçamentária na dotação Reserva do RPPS informada no balanço orçamentário

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 8º da Portaria STN/SOF 163/2001.

Verificou-se, com base nas informações do Balanço Orçamentário, se houve execução de despesa orçamentária na dotação “Reserva do RPPS”:

(...)

Pelo exposto, verifica-se a ausência de execução orçamentária na dotação da Reserva do RPPS.

3.2.7 Análise da despesa executada em relação à dotação atualizada

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o valor da despesa executada no Balanço Orçamentário deve ser menor ou igual à dotação orçamentária atualizada, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 13- Execução da Despesa Orçamentária	Valores em reais
Despesa Empenhada (a)	100.957.424,99
Dotação Atualizada (b)	138.980.671,62
Execução da despesa em relação à dotação (a-b)	-38.023.246,63

Pelo exposto, verifica-se que não houve execução orçamentária da despesa em valores superiores à dotação atualizada.

3.2.8 Análise entre a dotação atualizada e a receita prevista atualizada

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o valor da dotação atualizada no Balanço Orçamentário deve ser igual ou menor que à receita prevista, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 14 - Planejamento Orçamentário	Valores em reais
Dotação Atualizada – BALORC (a)	138.980.671,62
Receita Prevista Atualizada – BALORC (b)	116.990.366,14
Dotação a maior (a-b)	21.990.305,48

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALORC

Tabela 15- Informações Complementares para análise	Valores em reais
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores – BALORC (Previsão Atualizada)	0,00
Saldo de Superávit Financeiro – Exerc. Anterior – BALORC (Previsão Atualizada)	7.681.550,26
Saldo de Reabertura de Créditos Adicionais Exerc. Anterior – BALORC (Previsão Atualizada)	0,00
Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Superávit Financeiro Exerc. Anterior) - DEMCAD	7.681.550,26
Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Reabertura de Créditos Adicionais) - DEMCAD	0,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALORC, DEMCAD

Pelo exposto, verifica-se que a dotação atualizada se apresenta em valores superiores à receita prevista atualizada

Sobre este ponto, cabe destacar, preliminarmente, que a Lei Municipal 2.871/2019, que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício financeiro de 2020, previu uma receita orçamentária bruta de R\$ 130.535.884,99, já deduzidos os valores para a formação do Fundeb (R\$ 9.881.232,71). Deste total (R\$ 130.535.884,99) foram ainda deduzidas as receitas intra-orçamentárias no valor de R\$ 18.312.000,00.

Assim, o valor da receita orçamentária líquida prevista foi de R\$ 112.223.884,99.

Dito isto, não vislumbramos, à luz da LOA aprovada, nenhuma irregularidade quando se compara a dotação atualizada com a receita prevista atualizada e, nesse sentido, sugerimos que tal ponto seja relevado.

3.2.9 Análise da despesa executada em relação à receita realizada

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o valor total da receita realizada no Balanço Orçamentário deve ser maior ou igual à despesa executada, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 16 - Execução da Despesa Orçamentária	Valores em reais
Despesas Empenhadas (a)	100.957.424,99
Receitas Realizadas (b)	106.894.386,19
Execução a maior (a-b)	-5.936.961,20

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALORC

Tabela 17- Informações Complementares para análise	Valores em reais
Saldo de Superávit Financeiro – Exerc. Anterior – BALORC (Receitas Realizadas)	7.681.550,26

Saldo de Reabertura de Créditos Adicionais Exerc. Anterior – BALORC (Receitas Realizadas)	0,00
Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Superávit Financeiro Exerc. Anterior) - DEMCAD	7.681.550,26
Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Reabertura de Créditos Adicionais) - DEMCAD	0,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALORC, DEMCAD

Pelo exposto, verifica-se que não houve execução orçamentária da despesa em valores superiores à receita realizada.

(...)

3.2.11 Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties)

O recebimento de recursos pelo município a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (recursos de royalties) possuem fontes específicas para controle do recebimento e aplicação.

(...)

Verificou-se do balancete da despesa executada, que não há evidências da utilização de recursos de royalties para pagamento do quadro permanente de pessoal ou dívidas, conforme vedação contida no art. 8º da Lei Federal 7.990/89 e art. 2º da Lei 10.988/2019 (lei estadual).

3.2.12 Remuneração de agentes políticos

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nas Leis Municipais 2.251/2012, 2.397/2014, 2.512/2015, 2.655/2017, 2.719/2018 e 2.795/2019; arts. 37, incisos X e XI, 29, inciso V, e 39, § 4º da Constituição da República.

A Lei Municipal 2.251/2012 fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, para a legislatura 2013/2016, sendo seus valores revistos em 2014, 2015, 2017, 2018 e 2019, resultando em subsídio do Prefeito de R\$ 12.641,48 e do Vice-Prefeito R\$6.320,73, respectivamente.

Da análise das fichas financeiras do Prefeito e do Vice-Prefeito, referentes ao exercício de 2020, verifica-se que o Prefeito, percebeu R\$ 12.641,48 mensais a título de subsídio; e o Vice-Prefeito, R\$ 6.320,73.

Diante do exposto, constata-se que as despesas com a remuneração desses Agentes Políticos, durante o exercício, estão em conformidade com o mandamento legal.

3.2.13 Gastos com Propaganda e Publicidade

Com o objetivo de verificar o cumprimento ao art. 73, VII da Lei 9.504/97, foram selecionadas as rubricas em que foram contabilizadas as despesas com publicidade durante o mandato.

(...)

Verifica-se da tabela acima que não há evidências de descumprimento do disposto no art. 73, VII da Lei 9.504/97.

3.2.14 Precatórios

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

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

O regime especial permite que a dívida de precatórios seja paga pela divisão do seu estoque em parcelas anuais, ou pela destinação de percentuais, entre 1% a 2%, sobre a receita corrente líquida do ente. Estão no regime especial os entes em mora no pagamento de precatórios vencidos, relativos à sua administração direta e indireta, em 10/12/2009.

Os entes que não estão no regime especial, estão no regime geral, cujo pagamento da dívida deverá respeitar a data final do vencimento. Nesse sentido, o precatório com ofício expedido à entidade devedora até 20 de julho, deve ser incluído em orçamento e pago até o final do exercício seguinte, por meio de depósito efetuado junto ao Poder Judiciário. (Constituição da República, art. 100, §§ 5º, 6º e 7º; Resolução 303 de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça).

Observa-se que o presente item possui como fundamentos as regras estabelecidas na Constituição da República (art. 100) e o art. 30, § 7º da Lei Complementar 101/00, conforme se transcreve:

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

Observou-se que houve inclusão na LOA, de dotação necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, na forma do artigo 100 da CRFB/88, no montante de R\$ 256.000,00.

Observou-se que a relação de precatórios (RELPRE) encaminhada pelo gestor contém saldo de R\$ 1.167.365,25 em 31/12/2020, constando R\$ 1.037.709,40 registrado no passivo, conforme balancete de verificação.

De acordo com consulta ao sítio eletrônico do TJES, o regime adotado pelo município é o comum, e em 2020 pagou R\$ 194.327,66 em precatórios. Consta do balancete da execução orçamentária o valor empenhado, liquidado e pago de R\$ 116.387,48.

Portanto, não há irregularidades dignas de nota pertinentes à matéria.

3.2.15 Ordem cronológica de pagamentos

De acordo com a lei de licitações, o não atendimento da ordem cronológica de pagamentos somente pode ocorrer mediante justificativas, privilegiando-se razões de interesse público.

Observa-se do Acórdão nº 551/2016 – TC 002.999/2015-3 do Tribunal de Contas da União (TCU) que se revelou necessária a normatização de aspectos complementares a essa regra, cujo estudo concluiu que “as iniciativas com vistas à regulamentação do disposto no art. 5º da Lei 8.666/1993 apresentam-se como medidas essenciais para conferir efetividade à norma”. Aspectos como o momento em que o credor deve entrar na “fila” necessitam de regulamentação a ser implementada por cada ente público da federação.

Em âmbito do município, verificou-se o encaminhamento do Decreto 498/2016, dispondo sobre a matéria.

3.3 Gestão financeira

3.3.1 Resultado financeiro

Verificou-se que não consta dos autos documento contendo cronograma de execução mensal de desembolso, exercício de 2020. Não obstante, propõe-se dar ciência ao Chefe do Poder Executivo para que, nos próximos exercícios financeiros, em atenção à IN TCEES 68/2020, encaminhe Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas.

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro, compreende a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultará no saldo para o exercício seguinte.

(...)

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

O superávit financeiro, representado pela diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, poderá ser utilizado no exercício seguinte para abertura de créditos adicionais, desde que observadas as correspondentes fontes de recursos, na forma do art. 43, da Lei 4.320/1964. Convém anotar que do superávit de R\$ 32.234.918,51, R\$ 17.098.156,88 é pertinente ao Instituto de Previdência.

3.3.1.1 Distorção quanto ao saldo consolidado do disponível.

Conforme observado nas tabelas anteriores deste tópico (23 e 24), o saldo do disponível consolidado apurado por este TCEES é de R\$ 15.623.352,96, ao passo que o saldo obtido a partir da soma das Unidades Gestoras atingiu R\$ 32.982.902,73.

Assim, considerando-seo art. 103 da Lei 4320/64 e a a Norma NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL do Conselho Federal de Contabilidade (representação fidedigna) sugere-se a oitiva do gestor para que apresente suas justificativas sobre esse fato.

3.3.2 Transferências ao poder legislativo

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.

A Constituição da República de 1988 disciplinou sobre os municípios, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado.

Em seu art. 29-A, ao dispor sobre as despesas do Poder Legislativo, estabeleceu, dentre outras condições, o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores.

Com base na documentação que integra a prestação de contas, apuraram-se os valores transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a título de duodécimo (planilha detalhada APÊNDICE C deste relatório), no decorrer do exercício em análise, conforme demonstrado sinteticamente na tabela a seguir:

Tabela 27- Transferências para o Poder Legislativo

Valores em reais

Descrição	Valor
Receitas tributárias e transferências de impostos - Ex. Anterior	56.156.478,58
% Máximo de gasto do Legislativo - conforme dados populacionais	7,00
Limite máximo permitido para transferência	3.930.953,50
Valor efetivamente transferido	3.942.122,16

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

Portanto, verifica-se que o Poder Executivo transferiu recursos ao Poder Legislativo acima do limite permitido.

Em que pese tal constatação, temos que o valor excedido (R\$ 11.168,66) corresponde a apenas 0,28% do limite estabelecido. Ademais, constatou-se, conforme processo TCEES 02350/2021-1, que o Poder Legislativo efetuou devolução de recursos ao Poder Executivo no montante de R\$ 750.000,00. Assim, entendemos sanada a questão.

3.4 Gestão fiscal

3.4.1 Resultados primário e nominal

A política fiscal dos entes públicos abrange a administração das receitas, do orçamento e da despesa pública, assim como dos ativos e passivos.

Neste contexto, o resultado primário, obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias, tem como objetivo principal indicar a capacidade que o município tem em gerar receitas suficientes para custear as despesas correntes e de investimentos, sem que haja comprometimento da capacidade de administrar a dívida existente.

As receitas primárias (não-financeiras) são as resultantes basicamente da arrecadação de tributos e prestação de serviços. As despesas primárias são

aquelas necessárias à prestação dos serviços públicos (deduzidas das despesas financeiras).

Por seu turno, o resultado nominal possibilita acompanhar a evolução da dívida fiscal líquida, indicando a necessidade ou não de financiamento do setor público junto a terceiros.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece regras em relação às metas de resultados primário e nominal, conforme o §1º do art. 4º:

§1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Consta também do art. 9º a medida corretiva de limitação de empenho quando comprometido o atingimento das metas estabelecidas na LDO:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O acompanhamento da evolução do cumprimento ou não das metas estabelecidas na LDO, para os resultados primário e nominal, é feito por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na forma estabelecida pela Lei Complementar 101/2000. A meta estabelecida na LDO para resultados primário e nominal do município e o resultado obtido da execução do orçamento estão detalhados na tabela a seguir:

Tabela 28 Resultados Primário e Nominal		Valores em reais
Rubrica	Meta LDO	Execução
Receita Primária		105.159.654,70
Despesa Primária		100.533.570,58
Resultado Primário	222.117,91	4.626.084,12
Resultado Nominal	2.788.728,97	6.315.251,03

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

As informações demonstram o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário e o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

No exercício de 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o Presidente da República, consoante a Mensagem 93/2020, solicitou ao Congresso Nacional o reconhecimento de estado de calamidade, a fim de serem dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previstos na LRF e na LDO/2020.

Assim, em 20/3/2020, o Congresso Nacional, nos termos do art. 1º do Decreto Legislativo 6/2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública face os efeitos causados pela pandemia de Covid-19, com efeitos até 31/12/2020.

Conforme entendimento exarado no Parecer em Consulta TC 17/2020-1, o Decreto Legislativo 06/2020 do Congresso Nacional reconheceu a calamidade pública para todo o território nacional, abrangendo o Estado do Espírito Santo e todos os municípios espírito-santenses, para fins do art. 65 da LRF e do art. 8º da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020.

Assim, com fulcro no art. 65 da LRF (alterado pela Lei Complementar 173/2000), o Poder Executivo analisado ficou dispensado do atingimento dos resultados fiscais previstos na LDO/2020, bem como da limitação de empenho de que trata o art. 9º da LRF

3.4.2 Educação

3.4.2.1 Aplicação mínima constitucional

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 212, caput, da Constituição da República/1988 e Art. 60, inciso XII, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República/1988 (alterado pela Emenda Constitucional 53/2006).

Por determinação da Constituição da República, os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e devem destinar, ainda, não menos do que 60% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município, no exercício em análise, aplicou 25,44% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme planilha de apuração, APÊNDICE D deste relatório, resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 29- Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	6.051.270,92
Receitas provenientes de transferências	49.451.141,64
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	55.502.412,56
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	14.119.827,89
% de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	25,44

Portanto, o município cumpriu o limite de aplicação com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

3.4.2.2 Remuneração dos profissionais do magistério

Para a análise sobre a destinação de recursos para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 60, inciso XII, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República/1988 (alterado pela Emenda Constitucional 53/2006).

Com base na documentação que integra a prestação de contas anual, constatou-se que o município destinou 75,50% das receitas provenientes do Fundeb, conforme demonstrado na planilha de apuração, APÊNDICE D, apresentado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 30 - Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas Líquidas provenientes do FUNDEB	17.589.703,24
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	13.280.917,63
% de aplicação	75,50

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

Portanto, o município cumpriu o limite de aplicação de 60% do FUNDEB com Magistério.

3.4.2.3 Avaliação do Parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do fundeb

A Lei 11.494/2007 regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e atribuiu aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social a competência fiscalizatória sobre esses recursos.

Esses conselhos, no âmbito dos municípios, são colegiados compostos por, no mínimo, nove membros, sendo:

- 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um deles indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

O portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) resumiu as funções dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, conforme segue :

A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao chefe do Poder Executivo para que este, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de conselheiros.

A atividade dos conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle exercido pelos conselhos do FUNDEB representa a atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, estão:

Acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB;

Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;

Supervisionar a realização do censo escolar anual;

Instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal; e

acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Avaliou-se o parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que integra a prestação de contas anual do município, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício em análise, e constatou-se que o colegiado concluiu pela aprovação das contas.

3.4.3 Saúde

3.4.3.1 Aplicação mínima constitucional

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 77, inciso III, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República/1988 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000).

A Emenda Constitucional 29/2000 acrescentou o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde,

estabelecendo a obrigatoriedade de aplicação mínima, pelos entes da federação, de recursos provenientes de impostos e transferências, em ações e serviços públicos de saúde.

Definiu, no § 3º no art. 198 da CF/88, que lei complementar estabeleceria:

- Os percentuais mínimos das receitas de impostos e transferências a serem aplicados, anualmente, pela União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;
- As normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; e
- As normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

Em 13 de janeiro de 2012, foi editada a Lei Complementar 141, regulamentando o § 3º do art. 198 da Constituição da República, estabelecendo os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde; os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; e a transparência, visibilidade, fiscalização, avaliação e controle da aplicação dos recursos destinados à saúde.

Em relação à aplicação mínima de recursos, restou estabelecido, pelo art. 7º, que os municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição da República.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município, no exercício em análise, aplicou 19,61% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de saúde, conforme demonstrado na planilha de apuração, APÊNDICE E deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 31 - Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	6.051.270,92
Receitas provenientes de transferências	47.292.719,92
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	53.343.990,84
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	10.458.166,69
% de aplicação	19,61

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

Portanto, verifica-se que o município cumpriu o limite mínimo constitucional previsto para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

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

A Lei Complementar 141/2012 atribuiu aos Conselhos de Saúde a competência para avaliar, a cada quadrimestre, o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução daquela Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas, encaminhando ao chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias. (LC 141/2012, art. 41).

A LC 141 estabeleceu, ainda, que o gestor do SUS em cada ente da Federação deve elaborar relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, contendo, no mínimo, as informações apresentadas a seguir:

- Montante e fonte dos recursos aplicados no período;
- Auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;
- Oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

No § 1º do art. 36, determinou-se aos entes da Federação, a obrigatoriedade de comprovação de elaboração do relatório detalhado referido anteriormente, mediante o envio de Relatório de Gestão ao respectivo Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar.

A Instrução Normativa TC 68/2020 disciplinou a obrigatoriedade de envio do Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, na forma dos arts. 34 a 37 da Lei Complementar 141/2012.

Avaliou-se o documento que foi encaminhado como parecer do Conselho Municipal de Saúde, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício em análise, e constatou-se que o colegiado concluiu pela aprovação das contas.

3.4.4 Despesa com pessoal

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos seguintes dispositivos: art. 19, inciso III, art. 20, inciso III, alínea “b”, e art. 22, parágrafo único da LRF.

A LRF, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, disciplinou, em seus arts. 18 a 23, sobre a limitação das despesas com pessoal pelos Poderes e Entes da Federação.

Conforme conceituado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

O limite referencial para as despesas com pessoal é aplicado em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), que, por sua vez, segundo definição da Secretaria do Tesouro Nacional:

É o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

Apurou-se a RCL Ajustada do município para efeito de cálculo do limite da despesa com pessoal, no exercício de 2020, que, conforme APÊNDICE G deste relatório, totalizou R\$95.850.379,35.

3.4.4.1 Limite do poder executivo

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram 52,46% da receita corrente líquida ajustada, conforme demonstrado na planilha APÊNDICE G, sintetizada na tabela a seguir:

Tabela 32 - Despesas com pessoal – Poder Executivo

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	95.850.379,35
Despesa Total com Pessoal – DTP	50.286.667,88
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	52,46

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

Conforme a tabela anterior, observa-se o descumprimento do limite prudencial de pessoal do Poder Executivo em análise, apesar do cumprimento do limite máximo.

3.4.4.2 Limite consolidado do ente

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo e o Poder Legislativo, constatou-se que essas despesas atingiram 55,42% em relação à receita corrente líquida ajustada, conforme evidenciado no APÊNDICE H, e demonstrado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 33 - Despesas com pessoal – Consolidado
reais

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	95.850.379,35
Despesa Total com Pessoal – DTP	53.124.922,57
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	55,42

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

Conforme a tabela anterior, observa-se o descumprimento do limite de alerta de pessoal consolidado em análise, apesar do cumprimento do limite máximo e do limite prudencial.

3.4.5 Controle da despesa total com pessoal

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

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[...]

Em razão da pandemia da Covid-19, o art. 8º da LC 173/2020 também proibiu até 31/12/2021:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

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

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

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

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

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

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

Em consulta ao arquivo “PESS”, integrante da prestação de contas anual do exercício 2020 de (Processo TC 02439/2021-6), constatou-se que o(a) atual chefe do Poder Executivo declarou que:

- Não praticou ato que provoque aumento da despesa com pessoal, desatendendo: às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
- Não concedeu, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
- Não criou cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- Não alterou estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Não admitiu ou contratou pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretassem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
- Não realizou concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- Não criou ou majorou auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
- Não criou despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 8º da LC nº173/2020;
- Não adotou medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

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

Desta forma, com base na declaração emitida, considerou-se que o Chefe do Poder Executivo no exercício analisado não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, I, da LRF e o art. 8º da LC 173/2020.

3.4.6 Dívida consolidada líquida

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 59, IV, da LRF; e art. 3º, II, da Resolução 40 do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001.

De acordo com a LRF e com a Resolução 40/2001 do Senado Federal, a dívida consolidada ou fundada, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas: a) pela realização de operações de crédito com a emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (dívida mobiliária); b) pela realização de operações de crédito em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses; c) com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; e, d) pela realização de operações de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses, que tenham constado como receitas no orçamento.

A dívida consolidada líquida, por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros).

No uso de suas competências constitucionais (art. 52 da CF/88), o Senado Federal editou a Resolução 40/2001, disciplinado que a dívida consolidada líquida dos municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a receita corrente líquida.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do município, ao final do exercício em análise, a dívida consolidada líquida representou 6,48% da receita corrente líquida ajustada, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 34 - Dívida Consolidada Líquida
reais

Valores em

Descrição	Valor
Dívida consolidada – DC (I)	21.370.660,92
Deduções (II)	15.162.725,03
Dívida consolidada líquida – DCL (I – II)	6.207.935,89
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	95.850.379,35
% da DCL sobre a RCL Ajustada	6,48
Limite definido por Resolução – Senado Federal	115.020.455,22
Limite de Alerta – inciso III do § 1º do art. 59 da LRF	103.518.409,70

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

De acordo com o apurado, verifica-se que a dívida consolidada líquida não extrapolou os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada.

3.4.7 Operações de crédito e concessão de garantias

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 35 da LRF; Lei 4.595/1964; art. 7º, inciso I, e art. 10 da Resolução 43 do Senado Federal, de 21 de dezembro de 2001; e art. 167, III da Constituição da República/1988; Art. 55, inciso I, alínea "c"; e art. 40, §1º, da LRF.

Segundo o inciso III, do art. 29, da LRF, operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

As operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, por sua vez, são definidas pela LRF como operações de crédito destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

A Constituição da República outorgou a competência ao Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal (art. 52).

O Senado Federal editou a Resolução 43/2001, dispondo sobre os limites para a contratação das operações de crédito pelos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, conforme art. 7º.

Para os municípios, restou definido que as operações de crédito interno e externo devem limitar-se a:

- 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida para o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro;
- 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

Quanto à concessão de garantias, o Senado Federal estabeleceu como limite para o saldo global das garantias concedidas pelos municípios, o máximo de 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, conforme art. 9º da Resolução 43/2001. Como exceção, permitiu que esse montante poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

- Não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;
- Esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

- Esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
- Esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997.

Quanto às Operações de Crédito por Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO), o Senado Federal definiu, conforme art. 10 da Resolução 43/2001, que o saldo devedor dessas operações não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, observando-se ainda, as disposições contidas nos arts. 14 e 15 daquela resolução.

Apresenta-se, nas tabelas a seguir, com base nas demonstrações contábeis que integram a prestação de contas, os montantes e limites de operações de crédito contratadas pelo município, apurados ao final do exercício em análise:

Tabela 35 - Operações de Crédito

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	95.850.379,35
Total Considerado para fins de Apuração do Limite (Valor)	0,00
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal (Valor)	15.336.060,70
Limite de Alerta, inciso III do §1º do art. 59 da LRF (Valor)	13.802.454,63
Total considerado para fins de apuração do limite (Percentual)	0,00
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal (% sobre a RCL Ajustada)	16,00
Limite de Alerta, inciso III do §1º do art. 59 da LRF (% sobre a RCL Ajustada)	14,40

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

De acordo com o apurado, verifica-se que as operações de crédito internas e externas não extrapolaram os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada.

Tabela 36 - Operações de Crédito – ARO
reais

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	95.850.379,35
Operações de Crédito - ARO (Valor)	0,00
Limite definido por Resolução do Senado Federal para ARO (Valor)	6.709.526,55
Operações de Crédito - ARO (Percentual)	0,00
Limite definido por Resolução do Senado Federal para ARO (% sobre a RCL Ajustada)	7,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

De acordo com o apurado, verifica-se que as operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias não extrapolaram os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada.

Tabela 37 - Garantias Concedidas

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	95.850.379,35
Total das Garantias Concedidas	0,00
Percentual do Total das Garantias sobre a RCL Ajustada	0,00
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal (Valor)	21.087.083,46
Limite de Alerta, inciso III do §1º do art. 59 da LRF (Valor)	18.978.375,11

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

De acordo com o apurado, verifica-se que as garantias concedidas não extrapolaram os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada.

Tabela 38 - Contragarantias Recebidas
reais

Valores em

Descrição	Valor
Contragarantias recebidas dos Estados	0,00
Contragarantias recebidas dos Municípios	0,00
Contragarantias recebidas das Entidades Controladas	0,00
Contragarantias recebidas em garantias por meio de Fundos e Programas	0,00
Total das Contragarantias recebidas	0,00
Medidas Corretivas:	

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

De acordo com o apurado, verifica-se que as contragarantias recebidas tiveram valor igual ou superior às garantias concedidas, estando em acordo com a legislação supramencionada.

3.4.8 Demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar

O passivo financeiro das entidades públicas é composto de valores devidos cujo pagamento independe de autorização orçamentária, uma vez que a obrigação já passou pelo orçamento – restos a pagar – ou não está atrelado ao orçamento, como as consignações e depósitos de terceiros.

Restos a Pagar são as despesas legalmente empenhadas pelo ente público, mas não pagas. A Lei 4.320/1964 conceitua e classifica os restos a pagar da seguinte forma, em seu art. 36:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Os restos a pagar processados são aqueles cujo serviço foi prestado ou o material adquirido foi entregue pelo fornecedor contratado, estando a despesa liquidada e em condições legais para o pagamento.

Os restos a pagar não processados são aqueles cujo empenho foi legalmente emitido, porém o objeto adquirido ainda não foi entregue, ou o serviço correspondente ainda não foi prestado pelo fornecedor, estando, portanto, pendente de regular liquidação e pagamento.

A Secretaria do Tesouro Nacional traz o seguinte conceito para os restos a pagar processados e não processados:

RESTOS A PAGAR PROCESSADOS

São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não devem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.

RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS

São considerados não processados os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução, não existindo o direito líquido e certo do credor. Dessa forma, no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada, mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados.

Quanto à execução da despesa orçamentária, da qual se origina os restos a pagar, a LRF estabelece expressamente a necessidade de vinculação dos recursos à finalidade específica, conforme parágrafo único do art. 8º da LRF:

Parágrafo único - os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nesse sentido, consta do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5), que tem como propósito dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, evidenciando a disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados (art. 55 da LRF).

O demonstrativo também possibilita a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesa contraídas.

Desta forma, com base nos preceitos legais e regulamentares anteriormente mencionados, e ainda, considerando-se as informações encaminhadas pelo(a) responsável na prestação de contas, verificou-se que as informações pertinentes ao Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo (2º semestre do exercício em análise) são as evidenciadas no APÊNDICE I.

Assim, do ponto de vista estritamente fiscal, constatou-se que em 31/12/2020 o Poder Executivo analisado possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF.

3.4.9 Regra de ouro

Segundo o art. 167, III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, denominado “Regra de Ouro” das finanças públicas, busca coibir o endividamento para custear despesas correntes.

No exercício em análise, em consulta ao “Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital”, integrante da prestação de contas anual, apurou-se o cumprimento do dispositivo legal, conforme APÊNDICE J.

Registra-se que, no exercício em análise, em decorrência da calamidade pública nacional (pandemia da Covid-19), o Poder Executivo analisado ficou

dispensado do cumprimento da “Regra de Ouro”, conforme previsão do art. 4º, caput, da Emenda Constitucional 106/2020.

3.4.10 Encerramento de mandato

3.4.10.1 Despesa com pessoal – últimos 180 dias de mandato

Adicionalmente, no último ano do mandato do titular do Poder Executivo, o art. 21 da LRF estabeleceu mais algumas restrições:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Em consulta ao arquivo “PESS”, integrante da prestação de contas anual do exercício 2020 de (Processo TC 02439/2021-6), constatou-se que o(a) chefe do Poder Executivo apresentou declaração negando:

- A prática de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de seu mandato;
- A prática de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final de seu mandato;
- A sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concursos públicos, quando: a) resultasse em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de seu mandato; b) resultasse em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final de seu mandato.

Dessa forma, também com base na declaração emitida, considerou-se que, no exercício analisado, o Chefe do Poder Executivo não expediu ato, nos últimos 180 dias de mandato, que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, II a IV, da LRF.

3.4.10.2 Cumprimento da vedação de contratação de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato.

O art. 38, IV, “b”, da LRF dispõe que as operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias estarão proibidas no último ano de mandato do Prefeito Municipal.

No exercício em análise, em consulta ao “Demonstrativo das Operações de Crédito”, integrante da prestação de contas anual, apurou-se o cumprimento do dispositivo legal, conforme APÊNDICE K.

3.4.10.3 Disponibilidade de caixa e obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato.

O art. 42 da LRF veda ao titular do Poder Executivo contrair obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do seu mandato sem que haja disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

O art. 65, § 1º, II, da LRF prevê a dispensa do limite do art. 42 e, conseqüentemente, as vedações e sanções, quando os recursos forem destinados ao combate à calamidade pública:

Art. 65...

[...]

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública

No exercício de 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), por meio da Mensagem 93/2020, o Presidente da República solicitou ao Congresso Nacional o reconhecimento de estado de calamidade, a fim de serem dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previstos na LDO de 2020 e na LRF.

Assim, em 20/3/2020, nos termos do art. 1º do Decreto Legislativo 6/2020, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, face os efeitos causados pela pandemia de Covid-19, com efeitos até 31/12/2020.

Conforme entendimento exarado no Parecer Consulta TC 17/2020-1, o Decreto Legislativo 6/2020 do Congresso Nacional reconheceu a calamidade pública para todo o território nacional, abrangendo o Estado do Espírito Santo e todos os municípios espírito-santenses, para fins do art. 65 da LRF e do art. 8º da Lei Complementar 173/2020.

Assim, com fulcro no art. 65 da LRF, foram desconsideradas as obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com fontes de recursos destinadas ao combate à calamidade pública.

Com base nos dados apurados pelo Sistema CidadES, o Chefe do Poder Executivo em análise não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, observados a Decisão Normativa TC-001/2018 e o Parecer em Consulta TC-017/2020-1 – Plenário, conforme APÊNDICE L.

3.4.11 Publicação do relatório resumido da execução orçamentária

O art. 52, caput, da LRF definiu a periodicidade e o prazo para publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária:

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de: (g.n.)

De acordo com o Sistema CidadES, constatou-se a divulgação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) dentro dos prazos legais, conforme tabela a seguir.

Tabela 39 - Publicação do RREO

Referência	Meio de Divulgação	Data Limite para Publicação	Data da Publicação	Republicação
1º Bimestre	Diário Oficial	30/03/2020	30/03/2020	N
2º Bimestre	Diário Oficial	30/05/2020	25/05/2020	N
3º Bimestre	Jornal de grande circulação	30/07/2020	30/07/2020	N
4º Bimestre	Diário Oficial	30/09/2020	29/09/2020	N
5º Bimestre	Diário Oficial	30/11/2020	26/11/2020	N
6º Bimestre	Diário Oficial	30/01/2021	29/01/2021	N

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

3.4.12 Publicação do relatório da gestão fiscal

O art. 54, caput, e o art. 55, § 2º, ambos da LRF definiram a periodicidade e o prazo para publicação do Relatório de Gestão Fiscal:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

[...]

Art. 55...

[...]

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. (g.n.)

Porém, consoante previsão do art. 63, II, “b”, da LRF, é facultado aos Municípios com população inferior a 50.000 habitantes divulgar semestralmente o RGF, também em até trinta dias após o encerramento do semestre.

De acordo com o sistema CidadES, constatou-se a divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dentro dos prazos legais, conforme tabela a seguir.

Tabela 40 - Publicação do RGF

Referência	Meio de Divulgação	Data Limite para Publicação	Data da Publicação	Republicação
1º Semestre	Jornal de grande circulação	30/07/2020	30/07/2020	S
2º Semestre	Diário Oficial	30/01/2021	29/01/2021	N

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCM/2020

É oportuno destacar que, por meio do Acórdão 00481/2021-9 - 2ª Câmara, foram acolhidas as razões de justificativas para a publicação extemporânea do RGF do 1º semestre de 2020 e, consequentemente, afastada a irregularidade (Processo TC: 04590/2020-5).

3.5 Renúncia de receitas

A renúncia de receita é um instrumento discricionário da Administração que implica na redução do montante legal de previsão de receitas públicas aprovado em lei específica como meio de intervenção social e econômica a partir do encorajamento a políticas de desenvolvimento regional.

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

Nesse aspecto, quanto à avaliação da execução dos programas de incentivo fiscal, no exercício de 2020, observou-se que o arquivo Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE) integrante desta Prestação de Contas, não foi preenchido com as especificações completas, conforme indicadas no Item 3.2.5 do Anexo III da Instrução Normativa 68/2020. Observa-se que a referida tabela não faz referência ao município, mas ao Estado, uma vez que apresenta a coluna denominada espécie tributária, onde constam indicativos de renúncia de receita tocantes ao ICMS, IPVA, ITCMD, TAXAS e REFIS. No entanto, as demais colunas não foram preenchidas, de modo que não há como identificar o montante renunciado, os beneficiários e os respectivos fundamentos legais adotados. Assim, observa-se que não adotou a tabela correta, assim como não preencheu os dados necessários sobre renúncia de receita.

Assim, considerando o não atendimento às especificações indicadas no item 3.2.5 do Anexo III da Instrução Normativa nº 68/2020 relativas ao arquivo DEMRE, sugere-se dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TC 361/2022, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de lhe alertar para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE), informando todos os itens constantes da respectiva tabela, incluindo os contribuintes beneficiados, do item 3.2.5 do Anexo III da Instrução Normativa nº 68/2020 desta Corte de Contas.

Quanto as informações sobre as imunidades tributárias, observou-se que o preenchimento do arquivo Demonstrativo de Imunidades Tributárias (DEIMU), não atende ao disposto no item 3.2.6 da Instrução Normativa 68/2020 desta Corte Contas, pois apesar de indicar os dispositivos legais com os respectivos tipos de imunidade e a espécie tributária, deixou de apontar os valores correspondentes ao montante imunizado. De igual modo, o DEIMU não apresentou listagem dos contribuintes beneficiários.

Assim, considerando o não atendimento às especificações indicadas no item 3.2.6 do Anexo III da Instrução Normativa nº 68/2020 relativas ao arquivo DEIMU, sugere-se dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TC 361/2022, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de lhe alertar para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de Imunidades Tributárias (DEIMU), informando todos os itens constantes da respectiva tabela, incluindo os contribuintes beneficiados, nos termos da Constituição da República.

3.5.1 Instituição de renúncia

Os benefícios fiscais em vigor identificados no município foram aprovados por lei específica (Lei 2107/2010) que dispõe sobre o Código Tributário Municipal, abrangendo os tributos Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana - IPTU (arts. 30, § único e 33), Imposto Transmissão de Bens Imóveis - ITBI (arts. 44 § 2º e 3º e 55), Taxas (art. 185) e Contribuição de Melhoria (art. 193), além da Lei 340/1981 (isenção de impostos e taxas), a Lei 359/1982 (IPTU e taxas), a Lei 1595/2005 (ITBI) e a Lei 2723/2018 (ITBI).

Por sua vez, não foram identificados novos programas de renúncia fiscal no exercício 2020, conforme se depreende do arquivo LCARE integrante desta Prestação de Contas e em consulta aos portais eletrônicos oficiais do município.

3.5.2 Demonstrativo da renúncia de receitas na LDO e na LOA

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município, Lei 2839/2019 não apresenta o Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas. Conforme, observado no RELGES nota-se o seguinte registro quanto a adoção de medidas de compensação para renúncia de receitas:

Certificamos a inexistência de demonstrativos referente a estimativa de renúncia de receita na Lei Municipal 2389/2019 (LDO) e Lei Municipal 2871/2019 (LOA) em decorrência da não concessão de benefícios fiscais, isenções e anistias durante o exercício financeiro de 2020, não havendo portando projetos de renúncia de receita.

Destaca-se, com isso, a ausência do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO,

no modelo previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), de modo que a LDO supra deixou de fazer previsão dos benefícios fiscais já instituídos na legislação municipal que perduram por diversos exercícios financeiros, tais como o CTM (Lei 2107/2010), Lei 340/1981 (isenção de impostos e taxas), a Lei 359/1982 (IPTU e taxas), a Lei 1595/2005 (ITBI) e a Lei 2723/2018 (ITBI), em descumprimento ao disposto no art. 4º, §2º, inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A ausência do Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação das Renúncias de Receitas contraria o disposto no art. 4º, §2º, V e art. 1º § 1º ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), possibilitando a concessão de benefício fiscal sem previsão na LDO, especialmente se considerar a previsibilidade da concessão do benefício fiscal previsto no CTM.

Assim, considerando a ausência do Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo da Estimativa e Compensação das Renúncias de Receitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e sua respectiva publicação, sugere-se dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TC 361/2022, como forma de lhe alertar para a necessidade do município apresentar elaborar e apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais e que o mesmo seja preenchido conforme o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF de forma obrigatória, assim como todos os benefícios fiscais instituídos na legislação municipal, indicando o exercício em que se iniciará e os dois subsequentes, além das respectivas medidas de compensação e com a devida publicação do respectivo demonstrativo nos canais oficiais onde a LDO é divulgada.

No tocante a Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei 1.354/2020), destaca-se a ausência do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, estando, portanto, em desacordo com a exigência do art. 165, §6º da CR/88 c/c art. 5º, II da LRF.

Quanto a isso, vale repisar a informação registrada pela administração no RELGES, quanto a inexistência de demonstrativos referente a estimativa de renúncia de receita na Lei Municipal 2871/2019 (LOA).

Assim, considerando a ausência do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, em descumprimento ao disposto no art. 165, §6º, da CR/88 c/c art. 5º, II da LRF, sugere-se dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TC 361/2022, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alertá-lo para a necessidade do município encaminhar, junto ao projeto de Lei Orçamentária Anual, o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia nos termos do art. 165, §6º da Constituição da República.

Quanto às medidas condicionantes para a renúncia de receitas (LRF, art. 14, "caput" e incisos I e II): a) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA; ou b) estar acompanhada de medidas de compensação, destaca-se que, com a ausência de aprovação de novos programas, fica limitada a respectiva análise.

3.6 Condução da política previdenciária

As contas anuais, objeto de apreciação nos presentes autos, refletem a atuação do chefe do Poder Executivo no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, incluindo sua responsabilidade sobre a condução da política previdenciária no ente que instituiu o regime próprio de previdência (RPPS), nos termos estabelecidos pelo art. 40, caput, da Constituição Federal e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Compete ao Núcleo de Controle Externo de Pessoal e Previdência – NPPREV a elaboração de relatório técnico específico, no que tange à condução da política previdenciária no ente federativo, manifestando-se acerca de circunstâncias que possam repercutir na apreciação de contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, nos termos previstos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Resolução TC 297/2016.

O escopo de análise da gestão previdenciária em contas de governo envolve os seguintes aspectos: estruturação da unidade gestora única do regime previdenciário; manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; existência de programação orçamentária específica contemplando o plano de amortização; validade do Certificado de Regularidade Previdenciária; entre outros pontos abrangidos pelo Anexo II da Resolução TC 297/2016.

A execução do trabalho foi pautada na apreciação de peças e demonstrativos encaminhados pelo gestor responsável, nas prestações de contas dos demais órgãos e entidades vinculados ao regime próprio de previdência, assim como nas informações disponibilizadas pela Secretaria de Previdência do Governo Federal, em consonância com o disposto pela Instrução Normativa TC 68/2020.

O resultado do trabalho de auditoria foi inserido no Relatório Técnico 00097/2022-7 (evento 71, destes autos), com a finalidade de subsidiar a emissão do parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, em atendimento ao art. 76 da Lei Complementar 621/2012.

Considerando o resultado da análise técnica na prestação de contas de governo, no que tange à condução da política previdenciária, foram constatados indícios de irregularidades sob responsabilidade do chefe do Poder Executivo municipal, conforme demonstrado:

3.6.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência do aporte financeiro repassado pelo ente instituidor

Trata-se de indicativo de irregularidade relacionado a ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, em função de diferença entre receitas arrecadadas e despesas executadas pelo RPPS, revelando a existência de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro municipal, conforme demonstrado:

Análise financeira do RPPS	
(+) Receitas Orçamentárias Arrecadadas	13.210.485,10
(+) Transferências Financeiras Recebidas	5.416.172,08
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras	-1.622.314,99
(+) VPD Financeiras	909.805,87
(-) Receita de aportes atuariais – acordos de parcelamento 172/2019 e 188/2020	-1.944.723,94
(-) Despesas Empenhadas	-13.083.696,36
(-) Transferências Financeiras Concedidas	-252.277,39
(-) Resultado da Movimentação Extra Orçamentária	-3.977.735,98
(=) Insuficiência Financeira	-1.127.007,07

Fonte: Demonstrativo BALEXO, BALFIN, DEMREC e RELPAR/RPPS – PCA/2020

Ao deixar de adotar medidas para o equacionamento do déficit financeiro do regime em capitalização, a chefe do Poder Executivo prejudicou a necessária formação de reservas previdenciárias, permitindo a utilização indevida de recursos destinados ao equacionamento do déficit atuarial para pagamento de benefícios correntes do RPPS.

A apuração do equilíbrio financeiro desconsidera a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, uma vez que ela se destina à cobertura do déficit atuarial do regime previdenciário; aliada à constatação de fase inicial de acumulação de reservas por parte do regime previdenciário, com ativos insuficientes para a cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios já concedidos.

Os aportes atuariais parcelados foram igualmente desconsiderados para a apuração do equilíbrio financeiro do RPPS, uma vez que se encontram legalmente vinculadas à amortização do déficit atuarial; aliada à constatação de inexistência de composição de ativos garantidores para a cobertura de provisões de benefícios concedidos. Importante ainda frisar que os aportes atuariais devem ser mantidos em conta específica por período mínimo de 5 anos, conforme Portaria MPS 746/2011.

Ademais, em consulta ao Balanço Financeiro (BALFIN/RPPS), identificou-se movimentações extra orçamentárias injustificadas, sugerindo a ocorrência de lançamentos indevidos em operações com depósitos restituíveis, subsidiando a sua dedução do resultado da análise financeira do regime previdenciário capitalizado.

O desequilíbrio financeiro apurado no RPPS demonstra incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão do plano de custeio.

Considerando que o RPPS se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, pendente de constituição mínima de ativos para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos; e, considerando a utilização indevida de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para a cobertura do custo normal do regime; conclui-se pela ocorrência de déficit financeiro nas operações do RPPS, no total de R\$ 1.127.007,07, em decorrência de grave infração à norma legal, no que tange à observância ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário, conforme estabelece o art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998, assim como o art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Era exigível conduta diversa, pois compete ao chefe do Poder Executivo, diante da ocorrência de déficit financeiro no RPPS, garantir o repasse de aporte para a cobertura de insuficiência financeira por parte do ente federativo, além de avaliar a viabilidade para a readequação das alíquotas normais de custeio com o objetivo de garantir o custo normal com o pagamento da folha de inativos e pensionistas.

Diante de todo o exposto, sugere-se a realização de oitiva da chefe do Poder Executivo, autoridade responsável pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, conforme estabelece o art. 69 da LRF, oportunizando-se a apresentação de justificativas quanto aos indícios de ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário capitalizado decorrente de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro municipal.

3.7 Controle interno

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

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

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

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

Consta da Instrução Normativa TC 68/2020 previsão para encaminhamento, pelo prefeito, da seguinte documentação correlata:

- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC 227/2011);

- Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c art. 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261/2013 e c/c art. 4º da Resolução TC 227/2011);

- Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do art. 4º, da Resolução TC 227/2011.

Constata-se que o sistema de controle interno foi instituído pela Lei municipal 2.337/2013, sendo que a Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo Municipal, tendo sido o respectivo sistema de controle interno instituído pela Lei municipal 2.336/2013.

A documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 68/2020 foi encaminhada, nos termos previstos pela regulamentação, sendo que não foram apontados indicativos de irregularidades.

3.8 Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal

A adequada identificação, análise e gestão de riscos fiscais pode ajudar a assegurar o equilíbrio das contas públicas no médio e longo prazos. A pandemia da Covid-19 iniciada em 2020, a queda no preço do petróleo em 2014/2015 e a crise financeira mundial em 2008 são eventos que revelaram a vulnerabilidade das contas governamentais a riscos em diferentes níveis de governo, e em diversas partes do mundo. No Espírito Santo, além desses eventos de repercussão mundial, registram-se eventos climáticos (secas e inundações) e a paralização da Samarco em 2015 que afetaram o desempenho fiscal de diversos municípios do estado.

Os riscos fiscais ensejam desafios e justificam um acompanhamento para a avaliação mais pormenorizada deles, seja para evitar que se consumem, seja para tornar a mensuração do risco fiscal mais fidedigna à realidade. A adequada identificação e análise dos riscos fiscais permite antecipar as repercussões a fim de mitigar as suas consequências tanto no âmbito fiscal quanto em seus reflexos sociais.

3.8.1 Gestão orçamentária (receitas x despesas)

A política fiscal (receitas e despesas) do município nos últimos cinco anos foi conduzida por uma gestão orçamentária superavitária (receitas acima das despesas, exceto em 2016 e 2019). Entretanto, 77% dos recursos obtidos em 2020 se originaram de transferências de outros entes (União e Estado). Essa dependência torna o município vulnerável às condições adversas (econômicas, fiscais e políticas) que podem acontecer com os entes transferidores. Do lado da despesa, o município direcionou 87,2% para despesas correntes e um bom nível (12,8%) para despesas de capital em 2020: enquanto gastou 57,4% com pessoal, o investimento (principal varável para o aumento de riqueza econômica) correspondeu a um regular patamar de 9,9% da despesa total liquidada. Apesar do resultado primário positivo, o endividamento sem lastro financeiro em 2020 compromete o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal.

3.8.2 Administração tributária municipal

Entre o segundo semestre de 2015 e o primeiro semestre de 2019, o Tribunal de Contas do Espírito Santo realizou auditorias em todos os municípios capixabas para analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária. O trabalho foi norteado pelos seguintes temas principais: Legislação, Recursos Humanos, Infraestrutura, Fiscalização, Cobrança e Registro do Crédito, a partir dos quais, em geral, desenvolveram-se 18 pontos de controle.

A fiscalização (Processo TC 5.022/2018) realizada no município identificou as seguintes irregularidades:

- Ausência de revisão da Planta Genérica de Valores;
- Inexistência de carreira de fiscalização tributária;
- Ausência de regulamentação da Administração Tributária;
- Não priorização de recursos à Administração Tributária;
- Cadastro imobiliário não fidedigno;
- Ausência de fiscalização de ISS;
- Irregularidades no arbitramento do ITBI;
- Ausência de informações de cartórios;
- Cobrança ilegal de taxa de limpeza pública;
- Cobrança ilegal de taxa de calçamento;
- Falha na cobrança administrativa da dívida ativa;
- Parcelamentos em desacordo com as normas legais;
- Ausência de requisitos legais de Certidão da Dívida Ativa;
- Procedimento insuficiente para realizar a efetiva arrecadação;
- Inconsistência no registro contábil dos créditos tributários;
- Ausência de Baixa na Dívida Ativa.

A partir da correção de tais irregularidades, espera-se que os municípios implementem o dever de instituir, prever e arrecadar todos os tributos de sua competência, o fazendo de forma justa para com seus contribuintes e revertendo os respectivos recursos em favor da sociedade, contribuindo também para a sustentabilidade fiscal de suas finanças.

3.8.3 Limite 85% e 95% da EC 109/2021

A Emenda Constitucional nº 109, 15 de março de 2021, traz uma grande novidade: a cláusula de emergência fiscal para os entes subnacionais (estados, DF e municípios), que se verifica tendo como indicador a relação entre despesas correntes e receitas correntes, considerada a medida da poupança corrente do ente.

Caso as despesas correntes atinjam 95% das receitas correntes, num período de 12 meses, é facultado ao Estado, ao DF e aos municípios, mediante seus poderes e órgãos autônomos, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas despesas (pessoal, obrigatória, financiamento, subsídios e subvenções, incentivo ou benefício tributário). Antes de se atingir os 95%, mas depois de ter atingido os 85%, as medidas podem ser implementadas no todo ou em parte de imediato por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata (submetido, em regime de

urgência, à apreciação do Legislativo), facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

O atingimento do limite de 85% faculta (“sugere”) ao ente subnacional a adoção prudencial de algumas medidas de contenção para evitar o atingimento do limite máximo de 95%, a partir do qual aplica-se o previsto no § 6º do art. 167-A da Constituição Federal.

O texto normativo apenas faculta aos entes federados subnacionais aplicar medidas de ajuste fiscal, expressas em vedações se e enquanto a relação entre despesas correntes e receitas correntes, nos doze meses, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, superar 95%.

Apesar de as medidas de correção serem facultativas, na hipótese de o limite superar a relação de 95%, veda-se a concessão/obtenção de garantias e a realização de operações de crédito com outro ente (usualmente a União), até que todas as medidas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos do estado, DF ou município, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas.

Dessa forma, o acompanhamento bimestral da relação despesa corrente/receita corrente, imposto pela EC nº 109/2021 vai ao encontro da sustentabilidade fiscal. Tomando como base os valores apurados para a despesa corrente e a receita corrente no ano de 2020, o município de São Gabriel da Palha obteve o resultado de 87,8%. Contudo, em 2020, os municípios obtiveram receitas não recorrentes oriundas da ajuda da União no combate à pandemia da Covid-19. Como essa é uma realidade que não vai imperar nos anos seguintes, deduzindo-se essa ajuda dos cálculos, o município passaria para 97,9% na relação entre despesa corrente/receita corrente.

3.8.4 Sistema de controle interno

Em 2016 o Tribunal de Contas do Espírito Santo realizou levantamento para avaliar o Sistema de Controle Interno das Prefeituras e Câmaras municipais. Um sistema bem estruturado e funcionando contribui com a melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno da administração pública.

Foram verificados 28 itens, sob a ótica de sua implementação e do seu funcionamento. Os temas avaliados incluíram, entre outros: Ambiente de Controle Interno, Unidade de Controle Interno, Avaliação de Risco e Procedimentos de Controle.

Um índice para mensurar a qualidade do Controle Interno foi proposto, por meio da atribuição de pontuação a cada item avaliado. Isso permite fazer comparações entre os municípios e verificar se há melhoria da qualidade do Controle Interno no decorrer do tempo. A nota total máxima de cada jurisdicionado (soma dos grupos de controle) pode atingir 84 pontos o que equivale a 100%.

A nota total do município em 2016 foi 36%, ocupando o 22º lugar no ranking dos municípios capixabas.

3.8.5 Índice de efetividade da gestão municipal (IEGM)

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa em parceria com os Tribunais de Contas e tem o objetivo de oferecer um diagnóstico completo da gestão municipal do país.

O IEGM permite a mensuração dos serviços públicos e da efetividade de políticas públicas, a medição da qualidade dos gastos e dos investimentos realizados, elucidando se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva.

A nota consolidada do IEGM dos municípios capixabas é composta a partir das notas de 7 índices temáticos: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação. Os conceitos podem ser: “A” (altamente efetiva); “B+” (muito efetiva); “B” (efetiva); “C+” (em fase de adequação); “C” (baixo nível de adequação).

O resultado geral do município relativo a 2017 foi C+ (em fase de adequação), com destaque para as temáticas: Cidades Protegidas com nota A e Gestão Fiscal e Meio Ambiente com nota B+.

3.8.6 Indicador de vulnerabilidade fiscal (IVF)

O Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF), criado pelo TCEES em 2021, tem o objetivo de avaliar e apresentar o grau de vulnerabilidade das finanças municipais à ocorrência de eventos, denominados riscos fiscais, que possam afetar negativamente a trajetória das contas públicas, comprometendo o alcance das metas estabelecidas, ou, na ausência ou inconsistência dessas metas, comprometer a sustentabilidade fiscal do município.

O objetivo do IVF não é identificar os riscos fiscais dos municípios, que dependem de suas características específicas e de suas estruturas orçamentária e patrimonial, mas sim revelar até que ponto eles estão preparados, do ponto de vista da robustez das finanças municipais, para lidar com riscos, caso eles ocorram. Espera-se também estimular os municípios para que eles adotem ou aprimorem suas práticas de gestão de risco fiscal.

O IVF leva em conta a margem entre receitas e despesas recorrentes, o nível do ativo financeiro, a dívida consolidada bruta (endividamento) e a situação da previdência. Atribuiu-se uma “nota” de baixa, média ou alta vulnerabilidade para cada um desses indicadores. Da combinação das notas, extrai-se o resultado final, indicando, do ponto de vista das finanças públicas, o grau de vulnerabilidade a riscos fiscais (diminuição inesperada da receita ou do ativo, ou aumento inesperado da despesa ou passivo).

A nota geral do IVF do município em 2019 foi 92 (alta vulnerabilidade), passando para 75 (média vulnerabilidade) em 2020.

3.8.7 Considerações finais sobre riscos e ameaças à sustentabilidade

Do exposto acima, pode-se apontar as seguintes situações que exigem atenção para uma favorável gestão de riscos pelo município:

- Dependência de recursos de outros entes, submetendo o município às condições adversas (econômicas, fiscais e políticas) que podem acontecer com os entes transferidores.
- Patamar médio dos gastos com investimento (principal varável para o aumento de riqueza econômica).

- Haveres financeiros menores que a Dívida Bruta, comprometendo o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal.
- Deficiências na administração da receita pública.
- Extrapolação dos limites 85% e 95% da EC nº 109/2021.
- Índice baixo na qualidade do Controle Interno.
- Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) em fase de adequação.

Assim, quanto ao tópico 3 do relatório técnico, que foi acolhido pelo Ministério Público de Contas, corroboro o entendimento exposto.

2.4. Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município (item 4 do relatório técnico)

Nesse tópico são analisadas a consistência das demonstrações contábeis e a situação patrimonial, nestes termos:

4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

4.1 Análise de consistência das demonstrações contábeis

Por meio do Sistema CidadES, segundo os pontos de controle predefinidos, foi realizada a análise de consistência dos dados encaminhados pelo(a) responsável e evidenciados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, tal como demonstrado a seguir.

4.1.1 Comparação entre o balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação aos restos a pagar não processados

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o valor da inscrição de restos a pagar não processados (exercício atual) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao total da despesa empenhada subtraído o total da despesa liquidada informada no Balanço Orçamentário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 42 - Restos a Pagar não Processados		Valores em reais
Balanço Financeiro (a)		90.134,82
Balanço Orçamentário (b)		90.134,82
Divergência (a-b)		0,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALFIN, BALORC

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

4.1.2 Comparação entre o balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação aos restos a pagar processados

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o valor da inscrição de restos a pagar processados (exercício atual), informada no Balanço Financeiro deve ser igual ao total da despesa liquidada subtraído o total da despesa paga informada no Balanço Orçamentário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 43 - Restos a Pagar Processados		Valores em reais
--	--	------------------

Balanço Financeiro (a)	87.824,59
Balanço Orçamentário (b)	87.824,59
Divergência (a-b)	0,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALFIN, BALORC
Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

4.1.3 Comparação entre o balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação à receita orçamentária

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o total da receita orçamentária (exercício atual) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao total da receita orçamentária informado no Balanço Orçamentário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 44 - Total da Receita Orçamentária	Valores em reais
Balanço Financeiro (a)	106.798.886,19
Balanço Orçamentário (b)	106.894.386,19
Divergência (a-b)	-95.500,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALFIN, BALORC
Pelo exposto, verifica-se a existência de desconformidade entre os demonstrativos contábeis.

Entretanto, a divergência é inferior a 0,1% da receita total. Assim, sugerimos que seja relevado tal ponto.

4.1.4 Comparação entre o balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação à despesa orçamentária

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o total da despesa orçamentária (exercício atual) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao total da despesa orçamentária informado no Balanço Orçamentário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 45 - Total da Despesa Orçamentária	Valores em reais
Balanço Financeiro (a)	100.861.939,99
Balanço Orçamentário (b)	100.957.424,99
Divergência (a-b)	-95.485,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALFIN, BALORC
Pelo exposto, verifica-se a existência de desconformidade entre os demonstrativos contábeis.

Entretanto, a divergência é inferior a 0,1% da despesa total. Assim, sugerimos que seja relevado tal ponto.

4.1.5 Comparação entre o balanço financeiro e o balanço patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta caixa e equivalentes de caixa

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 101, 103 e 105 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (exercício atual) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao informado no Balanço Patrimonial (coluna exercício atual), conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 46 - Caixa e Equivalentes de Caixa (exercício atual)	Valores em reais
Balanço Financeiro (a)	15.837.493,64
Balanço Patrimonial (b)	15.837.493,64
Divergência (a-b)	0,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALFIN, BALPAT

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

4.1.6 Comparação entre a demonstração das variações patrimoniais e o balanço patrimonial em relação ao resultado patrimonial

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) deve ser igual ao resultado do exercício no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 47 - Resultado Patrimonial		Valores em reais
Exercício atual		
DVP (a)		9.542.395,46
Balanço Patrimonial (b)		9.542.395,46
Divergência (a-b)		0,00
Exercício anterior		
DVP (a)		15.314.024,92
Balanço Patrimonial (b)		15.314.024,92
Divergência (a-b)		0,00

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALPAT, DEMVAP

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

4.1.7 Comparação entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que os saldos devedores devem ser iguais aos saldos credores, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 48 - Comparativo dos saldos devedores e credores		Valores em reais
Saldos Devedores (a) = I + II		391.917.687,85
Ativo (BALPAT) – I		280.164.142,17
Variações Patrimoniais Diminutivas (DEMVAP) - II		111.753.545,68
Saldos Credores (b) = III – IV + V		388.661.264,99
Passivo (BALPAT) – III		276.907.719,31
Resultado Exercício (BALPAT) – IV		9.542.395,46
Variações Patrimoniais Aumentativas (DEMVAP) - V		121.295.941,14
Divergência (c) = (a) - (b)		3.256.422,86
Operações Intra (Ativo e Passivo totais – BALVERF/PCM)		3.256.422,86

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALPAT, DEMVAP, BALVERF

Pelo exposto, verifica-se a observância ao método das partidas dobradas, embora haja evidências de classificação contábil incorreta relacionada às operações intraorçamentárias.

4.2 Situação patrimonial

As alterações quantitativas, decorrentes de transações que aumentam ou diminuem o patrimônio público, provocam alterações nos elementos patrimoniais, refletindo em resultados aumentativos ou diminutivos no patrimônio líquido.

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidencia um resultado patrimonial superavitário no valor de R\$ 9.542.395,46. Dessa forma, o resultado das variações patrimoniais quantitativas refletiu positivamente no patrimônio do município.

Na tabela seguinte, evidenciam-se, sinteticamente, as variações quantitativas ocorridas no patrimônio:

Tabela 49 - Síntese da DVP (consolidado)		Valores em reais
Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA)		121.295.941,14
Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)		111.753.545,68
Resultado Patrimonial do período		9.542.395,46

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - DEMVAP

A situação patrimonial, qualitativa e quantitativamente, é evidenciada por meio do Balanço Patrimonial.

Essa demonstração contábil permite o conhecimento da situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação.

Apresenta-se, na tabela seguinte, a situação patrimonial do município, no encerramento do exercício em análise:

Tabela 50 - Síntese do Balanço Patrimonial (consolidado) Valores em reais

Especificação	2020	2019
Ativo circulante	42.883.581,05	37.016.098,36
Ativo não circulante	237.280.561,12	192.401.745,75
Passivo circulante	10.022.670,64	16.853.361,74
Passivo não circulante	52.139.751,32	38.136.357,09
Patrimônio líquido	214.745.297,35	174.428.125,28

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALPAT

Em função de classificação contábil indevida ocorrida nas unidades gestoras, relacionada às operações intraorçamentárias, o Balanço Patrimonial consolidado não representa fidedignamente a posição patrimonial do ente, ao final do exercício. No processo de consolidação, ao se excluir os saldos intraorçamentários, houve uma distorção de R\$ 3.256.422,86, no exercício sob análise.

Desta forma, propõe-se dar ciência ao prefeito da necessidade de providenciar junto às unidades gestoras integrantes do município, a correta classificação e retificação contábil dos saldos derivados de operações intraorçamentárias, pertinentes a contas de ativo, passivo e patrimônio líquido, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (IN 68/2020).

Na análise das consistências das demonstrações contábeis, efetivada por meio do CidadES, foram confrontados os dados do balanço patrimonial, do balanço financeiro, do balanço orçamentário e das demonstrações das variações patrimoniais, onde não foram detectadas divergências na comparação entre:

- O balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação aos restos a pagar não processados;
- O balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação aos restos a pagar processados;
- O balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação à receita orçamentária;

- O balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação à despesa orçamentária;
- O balanço financeiro e o balanço patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta caixa e equivalentes de caixa;
- A demonstração das variações patrimoniais e o balanço patrimonial em relação ao resultado patrimonial;
- Os totais dos saldos devedores e dos saldos credores.

Na análise da situação patrimonial em que se verifica a diferença entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, apurada na Demonstração das Variações Patrimoniais, restou evidenciado que o município foi superavitário em R\$ 9.542.395,46.

O resultado patrimonial do exercício, adicionado ao patrimônio líquido do exercício anterior, no valor de R\$ 174.428.125,28, para um patrimônio líquido do exercício atual de R\$ 214.745.297,35, evidenciando que a diferença entre os ativos e os passivos após a inclusão de outros recursos e a dedução de outras obrigações foi positiva e devidamente reconhecida no balanço patrimonial.

Assim, quanto ao tópico 4 do relatório técnico, que foi acolhido pelo Ministério Público de Contas, corroboro o entendimento exposto.

2.5. Enfrentamento da Calamidade Pública – Autorizações de Despesa e seus Efeitos Sociais e Econômicos (item 5 do relatório técnico)

Nesse tópico são analisadas a adoção do regime extraordinário, as ações da administração municipal em educação, em assistência social e em saúde, bem como são apresentadas conclusões sobre as autorizações de despesa para o combate à pandemia, nestes termos:

5 ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA – AUTORIZAÇÕES DE DESPESA E SEUS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS

5.1 Adoção do regime extraordinário

Em função da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 observou-se alteração na legislação que trata das prestações de contas relativas ao Poder Executivo. No caso, foram editadas a Emenda Constitucional 106/2020 e a Lei Complementar 173/2020 e, em âmbito municipal, houve a publicação de vários decretos, incluindo o Decreto 1.361/2020 declarando situação de emergência de saúde pública no município.

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

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o caráter nacional da Emenda Constitucional 106/2020 incide sobre os processos de despesas de todos os entes federados para enfrentamento da pandemia, desde que observados os requisitos objetivos e temporais vinculados ao estado de calamidade pública interno de cada um deles⁶.

Diante de tal decisão, com base em dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do município, o presente tópico objetiva dar cumprimento ao art. 5º⁷ da mencionada Emenda Constitucional, mais precisamente ao seu inciso II, no que tange às autorizações de despesas correlatas.

Nesse sentido, para o enfrentamento da pandemia, não se observou a abertura de créditos extraordinários. Considerando-se a análise realizada pertinente à abertura de créditos adicionais, constatou-se que foram observados os critérios da Lei 4.320/1964.

Quanto à execução da receita e despesa, para o combate da pandemia, verificou-se que foram arrecadados um total de R\$ 10.442.473,48 e empenhadas despesas no montante de R\$ 505.951,11. A despesa empenhada repercutiu em 0,50% do total executado no exercício e correspondeu a 4,85% da receita arrecadada para o combate da pandemia.

Em relação aos reflexos sociais e econômicos provocados pela pandemia, foram observados atos normativos específicos, tendo por finalidade a prorrogação do prazo para pagamento de tributos.

Finalmente, tem-se que o detalhamento das informações relativas aos créditos adicionais abertos no período relativo ao tema, à receita pública (recursos arrecadados), às despesas executadas, à disponibilidade financeira e aos aspectos econômicos do enfrentamento à pandemia encontram-se evidenciadas na forma do **APÊNDICE N**, parte integrante deste relatório.

⁶ ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/5/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276, DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020.

⁷ Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional. (...) Art. 5º **As autorizações de despesas** relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão: I - constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e II - **ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República** e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal. [grifo nosso]

5.2 Ações da administração municipal em educação

As ações necessárias ao combate do novo coronavírus interromperam as aulas presenciais nas escolas brasileiras na metade de março, impactando, somente na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), 47,9 milhões de alunos no Brasil. A prioridade foi a manutenção da saúde e a preservação de vidas, e as escolas permaneceram fechadas até que a situação se estabilizasse e fosse segura a reabertura.

Para além da incontestável necessidade de isolamento físico neste período, os profissionais da Educação, em específico, e a sociedade como um todo, devem estar cientes dos efeitos a médio e a longo prazo que um período extenso sem aulas pode ter sobre a aprendizagem dos estudantes.

Todavia, no caso prático há que se levar em conta as seguintes características: a) embora tenha ocorrido paralização das aulas por determinado período, não se pode afirmar que o conteúdo programático para esse período não foi em nenhuma fração administrado, haja vista que algumas escolas tiveram a oportunidade de implementar ensino à distância; b) devido à imprevisibilidade e a rapidez das medidas de isolamento, não foi possível estabelecer uma sistemática uniforme para que cada escola pudesse seguir, visando administrar uniformemente o ensinamento à distância.

Tendo em vista esse contexto, concluiu-se ser inoportuno proceder a quaisquer estimativas do impacto da paralização das aulas na aprendizagem dos alunos no ano letivo de 2020.

Assim, partindo do pressuposto de que haverá prejuízos à aprendizagem dos alunos, ainda que não se possa conhecê-los ou estimá-los na forma como se gostaria, esperava-se das autoridades educacionais a adoção de medidas capazes de contornar ou mitigar o máximo possível os efeitos indesejáveis na aprendizagem dos alunos decorrentes sobretudo da paralização das aulas.

Por isso, foram observadas as ações tomadas pelas redes de ensino durante o período de suspensão das aulas presenciais em função da pandemia COVID-19.

Segundo o Levantamento realizado no Processo TC 4597/2020, o município de São Gabriel da Palha adotou ações de distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. A política teve natureza universal, ou seja, atendeu a totalidade dos alunos de sua rede.

Quanto às atividades pedagógicas durante a suspensão das aulas presenciais, o município de São Gabriel da Palha afirmou que possui estratégias para oferecer aulas e conteúdos pedagógicos para seus alunos nesse período. Tais atividades estão sendo contabilizadas para o cumprimento da carga horária anual obrigatória (800 horas). Possuíram acesso a tais atividades 92,0% dos alunos da rede.

O município de São Gabriel da Palha realizou ações para identificar os alunos que não possuíam recursos tecnológicos adequados para acompanhar as aulas e atividades não presenciais. Constatou-se ainda que foi oferecido auxílio para que tais alunos pudessem ter acesso aos recursos necessários.

No tocante à oferta de formações aos professores de sua rede para a elaboração e execução das atividades não presenciais, o município informou que tomou tais medidas.

Quando da realização do levantamento, o município de São Gabriel da Palha já havia planejado a volta às aulas presenciais. Para o retorno, o município afirmou ter se organizado para enfrentar o abandono e a evasão escolar, questões de extrema importância na retomada das atividades presenciais.

Ainda para a volta às aulas, foi informada a existência de estratégias de nivelamento das turmas e a existência de revisão curricular para o ano letivo de 2021 para melhor adequar o currículo obrigatório a nova realidade imposta.

5.3 Ações da administração municipal em assistência social

A partir de março do ano de 2020, o Brasil começou a experimentar os impactos da pandemia causada pela Covid-19. A necessidade de manter o distanciamento social, principal medida adotada no mundo para prevenção da doença, resultou em interrupção de diversas atividades econômicas, o que reduziu a renda especialmente dos trabalhadores autônomos e informais e levou ao desemprego parte da população, em um país que já contava com milhões de desempregados.

Como forma de assegurar uma renda mínima e meios para subsistência da população, o Governo Federal, por meio da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania, disponibilizou parcelas mensais de R\$ 600,00 ou R\$ 1.200,00 (dependendo da condição familiar) a pessoas que comprovassem o direito ao benefício. O número de beneficiários em cada município constitui-se, portanto, num importante indicador da demanda por ações relacionadas à assistência social.

O município de São Gabriel da Palha possuía, em 2020, uma população estimada em 38.522 habitantes. Destes, 8.913 em média receberam mensalmente uma parcela do Auxílio Emergencial, representando 23,1% da população do município.

Visando fortalecer as demandas geradas pela crise causada pela Covid-19, estados e municípios também aplicaram recursos da Assistência Social em ações emergenciais. Como forma de identificar e analisar tais ações, o TCE-ES solicitou por meio do sistema CidadES o envio de remessa específica de dados relativos aos gastos realizados no combate à Covid-19.

O município de São Gabriel da Palha declarou que contabilizou, em 2020, uma despesa de R\$ 9.785,40 em Assistência Social especificamente para combater a crise causada pela Covid-19, o que representa uma aplicação de R\$ 0,25 per capita. Na média, esse indicador para os municípios capixabas foi de R\$ 5,30 per capita.

5.3.1 Levantamento municipal enfrentamento a pandemia causada pela Covid-19

No ano de 2020, a SecexSocial realizou fiscalização na modalidade Levantamento, por meio de seus três núcleos, NSaúde, NEducação e Nopp, para conhecer as ações implementadas com o objetivo de enfrentar a crise causada pela pandemia da Covid-19.

Na área da assistência social, constatou-se que 58 municípios realizaram mapeamento da vulnerabilidade social da população e sua inserção nos

programas sociais existentes, mas 49 não apresentaram ações específicas para o mapeamento da população não cadastrada no CadÚnico. Apenas 2 municípios ofereceram auxílio emergencial em dinheiro. Os demais, justificaram já fornecerem benefícios eventuais ou não ter recursos financeiros suficientes.

A grande maioria dos municípios disponibilizou ferramentas para as denúncias de casos de violência doméstica, promoveu medidas para prevenir o crime e forneceu assistência às vítimas durante o período de isolamento social. Mas somente 28 municípios informaram ter realizado algum tipo de levantamento do número de casos de violência doméstica neste período, sendo constatado aumento em 14 deles.

Todos os municípios se preocuparam em fornecer EPI's e equipamentos de higiene pessoal para os profissionais da assistência social, além de afastar e/ou colocar em trabalho remoto os profissionais que integram o grupo de risco.

Foi alto o índice de respostas negativas quanto à criação de espaços específicos para o atendimento de pessoas em situação de rua que apresentaram sintomas leves ou diagnóstico confirmado da Covid-19. O mesmo foi observado em relação à criação de espaços públicos e de equipamentos para possibilitar a higiene pessoal e à distribuição de refeições às pessoas em situação de rua que não aceitaram acolhimento em abrigos. A justificativa, na maioria dos casos, foi a ausência de demanda.

A seguir, apresenta-se algumas das principais informações declaradas pelos responsáveis do município de São Gabriel da Palha em relação às ações da assistência social no combate à pandemia:

- Não foi implementada alguma ação para identificar a população vulnerável e inseri-la nos programas sociais existentes (Bolsa Família, BPC, Auxílio Emergencial, distribuição de alimentos);
- Não foi feito mapeamento da população ainda não cadastrada no CadÚnico de pelo menos um dos seguintes grupos: cidadãos já cadastrados em programas sociais do Município/Estado, trabalhadores autônomos (microempreendedores individuais – MEI), contribuintes individuais de previdência social e trabalhadores informais, cidadãos que não têm conta bancária, mas possuem CPF, cidadãos que não têm conta bancária e não possuem CPF, cidadãos que não têm conta bancária, não possuem CPF e nem os documentos necessários para emití-lo (RG, certidão de nascimento e/ou comprovante de endereço);
- Foram disponibilizadas ferramentas para denúncias de casos de violência doméstica ocorridos durante o período de isolamento social;
- Foram adotadas medidas para prevenção de casos de violência doméstica;
- Foram tomadas medidas para dar assistência às vítimas de violência doméstica durante o período de isolamento social;
- Foi oferecida capacitação específica de pelo menos parte dos profissionais da assistência social do município para atuação em meio à pandemia.
- Foi ampliado o horário de funcionamento de serviços já oferecidos pela prefeitura na área de Assistência Social;

- Houve interrupção ou suspensão no atendimento presencial nos centros de referências durante o período da pandemia;
- Foi realizada instalação em espaços públicos de pelo menos um dos seguintes equipamentos para possibilitar a higiene das pessoas em situação de rua: pias, banheiros, chuveiros, lavanderia;
- Não houve o fechamento de abrigos, em decorrência da escassez de profissionais ou usuário e/ou altas taxas de doenças entre os usuários?
- Foi promovida pelo menos uma das seguintes ações voltadas para o público alvo da assistência social: distribuição de alimentos/refeições, distribuição de produtos de higiene pessoal, distribuição de máscaras e álcool gel, criação de bancos de doação, criação de bancos de voluntários;
- Foi adotado o sistema de distribuição individual de refeição no âmbito do SUAS.

A crise causada pela Covid-19 produziu consequências graves nas condições de vida da população brasileira, especialmente da parcela com menor renda. Exemplos de impactos que podem ser citados são o agravamento da crise de insegurança alimentar e o aumentando a população em situação de rua.

Ainda faltam estudos detalhados sobre realidades como essas em nível municipal e não foi possível, por parte da equipe do Tribunal, realizar levantamentos desta natureza. Por isso, compete principalmente aos gestores municipais o mapeamento das populações mais vulneráveis e suas necessidades, a fim de traçar estratégias e implementar ações que possam garantir condições de vida dignas para toda a população.

5.4 Ações da administração municipal em saúde

Os dados aqui relatados foram obtidos por meio de um processo de fiscalização na modalidade Levantamento (proc. TC 4.597/2020-7) onde foram enviados questionários aos 78 municípios do Estado do Espírito Santo (dados declaratórios).

São Gabriel da Palha informou que foram identificados os usuários que pertencem aos seguintes grupos de risco: idosos, diabéticos, hipertensos, obesos e pacientes oncológicos. Para esses grupos foi realizado o monitoramento dos pacientes diariamente pela equipe de estratégia de saúde da família.

Foi criada rotina de divulgação, para a população, das informações locais sobre a COVID-19 e das ações de prevenção e controle da doença. Todas as UBS possuem protocolo especial para atendimento de pacientes com sintomas compatíveis com a doença.

O município criou serviço de teleatendimento para evitar o deslocamento às unidades de saúde de pessoas que sejam consideradas casos suspeitos de COVID-19. Criou, também, os protocolos de atendimento a pacientes com sintomas leves da doença e o de visitas domiciliares.

Implementou medidas que garantiram disponibilidade adequada de EPI via compra direta emergencial e organização das liberações dos equipamentos. Foram adquiridos testes rápidos e disponibilizados para teste de pacientes suspeitos.

Implementou medidas de reposição/expansão de profissionais de saúde, a saber: contratação temporária de médicos e enfermeiros; inaugurou mais duas ESF; e remanejou profissionais especialistas para atender pacientes com sintomas respiratórios, além de reaproveitamento de profissionais enquadrados nos grupos de risco.

O município de São Gabriel da Palha mencionou o fechamento do comércio aos sábados antes mesmo da imposição pelo Estado, instalação do centro de atendimento ao paciente sintomático respiratório, manutenção de filas de acesso aos bancos com aplicação de álcool na mão dos munícipes, desinfecção de áreas públicas, instalação e manutenção de barreiras sanitárias em todas as entradas do município e rodoviária e montagem de fluxo municipal de notificação e testagem na rede pública e privada.

5.4.1 Evolução dos casos confirmados e óbitos pela Covid-19

O município de São Gabriel da Palha totalizou em 31/12/2020 o quantitativo de 2.735 casos confirmados e 39 óbitos, o que representa uma taxa de letalidade de 1,42%, bem abaixo da média estadual, que foi de 2,0%, conforme demonstrado nos gráficos:

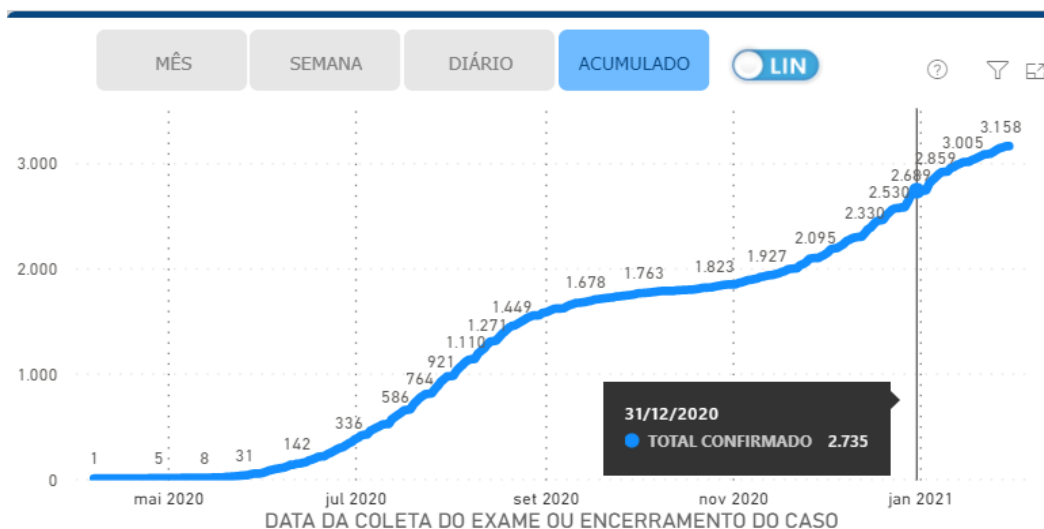


Gráfico 7: Evolução dos casos confirmados

Fonte: <https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es>

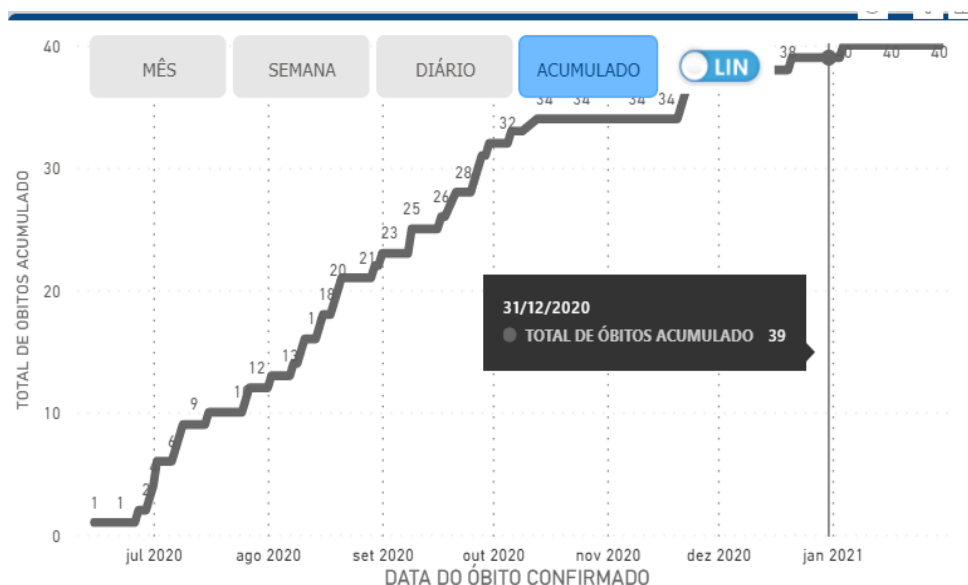


Gráfico 8: Evolução dos óbitos por COVID-19

Fonte: <https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es>

5.5 Conclusão sobre as autorizações de despesa para o combate à pandemia

Esta subseção sobre o enfrentamento da calamidade pública tem relação com o disposto no art. 5º, inciso II, da Emenda Constitucional (EC) 106/2020, o qual estabelece que autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional e de seus efeitos sociais e econômicos sejam avaliados separadamente na prestação de contas do presidente da República.

Assim, no âmbito municipal, as autorizações de despesas com o mesmo propósito estão sendo separadamente avaliadas na prestação de contas do prefeito, face ao caráter nacional da referida emenda constitucional (ADI 6357 - STF).

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

Destaca-se também os efeitos sociais e econômicos apresentados nesta seção, em especial o levantamento realizado pelo TCEES, proc. 4.597/2020-7, acerca das medidas adotadas no combate à pandemia na área da saúde.

Na análise do item relativo à adoção do regime extraordinário, a área técnica informou que, quanto à execução da receita e despesa, cuja emenda constitucional 106/2020 trouxe a necessidade de que essas autorizações relacionadas ao enfrentamento da calamidade fossem avaliadas separadamente nas contas de governo, não sendo observada abertura de créditos extraordinários no período e que, na análise dos créditos adicionais, foi respeitada a legislação correlata, lei n. 4.320/64.

Prossegue a área técnica relatando que, em relação aos reflexos sociais e econômicos provocados pela pandemia, foram observados atos normativos específicos, tendo por finalidade a prorrogação do prazo para pagamento de tributos.

Nas ações da administração municipal em relação à educação e à saúde, são colacionadas as medidas constantes no procedimento fiscalizatório do tipo levantamento, constante no processo TC n. 4597/2020, em que o município:

a) Educação

- Adotou ações de distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. A política **teve** natureza universal, ou seja, **atendeu** a totalidade dos alunos de sua rede;
- Afirmou, quanto às atividades pedagógicas durante a suspensão das aulas presenciais, que possui estratégias para oferecer aulas e conteúdos pedagógicos para seus alunos nesse período. Tais atividades estão sendo contabilizadas para o cumprimento da carga horária anual obrigatória (800 horas). Possuíram acesso a tais atividades 92,0% dos alunos da rede;
- Realizou ações para identificar os alunos que não possuíam recursos tecnológicos adequados para acompanhar as aulas e atividades não presenciais. Constatou-se ainda que **foi oferecido** auxílio para que tais alunos pudessem ter acesso aos recursos necessários;
- Informou que, no tocante à oferta de formações aos professores de sua rede para a elaboração e execução das atividades não presenciais, tomou as medidas necessárias.

b) Saúde

- Informou que foi intensificada a identificação dos grupos de risco, gestantes, tabagistas e profissionais da área de saúde e foram realizadas ações de

monitoramento diferenciadas para as pessoas que foram acometidas de sintomas no sistema respiratório;

- Foi criada rotina de divulgação, para a população, das informações locais sobre a COVID-19 e das ações de prevenção e controle da doença. Todas as UBS possuem protocolo especial para atendimento de pacientes com sintomas compatíveis com a doença.

- Criou serviço de teleatendimento para evitar o deslocamento às unidades de saúde de pessoas que sejam consideradas casos suspeitos de Covid-19; Criou, também, os protocolos de atendimento a pacientes com sintomas leves da doença e o de visitas domiciliares.

- Implementou medidas que garantiram disponibilidade adequada de EPI via compra direta emergencial e organização das liberações dos equipamentos. Foram adquiridos testes rápidos e disponibilizados para teste de pacientes suspeitos.

Assim, quanto ao tópico 5 do relatório técnico, que foi acolhido pelo Ministério Público de Contas, corroboro o entendimento exposto.

2.6. Resultado da Atuação Governamental (item 6 do relatório técnico)

Nesse tópico são analisados os resultados da atuação governamental em políticas públicas de educação, de saúde e de assistência social, nestes termos:

6. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

6.1 Política pública de educação

Direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal, a política pública de educação é de competência concorrente das três esferas federativas e, conforme art. 205 CF, tem por objetivo o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A Política Pública de Educação no Brasil compreende a educação básica, obrigatória, o ensino profissional e o ensino superior.

A garantia pelo Poder Público da Educação traz, no entanto, grandes desafios, quantitativos e qualitativos para as três esferas federativas. Quantitativos, em relação ao aumento da oferta correspondente à demanda efetiva e potencial, especialmente nas etapas de ensino ainda sem suficiente cobertura. Qualitativos, em relação às garantias de acesso à alfabetização na idade certa, permanência e sucesso escolar com efetiva aprendizagem, eliminação da distorção idade-série, bem como evitar a retenção desnecessária, a evasão e o abandono escolar. Tudo isso para que os resultados das políticas públicas de educação possam efetivamente alcançar a qualidade social desejada.

Nesses termos, salienta-se que o presente trabalho tem a intenção de analisar os resultados da educação no Estado do Espírito Santo como um todo, bem como de providenciar informações individualizadas para cada município. Ao final, espera-se que os gestores municipais tomem conhecimento do atual estágio da educação em sua esfera administrativa, segundo as métricas selecionadas. De outro lado, conhecendo melhor a situação de seus respectivos sistemas educacionais, espera-se também que cada um desses gestores se sinta melhor capacitado para implementar melhorias ou ajustes que se fizerem necessários.

Dentro desse contexto, seguem as análises relativas ao município de São Gabriel da Palha.

6.1.1 Cenário educacional

Inicialmente, cabe destacar que a rede municipal de ensino público de São Gabriel da Palha possui, em 2020, 8 escolas rurais e 14 escolas urbanas, possuindo o total de 22 de escolas municipais.

No tocante às matrículas, há 332 matrículas rurais e 3903 urbanas, representando um quantitativo total de 4235 matrículas.

Em relação à qualidade do ensino ofertado, e com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, observa-se que em relação ao 5º ano fundamental o município de São Gabriel da Palha apresentou a evolução descrita no gráfico a seguir.

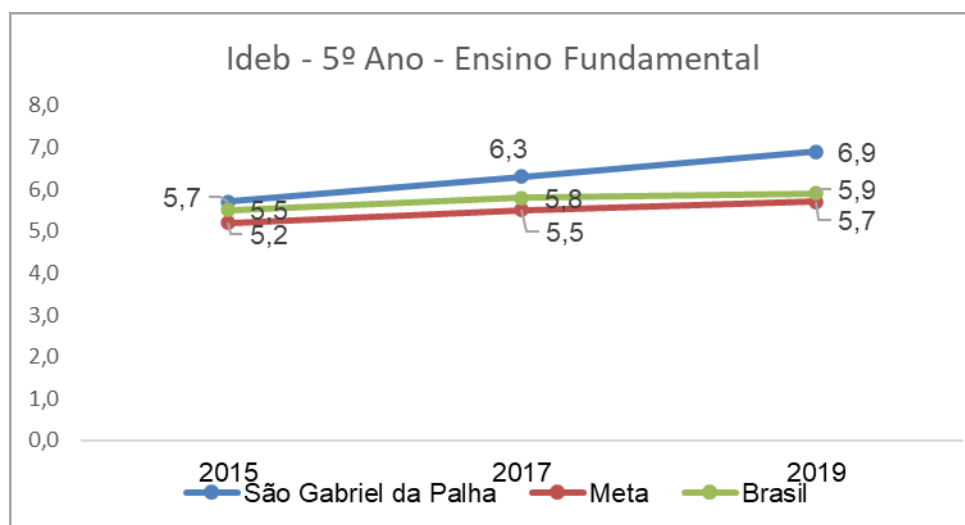


Gráfico 11: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 5º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

Já em relação ao 9º ano do Ensino Fundamental, as notas do Ideb apresentaram a seguinte evolução:

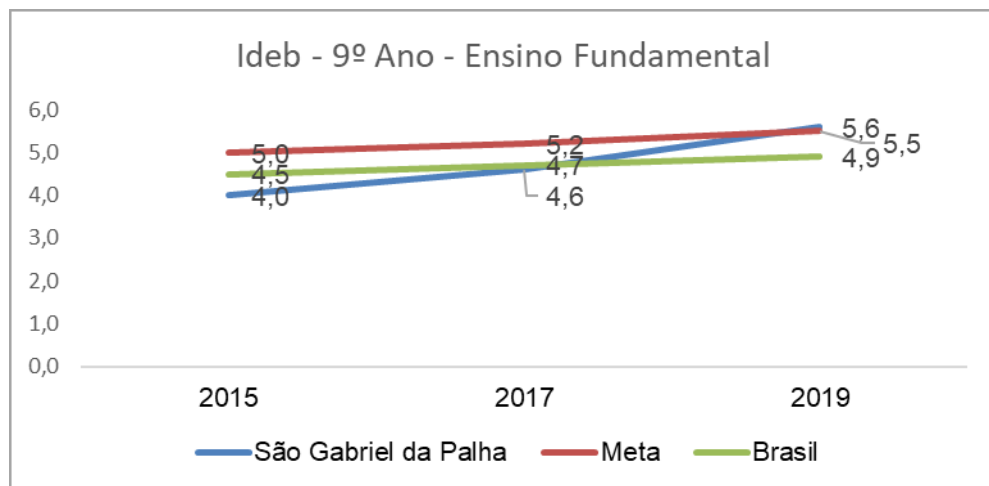


Gráfico 9: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 9º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

Salienta-se que o Ideb é o principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil. Para fazer essa medição, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) utiliza uma escala que vai de 0 a 10. As metas para o Município variaram de acordo com o informado no gráfico.

Outro importante diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante é o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O Saeb permite que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes. O resultado dessa avaliação é apresentado pelo percentual de alunos que obtiveram aprendizagem insuficiente, básico, proficiente ou avançado. Considera-se o aprendizado adequado quando os alunos que se enquadram em Proficiente ou em Avançado.

Dentro desse contexto, verifica-se que o município de São Gabriel da Palha apresentou a seguinte evolução do nível de proficiência em relação aos alunos do 5º Ano do Ensino Fundamental:

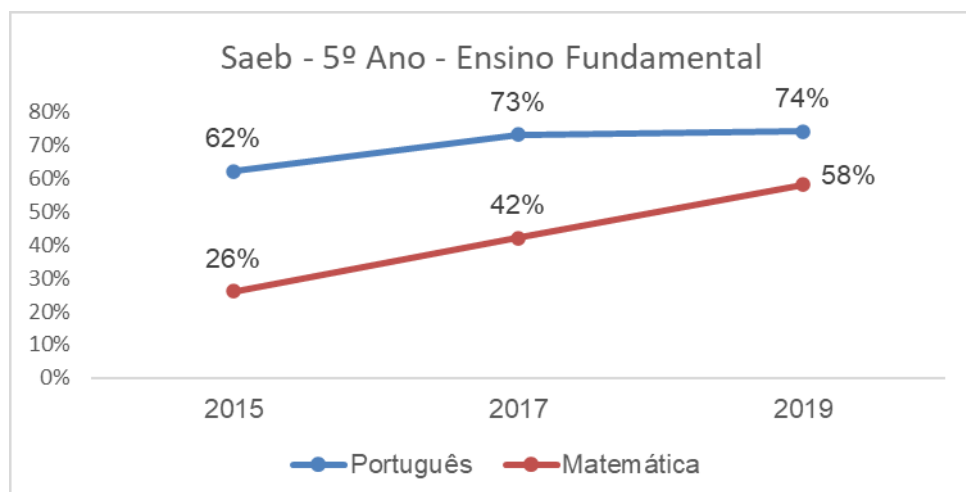


Gráfico 13: Nível de Proficiência no Saeb para o 5º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

Já em relação aos alunos do 9º Ano do Ensino Fundamental, o nível de proficiência apresentou a seguinte trajetória:

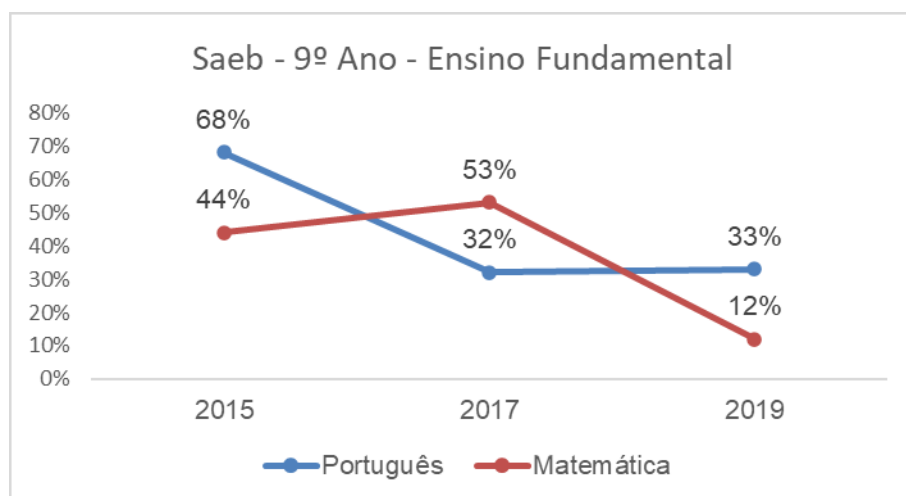


Gráfico 14: Nível de Proficiência no Saeb para o 9º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

Outro importante aspecto a ser destacado diz respeito ao abandono escolar. Considera-se abandono escolar quando o aluno deixa de frequentar a escola antes da conclusão do ano letivo, não tendo sido formalmente desvinculado por transferência.

Assim, em relação aos dados sobre o fluxo escolar no município de São Gabriel da Palha as Taxas de Abandono apresentaram o seguinte comportamento em relação às taxas nacionais e estaduais:

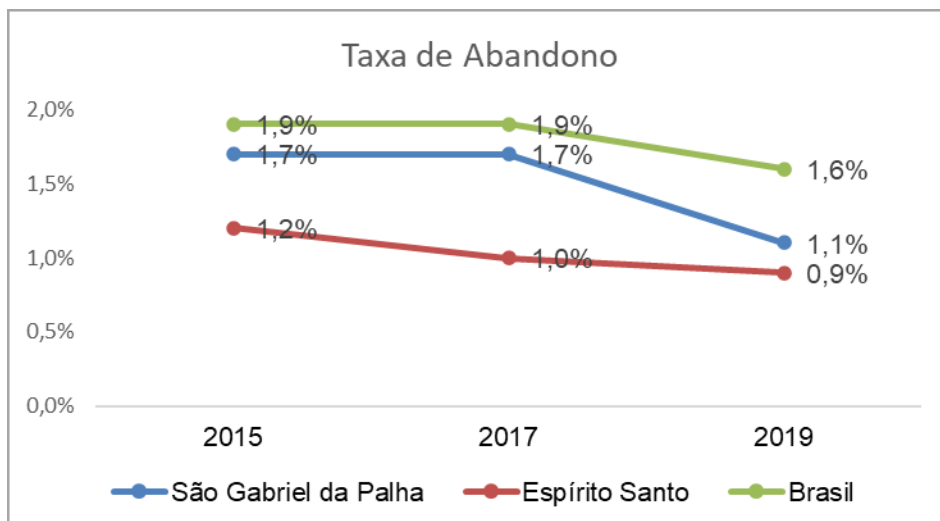


Gráfico 15: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Abandono
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

Nesse contexto, o abandono, juntamente com outras variantes, pode gerar outro desafio para as escolas, qual seja, minimizar as taxas de distorção idade-série. A distorção idade-série é dada pela proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar. No Brasil, espera-se que a criança ingresse no 1º ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade, permanecendo no Ensino Fundamental até o 9º ano, com a expectativa de que conclua os estudos nesta modalidade até os 14 anos de idade. Quanto maior a taxa percentual, maior é o grau de distorção, ou seja, maior é o número de alunos com atraso escolar.

Com foco nesse cenário, o município de São Gabriel da Palha apresentou a seguinte evolução em relação às Taxas nacionais e estaduais de Distorção Idade-Série:

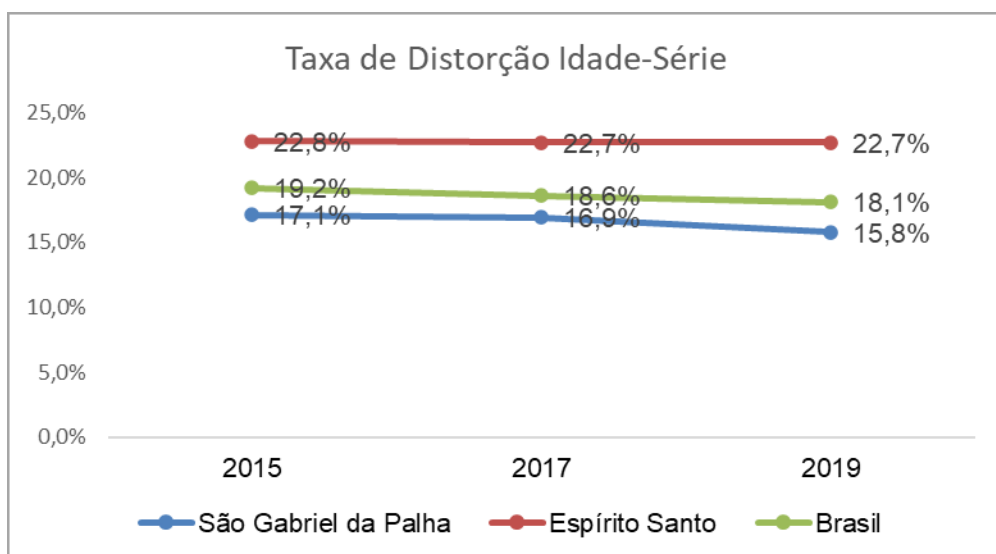


Gráfico 10: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Distorção Idade-Série
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

Uma importante métrica que também vale a pena destacar diz respeito à Taxa de Ocupação Escolar. Taxa de Ocupação é a porcentagem de vagas preenchidas em relação ao total de vagas, indicador desenvolvido no Processo TC 3330/2019 e repetido no Processo TC 1405/2020, podendo indicar uma situação de superlotação da rede de ensino ou de subocupação.

Sobre esse tema o município de São Gabriel da Palha, no ano de 2020, apresentou as seguintes taxas de ocupação em relação ao Ensino Infantil, Ensino Fundamental (anos iniciais) e Ensino Fundamental (anos finais):

Rede	E. Infantil	EF AI	EF AF
São Gabriel da Palha	86,0%	83,0%	85,0%

Tabela 51 - Taxa de Ocupação Ensino Regular

Fonte: Elaboração própria com base nas respostas fornecidas pelos jurisdicionados.

No tocante ao atendimento à Educação Especial, modalidade de ensino destinada a educandos portadores de necessidades educativas especiais no campo da aprendizagem, o município de São Gabriel da Palha possui 106 matrículas nessa modalidade, representando 2,5% do total de matrículas em sua rede.

A esta informação deve-se acrescentar que, em uma análise da infraestrutura das escolas da rede pública de ensino do Município, cerca de 5,0% dos prédios escolares possuem a infraestrutura mínima necessária para atendimento aos alunos da Educação Especial.

Adentrando às análises realizadas sobre a infraestrutura dos prédios escolares, conforme informado pela Secretaria Municipal de Educação de São Gabriel da Palha, 100,0% das escolas encontram-se em bom estado de conservação, não havendo necessidade de reparos.

Constatou-se ainda que 22,7% dos prédios escolares possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB.

6.2 Política pública de saúde

Com a promulgação da Constituição de 1988, a Saúde passou a ser reconhecida como um direito do cidadão e um dever do Estado. Desde então, as ações e os serviços públicos de saúde passaram a integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único e organizado de acordo com as diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

Nesse contexto, os municípios são os responsáveis pela execução das ações e serviços de saúde no âmbito do seu território, cabendo ao gestor municipal a aplicação dos recursos próprios e dos repassados pela União e pelo estado.

Ocorre que, para que as políticas públicas de saúde possam ser executadas, é necessário assegurar que investimentos sejam realizados, para isso, a Lei Complementar nº141/2012 estabeleceu que um percentual

mínimo de 15% da receita municipal fosse destinado às ações e serviços públicos de saúde.

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, visando garantir que os recursos públicos sejam destinados a atender com efetividade as necessidades sociais, passa a inserir no relatório das contas de governo municipais, além da análise do cumprimento do mínimo constitucional, informações quantitativas relacionadas à situação da saúde de cada município que podem subsidiar a análise dos gastos em ações e serviços de saúde.

Ressalta-se que a análise das contas de governo do ano de 2020 são indissociáveis da situação enfrentada pela pandemia da COVID-19 causada pelo coronavírus, motivo pelo qual insere-se um capítulo a esse respeito dentro da temática saúde.

6.2.1 Situação de elaboração e envio do plano municipal de saúde 2018-2021 e da programação anual de saúde 2020

No caso específico de São Gabriel da Palha (proc. TC 1.439/2020), constatou-se que o PMS 2018-2021 foi homologado por meio da Resolução 10 de 20/6/2018, e a PAS 2020 por meio da Resolução 11 de 1/10/2020, portanto, fora do prazo devido, sendo sugerido no relatório de auditoria a notificação do Secretário Municipal de Saúde a disponibilização de todos os instrumentos de planejamento da saúde no site da Secretaria Municipal de Saúde, o encaminhamento do PMS 2022-2025 para o CMS até 31/10/2021 e da PAS 2022 para o CMS até 15/4/2021, conforme previsto na Portaria de Consolidação 1/2017.

6.2.2 Indicadores interfederativos de saúde pactuados (Sispacto)

Neste capítulo, são apresentados indicadores que são referência para o acompanhamento de políticas públicas de saúde, especificamente os Indicadores da Pactuação Interfederativa.

(...)

6.2.3 Resultados alcançados

O município de São Gabriel da Palha descumpru, no todo, as solicitações de envio de dados, pois não recebemos os alcances de 2018 a 2020 e, também, as metas para o exercício de 2020, que foram supridas, quando disponíveis, pelas tabulações do NSaúde e/ou Planilha da Sesa

a) Indicadores de Mortalidade

Todos os cinco indicadores deste grupo tiveram resultados satisfatórios, a saber: 1 – Morte Prematura manteve os mesmos 47 óbitos de 2019, ainda que se considere um número alto; 2 - Óbitos de Mulheres Férteis Investigados que manteve 100% na investigação nos anos de 2019 e 2020; 3 – Óbitos com Causa Básica Definida com leve aumento (98,16) contra os 98,08% de 2019; 15 – Mortalidade Infantil com diminuição no número de óbitos (5 em 2019 contra 2 em 2020); e 16 – Óbitos Maternos com redução de 1 óbito em 2019 para nenhum em 2020.

b) Indicadores Materno-Infantis

Todos os cinco indicadores deste grupo obtiveram valores insatisfatórios, a saber: 4 (Vacinas) que sofreu redução de 75% em 2019 para 0% em 2020; 11 (exames citopatológicos) com redução da razão de 0,47 (2019) para 0,36 (2020); 12 (exames de mamografia) com redução da razão de 0,34 (2019) para 0,07 em 2020; 13 (partos normais) com redução da proporção de 39,09 (2019) para 34,38% (2020); e 14 (gravidez na adolescência) com aumento na proporção para 17,14 (2020) em relação aos 12,83%, em 2019.

c) Indicadores de Coberturas Popacionais de Programas de Saúde

Dois dos três indicadores deste grupo tiveram valores satisfatórios, a saber: 17 (Cobertura da Atenção Básica) que aumentou a cobertura passando de 83,0 (2019) para 100% em 2020; e 19 (Cobertura da Saúde Bucal) que aumentou a cobertura passando de 55,0 (2019) para 62,06% em 2020. Outro lado, o indicador 18 (Condicionalidades do Bolsa Família) acusa uma perda de cobertura de 85,53 (2019) para 46,26% em 2020, que indica descuido no acompanhamento das famílias alvo desta política pública.

6.3 Política pública de assistência social

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é compreendida como uma política pública de Estado, que visa garantir direitos. O seu art. 194 dispôs que a assistência social compõe, juntamente com a previdência e a saúde, o sistema de seguridade social. Como isso, superou-se a visão de que a assistência social se configurava como um conjunto de programas temporais, de caráter assistencialista, ligados ao governo da ocasião.

No exercício de 2020, o município de São Gabriel da Palha, que integra a microrregião Centro-oeste do estado, aplicou um total de R\$ 3.413.944,60 na função de governo Assistência Social. O resumo abaixo mostra também a aplicação per capita do município em comparação com a média dos municípios do Estado do Espírito Santo.

População estimada:	38.522 habitantes
Despesa per capita:	R\$ 88,62
Média dos municípios:	R\$ 111,25
Ranking:	67º

A despesas com assistência social dividem-se em cinco subfunções, que representam a aplicação de recursos na assistência à criança e ao adolescente, ao idoso, à pessoa portadora de deficiência e à comunidade em geral, além de despesas para manutenção do aparato administrativo ligado à assistência social. O gráfico abaixo apresenta a evolução ano a ano da despesa liquidada de cada subfunção da Assistência Social do município.

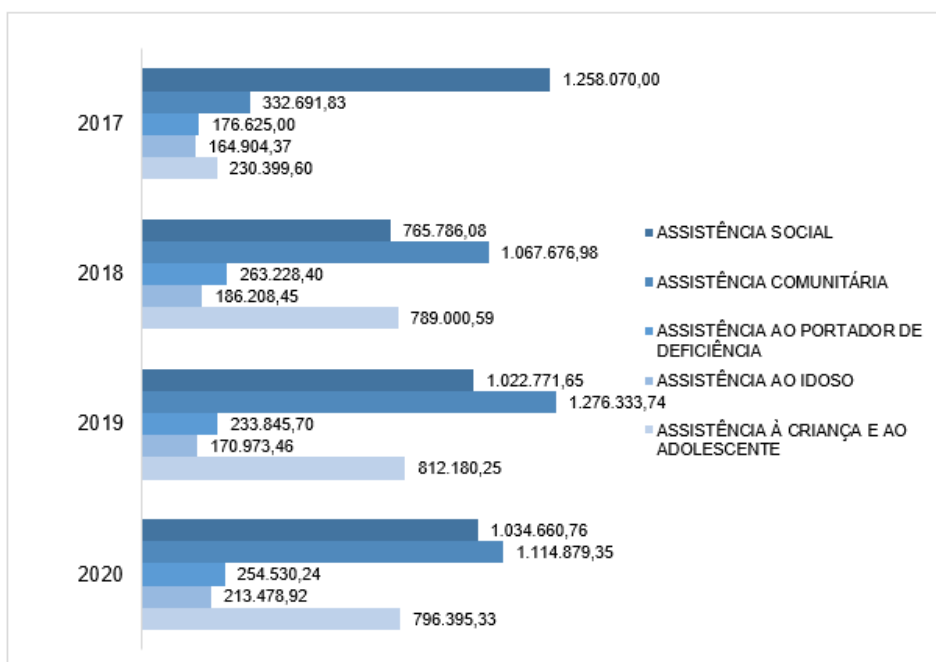


Gráfico 17: Evolução anual da despesa liquidada pelo município na função programática Assistência Social por subfunção (R\$)

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados abertos do Painel de Controle do TCEES).

Os municípios capixabas possuem necessidades socioassistenciais distintas, a depender do contexto cultural, da dinâmica econômica, da geografia e do clima, do perfil populacional etc. Por isso, é natural que cada município aplique os recursos da Assistência Social de acordo com as demandas existentes. Se as despesas estiverem contabilizadas na classificação funcional adequada, será possível identificar quais áreas estão recebendo maior atenção por parte do poder público.

Com o objetivo de identificar esta realidade, são apresentados dois gráficos em seguida. O primeiro demonstra qual porcentagem da despesa liquidada total que cada subfunção recebeu, em comparação com a média da microrregião correspondente ao município e com a média dos municípios capixabas. O segundo indica a despesa liquidada per capita de cada subfunção em comparação com os mesmos parâmetros do gráfico anterior.

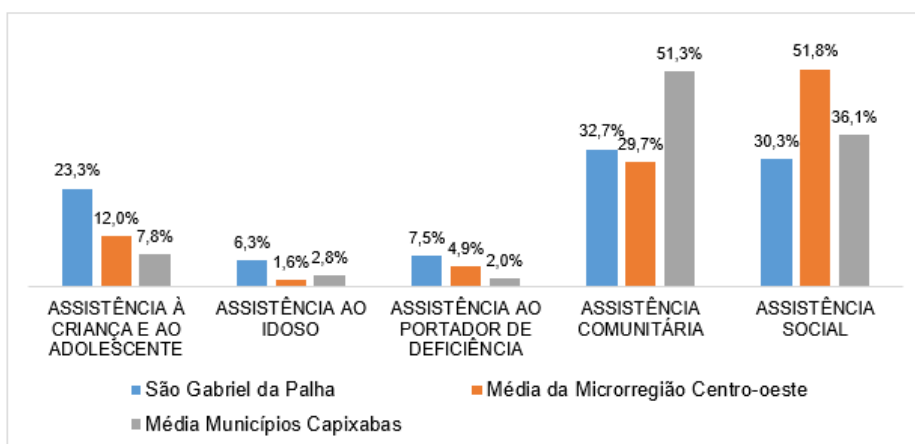


Gráfico 18: Porcentagem da despesa liquidada por subfunção em 2020 em comparação com a média da microrregião e dos municípios capixabas

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados abertos do Painel de Controle do TCEES).

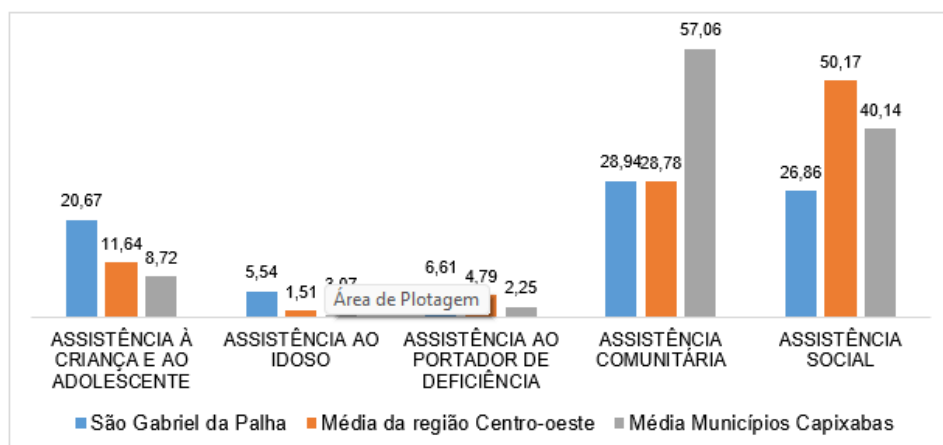


Gráfico 19: Despesa liquidada *per capita* por subfunção em 2020 em comparação com a média da microrregião e dos municípios capixabas (R\$)

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados abertos do Painel de Controle do TCEES).

A decisão pela maior ou menor aplicação de recursos em cada subfunção da Assistência Social pode ser melhor balizada utilizando-se indicadores, a fim de identificar com mais acuidade o problema público a ser enfrentado.

Exemplos de indicadores são a proporção de famílias carentes e o volume atual de recursos aplicados no auxílio das mesmas.

Tome-se, por exemplo, a subfunção “Assistência Comunitária”, que está geralmente ligada a ações de enfrentamento da exclusão social, da ausência de renda (ou da baixa renda) e do desemprego.

Pode-se citar como exemplo de ações dessa natureza a garantia de segurança alimentar, o aluguel social, a manutenção de albergues e a concessão de benefícios eventuais. Isto é, a “Assistência Comunitária” está diretamente associada às condições materiais de vida da população.

Por isso, alguns indicadores que poderiam mostrar a maior ou menor necessidade de aplicação de recursos nesta área são aqueles ligados a renda ou qualidade da moradia.

Nesse sentido, a seguir é apresentado um gráfico que relaciona a aplicação per capita em “Assistência Comunitária” por cada município com a proporção da respectiva população em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Quanto mais ao quadrante superior esquerdo, pior a situação do município, pois há maior proporção da população em pobreza ou extrema pobreza e menor aplicação relativa em “Assistência Comunitária” em comparação com os demais municípios. Quanto mais ao quadrante inferior direito, melhor, pois há menor proporção da população vivendo em pobreza ou extrema pobreza e maior aplicação relativa em “Assistência Comunitária”.

O município de São Gabriel da Palha possuía, em 2019, aproximadamente 10% da população em situação de pobreza ou extrema pobreza, conforme dados do Cadastro Único do Governo Federal, e aplicou R\$ 28,94 per capita na função “Assistência Comunitária” em 2020.

(...)

Não se pode afirmar que quanto maior a despesa classificada na subfunção “Assistência Comunitária” automaticamente maior a geração de valor público. Isso porque, em primeiro lugar, o município pode estar contabilizando nesta subfunção despesas que não estão ligadas a benefícios diretos para a população, como, por exemplo, aparelhamento e reformas nas instalações da Secretaria de Assistência Social.

Em segundo lugar, não se está avaliando a eficiência, eficácia ou o impacto do gasto público na vida do cidadão. Não necessariamente um município que aplica relativamente mais recurso do que outro implementa mais ações e ou ações de melhor qualidade. Os gráficos apenas apresentam os municípios que aplicam proporcionalmente mais, e não os que aplicam melhor.

Ainda assim, eles permitem visualizar, em comparação com os demais, a necessidade de aplicação do município em programas e ações que compensem a ausência de recursos materiais da população para arcar com moradia, alimentação, vestimenta e outras necessidades básicas, além de atendimento a pessoas em situação de rua, drogadição, alcoolismo e demais situações que possam demandar acolhida por parte do poder público.

A partir dos dados aqui apresentados, a população e seus representantes podem conhecer a atuação do poder público municipal na área da assistência social. Além disso, o próprio Tribunal e outros setores da sociedade, como os centros acadêmicos e os veículos de imprensa, podem aprofundar as análises aqui expostas.

Já os gestores, por sua vez, podem utilizar o presente relatório para, juntamente com outras análises que avaliem da eficiência, eficácia e efetividade das ações municipais, corrigir ou aprimorar a condução da política de assistência social em nível municipal.

No tocante aos resultados da atuação governamental em políticas públicas de educação, de saúde e de assistência social, seria prolixo tecer maiores comentários, haja vista que tudo foi bem demonstrado pela área técnica.

Assim, quanto ao tópico 6 do relatório técnico, que foi acolhido pelo Ministério Público de Contas, corroboro o entendimento exposto.

2.7. Atos de Gestão (item 7 do relatório técnico)

Nesse tópico são abordadas as fiscalizações em destaque que tratam de obras paralisadas, transparência e controle interno, bem como é apresentado o resultado na atuação em funções administrativas, nestes termos:

7. ATOS DE GESTÃO

7.1 Fiscalizações em destaque

7.1.1 Obras paralisadas

A retomada dos investimentos públicos e privados tem sido uma das maiores demandas contemporâneas na economia brasileira. Entretanto, sabemos que para a realização de novos investimentos é preciso resguardar, na forma do art. 45 da LRF, suficiente custeio para as obras já em andamento e para a conservação do patrimônio público.

Nesse cenário, o TCEES para subsidiar a proposição de soluções para uma possível retomada dos investimentos realizou levantamento com o objetivo de conhecer o real universo de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, até outubro de 2020, identificando a quantidade, valores envolvidos, tipos de obras e causas das paralisações, conforme se verifica no Relatório de Levantamento 9/2020-7 (proc. TC 707/2020).

Sob a responsabilidade do Poder Executivo municipal de São Gabriel da Palha, não foram identificadas obras paralisadas.

7.1.2 Transparência pública

O acesso à informação é um direito fundamental previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que estabelece as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública.

A transparência na gestão pública se divide em duas vertentes: a transparência ativa e a transparência passiva. A divulgação de dados e informações por iniciativa do próprio poder público, sem uma prévia solicitação, como o que ocorre nos portais de transparência, configura-se a transparência ativa; enquanto a transparência passiva diz respeito ao fornecimento de informações pelo poder público, mediante solicitação.

Com o objetivo de fomentar a ampliação da transparência ativa, o TCEES realizou nos anos de 2015, 2017 e 2020, fiscalizações nos portais de transparência das prefeituras e câmaras municipais, criando inclusive o Índice de Transparência Municipal Eletrônica (ITM-e); e por outro lado, para avaliar o grau e evolução da transparência passiva, nos anos de 2016 e 2018, trabalhou com o Índice de Transparência Passiva Eletrônica (ITP-e), ambos, variando de 0% a 100%.

Para avaliar o grau de transparência ativa no Poder Executivo foram verificadas as informações divulgadas relativas às despesas, licitações e contratos, aspectos gerais, receitas, pessoal, transferências, patrimônio, gestão fiscal e direitos do usuário (esse último, incluído apenas em 2020); e,

para avaliar o grau de transparência passiva a equipe de fiscalização trabalhou com questionário elaborado com base na Lei de Acesso a Informação.

Tratando especificamente da transparência ativa, objeto de avaliação mais recente (2020), destaca-se no gráfico a seguir a evolução no tempo do grau de atendimento aos itens analisados. Ressalta-se que o resultado obtido, é a porcentagem correspondente aos pontos alcançados em relação ao total de pontos possíveis, considerando os pesos de cada item:

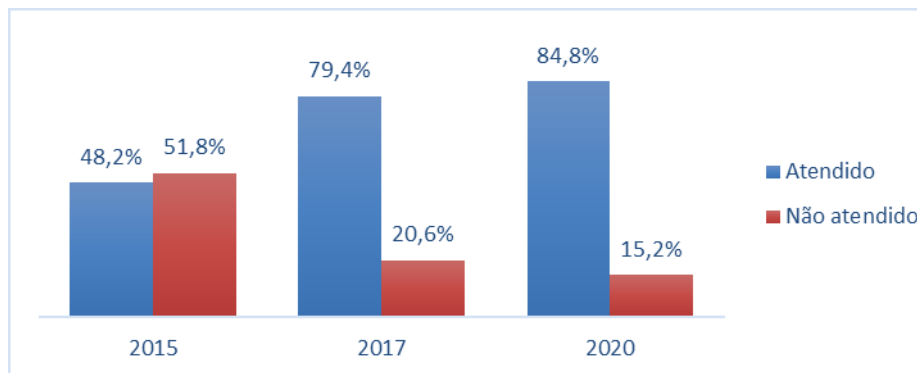


Gráfico 11: Evolução do grau de atendimento aos itens analisados no Poder Executivo Municipal

Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa⁸

Ainda em relação à transparência ativa, mantendo a relação entre os pontos alcançados e os pontos possíveis, destaca-se no gráfico a seguir o resultado do grau de atendimento “por tipo de informação” obtido em 2020:

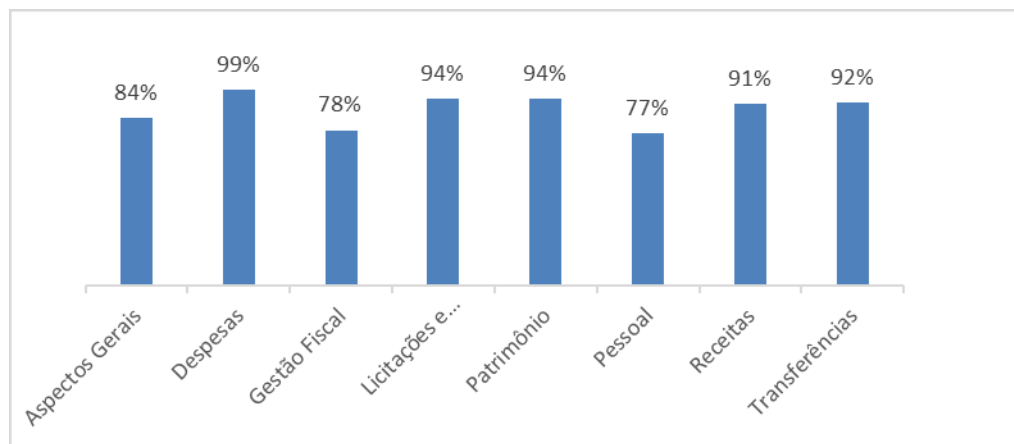


Gráfico 12: Atendimento da transparência ativa – por tipo de informação no Poder Executivo Municipal

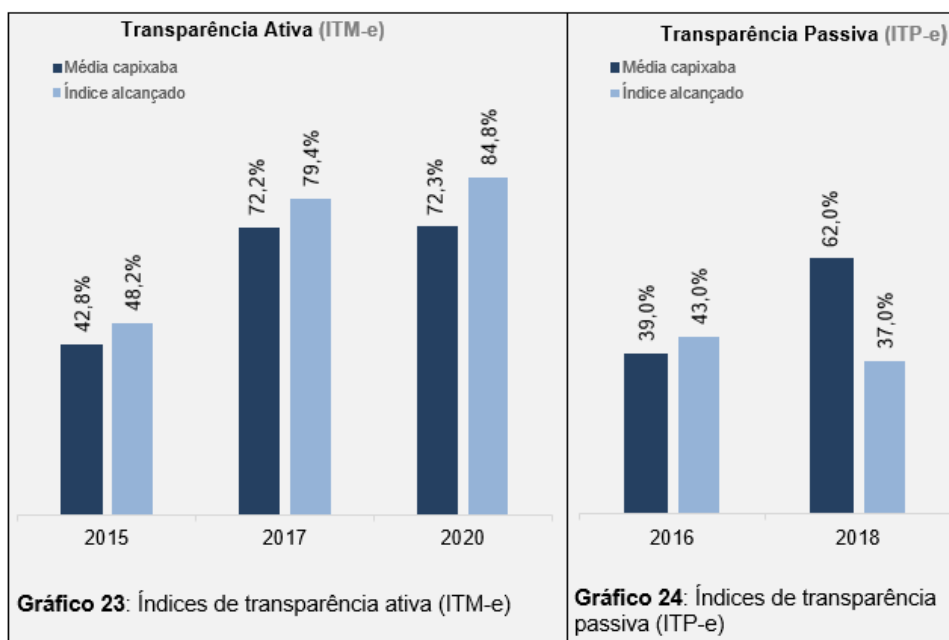
Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa⁹

Nota: o tipo de informação “Direitos do Usuário” encontra-se zerado.

⁸ Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2.918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5.699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC 4.847/2020). Disponível em: tcees.tc.br

⁹ Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC4847/2020). Disponível em: tcees.tc.br

Para finalizar, apresenta-se nos gráficos a seguir a evolução histórica do grau de transparência alcançado pela Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha nos trabalhos realizados pelo TCEES.



Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa¹⁰ e relatórios de fiscalização sobre a transparência passiva¹¹

Diante do cenário apresentado, em que pese a superioridade dos índices de transparência ativa em relação à média capixaba nos períodos avaliados; o índice de transparência passiva em 2018 apresentou-se abaixo da média capixaba, motivo pelo qual, propõe-se **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para que o município vise sempre maior grau de transparência na gestão governamental.

7.1.3 Controle Interno

A Constituição Federal estabelece que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal (art. 31, *caput*, CF/1988).

Além de uma exigência constitucional, a institucionalização e implementação do Sistema de Controle Interno é uma oportunidade para dotar a administração pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, de forma a

¹⁰ Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2.918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5.699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC 4.847/2020). Disponível em: tcees.tc.br

¹¹ Relatório de Auditoria 34/2016 (proc. TC 6.056/2016) e Relatório de Auditoria 37/2018 (proc. TC 7.480/2018). Disponível em: tcees.tc.br

garantir maior tranquilidade aos gestores e melhores resultados à sociedade.

Nesse sentido, o TCEES, visando a implantação e o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno de seus jurisdicionados, como instrumento de melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno da administração pública, por meio da Resolução nº 227/2011, aprovou o “Guia de orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno”.

Nos exercícios de 2016, 2018 e 2020, foram realizados levantamentos específicos para avaliar o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos municípios, mais notadamente, nas prefeituras e câmaras municipais, ressalvados os municípios em que se optou por Sistema Único de Controle Interno, situação na qual foi avaliado apenas o instituído no âmbito do Poder Executivo.

Seguindo a mesma metodologia, os levantamentos foram realizados com base em um questionário dividido em 4 áreas (ambiente de controle interno, unidade de controle interno, avaliação de riscos, procedimentos de controle), com peso 3 e pontuação máxima total de 84.

Destaca-se a seguir a pontuação máxima obtida na avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal nos anos de 2016, 2018 e 2020, em que alcançou, respectivamente, 68º, 90º e 65º, dentre as prefeituras e câmaras municipais fiscalizadas.

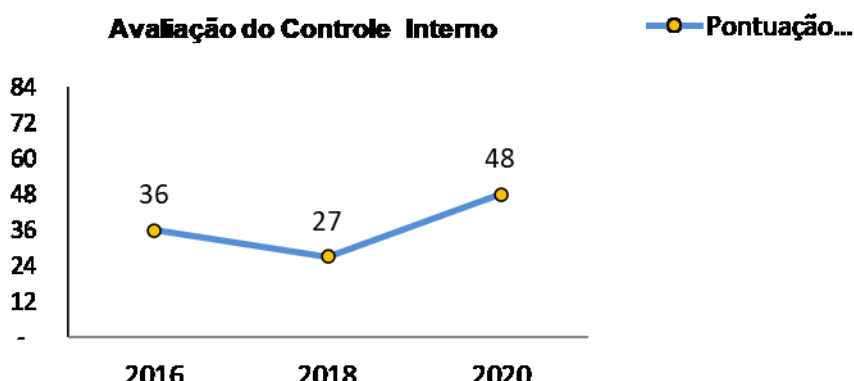


Gráfico 25: Avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha

Fonte: Relatório de Levantamento 6/2016-5 (TC 3.367/2016); Relatório de Levantamento 5/2019-5 (TC 2.311/2019); e Relatório de Levantamento 8/2020 (TC 3.559/2020).

Nesse sentido, cabe dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno.

7.2 Atuação em funções administrativas

A Prestação de Contas Anual, avaliada no proc. TC 2.521/2021-9, apenso a estes autos, refletiu a atuação do gestor responsável, no exercício das funções administrativas na Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no Relatório Técnico 105/2022-8 (peça 47, daqueles autos),

teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa 68/2020.

Após análise, restou consignado naqueles autos, opinamento pela oitiva da chefe do Poder Executivo municipal, no exercício de 2020, Sra. Lucelia Pim Ferreira da Fonseca, com base no art. 126 do RITCEES, conforme segue:

3.6 Ausência de quitação de parcelas do parcelamento firmado com o INSS (contribuições previdenciárias)

Base legal: artigo 201 da CRFB.

3.8.2 Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa

Base legal: Lei federal 6830/1980.

Acrescentou-se naquele RT, também, proposta de recomendação ao chefe do Poder Executivo municipal para que proceda, nos próximos exercícios, ao reconhecimento do ajuste para perdas dos créditos em dívida ativa, na forma da IN TCE 36/2016 (Relatório Técnico RT 105/2022-8, proc. apenso 2.521/2021-9). Contudo, considerando os novos procedimentos estabelecidos pela Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022, para elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do TCEES e, com fundamento em seu art. 9º, caput; a referida proposição segue no presente relatório na forma de ciência.

Conforme dito, no tocante aos atos de gestão são apresentados os resultados das fiscalizações realizadas, bem como o julgamento das contas de gestão.

Sobre as fiscalizações realizadas temos o relatório de levantamento sobre as obras paralisadas (TC n. 707/2020), cujo objetivo foi de conhecer o real universo das obras nessa situação, identificando a quantidade, valores envolvidos, tipos de obras e causas das paralisações, sendo que, sob a responsabilidade do Poder Executivo municipal de São Gabriel da Palha, **não** foram identificadas obras paralisadas.

Quanto a fiscalização sobre transparência, possuiu como objetivo avaliar o grau de transparência ativa (ITM-e) no Poder Executivo e foram verificadas as informações divulgadas relativas às despesas, licitações e contratos, aspectos gerais, receitas, pessoal, transferências, patrimônio, gestão fiscal e direitos do usuário, além de avaliar o grau de transparência passiva (ITP-e) com base em questionário.

Em que pese a superioridade dos índices de transparência ativa nesta municipalidade em relação à média capixaba nos períodos avaliados; o índice de transparência passiva em 2018 apresentou-se abaixo da média capixaba, o que

motivou a equipe técnica a propor **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, desta ocorrência, como forma de alerta, para que o município vise sempre maior grau de transparência na gestão governamental.

A última fiscalização abordada pela área técnica possui seu objeto no controle interno, cujo objetivo foi a implantação e o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno de seus jurisdicionados, como instrumento de melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno da administração pública, conforme estabelecido na Constituição Federal e na resolução TC n. 227/2011, sendo que a pontuação máxima obtida na avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal nos anos de 2016, 2018 e 2020, em que alcançou, respectivamente, **68º, 90º e 65º**, dentre as prefeituras e câmaras municipais fiscalizadas.

No último ponto deste tópico, foi relatado a respeito dos atos de gestão do chefe do Poder Executivo, avaliado no proc. TC 2.521/2021-9, que refletiu a atuação do gestor responsável, no exercício das funções administrativas na Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, restando consignado naqueles autos, a identificação de dois achados, que ensejaram a oitiva da chefe do Poder Executivo municipal, no exercício de 2020, Sra. Lucélia Pim Ferreira da Fonseca. Em sede de conclusiva restaram mantidas as irregularidades descritas nos itens 3.6 e 3.8.2 do RT 105/2022-8, que serão objetos de análise detalhada em tópico específico deste voto.

Assim, quanto ao tópico 6 do relatório técnico, que foi acolhido pelo Ministério Público de Contas, corroboro o entendimento exposto.

2.8. Monitoramento das Decisões do Colegiado (item 8 do relatório técnico)

Nesse tópico a área técnica informa que foram detectados monitoramentos pertinentes ao exercício em análise. No entanto, conforme análise contida no Relatório Técnico 00105/2022-8 do processo apenso TC 2.521/2021, não se verificou a reiteração das irregularidades, motivo pelo qual concluiu-se que foram saneadas.

2.9. Análise da Manifestação do Prefeito

Nesse tópico, a área técnica analisou achados de não conformidades registradas nas subseções 3.3.1, 3.6.1, e 7.2 (a subseção 7.2 contempla os itens 3.6 e 3.8.2 do RT 105/2022-8, proc. TC 2.521/2021-9, apenso), de acordo com o que estabelece o art. 126 do RITCEES.

Assim, passo a analisar separadamente cada achado de irregularidade

2.9.1 Distorção quanto ao saldo do disponível

A equipe técnica verificou que o **saldo do disponível consolidado apurado por este TCEES** é de **R\$ 15.623.352,96**, ao passo que o saldo obtido a partir da soma das Unidades Gestoras atingiu **R\$ 32.982.902,73**. Vejamos a explanação contida no RT 178/2022:

Consta do RT 178/2022:

Tabela 23 - Balanço Financeiro (consolidado)		Valores em reais
Saldo em espécie do exercício anterior		13.471.148,95
Receitas orçamentárias		106.798.886,19
Transferências financeiras recebíveis		0,00
Recebimentos extraorçamentários		17.952.846,50
Despesas orçamentárias		100.361.939,99
Transferências financeiras concedidas		0,00
Pagamentos extraorçamentários		21.437.500,73
Saldo em espécie para o exercício seguinte		15.623.352,96

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - BALI IN

Tabela 24 - Disponibilidades reais

Valores em

Unidades gestoras	Saldo
065C010C001 - Caixa de Assistência dos Servidores Públicos de São Gabriel da Palha	2.405.370,92
065E050C001 - Fundo Municipal de Saúde de São Gabriel da Palha	3.317.554,79
065C050C002 - Fundo Municipal de Assistência Social de São Gabriel da Palha	1.100.597,01
065E050C003 - Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de São Gabriel da Palha	2.893.431,23
065E070C001 - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha	5.832.530,51
065E080C001 - Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São Gabriel da Palha	17.098.156,88
065L020C001 - Câmara Municipal de São Gabriel da Palha	255.250,75
Total (TVDISP por UG)	32.982.902,73

Fonte: Processo TC 02439/2021-6 - PCA/2020 - TVDISP

(...)

Conforme observado nas tabelas anteriores deste tópico (23 e 24), o saldo do disponível consolidado apurado por este TCEES é de R\$ 15.623.352,96, ao passo que o saldo obtido a partir da soma das Unidades Gestoras atingiu R\$ 32.982.902,73.

Assim, considerando-se o art. 103 da Lei 4320/64 e a Norma NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL do Conselho Federal de Contabilidade (representação fidedigna) sugere-se a oitiva do gestor para que apresente suas justificativas sobre esse fato.

A gestora devidamente citada, apresentou as seguintes justificativas:

Alega a área técnica que observado nas tabelas dos tópicos 23 e 24, o saldo do disponível consolidado apurado por este TCEES é de R\$ 15.623.352,96, ao passo que o saldo obtido a partir da soma das Unidades Gestoras atingiu R\$ 32.982.902,73.

Por este motivo, sugeriram a oitiva do gestor para que apresente suas justificativas sobre esse fato.

Pois bem, ocorre que os dados analisados podem ser melhor esclarecidos pelos documentos que seguem anexo, onde é possível evidenciar que o real saldo disponível consolidado.

Assim sendo, requer seja considerado justificado e afastado o apontamento para fins de reprovação das contas da notificada.

A equipe técnica, através da Manifestação Técnica 03457/2022, analisou as justificativas apresentadas e observou que a defesa não juntou aos autos documentos pertinentes e nem justificou a diferença, entendendo pela manutenção da irregularidade. Posição esta corroborada pela ITC 01084/2022.

De fato, ao se analisar a documentação acostada, não se vislumbra provas documentais que possam sanear a divergência, configurando a infringência ao art.103 da Lei 4.320/1964 c/c NBC TSP Estrutura Conceitual do Conselho Federal de Contabilidade (representação fidedigna), razão pela qual a irregularidade permanece.

Pelo exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, entendo por **manter** a irregularidade.

2.9.2 Ausência de Equilíbrio Financeiro do Regime Previdenciário em Capitalização Decorrente de Insuficiência do Aporte Financeiro Transferido pelo Tesouro Municipal

Conforme análise realizada pelo NPPREV, por meio do **Relatório Técnico 00097/2022**, constatou-se a ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, em razão de diferença entre receitas arrecadadas e despesas executadas pelo RPPS, evidenciando a existência de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro municipal.

A equipe técnica ao fazer a apuração do equilíbrio financeiro desconsiderou a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, por entender que ela se destina à cobertura do déficit atuarial do regime previdenciário. Também foram desconsiderados, para a apuração do equilíbrio financeiro do RPPS, os aportes atuariais parcelados, pois entende o corpo técnico que são legalmente vinculadas à amortização do déficit atuarial.

O déficit financeiro nas operações do RPPS, foi apurado no montante de R\$ 1.127.007,07, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 6) Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário		Em R\$ 1,00
Análise financeira do RPPS		
(+) Receitas Orçamentárias Arrecadadas		13.210.485,10
(+) Transferências Financeiras Recebidas		5.416.172,08
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras		-1.622.314,99
(+) VPD Financeiras		909.805,87
(-) Receita de aportes atuariais – acordos de parcelamento 172/2019 e 108/2020		-1.944.723,94
(-) Despesas Empenhadas		-13.083.696,36
(-) Transferências Financeiras Concedidas		-252.277,39
(-) Resultado da Movimentação Extra Orçamentária		-3.977.735,98
(=) Insuficiência Financeira		-1.127.007,07

Fonte: Demonstrativo BALEXO, BALFIN, DEMREC e RELPAR/RPPS – PCA/2020

A responsável apresentou as justificativas, abaixo transcritas:

“A situação econômico-financeira do instituto de previdência de São Gabriel da Palha -ES é grave e isto não é novidade, inclusive em relação ao histórico acompanhando pela área técnica do tribunal.

No decurso da gestão 2017/2020 foram diversas as reuniões entre a gestora e a equipe técnica do tribunal no sentido de encontrar alguma solução viável e aprofundar o conhecimento sobre o tema que na maioria das vezes restava sem um prognóstico positivo de curto espaço de tempo.

O fato é que a descapitalização do fundo previdenciário é resultado de uma política de omissão de vários anos, assim como será possível observar uma melhora nos próximos anos resultantes dos atos feitos pela notificada. São Gabriel da Palha foi o primeiro Município a adequar a sua legislação previdenciária integralmente a Emenda Constitucional nº 104/2019, sendo a emenda promulgada em novembro de 2019 e a Lei Complementar 67/2020 aprovada já em janeiro de 2020.

Aprovou a Lei nº 2.857/2019 que reestruturou o Instituto de Previdência para possibilitar a revisão dos benefícios previdenciários de aposentadoria por invalidez e posteriormente regulamentou o procedimento pelo Decreto Municipal nº 1.289/2020. Aumentou a alíquota de contribuição dos servidores para 14% (catorze) através da Lei Municipal nº 2.873/2020, aumentando o repasse para o Instituto de Previdência.

Ainda em 2018 foi aprovada a Lei Complementar nº 59/2018 que extinguiu o benefício por invalidez permanente que premiava o servidor que se aposentasse por invalidez com a quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do extinto art. 95 da lei Complementar nº 44/2015.

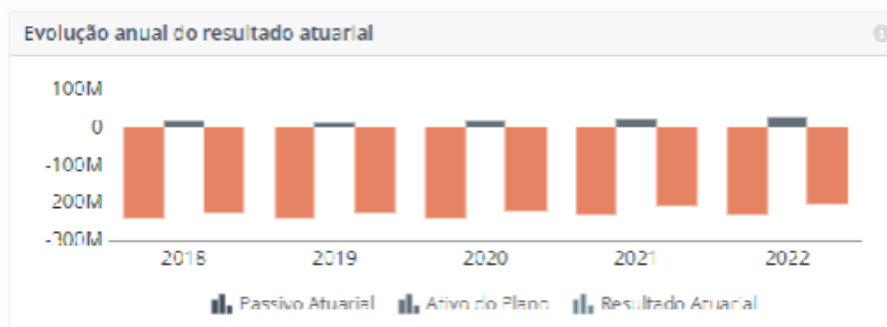
(...)

Ao analisar o painel de controle é possível observar que houve uma evolução no índice de cobertura do fundo, vejamos:



Resultado da política aplicada no final de 2019 e início de 2020, mesmo em ano de eleição e início da pandemia do CORONAVIRUS.

Observe que em 2020, ano da implementação da maioria das mudanças, houve uma melhora no resultado atuarial, vejamos:



Assim sendo, é fato que houve descapitalização do instituto, mas é necessário fazer uma avaliação dentro de um processo, pois o déficit financeiro do Instituto começou em 2016 e só em 2020 começou a reduzir ante as medidas tomadas pela notificada.

Observe que no item 3.1.3 que no referido ano houve um aumento no aporte financeira para a cobertura do déficit atuarial e que no item 3.1.4, mesmo com o déficit financeiro houve um aumento das reservas. Além disto, consta no item 3.1.5 que houve a ocorrência de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, em consonância com a declaração de repasse integral e valores ao regime previdenciários (DELREPI).

Porém, o Município estava em situação financeira muito delicada e não tinha orçamento para custear o déficit financeiro no montante imprevisto.

(...)

Primeiro que era o primeiro e mais grave ano acometido pela COVID, naquele momento nenhum gestor sabia qual será o destino das contas públicas.

A paralisação de quase todas a atividade econômica do país poderia resultar em situação quase que cataclísmicas, inclusive com projeções feitas pelo próprio Tribunal de Contas do Estado e Técnicos do Governo do Estado do Espírito Santo que sugeriram o corte imediato de custos.

Então o exercício de 2020 foi um exercício de desafios importante que em relação a previdência municipal tiveram muito mais resultados positivos do que negativos, especialmente ao que tange as reformas aplicadas.

Por todo exposto, deve ser afastado este indicativo de irregularidade, e, se assim não entender, sugerir que sejam aprovadas as contas com ressalvas ante a situação contextual dos fatos.

Após a apreciação das justificativas, a Área Técnica deste Tribunal, através da **Manifestação Técnica 4064/2022-1**, sugeriu a **manutenção da irregularidade**, por

entender que gestora municipal não empreendeu repasses financeiros do ente municipal, referente aos complementos das folhas de benefícios de aposentadorias e pensões do SGP- PREV, não conseguindo apresentar esclarecimentos satisfatórios quanto a esta ausência de repasses sob a responsabilidade municipal.

Explica a equipe técnica que o equilíbrio financeiro requer equivalência entre as receitas e despesas de curto prazo. Quando ocorre insuficiência de recursos financeiros para o pagamento dos benefícios previdenciários, há um efeito prejudicial ao RPPS e às finanças municipais, consubstanciando afronta o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal, devendo o Ente Municipal ser o responsável por preservar este equilíbrio, efetuando sua cobertura, conforme estabelece o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pondera, ainda, que a gestão municipal responsável deve garantir o repasse de aporte para a cobertura de insuficiência financeira por parte do ente federativo, além de outras medidas, como avaliar a viabilidade para a readequação das alíquotas normais de custeio, para garantir o custo normal com o pagamento da folha de inativos e pensionistas, o que não ocorreu no caso em tela, ocasionando o desequilíbrio financeiro nas operações do RPPS de São Gabriel da Palha, referente ao exercício de 2020.

Não foi outro o entendimento do Ministério Público de Contas, que acompanhando a área técnica opinou pela manutenção da irregularidade.

Pois bem.

Nota-se que a irregularidade em tela, aponta ausência de equilíbrio financeiro, tendo como origem uma **insuficiência** em 2020 de **R\$ 1.127.007,07**, que foi calculada pela equipe técnica desconsiderando a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, por entender que ela se destina à cobertura do déficit atuarial do regime previdenciário. Foram excluídos também da apuração do equilíbrio financeiro do RPPS, os aportes atuariais parcelados, uma vez que se encontram legalmente vinculadas à amortização do déficit atuarial.

Entretanto, o Colegiado desta Corte de Contas manifestou entendimento de que os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, apresentados nas Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as “receitas auferidas” e as “obrigações” do regime próprio no exercício, sem apresentar limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar.

Por outro lado, este Relator entende que os recursos provenientes de rendimento de aplicações quando utilizados para capitalização do fundo, pode garantir o equilíbrio atuarial do instituto, sendo a melhor prática a ser exercida. Portanto, não deveriam ser utilizados para complementos das folhas de benefícios de aposentadorias e pensões do SGP- PREV.

Não obstante, a questão continuou a ser debatida nesta Corte, ensejando a determinação de **instauração de Incidente de Prejulgado**, no Processo 5568/2021, objetivando definir a questão e consolidar a posição desta Corte. O referido incidente, tem por objetivo conferir interpretação harmônica entre:

- (a) **o conceito de preservação do equilíbrio atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal**, no art. 9º, § 1º, da Emenda Constitucional 103/201926, no art. 1º da Lei Federal 9.717/1998 **e nos demais normativos e notas técnicas aplicáveis à matéria.**
- (b) o entendimento conferido pelo Plenário do TCE-ES, por meio do item 1.2 do Acórdão 943/202128, o qual, afastando as irregularidades constatadas pelo corpo técnico desta Corte de Contas, **considerou regular a utilização, para cobertura do déficit financeiro do RPPS, de receitas decorrentes de aplicações financeiras de recursos vinculados ao plano de amortização do déficit atuarial**, contribuindo, desse modo, para a ampliação do déficit atuarial.

Destaco que o mencionado Incidente de Prejulgado, até o momento de proferimento deste voto, ainda não foi autuado e está pendente de julgamento, não havendo, desta forma, a imposição de sobrestar o presente processo. Ademais, em que pese haver divergência sobre a possibilidade de uso ou não dos rendimentos de fundos

em capitalização, observe-se que no caso em questão ocorreram outras irregularidades que não restaram esclarecidas e, conseqüentemente, ensejam a recomendação de rejeição das contas.

Desta forma, respeitando o Princípio da Eficiência, da Duração Razoável do Processo e da Celeridade Processual, entendo não ser necessário o sobrestamento do presente processo, haja vista que a questão pendente de apreciação em sede de prejudgado, independente de qual seja a decisão adotada por esta Corte, não irá modificar o resultado do parecer prévio no presente caso.

Nesse sentido, **entendo que restou configurado o desequilíbrio financeiro no RPPS, conforme apurado pela equipe técnica deste Tribunal.**

Friso, ainda, que o RPPS em questão se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, pendente de constituição mínima de ativos para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos, não sendo adequado, neste contexto, a utilização de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para a cobertura do custo normal do regime.

Diante do exposto, **acompanhando** o entendimento técnico e ministerial, entendo por **manter a irregularidade.**

2.9.3 Ausência de quitação de parcelas do parcelamento firmado com o INSS - contribuições previdenciárias

A equipe técnica ao analisar a prestação de contas de ordenador (proc. TC 2.521/2021, apenso), elaborou o **Relatório Técnico RT 105/2022-8**, onde aponta que, com base nos valores demonstrados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, na Demonstração das Variações Patrimoniais, no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Balanço Patrimonial do exercício em análise, avaliou o comportamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários, *tendo constatado que o parcelamento com o INSS não foi objeto de amortização no exercício*, conforme movimentação descrita na tabela abaixo:

Tabela 17) Movimentação de Débitos Previdenciários						Em R\$ 1,00
Código	Descrição	Descrição	Saldo	Baixas	Reconhecimento	Saldo
Contábil	Contábil	Dívida	Anterior	no Exercício	de Dívidas no Exercício	Final
211410600	FGTS	CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS - DÉBITO PARCELADO	6.312.742,10	5.842.331,66	2.921.165,83	3.391.576,27
221410100	INSS A PAGAR	CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS - DÉBITO PARCELADO	12.713.708,50	0,00	4.992.477,95	17.706.186,45
Total			19.026.450,60	5.842.331,66	7.913.643,78	21.097.762,72

Fonte: Processo TC 02521/2021-9 - Prestação de Contas Anual/2020 - DEMDIFD

Devidamente citada, a responsável apresentou as justificativas seguintes:

Diante do Relatório Técnico nº 00105/2022-8, em relação ao item 3.6, informamos que o Município não possui parcelamentos ativos com o INSS ou FGTS e que as contas contábeis 211410600 e 221410100 – Contribuições Previdenciárias.

O débito Parcelado citado no relatório é utilizado para o registro patrimonial e controle dos parcelamentos junto ao RPPS.

Esclarecemos que este procedimento foi adotado desde o exercício de 2018 e que até então não houve questionamentos acerca da integridade e natureza dessas contas contábeis por parte dos controles internos ou externos.

Ainda cabe salientar as constantes alterações do PCASP, que acaba por dificultar a classificação patrimonial, ou seja, uma conta contábil específica utilizada em um determinado exercício para evidenciar um ato praticado sofre alterações para o exercício seguinte, porém mantendo a mesma natureza e finalidade, sendo possível o remanejando dos saldos por "De-para" se assim for necessário, no entanto, o histórico desse registro fica prejudicado, dificultando seu rastro e sua consistência e ainda gerando conflitos e dúvidas nas possíveis auditorias a serem realizadas.

Com o exposto fica evidente que não houve dolo ou culpa por parte do gestor, visto que a matéria trazida é estreitamente técnica contábil, não tendo o gestor capacidade e nem competência para intervir na classificação contábil patrimonial, cabendo a si somente demandar estrutura suficiente e adequada para a correta prestação do serviço e evidenciação dos atos praticados.

Assim sendo, requer seja considerado justificado e afastado o apontamento para fins de reprovação das contas da notificada.

A equipe técnica, ao analisar as justificativas apresentadas, conclui que não foi esclarecido o cerne da questão, que seria a ausência de quitação das parcelas do parcelamento. A gestora limitou a dizer que foi adotado a classificação contábil errada e que, na verdade, o parcelamento seria do Regime Próprio. Deste modo, **sugere a manutenção da irregularidade**, ante a ausência de justificativas para a não quitação de parcelas previdenciárias.

Verifica-se da análise dos documentos que compõe a prestação de contas que, de

fato, não há registro de baixa no exercício em relação ao parcelamento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS.

A gestora acostou alguns documentos em suas justificativas, conforme se observa do evento 82 ao evento - Peça Complementar 54099/2022-8, que apresenta o documento “Razão do Plano de Contas” do período de 01/01/2018 a 31/12/2022, referente a conta 211410600000 – CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – DÉBITO PARCELADO, onde consta movimentação de baixa durante o exercício de 2020. Consta também no evento 85, a peça complementar 54102/2022-6, com o documento “Razão do Plano de Contas” do período de 01/01/2018 a 31/12/2022, referente a conta 221410100000 - CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – DÉBITO PARCELADO, que há tão somente uma movimentação de crédito durante o exercício de 2020.

Nos referidos documentos, não há qualquer nota explicativa ou outro esclarecimento que que comprove correção nos registros contábeis em relação a suposta classificação contábil equivocada, sustentada em defesa. Tão pouco restou comprovado nos aludidos documentos, que o parcelamento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS, tenha sido cumprido ao longo do exercício de 2020.

Desta forma, **acompanhando** o entendimento técnico e ministerial, entendo por **manter a irregularidade**.

2.9.4 Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa

Constatou a equipe técnica, conforme análise realizada por meio do RT 105/2022-8 (proc. TC 2.521/2021-9, apenso), que a dívida ativa do município não está sendo objeto de cobrança administrativa e/ou judicial, na forma da Lei federal 6830/1980.

A gestora trouxe as seguintes justificativas:

Apesar do elevado valor de dívida não cobrada constante no relatório é importante ressaltar que o Município sempre propõe a cobrança de sua dívida dentro do prazo legal e prescricional de 5 (cinco) anos.

E para isso ele usa dos mais diversos meios, seja notificação extrajudicial, protesto de títulos com fundamento na lei Municipal nº 2.339/2013 ou através do ingresso de ação de execução fiscal.

É possível que parte do débito informado, especialmente os de menor valor, estejam em cobrança administrativa e protesto e tais informações não esteja inserida corretamente no sistema e que não haja campo para confirmar.

Assim como é possível que o débito esteja inscrito em dívida ativa aguardando o pagamento voluntário do contribuinte.

Para maior elucidação, segue anexo relação das execuções fiscais propostas no sistema do PJE do TJES, bem como a relação nominal da dívida a fim de demonstrar que ela ainda é exigível pelo Município.

Mas de todo modo o baixo percentual de cobrança não pode ser considerada hipótese suficiente para a reprovação das contas da gestora.

Assim sendo, requer seja considerado justificado e afastado o apontamento para fins de reprovação das contas da notificada.

O corpo técnico entendeu que, embora tenha a gestora alegado que o Município sempre propõe a cobrança de sua dívida dentro do prazo legal e prescricional de 5 (cinco) anos utilizando dos mais diversos meios, tais alegações não foram comprovadas pelos documentos encaminhados.

Depreende-se da documentação dos autos, que referente ao ajuizamento execuções fiscais, a Peça Complementar 54097/2022-9, apresenta uma relação de execuções fiscais ajuizadas entre 2018 e 2022. Concernente a cobrança administrativa da Dívida Ativa, foi acostada a peça Complementar 54098/2022, titulada “RELAÇÃO DOS TÍTULOS PROTESTADOS”, entretanto, **o referido documento está em branco.**

Considerando os documentos apresentados, entendo que assiste razão a equipe técnica, uma vez que os mencionados documentos não se mostram suficientes a comprovar que a cobrança da dívida ativa do município correu de modo adequado a garantir a arrecadação dos tributos.

Entretanto, considerando que o ano de 2020 foi um período atípico, em razão da pandemia da Covid-19, onde por meses foram adiados ou mesmo interrompidos alguns serviços, não se mostra razoável esperar que o desempenho da cobrança da

dívida ativa ocorresse da mesma forma que em um período normal, diante das situações extremas que foram enfrentadas.

Por esta razão, **acompanhando parcialmente** o entendimento técnico e ministerial, entendo por **manter a irregularidade, mas tão somente no campo da ressalva, sem condão de macular as contas.**

2.10. Conclusão e Proposta de Encaminhamento (item 10 do relatório técnico)

Nesse tópico a área técnica finaliza a análise concluindo pela rejeição das contas e propondo a expedição de recomendações e alerta ao atual chefe do Poder Executivo, nestes termos:

10 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A prestação de contas anual, ora analisada, refletiu a atuação do prefeito municipal responsável pelo governo no exercício de 2020, chefe do Poder Executivo, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 178/2022-7** e reproduzida nesta instrução, teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

A análise abordou especialmente a execução orçamentária e financeira, contemplando a gestão fiscal e limites constitucionais e legais; as demonstrações contábeis consolidadas; bem como, as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública.

Dos achados submetidos à oitiva, devidamente analisados e apresentados na **seção 9** desta instrução, restaram mantidas as seguintes irregularidades:

9.1 Distorção quanto ao saldo do disponível (subseção 3.3.1.1 do RT 178/2022-7).

Critério: art.103 da Lei 4.320/1964 c/c NBC TSP Estrutura Conceitual do Conselho Federal de Contabilidade (representação fidedigna).

Mantida a irregularidade tendo em vista que não foram apresentados documentos pertinentes e/ou esclarecimentos suficientes para sanar a distorção identificada.

9.2 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência do aporte financeiro repassado pelo ente instituidor (subseção 3.6.1 do RT 178/2022-7, acerca do item 3.1.2.1 do RT 97/2022-7).

Critério: art. 40, *caput*, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da LC 101/2000; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998; e, art. 1º, § 2º, e 78 da Portaria MF 464/2018.

Mantida a irregularidade tendo em vista que os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para sanar a ocorrência caracterizada pela ausência de repasses financeiros referentes aos complementos das folhas de benefícios de aposentadorias e pensões do SGP-PREV.

9.3 Ausência de quitação de parcelas do parcelamento firmado - contribuições previdenciárias (subseção 7.2 do RT 178/2022-7, acerca dos apontamentos feitos no item 3.6 do RT 105/2022-8 (proc. TC 2.521/2021-9, apenso).

Critério: art. 40 da Constituição da República.

Mantida a irregularidade caracterizada pela ausência de justificativas para a não quitação de parcelas previdenciárias oriundas de parcelamento, que segundo Manifestação da prefeita, refere-se ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS.

9.4 Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa (subseção 7.2 do RT 178/2022-7, acerca dos apontamentos feitos no item 3.8.2 do RT 105/2022-8 (proc. TC 2.521/2021-9, apenso).

Critério: Lei 6.830/1980.

Mantida a irregularidade tendo em vista que os esclarecimentos e documentos apresentados foram insuficientes para sanar a ocorrência registrada.

Diante do exposto, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual da Sra. LUCELIA PIM FERREIRA DA FONSECA, prefeita do município de São Gabriel da Palha no exercício de 2020, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES, tendo em vista a manutenção das irregularidades analisadas nas subseções **9.1, 9.2, 9.3, e 9.4**, desta ITC.

O corpo técnico acrescentou, ainda, proposta no sentido de **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas inicialmente no RT **178/2022-7**, as quais deixo de transcrever, uma vez que serão apresentadas no dispositivo deste voto.

Ante todo o exposto, **acompanhando parcialmente** o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a minuta que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC- 10/2023-4

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 76^[1], “*caput*”, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha**, sob a responsabilidade do Sr.^a **LUCELIA PIM FERREIRA DA FONSECA**, relativas ao **exercício de 2020**, na forma do art. 132, III, do Regimento Interno deste Tribunal, tendo em vista a manutenção das irregularidades abaixo:

1.1.2 Ausência de quitação de parcelas do parcelamento firmado com o INSS (contribuições previdenciárias);

1.1.3 Distorção quanto ao saldo do disponível;

1.1.4 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência do aporte financeiro repassado pelo ente instituidor.

1.2 Manter a irregularidade infra descrita, sem condão de macular as contas:

1.2.1 Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa.

^[1] Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

1.3 DAR CIÊNCIA, como forma de alerta, conforme previsto no art. 9º, inc. II da resolução TC n. 361/2022¹², ao atual chefe do Poder Executivo para:

1.3.1 a necessidade de o município encaminhar, nos próximos exercícios financeiros, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas, em atenção à IN TCEES 68/2020;

1.3.2 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE), informando todos os itens constantes da respectiva tabela, incluindo os contribuintes beneficiados, do item 3.2.5 do Anexo III da Instrução Normativa nº 68/2020 desta Corte de Contas;

1.3.3 a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de Imunidades Tributárias (DEIMU), informando todos os itens constantes da respectiva tabela, incluindo os contribuintes beneficiados, nos termos da Constituição da República;

1.3.4 a necessidade do município elaborar e apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais e que o mesmo seja preenchido conforme o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF de forma obrigatória, assim como todos os benefícios fiscais instituídos na legislação municipal, indicando o exercício em que se iniciará e os dois subsequentes, além das respectivas medidas de compensação e com a devida publicação do respectivo demonstrativo nos canais oficiais onde a LDO é divulgada;

1.3.5 a necessidade do município encaminhar, junto ao projeto de Lei Orçamentária Anual, o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e

¹² Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

...

II - a materialização de irregularidade ou ilegalidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para a prevenir, seja suficiente alertar o destinatário;

benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia nos termos do art. 165, §6º da Constituição da República;

- 1.3.6** a necessidade do município providenciar efetuar a correta classificação e retificação contábil dos saldos derivados de operações intraorçamentárias, pertinentes a contas de ativo, passivo e patrimônio líquido, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público;
- 1.3.7** a importância de envidar os esforços necessários para garantir sempre o maior grau de transparência na gestão governamental;
- 1.3.8** a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno;
- 1.3.9** a necessidade do município proceder ao reconhecimento do ajuste para perdas dos créditos em dívida ativa, na forma da IN TCE 36/2016 (Item 3.9 do RT 105/2022, proc. TC 2.521/2021, apenso).

1.4 Dar ciência aos interessados;

1.5 Após os tramites regimentais, **arquivar** os autos

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/02/2023 - 3ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões