



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: CF555-99F91-4F4BD



Parecer Prévio 00021/2025-9 - 2ª Câmara

Processo: 04268/2024-5

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2023

UG: PMC - Prefeitura Municipal de Castelo

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: JOAO PAULO SILVA NALI

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

**PREFEITURA DE
CASTELO**



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

Composição

Conselheiros

Domingos Augusto Taufner - Presidente

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Vice-presidente

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Corregedor

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Diretor da Escola de Contas Públicas

Rodrigo Coelho do Carmo – Conselheiro

Davi Diniz de Carvalho – Conselheiro

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas

Marco Antônio da Silva

Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

Luciano Vieira - Procurador Geral

Luis Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Auditores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos

Andre Lucio Rodrigues de Brito

Beatriz Augusta Simmer Araujo

Guilherme Luna da Silva Brumatti

Jaderval Freire Junior

Jose Carlos Viana Gonçalves

Julia Sasso Alighieri
Lenita Loss
Margareth Cardoso Rocha Malheiros
Mayte Cardoso Aguiar
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo de Rezende
Walternei Vieira de Andrade

SUMÁRIO

1.	RELATÓRIO.....	10
2.	ANÁLISE CONTEXTUAL.....	17
2.1	CONTEXTO PROCESSUAL	17
2.2.	CONTEXTO DOS FATOS.....	18
2.2.1	CONJUNTURA ECONOMICA E FISCAL.....	18
2.1.1.1	CONJUNTURA ECONÔMICA MUNDIAL, NACIONAL E ESTADUAL	19
2.2.1.2	ECONOMIA MUNICIPAL.....	20
2.2.1.3	FINANÇAS PÚBLICAS.....	22
2.2.1.4	PREVIDÊNCIA.....	24
2.2.2	CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....	25
2.2.2.1	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	25
2.2.2.2	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA.....	26
2.2.2.3	GESTÃO FINANCEIRA	32
2.2.2.4	GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS.....	33
2.2.2.5	RENÚNCIA DE RECEITAS	37
2.2.2.6	CONDUÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA.....	38
2.2.2.7	CONTROLE INTERNO	39
2.2.2.8	RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL.....	40
2.2.3	DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO.....	41

2.2.4 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	42
2.2.4.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO	42
2.2.4.1.1 DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO AGENTE DE GOVERNANÇA ESTADUAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	42
2.2.4.1.2 DAS AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM PROL DA MELHORIA DA OFERTA DA EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO E DE QUALIDADE.....	44
2.2.4.1.3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO TERRITÓRIO	49
2.2.4.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE	55
2.2.4.3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	57
2.2.4.4 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE.....	60
2.2.4.4.1 AUDITORIA OPERACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA	60
2.2.5 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO	62
3. FUNDAMENTAÇÃO.....	62
4. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL.....	63
5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO	66
5.1.2. SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE CASTELO	73
5.2 SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO – NBC TSP Nº 34/2021/DECRETO Nº 10.540/2020	79
5.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS	82
6. CONCLUSÃO.....	87
3. Data da Sessão: 21/02/2025 - 5ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.	88
4. Especificação do quórum:.....	88

FINANÇAS PÚBLICAS – LEI FEDERAL Nº 4.320/1964 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 101/2000 - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PREFEITO – PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO – EXERCÍCIO DE 2023 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

- A Prestação de Contas Anual é um dever estabelecido na Constituição que obriga tanto o Presidente da República quanto os administradores de órgãos e entidades do setor público (arts. 70 e 71 da Constituição Federal). Ao Presidente cabe prestar as contas consolidadas de todo o governo. Aos demais administradores, cabe prestar contas dos resultados alcançados na gestão dos recursos confiados à sua responsabilidade em face dos objetivos de interesse coletivo estabelecidos pelo poder público (accountability).
- A prestação de contas anual das organizações do setor público deve proporcionar uma visão estratégica e de orientação para o futuro quanto à sua capacidade de gerar valor público em curto, médio e longo prazos, bem como do uso que fazem dos recursos públicos e seus impactos na sociedade. Se constitui assim em um dos principais instrumentos democráticos de comunicação entre governo, cidadãos e seus representantes.
- A emissão do parecer prévio poderá ser pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

PREFÁCIO

A prestação de contas anual (PCA) é um aspecto crucial da gestão pública, destacando-se por sua importância na promoção da transparência e responsabilidade perante os cidadãos. Esse processo não apenas fornece um relatório detalhado sobre como os recursos públicos foram arrecadados e utilizados ao longo do ano, mas também representa um mecanismo fundamental de accountability, no qual os gestores públicos são responsabilizados pelos seus atos perante os órgãos de controle e a Sociedade como um todo.

Por exigência do artigo 71 da Constituição Estadual¹ e do artigo 76, §2º Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal), o chefe do Poder Executivo municipal é o responsável por prestar as contas anualmente ao TCEES.

As demonstrações contábeis e demais documentos que integram a PCA, consolidando as contas das unidades gestoras, objeto de análise pelo controle externo, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito, pelo Poder Legislativo municipal.

Além de garantir a transparência na administração pública, a prestação de contas anual permite que os cidadãos exerçam um controle efetivo sobre as ações do governo, contribuindo para a identificação de possíveis irregularidades e o aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Através desse processo, todos os interessados têm a oportunidade de avaliar o desempenho do prefeito e sua equipe, influenciando diretamente o debate político e suas decisões futuras.

Por meio da prestação de contas anual, também é possível promover uma cultura de planejamento e transparência orçamentária, facilitando a identificação de áreas

¹Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: I – (...); II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos; (...)

prioritárias para investimento e permitindo ajustes que visem otimizar a utilização dos recursos disponíveis.

De acordo com o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado, é função do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), apreciar as contas do chefe do Poder Executivo, objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela respectiva Câmara Municipal, em obediência ao disposto no art. 29 da constituição estadual.

Dentro desse universo cabe ao Conselheiro examinar e avaliar as informações apresentadas nas prestações de contas, garantindo a conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Isso envolve a análise criteriosa de documentos contábeis, financeiros e orçamentários, bem como a verificação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos nos instrumentos de planejamento aprovados.

A função do conselheiro no exercício do controle é garantir a legalidade, a eficiência, a eficácia e a economicidade na gestão dos recursos públicos. Isso envolve a análise criteriosa das informações contábeis, financeiras e orçamentárias apresentadas nas prestações de contas, bem como a verificação do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Os conselheiros têm o compromisso de fiscalizar a execução das políticas públicas, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma adequada e transparente, de acordo com os objetivos e metas estabelecidos. Eles devem identificar eventuais irregularidades, falhas ou desvios, reportando-as de maneira imparcial e objetiva.

Além disso, os conselheiros exercem um papel educativo e orientador, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e para a disseminação de boas práticas administrativas. Eles também têm o dever de prestar contas à sociedade sobre o trabalho realizado, promovendo a transparência e a prestação de contas adequada dos recursos públicos. Em suma, a função do conselheiro no exercício do controle é fundamental para garantir a integridade e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Na análise das contas a manifestação final do Controle externo se dá por meio do voto, que é um instrumento onde se apresenta posição expressa, em relação conduta do gestor na utilização dos recursos públicos.

O voto, reflete a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

Ante o exposto, resta evidente que a prestação de contas não se limita a um mero exercício burocrático, mas representa um instrumento essencial para fortalecer a democracia, garantir a eficiência na gestão pública e assegurar que os interesses da Sociedade sejam atendidos de forma responsável e transparente, e que o papel dos Tribunais de contas e seus agentes vai além da análise da conformidade no exercício do Controle.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) examinou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo municipal de Castelo, Senhor JOAO PAULO SILVA NALI, referente ao exercício de 2023, conforme previsto na Constituição do Estado. O Relatório Técnico 00317/2024-2, elaborado em conjunto com várias unidades técnicas do tribunal, analisou a atuação do chefe do Executivo municipal no planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, assim como o cumprimento das metas fiscais e disposições legais. A metodologia incluiu a análise de demonstrativos e documentos contábeis, financeiros e orçamentários, seguindo normativas e critérios definidos pelo tribunal.

O município de Castelo apresentou um déficit no valor de R\$ 15.386.150,03 em sua execução orçamentária no exercício de 2023, montante este que foi absorvido pelo

superávit financeiro apurado no exercício anterior. O município apresentou saldo em espécie de R\$ 53.885.259,56 para o exercício seguinte e os restos a pagar ficaram em R\$ 2.231.597,15, de acordo com o demonstrativo dos restos a pagar. Além disso, cumpriu os limites constitucionais de aplicação de recursos em áreas como educação e saúde, conforme estabelecido na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação à despesa com pessoal do Município, observa-se o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo em análise e o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal consolidado em análise. Ainda, no que tange a despesa total com pessoal, 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.

Ademais, verificou-se que o Poder Executivo tinha liquidez suficiente para arcar com seus compromissos financeiros até o final do período.

Por fim, o relatório técnico aborda ainda outras informações relevantes sobre a conjuntura econômica e fiscal do município, a condução da política previdenciária, controle interno, riscos à sustentabilidade fiscal, entre outros aspectos.

Diante da análise, propõe a área técnica desta Corte de Contas através da instrução Técnica Conclusiva 05687/2024-5, a emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Castelo, **Sr. JOAO PAULO SILVA NALI**, no exercício de 2023, na forma do art. 80, I, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, I, do RITCEES.

Ressalta-se a existência de proposições no sentido de **dar ciência, acompanhando entendimento técnico**, ao atual chefe do Poder Executivo, quanto às ocorrências registradas na instrução técnica conclusiva sem prejuízo da análise das contas.

Após apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo(a) chefe do Poder Executivo, o TCEES encaminhará o referido parecer ao Poder Legislativo

municipal que tem a competência constitucional para o seu julgamento. Na sequência, com base nas conclusões geradas no âmbito da referida apreciação, o Tribunal passará a monitorar o cumprimento das deliberações do colegiado, bem como os resultados delas advindos.

No exercício das prerrogativas cabíveis e no intuito de ofertar à Câmara Municipal elementos técnicos para que desempenhe sua competência constitucional de julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo municipal, em obediência ao disposto no art. 29 da Constituição do Estado, trago à elevada apreciação da Egrégia do Plenário deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), na forma prevista no Regimento Interno desta Corte e em observância ao prazo fixado constitucionalmente no artigo 71, inciso II, da Constituição do Estado, o relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo municipal de Castelo, Excelentíssimo Senhor Joao Paulo Silva Nali.

O RELATOR, EXMO. SR CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

1. RELATÓRIO

Os autos tratam de Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Castelo, sob a responsabilidade do Senhor Joao Paulo Silva Nali, referente ao exercício de 2023, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III 5, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e o art. 1º, inciso III6, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

Nos presentes autos contas o Relatório Técnico 00299/2024-8 (**peça 112**), que referente à condução da política previdenciária no exercício de 2023, que conclui opinando pela aprovação da prestação de contas do Sr. **João Paulo Silva Nali**, no exercício de 2023, na forma do art. 80, inc. I, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Seguindo o regimento o Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS), após detida análise, por meio de Relatório Técnico 00317/2024-2 (peça 114), pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas e pela expedição de ciências ao gestor.

No mesmo sentido Instrução Técnica Conclusiva 005687/2024-5 (peça. 115), que sugeriu a emissão de **PARECER PRÉVIO**, por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a **APROVAÇÃO** da PCA do Excelentíssimo Senhor Joao Paulo Silva Nali Brasil, Prefeito de Castelo, no exercício de 2023, nos termos do art. 80, inciso I, da Lei Complementar 621/2012, c/c art. 132, inciso I, do RITCEES.

10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

10.1 Parecer prévio pela aprovação das contas anuais

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso I, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso I, do RITCEES, propõe-se ao Tribunal de Contas emitir **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Castelo, Sr. JOAO PAULO SILVA NALI, nos seguintes moldes:

Parecer Prévio sobre as contas do prefeito municipal de Castelo

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Castelo, Sr. JOAO PAULO SILVA NALI, estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal de Castelo.

Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município, conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas

Com base nas análises de conformidade e conciliações entre os demonstrativos contábeis e os demais relatórios apresentados, não foram observados indicativos de que as demonstrações contábeis consolidadas do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2023.

Fundamentação do Parecer Prévio

Fundamentos para a opinião sobre a execução orçamentária e financeira

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sob a ótica da execução dos orçamentos do Município consta na seção 3, especialmente na subseção 3.8 do Relatório Técnico, na qual se conclui que os achados evidenciados ao longo da análise estão de acordo, em todos os aspectos relevantes, com as normas legais aplicáveis.

Por outro lado, há registro de propostas de ciências na forma de alerta, descritas na subseção 10.2 do Relatório Técnico.

Fundamentos para a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sob a ótica das demonstrações contábeis consolidadas consta na seção 4, especialmente na subseção 4.3 do Relatório Técnico, em que se conclui que não foram observados indicativos de que as demonstrações contábeis consolidadas do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2023.

10.2 Ciência

Com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, propõe-se ao Tribunal de Contas expedir **CIÊNCIA** dirigida ao município de Castelo, na pessoa de seu prefeito, Sr. JOAO PAULO SILVA NALI, ou eventual sucessor no cargo, sobre as ocorrências registradas nos autos, como forma de **ALERTA**, atentando-se para:

Descrição da proposta

A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência (subseções 3.5.2 a 3.5.4).

A vedação de aplicação de receita de capital derivada de alienação de bens e direitos para o financiamento de despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores, nos termos do art. 44 da Lei Complementar 101/2000, pois tais despesas devem ser suportadas por receitas correntes de forma a evitar a dilapidação do patrimônio público (subseção 3.4.11).

A necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República (subseção 3.2.1.1).

Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4).

O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), seis têm alta probabilidade de serem cumpridos e dois apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1).

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 00271/2025-2 (peça 117), da lavra do Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, opinou pela **rejeição das prestações de contas** apresentadas pelo Prefeito de Castelo, Sr. João Paulo Silva Nali, relativas ao exercício de 2023, em razão das seguintes irregularidades, salientando que, ao contrário da área técnica, que propôs a aprovação das contas, o Ministério Público diverge da conclusão técnica, pugnando nos seguintes termos:

Assim, este Órgão Ministerial pugna pela reabertura da instrução para reanálise e discussão dos itens 3.5.2 a 3.5.4, 3.4.11, 3.2.1.1, 3.7.4 e 5.1.1 da 115 - Instrução Técnica Conclusiva 05687/2024-5, nos termos do §1º, do art. 321, do Regimento Interno¹².

Após, retornem os autos ao MPC-ES para emissão do indispensável Parecer Ministerial.

Subsidiariamente, caso assim não entenda o Conselheiro Relator, pugna-se pela emissão de parecer prévio no sentido da REJEIÇÃO DAS CONTAS do senhor João Paulo Silva Nali, responsável pela Prefeitura Municipal de Castelo, no exercício 2023, com base na manutenção e na gravidade (ou seja, na capacidade de macular as contas) das irregularidades e impropriedades constatadas pelo Corpo Técnico nas subseções itens 3.5.2 a 3.5.4, 3.4.11, 3.2.1.1, 3.7.4 e 5.1.1 da 115 - Instrução Técnica Conclusiva 05687/2024-5, haja vista a subsunção do conjunto de ocorrências à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/201213, quais sejam:

1. Falhas nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receita, envolvendo graves erros de planejamento, equilíbrio fiscal e transparência, descritos nos tópicos **3.5.2, 3.5.3 e 3.5.4** do 114 - Relatório Técnico 00317/2024-2. Em relação ao item **3.5.2, o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO não previu todos os benefícios fiscais já instituídos na legislação municipal** que foram executados no exercício, a partir de uma comparação com DEMRE. Constatou-se que houve execução de benefícios fiscais sem planejamento referente ao disposto no Anexo II, Tabela VIII da Lei Municipal Específica 2.357/2005 – CTM, no tocante à isenção de COSIP. No que tange à Lei Orçamentária Anual (LOA), **não apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, **não atendendo ao disposto no art. 165, § 6º, da CF/884 e, ao mesmo tempo, não demonstrando que a renúncia de receita foi considerada durante a elaboração do orçamento anual**. A respeito do item 3.5.3, constata-se que o **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO** apontou que o equilíbrio fiscal seria considerado a partir da

compensação produzida em razão do incremento de ações fiscais e recadastramento imobiliário, **hipótese que não representa nenhuma das medidas estabelecidas no rol taxativo do inciso II5 do art. 14 da LRF, falha que pode acarretar risco à manutenção do equilíbrio fiscal**. Ademais, na análise da execução orçamentária do exercício, quanto às renúncias de receitas, verificou-se que o **montante global** planejado para concessão de benefícios fiscais no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO foi de **R\$ 365.041,88**, todavia, levando em conta o volume de **R\$ 808.402,49** declarado no DEMRE quanto à concessão de tais benefícios, **observa-se que a renúncia de receita executada foi muito superior ao volume previsto na peça orçamentária, em notória falha no planejamento**. Com relação ao Item **3.5.4**, em consulta ao Portal Transparência do Município, a Área Técnica observou (i) a **ausência de transparência pela inexistência do demonstrativo regionalizado do efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia na LOA; e (ii) a **falha na transparência pelo Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais na LDO**, tendo em conta a falta de demonstração do planejamento fiscal no modelo adotado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (subseções 3.5.2 a 3.5.4 da ITC 5687/2024);

2. Aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, em infringência ao art. 446 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conquanto em valor insignificante (subseção 3.4.11 da ITC 5687/2024);

3. Possível descumprimento do art. 165, §§ 2º e 10 e 11 da Constituição da República⁷, pois dos **47 programas prioritários em 2023 na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), 23 programas tiveram o montante de despesa empenhada/liquidada abaixo de 85% da dotação atualizada, não havendo aderência satisfatória**

ao previsto na condição de prioridade, sendo que o exercício foi encerrado sem indicação de descumprimento dos demais requisitos legais e constitucionais, **evidenciando falha na execução orçamentária** (subseção 3.2.1.1 da ITC 5687/2024);

4. Extrapolação do limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício **2023, pondo em risco a sustentabilidade fiscal**. O Painel de Controle do TCE/ES mostra que, em 2023, as despesas correntes ultrapassaram 95% das receitas correntes, alcançando o **preocupante percentual de 97,52%**. De acordo com o art. 167-A8 da Constituição Federal de 1988, **a relação entre despesas e receitas correntes** não pode ultrapassar o percentual máximo permitido de 95%. Uma vez ultrapassado esse limite, a Constituição Federal e a LRF impõem vedações, como mecanismos de **ajuste fiscal** (subseção 3.7.4 da ITC 5687/2024);

5. **Dos 8 indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023** (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), **2 apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do Plano Municipal de Educação (PME)**. O PME é um instrumento de suma importância para a educação da população municipal, pois se configura como um norteador das políticas públicas nesse âmbito, definindo objetivos, diretrizes e os rumos da educação no município. É um instrumento fundamental para garantir que o desenvolvimento da educação esteja em consonância com as políticas públicas nacionais e estaduais, além de atender às demandas da população local de forma efetiva e eficiente. Ressalta-se que cabe aos gestores municipais envidarem os esforços necessários e suficientes para que todas as Metas de seu PME sejam alcançadas nos prazos estipulados. (subseção 5.1.1 da ITC 5687/2024);

Nesses termos o Ministério Público de Contas concluiu que as falhas comprometem a regularidade fiscal e orçamentária do município, em desacordo com os parâmetros da Lei Complementar nº 621/2012, e, por conseguinte, opinou pela **rejeição das contas** do Prefeito de Castelo.

É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE CONTEXTUAL

Conforme estabelecido no **art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**, ao interpretar normas relacionadas à gestão pública, devem ser levados em consideração tanto os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelos gestores quanto as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem que isso prejudique os direitos dos administrados. Isso significa que a **interpretação dessas normas deve levar em conta o contexto em que os gestores atuam**, considerando as dificuldades que possam enfrentar no exercício de suas funções, ao mesmo tempo em que assegura que os direitos dos cidadãos sejam respeitados.

Nesse sentido, com o propósito de fortalecer a análise a ser realizada neste voto, é oportuno examinar o contexto no qual o município de Castelo se encontrou durante o período em questão, levando em consideração o contexto em que o gestor atuou.

2.1 CONTEXTO PROCESSUAL

No presente caso, trata-se da **Prestação de Contas Anual (PCA)**, referente ao **exercício de 2023, do Município de Castelo**, durante o período em que o responsável pelas contas, o Excelentíssimo **JOAO PAULO SILVA NALI**, atuou como Prefeito Municipal.

A PCA, elaborada em consonância com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, reflete a atuação do chefe do Poder Executivo no desempenho das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas. Essas atividades são conduzidas em conformidade com programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

As contas em questão abrangem a totalidade do exercício financeiro do Município e englobam as atividades do Poder Executivo e Legislativo. Essas contas consistem no Balanço Geral do Município e em outros documentos e informações requeridos pela

Instrução Normativa TC 68/2020. Além disso, é imprescindível que sejam acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo emitidos pela unidade responsável pelo controle interno.

Essas contas foram prestadas pelo Senhor Joao Paulo Silva Nali no dia **27/03/2024**, via sistema CidadES. Nesse sentido, verifica-se que a unidade gestora **observou o prazo limite de 01/04/2024**, definido em instrumento normativo aplicável.

Por conseguinte, analisando os autos, constato que os demais casos estão devidamente instruídos, portanto, aptos a serem julgados, uma vez que todos os trâmites legais e regimentais foram seguidos.

2.2. CONTEXTO DOS FATOS

Neste ponto, é importante ressaltar as informações discutidas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, conforme detalhado **na Instrução Técnica Conclusiva 04268/2024-5**. Essas informações foram estruturadas em **seções** e abrangem uma análise detalhada dos seguintes aspectos:

- visão geral do município, perfil socioeconômico e estrutura administrativa (seção 1);
- conjuntura econômica e fiscal (seção 2);
- conformidade da execução orçamentária e financeira (seção 3);
- demonstrações contábeis consolidadas do município (seção 4);
- resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, saúde e assistência social (seção 5);
- fiscalização em destaque (seção 6);
- controle interno (seção 7)
- monitoramento das deliberações do colegiado (seção 8);
- conclusões (seção 9)
- propostas de encaminhamento (seção 10).

Nesse sentido, alinhado à estrutura da ITC mencionada, em pontos específicos, procedo à análise da PCA em questão, devidamente abordados no corpo do voto.

2.2.1 CONJUNTURA ECONOMICA E FISCAL

Refere-se à seção 2 da ITC 04268/2024-1 (pç. 115, págs. 9-15).

2.1.1.1 CONJUNTURA ECONÔMICA MUNDIAL, NACIONAL E ESTADUAL

As expectativas iniciais para 2023 superaram as projeções, especialmente no PIB, que registrou um crescimento significativo de +2,9%, contrariando estimativas anteriores. A taxa de desemprego diminuiu para 7,4%, o câmbio, com expectativa inicial de 5,27, fechou o ano em 4,84 e a inflação encerrou o ano em 4,62% abaixo das expectativas em 5,31%.

A desaceleração econômica global contrastou com o Brasil, onde o setor agropecuário e da indústria extrativa impulsionou o superávit comercial, com exportações crescendo em +1,7% e importações com recuo de -11,7%. O preço do barril de petróleo teve queda de -10,3%. Assim, a corrente de comércio em 2023 apresentou uma queda de -4,33% em relação a 2022.

O PIB nacional cresceu 2,9%, com destaque para a redução da taxa de desemprego e da taxa Selic. A inflação (IPCA) fechou em 4,62%, ficando dentro do intervalo da meta da inflação determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de 3,25%, com tolerância de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo.

No Espírito Santo, o PIB cresceu 5,7%, estando acima da média nacional. A taxa de desocupação foi de 5,2%, e o IPCA na Grande Vitória acumulou 5,10%. As exportações estaduais variaram +4,44%, enquanto as importações aumentaram 3,34%. O minério continuou como o principal produto de exportação do estado. A produção de petróleo e gás, por sua vez, que havia decrescido até 2022, em 2023 foi revertida as quedas, mas manteve-se num patamar diminuído.

O Estado manteve um equilíbrio fiscal com receitas totais de R\$ 25,9 bilhões (+7,80% em relação a 2022) e despesas de R\$ 25,1 bilhões (+10,15%). O superávit orçamentário foi de R\$ 797,62 milhões. A arrecadação foi impactada pela redução das alíquotas do ICMS no primeiro semestre de 2023, situação que mudou radicalmente no segundo semestre quando iniciaram as compensações pelas perdas da redução das alíquotas do ICMS promovida pela Lei Complementar nº 194/2022. O estado manteve uma gestão fiscal sólida, alcançando nota A na CAPAG e reduzindo sua dívida consolidada em relação à receita corrente líquida. A disponibilidade líquida de

caixa do governo capixaba também melhorou em 2023, alcançando a quinta melhor posição no Brasil, com 31% da RCL.

2.2.1.2 ECONOMIA MUNICIPAL

No que tange à análise da conjuntura econômica do Município de Castelo, observa-se que a economia local é predominantemente sustentada pelos setores de serviço e indústria, que juntos representam 70% da atividade econômica, sendo serviço (42%) e indústria (28%). Seguem-se os setores de administração pública, com participação de 20%, e a agropecuária, com apenas 11%. Entre os anos de 2010 e 2020, o setor de serviço sempre apresentou o maior valor agregado do município.

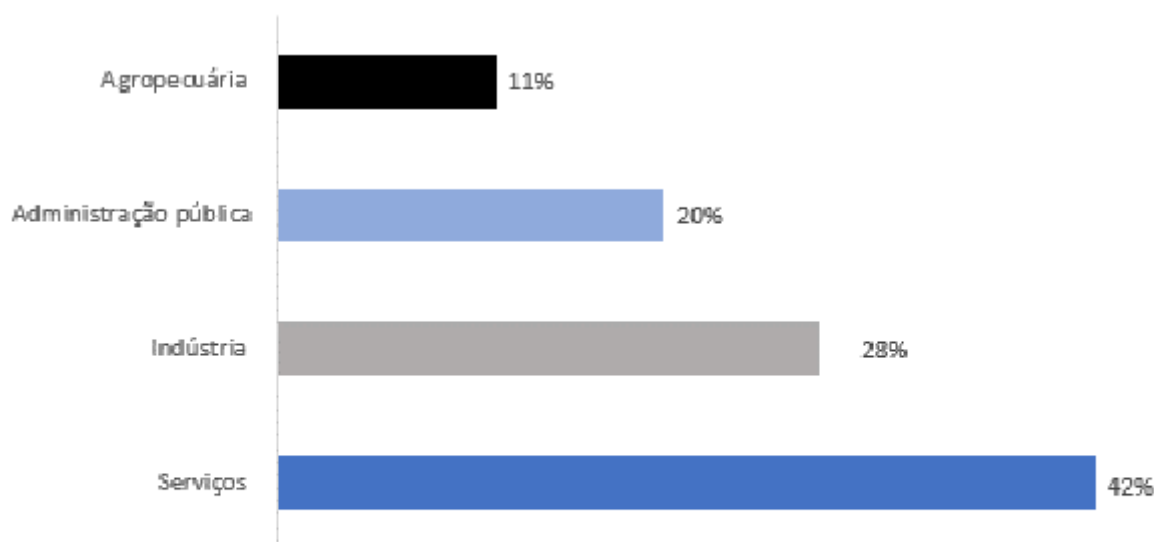


Gráfico 1: Composição setorial do PIB - Castelo (2021)

Fonte: IBGE Cidades

O Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) do Município mostra a admissão de 3.086 empregados, mas 2.914 desligamentos, resultando num saldo positivo de 172 empregos formais em 2023. O Índice de Ambiente de Negócios (IAN) atingiu 6,0 em 2023, ocupando a 8ª posição no seu cluster, indicando uma melhora em relação a 2022.

A Figura a seguir mostra a evolução do IAN do município e seus eixos.

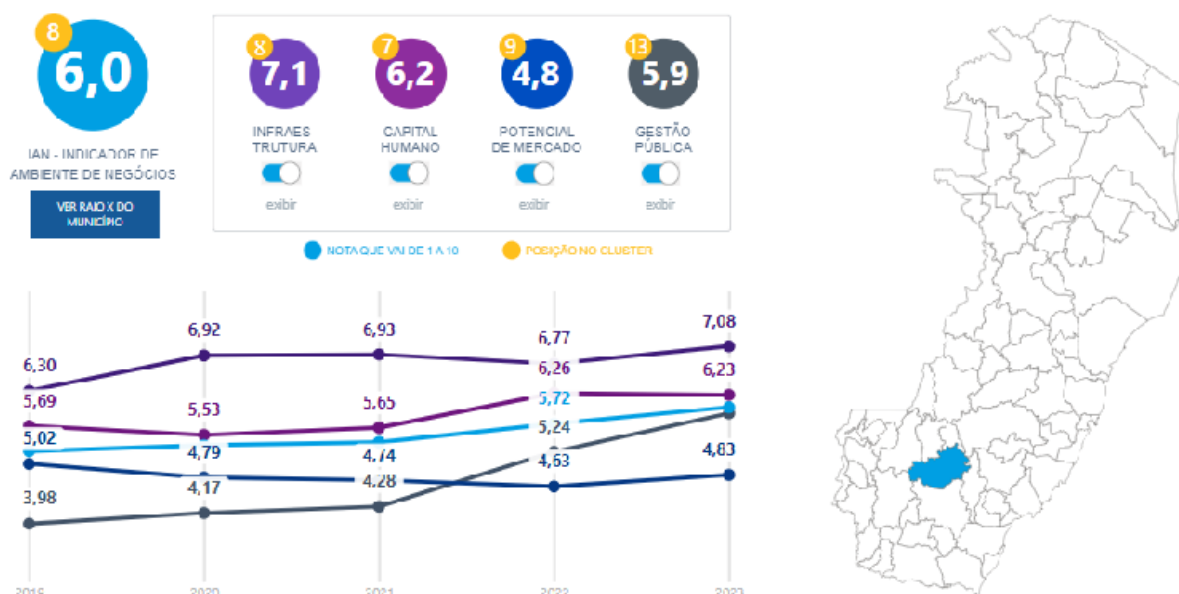


Figura 3: Evolução do IAN e seus eixos – Castelo – 2019/2023

Fonte: [Observatório da Indústria](#)

Quanto ao aspecto socioeconômico, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Castelo evoluiu significativamente de 1991 a 2010, passando de 0,476 (classificação "muito baixo") em 1991, para 0,651 ("médio") em 2000, e 0,726 ("alto") em 2010. Esses resultados indicam que, ainda que o município possua diversos pontos a serem aperfeiçoados, seu desenvolvimento humano, ou seja, combinações de renda, educação e longevidade. Outro indicador importante, o Índice de Gini, que mede a concentração de renda, mostrou que Castelo obteve 0,60, 0,54 e 0,45, respectivamente, ou seja, houve melhora considerável na distribuição de renda da população entre 2000 e 2010.

O salário médio mensal dos trabalhadores formais no município foi de 1,7 salário-mínimo em 2021. Isso coloca o município com salário médio mensal abaixo da média geral (1,9 salário mínimo), conforme Tabela a seguir.

Tabela 1 - Média mensal de salários mínimos - trabalhadores formais - 2021

Município	Salário	Município	Salário	Município	Salário
Vitória	4,0	Divino de São Lourenço	1,9	Mimoso do Sul	1,8
Aracruz	2,9	Domingos Martins	1,9	Muqui	1,8
Anchieta	2,7	Fundão	1,9	Pedro Canário	1,8
Iconha	2,7	Ibitirama	1,9	São Gabriel da Palha	1,8
São Domingos do Norte	2,5	Jaguaré	1,9	Sooretama	1,8
Serra	2,5	Mantenópolis	1,9	Vargem Alta	1,8
Itapemirim	2,4	Marataízes	1,9	Afonso Cláudio	1,7
Linhares	2,2	Montanha	1,9	Atilio Vivacqua	1,7
Pinheiros	2,2	Nova Venécia	1,9	Baixo Guandu	1,7
Presidente Kennedy	2,2	Rio Bananal	1,9	Castelo	1,7
Viana	2,2	Rio Novo do Sul	1,9	Dores do Rio Preto	1,7
Cachoeiro de Itapemirim	2,1	Santa Maria de Jetibá	1,9	Ibiraçu	1,7
João Neiva	2,1	Venda Nova do Imigrante	1,9	Itaguaçu	1,7
Muniz Freire	2,1	Águia Branca	1,8	Laranja da Terra	1,7
Piúma	2,1	Barra de São Francisco	1,8	Pancas	1,7
Santa Teresa	2,1	Boa Esperança	1,8	São José do Calçado	1,7
Vila Velha	2,1	Brejetuba	1,8	Vila Pavão	1,7
Água Doce do Norte	2,0	Conceição do Castelo	1,8	Vila Valério	1,7
Alegre	2,0	Ecoporanga	1,8	Alto Rio Novo	1,6
Cariacica	2,0	Governador Lindenberg	1,8	Apiacá	1,6
Colatina	2,0	Guarapari	1,8	Bom Jesus do Norte	1,6
Ibatiba	2,0	Irupi	1,8	Guaçuí	1,6
Santa Leopoldina	2,0	Itarana	1,8	Marilândia	1,6
São Mateus	2,0	Lúna	1,8	Mucurici	1,6
Alfredo Chaves	1,9	Jerônimo Monteiro	1,8	São Roque do Canaã	1,6
Conceição da Barra	1,9	Marechal Floriano	1,8	Ponto Belo	1,5

Fonte: IBGE

2.2.1.3 FINANÇAS PÚBLICAS

2.2.1.3.1 Política fiscal

A política fiscal visa garantir a sustentabilidade financeira do ente federado, assegurando o financiamento das políticas públicas e a capacidade de cumprir com compromissos financeiros. Isso envolve o equilíbrio entre receitas e despesas, prevenindo desequilíbrios futuros conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Lei de Diretrizes Orçamentárias define metas de resultado primário e nominal e medidas para mitigar riscos.

- **Desempenho Fiscal de Castelo**

Nos últimos anos, a política fiscal do município de Castelo destacou-se pela arrecadação superior às despesas compromissadas, exceto em 2023 que alcançou

os montantes de R\$ 169,2 milhões (26º no ranking estadual) e R\$ 184,6 milhões (22º no ranking estadual).

A arrecadação do município, em termos reais, apresentou crescimento acentuado entre os anos, apresentando apenas um declínio: uma queda de -3,31% em 2023, em relação ao ano anterior, precedido de um período de aumentos (2019 a 2022, quando houve considerável crescimento real de +19,50%).

Gráfico 3: Evolução da receita arrecadada e da despesa empenhada – 2019/2023 (em R\$ a preços correntes)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

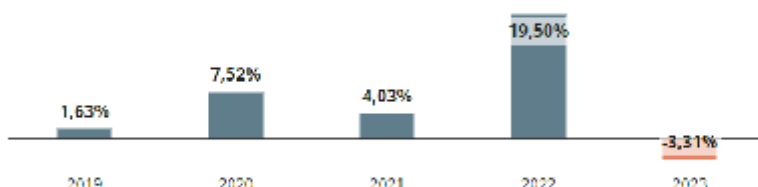


Gráfico 4: Variação real da receita arrecadada em relação ao ano anterior – 2019/2023 (atualizado pelo IPCA)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

A composição da receita de 2023 mostra que as Transferências do União foram a principal fonte (39%), seguidas pelas Transferências do Estado (25%) e Receitas Próprias do Município (17%). As principais receitas foram o FPM (R\$ 37,01 milhões), ICMS (R\$ 32,74 milhões) e ISS (8,27 milhões).

As despesas do município apresentaram crescimento nominal nos últimos anos, com exceção do exercício de 2021. A variação real das despesas indicou uma diminuição contínua entre 2019 e 2021, em comparação com os respectivos anos anteriores, culminando em um resultado negativo de -7,29% em 2021. Em contrapartida, em 2022, verificou-se um aumento substancial de 33,83%, seguido de uma elevação de 12,99% em 2023. Considerando a natureza econômica das despesas, observou-se que 88% delas foram classificadas como despesas correntes, totalizando R\$ R\$ 161,4 milhões, enquanto 12% corresponderam a despesas de capital, somando R\$ 22,0 milhões. Dentro das despesas correntes, as maiores concentrações foram em "outras despesas correntes", que representaram 52,8% do total. No que se refere às

despesas de capital, os investimentos foram predominantemente direcionados para "equipamentos e materiais permanentes", com um montante de R\$ 111,1 milhões.

Em termos funcionais, 34% das despesas foram para Educação, 26% para Saúde, 15% para Outras Despesas, 15% para Administração, 8% Urbanismo e 3% para Assistência Social. O resultado orçamentário de 2023 foi deficitário em R\$ 10,4 milhões, menor que o de 2022 (R\$ 21,7 milhões).

O Resultado Primário de 2023 foi deficitário em R\$ 22,47 milhões, acima da meta estabelecida (R\$ 9,12 milhões).

Capacidade de Pagamento (Capag):

A Secretaria do Tesouro Nacional avalia a capacidade de pagamento dos municípios que desejam contrair novos empréstimos. **A última nota do município de Castelo foi A.** Logo, o município estaria **apto a obter o aval da União.**

- **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 Castelo foi R\$3,8 milhões, em 2023. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 52,1 milhões, têm-se a **Dívida Consolidada Líquida (DCL)** no montante de **R\$ 48,3 milhões, negativa.** A DCL negativa indica que **o Município possui uma situação financeira capaz de suportar seu endividamento**, pois suas disponibilidades de caixa, acrescidas de aplicações financeiras e outros haveres, são superiores e suficientes para honrar o pagamento da dívida consolidada, mesmo levando em consideração os compromissos a vencer em exercícios subsequentes (restos a pagar processados)

2.2.1.4 PREVIDÊNCIA

O Município de Castelo não implementa a segregação de massas, conceito que se refere à divisão dos segurados do regime próprio de previdência social (RPPS) em

dois grupos distintos. O primeiro grupo pertence ao Fundo Financeiro, que adota o regime financeiro de repartição simples, enquanto o segundo grupo é vinculado ao Fundo Previdenciário, que segue o regime financeiro de capitalização. A administração do regime previdenciário municipal é incumbida ao Instituto de Previdência do Município. Cumpre destacar que o RPPS de Castelo encontra-se em processo de extinção, com implicações jurídicas e administrativas pertinentes à transição entre os regimes.

2.2.2 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Refere-se à seção 3 da ITC 05687/2024-5 (pç. 117, págs. 28-73).

2.2.2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

De acordo com o artigo 165 da Constituição, os instrumentos de planejamento do poder público são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, de competência do Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, tem abrangência de quatro anos e define diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e programas de duração continuada. Este plano deve prever receitas e despesas anuais, servindo de base para a elaboração da LDO e da LOA.

A LDO, estabelecida pelo artigo 165, define metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração da LOA. A LOA, por sua vez, detalha a previsão de receitas e a programação orçamentária dos órgãos e entidades governamentais para o exercício financeiro, abrangendo três orçamentos: fiscal, de investimentos e da seguridade social.

No município, o PPA vigente é estabelecido pela Lei nº 4.119/2021. A LDO, Lei 4.197/2022, dispõe sobre a elaboração da LOA e define programas prioritários e metas fiscais. A LOA, Lei 4219/2022, estimou a receita em R\$ 171.342.000,00 e fixou a despesa em R\$ 171.342.000,00 para o exercício em análise, permitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite R\$ 34.268.400,00, conforme artigo 6º da Lei Orçamentária Anual.

2.2.2.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

- Programas prioritários – LDO E LOA

O objetivo deste item é verificar o cumprimento do disposto no art. 165, § 2º da Constituição, especificamente sobre o estabelecimento de metas e prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em consonância com o Plano Plurianual (PPA), direcionando a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para isso, analisou-se se a LDO prioriza programas e ações para o exercício em questão e se esses programas foram inseridos na LOA, bem como a execução orçamentária e financeira em termos de percentual de execução.

Nesse sentido, de acordo com o PPA, foram inseridos 66 programas e 288 ações a serem executados entre 2022 e 2025.

Em análise, constatou-se que, dos 66 programas e ações previstos, 47 foram reconhecidos como prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para execução no exercício em questão. Dentre os cinco programas prioritários de maior relevância, destacam-se os seguintes:

1. Programa 0044 - Atividades de Apoio ao Ensino Fundamental

- **Dotação Inicial:** R\$ 18.408.353,75
- **Dotação Atualizada:** R\$ 34.505.825,76
- **Despesas Liquidadas:** R\$ 32.236.908,66
- **Percentual de Despesas Liquidadas/Previstas:** 93,42%

2. Programa 0041 - Atividades de Apoio à Educação Infantil

- **Dotação Inicial:** R\$ 8.430.908,75
- **Dotação Atualizada:** R\$ 16.168.690,73
- **Despesas Liquidadas:** R\$ 13.287.194,65
- **Percentual de Despesas Liquidadas/Previstas:** 82,18%

3. Programa 0036 - Transporte Escolar Municipal

- **Dotação Inicial:** R\$ 2.084.600,00
- **Dotação Atualizada:** R\$ 6.582.706,82
- **Despesas Liquidadas:** R\$ 6.229.345,17
- **Percentual de Despesas Liquidadas/Previstas:** 94,62%

4. Programa 0033 - Alimentação Escolar

- **Dotação Inicial:** R\$ 1.877.560,00
- **Dotação Atualizada:** R\$ 2.412.587,13
- **Despesas Liquidadas:** R\$ 2.364.154,09
- **Percentual de Despesas Liquidadas/Previstas:** 97,99%

5. Programa 0063 - Gestão da Assistência Social

- **Dotação Inicial:** R\$ 3.830.000,00
- **Dotação Atualizada:** R\$ 3.856.418,39
- **Despesas Liquidadas:** R\$ 3.682.092,46
- **Percentual de Despesas Liquidadas/Previstas:** 95,48%

Tais programas evidenciam a alocação significativa de recursos para áreas essenciais como educação, transporte e assistência social, refletindo a prioridade atribuída pelo Município de Castelo na execução orçamentária, conforme estabelecido na LDO, e a eficaz aplicação das dotações previstas.

Conforme evidenciado no Apêndice K, o total empenhado e liquidado (execução) dos programas classificados como prioritários representou, em média, 73,77% da despesa autorizada entre os 47 programas. Individualmente, verificou-se que 23 programas apresentaram um montante de despesa empenhada/liquidada inferior a 85% da dotação atualizada, o que denota uma adesão insatisfatória ao previsto, considerando a condição de prioridade estabelecida. Importante frisar que, ao término do exercício, não foi identificada a ocorrência de descumprimento dos demais requisitos legais e constitucionais aplicáveis.

Diante desse cenário, a **área técnica** propôs a **cientificação** do atual chefe do Poder Executivo acerca da necessidade de implementação plena dos programas prioritários, conforme definido na LDO, em conformidade com os preceitos estabelecidos nos artigos 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República. **Entendimento esse que passo a acompanhar.**

- Programas de duração continuada – PPA e LOA

A análise realizada pela área técnica verificou que, conforme a Constituição, as alterações e emendas à LDO e à LOA devem ser compatíveis com o PPA, conforme os artigos 166, § 3º, inciso I, e 166, § 4º. Neste sentido, foi investigado se a LOA incluía programas de duração continuada e respectivas ações não previstas no PPA. Constatou-se que todos os programas de duração continuada presentes na LOA estavam devidamente previstos no PPA, não havendo, portanto, incompatibilidade entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

- Autorizações da despesa orçamentária

Quanto às despesas orçamentárias, verifica-se que houve alteração da dotação inicial no valor de R\$ 16.506.730,58, em decorrência da abertura de créditos adicionais, os quais foram devidamente abertos de acordo com as normas estabelecidas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 34.268.400,00, enquanto a efetiva abertura totalizou R\$ 34.268.400,00, o que está em consonância com a autorização, considerando que o artigo 6º da LOA prevê diversas exceções ao limite estabelecido, incluindo a utilização de superávit financeiro de exercícios anteriores e excesso de arrecadação como fontes de recursos.

A área técnica, ao realizar a análise individualizada por fonte de recursos, identificou a suficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação. Contudo, foi constatada a insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional com base no superávit financeiro do exercício anterior, conforme as fontes 5000025, 602, 603 e 751, em conformidade com o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Tabela 8 - Fontes de Créditos Adicionais x Fontes de Recursos Valores em reais

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exero. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
5000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	0,00	45.813.332,65	-3.461.599,25	0,00	45.887.486,26	274.153,61
5000015 - RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚDE	0,00	195.457,18	-3.192.427,11	0,00	195.550,10	92,92
5000025 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE	0,00	28.745,29	-1.445.762,70	0,00	25.135,29	-3.810,00
5020000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DA COMPENSAÇÃO DE IMPOSTOS	8.945,62	0,00	342.256,70	333.311,08	0,00	0,00

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exero. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
5400030 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDES - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS (30%)	0,00	182.880,59	-306.537,65	0,00	182.880,59	0,00
550 - TRANSFERÊNCIA DO SALÁRIO EDUCAÇÃO	0,00	492.455,15	70.567,66	0,00	492.473,83	18,68
552 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FUNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	89.508,01	7.520,77	132.917,35	43.409,34	7.520,77	0,00
553 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FUNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE)	179.525,10	226.201,32	220.839,37	41.314,27	226.649,25	447,93
559 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FUNDE	493.705,54	185.161,69	960.594,75	467.288,22	366.281,27	170.119,58
575 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DOS ESTADOS PARA PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	0,00	258.688,32	-2.370.000,00	0,00	258.688,32	0,00
595 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	130.635,35	228.413,20	170.205,23	39.569,88	238.959,92	10.546,72
600 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	871.543,51	2.317.876,69	6.020.475,70	5.148.932,19	2.939.691,90	621.815,21
601 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Estruturação na Rede de Serviços Públicos de Saúde	0,00	155.583,78	-674.916,09	0,00	208.046,53	52.462,75
602 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 no bloco de ação 2100	0,00	525.073,39	0,00	0,00	326.857,45	-198.215,94
603 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Estruturação na Rede de Serviços Públicos de Saúde - Recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 no bloco de ação 2100	0,00	51.366,00	0,00	0,00	0,00	-51.366,00
605 - ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO DESTINADA À COMPLEMENTAÇÃO AO PAGAMENTO DOS PISOS SALARIAIS PARA PROFISSIONAIS DA ENFERMAGEM	245.115,62	0,00	1.106.181,05	861.065,43	0,00	0,00
621 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO ESTADUAL	0,00	1.572.215,93	25.181,10	0,00	1.636.728,44	64.512,51
650 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS	100.000,00	984.589,20	681.540,60	581.540,60	2.304.515,96	1.320.226,76

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Finan. Exero. Anterior (b)	Apurado (c)	Buflo./ Insuflo. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Buflo./ Insuflo. (f)=(e)-(b)
661 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DOS FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	157.535,00	0,00	599.559,36	432.424,36	0,00	0,00
669 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,00	1.118.877,53	-36.646,96	0,00	2.391.199,04	1.272.321,51
700 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DA UNIÃO	920.529,95	864.439,11	1.786.059,87	865.529,92	894.447,08	30.007,97
701 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DOS ESTADOS	0,00	274.187,08	0,00	0,00	274.187,08	0,00
704 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO REFERENTES A COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	0,00	1.818.971,41	-2.319.933,22	0,00	1.818.971,41	0,00
705 - TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS REFERENTES A COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	0,00	1.116.513,98	-593.647,51	0,00	1.116.521,65	7,67
706 - TRANSFERÊNCIA ESPECIAL DA UNIÃO	42.177,00	1.214.479,97	164.818,54	122.641,54	1.487.020,72	272.540,75
707 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO - INCISO I DO ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020	0,00	105.299,66	6.347,08	0,00	111.411,63	6.111,97
715 - TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AO SETOR CULTURAL - LC 195/2022 - ART. 8º - AUDIOVISUAL	251.232,96	0,00	260.859,59	9.626,63	0,00	0,00
716 - TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AO SETOR CULTURAL - LC 195/2022 - ART. 8º - DEMAIS SETORES DA CULTURA	101.771,06	0,00	105.556,95	3.785,89	0,00	0,00
750 - RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	0,00	108.879,00	-66.558,79	0,00	112.975,45	4.096,45
751 - RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP	0,00	968.765,30	29.914,74	0,00	947.151,33	-21.583,97
759 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS	145.640,43	400.724,34	606.382,23	460.741,80	2.097.309,32	1.696.584,98
859 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS	100,00	0,00	11.471,55	11.371,55	-460.000,00	0,00

Fonte: Proc. TC 04268/2024-5 – PCM/2023 – Tabulações: Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais, Controle da Receita e BALPAT

Adicionalmente, foi verificado que as fontes ordinárias possuíam superávit financeiro do exercício anterior e que o exercício corrente foi encerrado também com superávit financeiro. Em observância ao disposto no art. 126 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES), propõe-se a não citação do gestor. No início do exercício, as fontes de recursos ordinários apresentavam resultado financeiro de R\$ 45.904.019,64, tendo registrado uma insuficiência de arrecadação de R\$ 3.119.342,55 ao longo do exercício.

- Receitas e despesas orçamentárias

No que se refere às receitas orçamentárias, constata-se que a arrecadação atingiu 96,63% do valor inicialmente previsto. A execução orçamentária consolidada corresponde a 78,17% da dotação atualizada. Em razão disso, verificou-se um resultado orçamentário deficitário no montante de R\$ 15.386.150,03. Este déficit foi integralmente absorvido pelo superávit financeiro proveniente do exercício anterior, que, conforme registrado na fonte de recursos ordinários, totalizava R\$ 45.887.486,26. O ajuste entre o déficit orçamentário e o superávit financeiro anterior ocorreu de

acordo com as disposições legais pertinentes, como forma de garantir o equilíbrio das contas públicas e assegurar a continuidade da execução orçamentária.

Dessa forma, o superávit financeiro de exercício anterior, existente nas fontes de recursos ordinários, foi utilizado para cobrir o referido déficit, conforme demonstrado a seguir, evidenciando a compatibilidade entre a execução orçamentária e a disponibilidade de recursos financeiros da gestão pública.

Tabela 13 - Resultado da execução orçamentária (consolidado) Valores em reais

Receita total realizada	169.178.708,19
Despesa total executada (empenhada)	184.564.858,22
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	-15.386.150,03

Fonte: Proc. TC 04268/2024-5 - PCM/2023 - BALORC

- Ordem cronológica de pagamentos

Em conformidade com as disposições das Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a inobservância, sem justificativa plausível, da ordem cronológica de pagamentos implicará na apuração de responsabilidade do agente público responsável, sendo incumbência dos órgãos de controle competentes a fiscalização e a tomada das medidas cabíveis para assegurar a regularidade dos atos administrativos. Tais normas visam garantir a transparência, a moralidade e a eficiência na gestão pública, além de assegurar que os pagamentos sejam realizados de forma ordenada e justa.

A implementação plena da nova Lei nº 14.133/2021 estava prevista para entrar em vigor em 1º de abril de 2023, entretanto, a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, prorrogou a aplicação da referida lei até o final de 2023, permitindo, até 30 de dezembro do corrente ano, a utilização concomitante das normas das legislações anteriores: a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Compras – RDC), e a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). A medida provisória visa dar maior flexibilidade aos entes públicos durante o período de transição entre os marcos legais.

No que tange à regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, o Ministério da Economia, por meio da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77/2022, reconheceu a necessidade de um regramento específico e detalhado sobre o tema, conforme os preceitos estabelecidos na nova Lei nº 14.133/2021. A referida normativa estabelece diretrizes claras para o cumprimento da ordem de pagamento, objetivando otimizar os processos e garantir a conformidade com a legislação vigente.

No âmbito municipal, foi identificado que o Decreto nº 17.756/2020 foi encaminhado como uma norma regulamentadora da matéria, dispondo sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos, especialmente no que se refere às disposições da Lei nº 8.666/1993. Este decreto reforça o compromisso da administração pública municipal em assegurar a conformidade com as normativas federais, garantindo a transparência, a equidade e a regularidade dos pagamentos no contexto local.

2.2.2.3 GESTÃO FINANCEIRA

Com base nos documentos que integram a prestação de contas, foi constatado que o município encaminhou o Decreto nº 18.292/2023 estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas.

A execução financeira, conforme evidenciado no Balanço Financeiro, abrange a realização das receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, sendo que, ao se somar o saldo do exercício anterior, obtém-se o saldo final a ser transferido para o exercício subsequente.

O Balanço Financeiro consolidado reflete, de maneira sistemática, a movimentação financeira, englobando a totalidade das receitas e despesas orçamentárias, além dos recebimentos e pagamentos extraorçamentários. A partir dessa análise, apura-se o saldo em espécie a ser transposto para o exercício seguinte, o qual representa o desfecho da execução financeira no período.

Adicionalmente, o controle das disponibilidades financeiras é detalhadamente apresentado por unidade gestora, evidenciando os saldos financeiros disponíveis em cada área da administração municipal. Igualmente, a movimentação dos restos a pagar, tanto processados quanto não processados, é analisada de forma pormenorizada, com a devida discriminação dos saldos iniciais, dos movimentos registrados ao longo do exercício e dos saldos finais apurados.

O resultado financeiro, conforme apurado no Balanço Patrimonial e no Demonstrativo de Superávit/Déficit Financeiro, revela a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, configurando, assim, o **superávit financeiro do exercício**. Este superávit poderá ser utilizado no exercício seguinte para a abertura de créditos adicionais, desde que atendidos os requisitos legais, em especial os ditames do artigo 43 da Lei nº 4.320/1964, os quais impõem a observância das fontes de recursos pertinentes.

Tabela 31 - Resultado financeiro

Valores em reais

Especificação	2023	2022
Ativo Financeiro (a)	53.885.259,56	70.550.672,44
Passivo Financeiro (b)	2.807.983,28	4.167.123,60
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	51.077.276,28	66.383.548,84
Resultado Financeiro apurado no BALPAT, considerando as operações intras (d)	51.077.276,28	66.383.548,84
Recursos Ordinários	24.395.890,72	45.904.019,64
Recursos Vinculados	26.681.385,56	20.479.529,20
Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (e)	51.077.276,28	66.383.548,84
Divergência (g) = (d) – (e)	0,00	0,00

Fonte: Proc. TC 04268/2024-5 - PCA/2023 - BALPAT

Cabe ressaltar que, do **superávit financeiro** apurado (R\$ R\$ 51.077.276,28), o valor de R\$ 81.305,34 é vinculados ao Instituto de Previdência. A análise do resultado financeiro, tal como consta no Anexo ao Balanço Patrimonial, não apresenta evidências de desequilíbrio fiscal, seja por fontes de recursos ou no cômputo total, evidenciando a regularidade e conformidade da gestão fiscal ao longo do exercício.

2.2.2.4 GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS

No que diz respeito às metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, constatou-se o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário e Nomina.

Ademais, foi constatado pela equipe técnica que o Município, no exercício em análise, aplicou R\$ 40.547.749,90 cerca de 37,57%, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Portanto, o Município cumpriu o limite de aplicação com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Além disso, o Município destinou R\$ 27.472.569,93, cerca de 85,32%, das receitas provenientes do Fundeb para o pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, cumprindo o limite mínimo constitucional de 70% das receitas do Fundo.

Adicionalmente, aplicou R\$ 29.623.204,04, cerca de 28,53%, dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cumprindo com o limite mínimo constitucional de 15%.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), através dos artigos 18 a 23, conforme a Constituição Federal, estabeleceu a definição e os limites para despesas com pessoal, visando assegurar uma gestão fiscal responsável das finanças públicas. Para verificar o cumprimento desses limites, utiliza-se como referência a Receita Corrente Líquida Ajustada (RCL Ajustada), sobre a qual são aplicados os percentuais definidos pela LRF. Em 2023, a RCL Ajustada do Município, usada para calcular o limite de despesas com pessoal, totalizou R\$ 157.240.329,35.

• **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 43,01% da receita corrente líquida ajustada, observando, dessa forma, o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo em análise.

Tabela 37 - Despesas com pessoal – Poder Executivo		Valores em reais
Descrição		Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada		157.240.329,35
Despesa Total com Pessoal – DTP		67.623.493,21
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)		43,01

Fonte: Proc. TC 04268/2024-5 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Pessoal)

- **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 45,53% em relação à receita corrente líquida ajustada, observa-se, dessa forma, o **cumprimento o limite máximo** de despesa com pessoal consolidado em análise.

Tabela 38 - Despesas com pessoal – Consolidado

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	157.240.329,35
Despesa Total com Pessoal – DTP	71.584.061,24
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	45,53

Fonte: Proc. TC 04268/2024-5 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Pessoal)

- **Controle da despesa total com pessoal**

Em consulta ao arquivo “PESS”, integrante da prestação de contas anual do exercício de 2023 (Proc. TC 04268/2024-5), 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 art. 37, caput, XIII e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

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.

- **Dívida consolidada líquida**

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros). Nesse sentido, apurou-se a DCL negativa de R\$ -48.308.078,76, equivalente a -30,27%% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal previsto no art. 55, inciso I, “b”, c/c o art. 59, inciso IV, da LRF e art. 3º, II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

Tabela 39 - Dívida Consolidada Líquida

Valores em reais

Descrição	Valor
Dívida consolidada – DC (I)	3.779.230,20
Deduções (II)	52.087.308,96
Dívida consolidada líquida – DCL (I – II)	-48.308.078,76
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	159.604.797,35
% da DCL sobre a RCL Ajustada	-30,27
Limite definido por Resolução – Senado Federal	191.525.756,82
Limite de Alerta – inciso III do § 1º do art. 59 da LRF	172.373.181,14

Fonte: Proc. TC 04268/2024-5 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Dívida Consolidada Líquida)

- **Operações de crédito e garantias**

Em relação à concessão de garantias e às operações de crédito, é importante destacar que o montante das operações de crédito realizadas representou 0,00% da receita corrente líquida ajustada, dessa forma, não foram ultrapassados os limites máximo e de alerta estabelecidos, estando em total conformidade com a legislação aplicável.

- **Demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar**

Com base nas informações fornecidas pelo responsável na prestação de contas, foi verificado que, em 31 de dezembro de 2023, o Poder Executivo tinha liquidez suficiente para cumprir seus compromissos financeiros, conforme o art. 1º, § 1º, da LRF.

- **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.

Para garantir o cumprimento da regra de ouro, foi realizada uma consulta ao "Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital", integrante da PCA onde apurou-se o cumprimento do dispositivo legal.

- **Alienação de ativos**

O **artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** veda expressamente a aplicação da **receita de capital**, derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público, para o financiamento de **despesas correntes**, exceto quando essa aplicação for destinada, por lei, aos **regimes de previdência social**, tanto o **geral quanto o próprio dos servidores públicos**.

No exercício em análise, a área técnica identificou o **descumprimento do dispositivo legal previsto no mencionado artigo da LRF**, conforme evidenciado na tabela abaixo e no Apêndice J. Contudo, considerando que o valor da **despesa realizada foi de apenas R\$ 22,00**, decidiu-se pela **não proposição de citação do responsável**, em razão da **ausência de materialidade significativa** no fato.

Nos termos do **art. 9º, inciso I, da Resolução TC 361**, de 19 de abril de 2022, a área técnica propôs **dar ciência ao responsável, Sr. João Paulo Silva Nali**, sobre a **vedação estabelecida no artigo 44 da Lei Complementar 101/2000**, que impede a aplicação de **receita de capital** oriunda da alienação de bens e direitos para o financiamento de **despesas correntes**, salvo quando especificamente destinada por lei aos **regimes de previdência social**. Esta medida visa garantir que as **despesas correntes sejam devidamente financiadas por receitas correntes**, preservando, assim, a integridade do **patrimônio público** e prevenindo a sua **dilapidação**. **Entendimento esse que passo a acompanhar.**

2.2.2.5 RENÚNCIA DE RECEITAS

Q A análise realizada pela área técnica sobre a ****renúncia de receitas**** abrangeu a avaliação da conformidade legal, do planejamento, do equilíbrio fiscal e da transparência, com base nos instrumentos orçamentários e nas exigências da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do ADCT. Os achados estão detalhados nos numerários **3.5.2 a 3.5.5**, conforme a seguir:

1. Conformidade Legal (3.5.2): Durante o exercício em análise, foi verificado que **nenhuma norma** foi aprovada para conceder ou ampliar benefícios fiscais que resultassem em renúncia de receita, atendendo aos requisitos do artigo 150, § 6º, da Constituição e da LRF. A área técnica concluiu que não houve irregularidade quanto a este ponto.

2. Planejamento das Renúncias de Receitas (3.5.3): Foi observado que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO não contemplou todos os benefícios fiscais já instituídos na legislação municipal, especificamente no que se refere à isenção de COSIP, e a LOA não apresentou o

demonstrativo regionalizado dos efeitos sobre receitas e despesas, conforme exige o artigo 165, § 6º da Constituição Federal. Isso demonstra uma falha no planejamento fiscal do município.

3. Equilíbrio Fiscal (3.5.4): A análise revelou que o equilíbrio fiscal relacionado às renúncias de receita não foi adequadamente tratado. A compensação fiscal, conforme apresentada na LDO, não seguia as medidas previstas no artigo 14, inciso II da LRF, o que gera riscos ao equilíbrio fiscal. Além disso, o montante da renúncia de receita executada superou a previsão do orçamento, evidenciando um descompasso nas estimativas. O déficit de R\$ 1.237.153,38 nas receitas próprias também aponta riscos à manutenção do equilíbrio fiscal.

4. Transparência (3.5.5): Foi identificada a falta de transparência no planejamento das renúncias de receitas. Em particular, a LOA não apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito das isenções e benefícios fiscais, e o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO também apresentou falhas, prejudicando a divulgação completa e adequada das informações fiscais.

Considerando as falhas nos tópicos abordados entre **3.5.2 e 3.5.5**, a área técnica propôs que fosse dada **ciência ao atual chefe do Poder Executivo** sobre as ocorrências registradas, com o objetivo de alertá-lo sobre a necessidade de aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando à **gestão fiscal responsável**, à **manutenção do equilíbrio fiscal** e à **garantia de transparência** nas renúncias de receitas.

A proposta da área técnica é plenamente acompanhada, dado que as falhas identificadas demandam ações corretivas para assegurar a conformidade legal e fiscal do município.

2.2.2.6 CONDUÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

A análise da **condução da política previdenciária** nas contas anuais do exercício de 2023 reflete a atuação do chefe do Poder Executivo na gestão do **Regime Próprio de**

Previdência Social (RPPS), conforme os requisitos do art. 40 da **Constituição Federal** e art. 69 da **Lei de Responsabilidade Fiscal**. O objetivo da análise envolveu diversos aspectos da gestão previdenciária, incluindo a **estruturação da unidade gestora do RPPS, manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, programação orçamentária específica, e a validade do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)**, conforme as exigências do **Anexo II da Resolução TC 297/2016**.

A execução da análise considerou documentos e demonstrativos fornecidos pelo gestor responsável, bem como informações da **Secretaria de Previdência do Governo Federal**, em conformidade com a **Instrução Normativa TC 68/2020**.

O **Núcleo de Controle Externo de Pessoal e Previdência (NPPREV)** elaborou o **Relatório Técnico 299/2024-8**, que subsidiou a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, conforme o art. 76 da **Lei Complementar 621/2012**.

Com base na análise técnica, **não foram identificadas não conformidades** relevantes que alterassem a opinião sobre a **regularidade das contas** do chefe do Poder Executivo, concluindo pela conformidade da condução da política previdenciária no município de Castelo no exercício de 2023.

2.2.2.7 CONTROLE INTERNO

Com base nos documentos encaminhados e, em consulta à legislação municipal, constata-se que o sistema de controle interno foi instituído pela Lei municipal 3160/2012.

O documento intitulado “Manifestação do Órgão Central de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo” (RELOCI) trazido aos autos (peça 50) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, informa os procedimentos, pontos de controle avaliados ao longo do exercício e suas constatações, e, por fim, registra a opinião da unidade pela regularidade “com pequena ressalvas” acerca das contas apresentadas.

2.2.2.8 RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL

A política fiscal do município de Castelo o enfrenta desafios significativos relacionados à sustentabilidade fiscal. A identificação e gestão adequada dos riscos fiscais são essenciais para manter o equilíbrio das contas públicas no médio e longo prazo. Eventos globais como a guerra na Rússia e Ucrânia, a pandemia da Covid-19, a queda do preço do petróleo e a crise financeira de 2008 expõem vulnerabilidades nas finanças governamentais. No Espírito Santo, eventos locais como secas, inundações e a paralização da Samarco em 2015 também impactaram negativamente o desempenho fiscal de vários municípios.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 introduziu uma cláusula de emergência fiscal para estados, DF e municípios, baseada na relação entre despesas e receitas correntes. Se as despesas correntes atingirem 95% das receitas, os entes podem aplicar medidas de ajuste fiscal. Entre 85% e 95%, medidas prudenciais podem ser implementadas pelo Executivo. Em 2023, Castello alcançou 97,52% na relação despesa/receita corrente.

Além disso, fora analisado o Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), determinado com base na análise dos indicadores relacionados aos seguintes aspectos: Gestão e transparência, Situação financeira e Situação atuarial.

No caso do município de Castelo, a **administração previdenciária** é responsabilidade do Instituto Previdenciário Municipal, e o **RPPS de Castelo encontra-se em extinção**.

Por fim, fora evidenciado também o Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF), que avalia a capacidade das finanças municipais de lidar com riscos fiscais. O IVF de Castelo encontrava-se em 2019 foi 67 (média vulnerabilidade), passando para 50 (baixa vulnerabilidade) em 2020, atingindo 42 (baixa vulnerabilidade) em 2021, mantendo-se 42 (baixa vulnerabilidade) em 2022 e a 58 (média vulnerabilidade) em 2023.

Tabela 47 - Índice de Vulnerabilidade Fiscal (IVF)

Município	ÍNDICE DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)				
	2019	2020	2021	2022	2023
Castelo	67	50	42	42	58

Fonte: Painel de Controle do TCEES

Em face do exposto, é possível identificar a seguinte circunstância que demanda uma **atenção especial para a implementação de uma gestão de riscos** rigorosa e diligente por parte do município:

- **Extrapolção do limite de 95%** estabelecido pela Emenda Constitucional nº 109/2021 no exercício de 2023.
- Piora no nível de vulnerabilidade fiscal em 2023

Neste sentido, o corpo técnico sugeriu **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo acerca das ocorrências consignadas neste tópico, com a devida advertência sobre os potenciais riscos que possam comprometer a sustentabilidade fiscal do município, especialmente considerando que, no exercício de 2023, foi ultrapassado o limite de 95% previsto pela referida Emenda Constitucional. Tal medida visa proporcionar uma orientação precisa e preventiva, permitindo a adoção de ações corretivas adequadas, com o propósito de assegurar a manutenção do equilíbrio fiscal, em consonância com os preceitos legais e constitucionais que regem a matéria.

Após a devida análise, constatou-se que o Município observou os parâmetros fiscais estabelecidos, cumprindo os limites constitucionais relativos à saúde, educação e à "regra de ouro", além de apresentar a liquidez necessária para honrar seus compromissos financeiros. Ademais, no que tange à execução orçamentária, verificou-se a conformidade com os preceitos legais e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em razão disso, o **corpo técnico do Tribunal de Contas** propõe a emissão de parecer **sem ressalvas** sobre a execução dos orçamentos do exercício de 2023.

2.2.3 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

Refere-se à seção 4 da ITC 05687/2024-5 (pç. 115, págs. 74 - 89).

O artigo 124 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), estabelece que o parecer prévio deve demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro.

Vale ressaltar, no entanto, que, para cumprir esse objetivo, o trabalho desenvolvido não foi de assecuração, auditoria ou revisão, tratou-se somente de procedimentos patrimoniais específicos, aplicados nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação, limitando o escopo da análise ao Balanço Patrimonial Consolidado do Município que compõe a Prestação de Contas do chefe do Poder Executivo do exercício 2023.

2.2.4 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Refere-se à seção 5 da ITC 05687/2024-5 (pç. 115, págs. 89- 111).

2.2.4.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

2.2.4.1.1 DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO AGENTE DE GOVERNANÇA ESTADUAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL.

As Entidades de Fiscalização Superiores (**EFS**) definiram em reuniões da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (**Intosai**), em discussões na Organização das Nações Unidas (**ONU**) e da **Olacefs**, entidade que representa as EFS latino-americanas e do Caribe, assumir o seu papel para contribuir efetivamente para o alcance da **Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)**. Essa Agenda global contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Foi nessa conjuntura que foi elaborada a **Declaração de Moscou**, aprovada, no XXIII Congresso da Organização Internacional de EFS, em que reconhece a **Agenda 2030** para o Desenvolvimento Sustentável e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228 “Promoção e Fomento da eficiência, accountability, a eficácia e a transparência da administração pública mediante o fortalecimento das Entidades de Fiscalização Superiores”. Na oportunidade as EFS reafirmaram o compromisso de

contribuir de forma significativa com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável conforme estabelecido na Declaração de Abu Dhabi.

Sob tal perspectiva, cabe às EFS avaliar os sistemas de monitoramento, incluindo, a preparação dos governos para a implementação dos ODS, **realizando auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos objetivos**, ser modelo de transparência e accountability, bem como avaliar e dar suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes;

Deste modo, considerando que o **ODS 4 -Educação de Qualidade** - visa assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos, e a presente demanda por melhoria dos resultados educacionais em todo o Estado do Espírito Santo, este Tribunal vem atuando como **Agente de Governança Estadual da Política Educacional**.

Assim, em sintonia com o Sistema do Controle do nosso país, esta Corte vem operando em **ações colaborativas** com os entes públicos, mas, respeitando a discricionariedade dos gestores e com a independência, a objetividade e a confiabilidade necessárias para verificar se as decisões gestores se dão de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

Para além de apurar eventuais irregularidades, busca-se verificar se os objetivos da **Política Educacional no território** estão sendo alcançados e se seus resultados estão compatíveis com as necessidades da sociedade capixaba.

Seja na correção de rumos, seja como indutor de melhoria da gestão, este Tribunal vem contribuindo para que as decisões tomadas pelos formuladores das políticas públicas sejam mais eficientes, eficazes e com a economicidade compatível com sua implementação.

2.2.4.1.2 DAS AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM PROL DA MELHORIA DA OFERTA DA EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO E DE QUALIDADE

Preliminarmente mister se faz registrar e parabenizar a equipe técnica desta Corte pelo primoroso trabalho que vem realizando na avaliação de desempenho da Educação no Estado. De maneira especial sobressai o desenvolvido pela SecexSocial - Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais, por meio do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação – NEDUCACAO, na avaliação de desempenho da Educação no Estado.

Pois bem. Com vistas a evidenciar algumas de tais ações, destaco alguns os processos das Fiscalizações realizadas desde o ano de 2019, marco paradigmático nas ações de controle externo do país.

1. **TC 3330/2019:** Levantamento que abordou a relação de oferta e demanda, planejamento e regime de colaboração;
2. **TC 14678/2019:** Levantamento Educação que Faz a Diferença, em conjunto com IRB e IEDE para mapear os diferenciais nas escolas de sucesso;
3. **TC 1405/2020:** Auditoria em continuação ao processo TC 3330/2019 incluindo Infraestrutura, universalização, simulação do impacto no Fundeb do regime de colaboração, plano de carreira dos professores, custos na educação;
4. **TC 2213/2020:** Levantamento Educação Não Pode Esperar, em parceria com IRB e lede mapeando as ações realizadas pelos municípios durante a paralização das aulas presenciais (trabalho foi complementado no Proc. 4597/2020, que ampliou o questionário para todos os municípios);
5. **TC 415/2021:** Acompanhamento das ações de volta às aulas presenciais (fiscalização em execução);
6. **TC 2269/2021:** Acompanhamento do cumprimento das metas dos Planos de Educação pelos municípios, em parceria com o IJSN em fase de execução);
7. **TC 2903/2021:** Levantamento em parceria com o IRB e lede para criar um indicador de permanência escolar (em fase de execução).

8. TC 6526/2022: Auditoria operacional que teve como objetivo verificar a articulação entre Educação, Saúde e Assistência Social na realização das ações necessárias ao processo da Busca Ativa Escolar, conforme metodologia da Unicef, bem como avaliar se esse processo de Busca Ativa é capaz de identificar o aluno que está em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono.

9. TC 1295/2022: Termo de Ajustamento de Gestão abrangendo o Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais) nas redes públicas de ensino municipais e estadual no Espírito Santo.

10. TC 1447/2023: Levantamento para avaliar a ausência de condições adequadas de oferta educacional das redes públicas de ensino municipais e estadual do tomando por base a infraestrutura das unidades escolares (Operação Educação).

11. ITC 05721/2023: Auditoria de Conformidade para fiscalizar a existência e a eficácia de programa de manutenção das unidades educacionais do Estado e dos municípios a partir dos resultados apontados na Operação Educação.

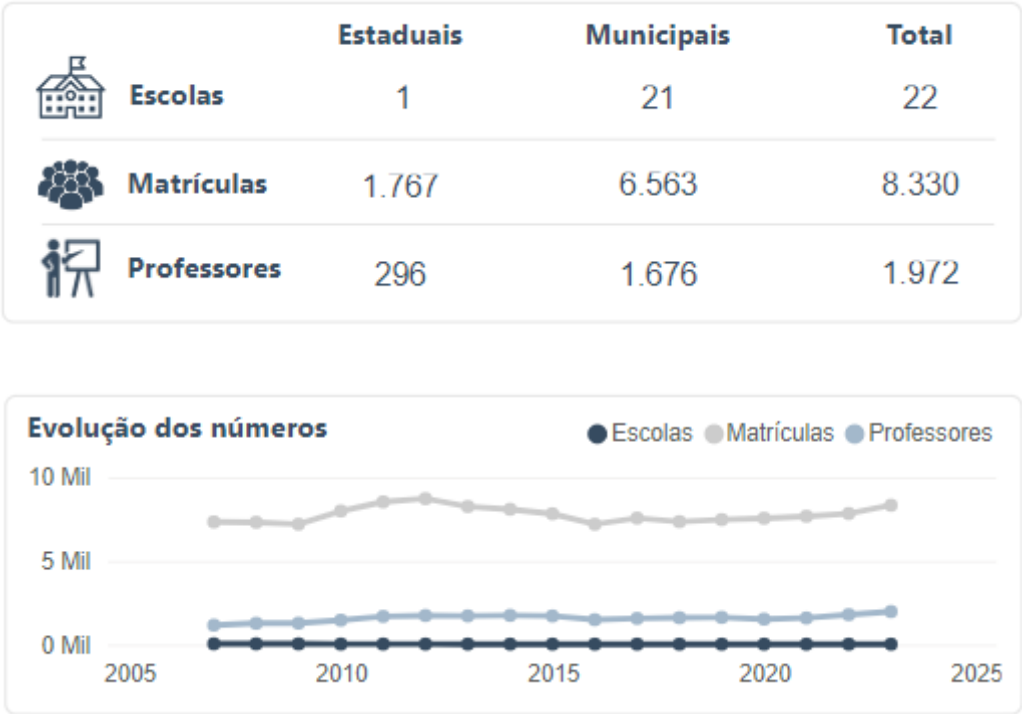
Dentre os trabalhos acima elencados, o Processo TC 3330/2019 tornou-se um divisor de águas nas ações de controle externo da Corte. Isso porque resultou num diagnóstico da Educação em todo o território capixaba, que perpassou conhecer o planejamento para a oferta de vagas nas redes municipais e estadual de ensino frente à demanda existente, bem como o nível de interação de informações existente entre Estado e municípios, na busca do atendimento das necessidades da rede de ensino local.

O Levantamento demonstrou, de maneira mais acentuada, a deficiência na implementação do regime de colaboração na oferta da Política Pública Educacional entre os entes, a concorrência entre a oferta de vagas pelas redes de ensino municipais e estadual e a necessidade de se promover um reordenamento entre as redes de ensino.

No decorrer dos trabalhos (**Processo TC 3330/2019**) ficou evidenciado que muitos gestores não conheciam totalmente suas redes. Alguns sequer sabiam a quantidade de alunos e muito menos as condições de infraestrutura das suas unidades escolares.

Em virtude dos resultados obtidos na Fiscalização, este Tribunal passou a disponibilizar o **Painel de Controle da Educação** e a divulgar uma visão geral da rede de cada um dos **78 municípios e da estadual**. Assim são publicados dados sobre escolas públicas, matrículas, índices e profissionais da educação dos entes, com vistas a subsidiar as decisões dos gestores nessa Política.

Retomando ao caso concreto, colaciono a seguir o panorama atual das matrículas e escolas nas redes municipais e estadual: quantidade, distribuição nos municípios e localização (urbana e rural) no Município de **Castelo**.



A rede municipal de ensino público do município de Castelo possuía, em 2023, 1 escolas rurais e 21 escolas urbanas, totalizando 22 escolas. No tocante às matrículas, havia 1767 matrículas rurais e 6563 urbanas, representando um quantitativo total de 8330 matrículas na Educação Básica. Dando luz à Educação Especial, do total de matrículas da rede municipal, 225 são de alunos desta modalidade.

Ademais, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Brasileira (Ideb) de 2023 Castelo observa-se que, para o fundamental, houve uma melhoria em relação aos

períodos anteriores, alcançando 6,4 nos anos iniciais e 5,1 nos anos finais, mais ainda permanece abaixo da média nacional.

IDEB por município			
Município	Anos iniciais	Anos finais	Ensino médio
Castelo	6,40	5,10	4,80

Ideb é um indicador bianual criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas e é o resultado das médias de desempenho na avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (**Saeb**) e do **fluxo escolar**.

O índice é um importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É uma ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica. A nota alcançada reflete a posição do ente frente a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos.

Ainda a respeito do acompanhamento e avaliação das políticas públicas educacionais do município dependem da disponibilidade de dados atualizados, a partir dos quais é possível verificar o alcance das metas e o desempenho da gestão governamental. Nesse sentido, ressalta-se aos gestores a importância de envidarem esforços para que todas as metas elencadas no Plano Municipal de Educação (PME) sejam alcançadas nos prazos estipulados.

Seguindo, em um aprofundamento dos trabalhos realizados, em 2020 este Tribunal iniciou uma Auditoria Operacional - **Processo TC 1405/2020**, que teve por objetivo conhecer a situação das redes públicas de ensino municipais e estadual do Espírito Santo no tocante aos seguintes aspectos:

1. Oferta e demanda de vagas nas redes públicas de ensino;
2. Infraestrutura das escolas;
3. Sistema de Ensino e Currículo;
4. Universalização do ensino;
5. Simulação do impacto do regime de colaboração na distribuição do Fundeb;
6. Plano de Carreira dos profissionais do magistério;
7. Custos na educação; e

8. Estimativa de receita.

Foi possível analisar a **infraestrutura** das escolas e o seu impacto na desigualdade na oferta da qualidade no ensino capixaba.

À época, esta Corte recomendou à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que, em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação, desenvolvesse, no prazo de até 2 (dois) anos, um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais (abordando, pelo menos, a gestão escolar, a **infraestrutura** e o aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos (Capítulos 4 e 5 do Relatório de Auditoria 02/20222).

Destacando como fundamental, recomendou o fortalecimento do regime de colaboração entre as redes, para que pudessem planejar a oferta de vagas em todo o território estadual, de maneira sistêmica, gerando uma melhor alocação entre as redes e eliminando a concorrência, conforme o caso.

Nessa perspectiva e **considerando** os dados, as evidências, os achados de auditoria e as deliberações constantes no Processo TC 3330/2019 e TC 1405/2020.

Considerando a necessidade de aprimoramento na oferta da Política Pública da Educação no Estado do Espírito Santo, com vistas à melhoria nos resultados educacionais.

Considerando que os sistemas de ensino do Estados e dos Municípios deverão ser organizados em regime de colaboração, conforme art. 211 da Constituição Federal de 1988 e do art. 8º da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Considerando a necessidade da garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino ofertado tratado nos § 1º e § 7º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e art. 4º, inciso IX da Lei Federal nº 9.394, de 1996.

Com fundamento no art.1º, inciso XXXIX da Lei Complementar Estadual nº 621, de 08 de março de 2012 e na Instrução Normativa Nº 82, de 8 de fevereiro de 2022, este

Tribunal propôs um **Termo de Ajustamento de Gestão – TAG** (processo TC 1295/2022), com os seguintes objetivos:

- a. **eliminação** da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual;
- b. **otimização e o reordenamento** das redes da educação municipal e estadual;
- c. **definição** de critérios mínimos exigidos para a escolha do servidor que desempenhará as funções relativas à gestão escolar;
- d. criação de uma **câmara regional de compensação** para disponibilização de servidores entre as redes de educação básica.

2.2.4.1.3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO TERRITÓRIO

O TAG é um instrumento de controle celebrado consensualmente, que objetiva a adequação e regularização de atos e procedimentos administrativos de Poderes, órgãos e entidades públicas e privadas sujeitos à fiscalização e controle do TCEES, mediante a fixação de prazo razoável para que os responsáveis adotem providências necessárias ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões emanadas deste Tribunal.

Regulamentado pela Instrução Normativa Nº 82, de 8 de fevereiro de 2022, o Termo de Ajustamento de Gestão é norteado pelos princípios da **consensualidade, voluntariedade, boa-fé, lealdade processual e eficiência**. Além disso, o somente é cabível para o equacionamento de não conformidades sanáveis, sendo incabível para vícios em que se constatem indícios da ocorrência de fraude, má-fé ou dolo.

O Termo visa contribuir de maneira mais efetiva para a melhoria da Educação, num processo colaborativo de identificação de soluções mais eficientes e seguras para corrigir as **inadequações na rede escolar de ensino capixaba que causam desigualdade educacional e a não garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino**. Assim como, subsidiar os gestores no planejamento macro, sistêmico e sustentável da Política no Espírito Santo.

Nesse cenário, de maneira **dialógica e consensual**, emergiu o Termo de Ajustamento de Gestão da Educação, Processo TC 1295/2022. Instrumento, este, que está totalmente alinhado com o **Direito Administrativo Contemporâneo, que valoriza a Administração Pública Consensual**, do qual o município de Castelo é signatário do TAG, conforme consta Peça Digitalizada 00312/2023-1, evento 1635 do Processo 1295/2022.

Conforme os termos da Manifestação Técnica 03455/2023-8 em sua cláusula 2.1, o Município será o ente responsável pela oferta do Ensino Fundamental - Anos Iniciais, devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado, com a disponibilização de matrículas até o ano de 2023 e a efetivação da eliminação da concorrência, neste segmento, até o ano letivo de 2024.

A situação atual de Castelo no que tange o Termo de Ajustamento de Gestão é regular e se encontra devidamente ajustado e assinado Peça Digitalizada 00312/2023-1, evento 1635 do Processo 1295/2022.

Levando em consideração a temática da infraestrutura da rede escolar, em uma ação inédita do Sistema de Controle, foi uma Fiscalização Ordenada Nacional na área da política educacional realizada na modalidade Levantamento (TC 1447/2023) - Operação Educação.

No âmbito do Espírito Santo, as ações se deram no bojo do Processo: 01447/2023, de relatoria do Exmo. Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Conforme Relatório de Levantamento 02/2023, o TCE-ES enviou 41 auditores para as visitas in loco em 42 escolas, envolvendo 28 municípios capixabas. Os municípios visitados foram: Alegre, Aracruz, Barra de São Francisco, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Conceição da Barra, Domingos Martins, Dorcas do Rio Preto, Guarapari, Ibirapituba, Itapemirim, João Neiva, Linhares, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Montanha, Pinheiros, Presidente Kennedy, Santa Maria de Jetibá, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Viana, Vila Velha e Vitória.

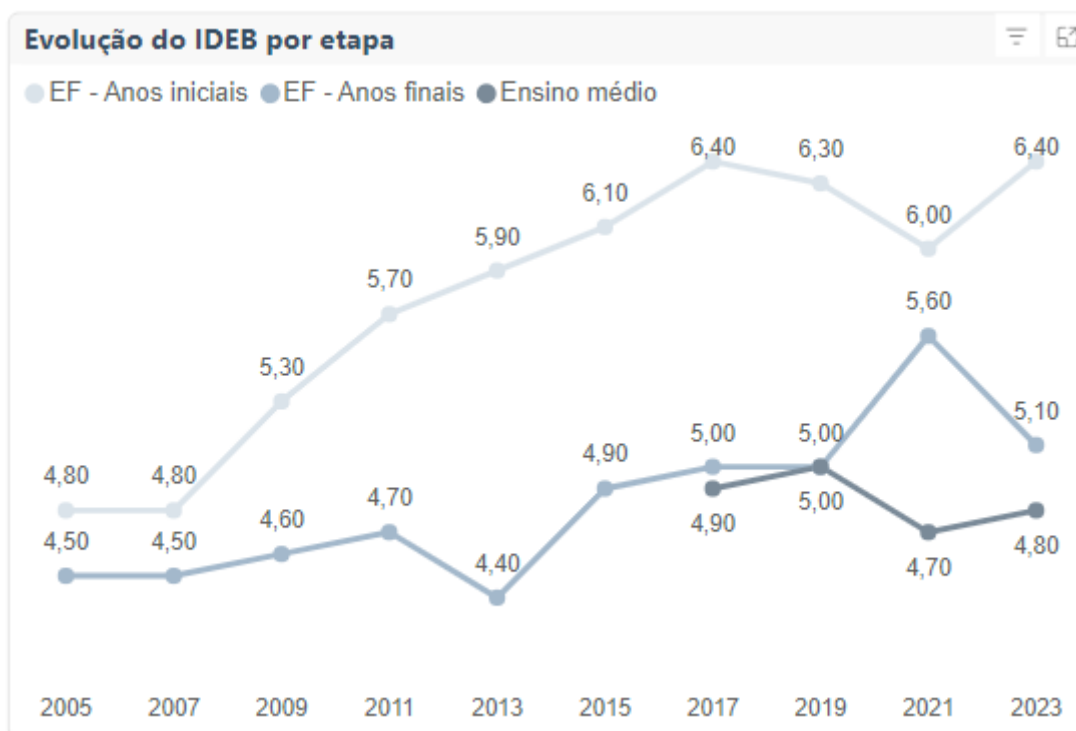
Dos dados gerais apurados temos que 45,71% das salas de aula visitadas são inadequadas. Janelas, ventiladores e móveis quebrados e iluminação e ventilação

insuficientes estão entre os principais problemas encontrados. Em 20% dos estabelecimentos de ensino, ainda foram detectadas falhas na limpeza e higienização das dependências escolares. Em 33,33%, não há coleta de esgoto e, em 83,33%, não existe AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) válido. O documento atesta o cumprimento das regras de combate a incêndios. A situação é ainda mais grave porque muitas unidades também não dispõem de equipamentos como hidrantes (94,29%) e extintores (17,14%).

Nesse cenário, emergiu a **Auditoria de Conformidade** veiculada no Processo TC 05721- 2023, com o objetivo de fiscalizar a existência e a eficácia de programa de manutenção das unidades educacionais do Estado e dos municípios a partir dos resultados apontados na Operação Educação, onde não restaram apontadas recomendações ao Município de Castelo.

Cenário educacional de 2023

No ano de 2023, a rede estadual de ensino público do município de Castelo contava com uma escolas rurais e vinte e uma escolas urbanas, totalizando vinte e dois estabelecimentos de ensino. Em termos de matrículas, havia 767 matrículas na zona rural e 6563 na urbana, totalizando 8330 matrículas na Educação Básica. Na Educação Especial, das matrículas totais da rede municipal, 225 correspondem a alunos dessa modalidade. Quanto à qualidade do ensino oferecido, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nota-se que a rede municipal de Castelo apresentou crescimento constante até 2017, seguido de uma leve queda em 2019 para 2021, onde em 2023 retomou a constante no crescimento manteve-se, nos anos iniciais, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



No item valorização do profissional do magistério é preciso considerar que para se alcançar uma educação inclusiva de qualidade, diversos fatores são essenciais, com destaque para o papel dos professores, segundo Eric Hanushek, cuja qualidade influencia pelo menos 50% do desempenho dos alunos. Reconhecendo essa importância, a valorização dos profissionais da educação é crucial, incluindo não apenas questões salariais, mas também formação inicial e continuada. A formação inicial, preferencialmente presencial, é vista como fundamental, embora a modalidade EAD também tenha seu valor para garantir acesso à educação.

Monitoramento das Metas do Plano Municipal de Educação 2015-2025

A **educação** é um direito fundamental consagrado pela **Constituição Federal**, sendo um pilar do desenvolvimento social e econômico do país. No contexto da **Agenda 2030**, o **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4** é voltado para garantir a **educação de qualidade**, um princípio que também é garantido pela **Constituição Federal de 1988**. A **Constituição** estabelece que a **União**, os **Estados** e os **Municípios** devem colaborar para organizar seus sistemas de ensino, sendo que os

Municípios devem priorizar o **ensino fundamental** e a **educação infantil**, enquanto o **Estado** se dedica prioritariamente ao **ensino médio**. O **Plano Nacional de Educação (PNE)**, instituído pela **Lei 13.005/2014**, estabelece diretrizes e metas para o desenvolvimento da educação no Brasil, sendo de competência dos **Municípios** a elaboração de seus respectivos **Planos Municipais de Educação (PME)**, em consonância com o PNE. O **Plano Municipal de Educação de Castelo** segue as orientações e metas estabelecidas pelo **PNE**, com vigência até 2025.

A equipe técnica do **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)** realizou a verificação das metas do município com base nos **dados atualizados até o exercício de 2023**, comparando-os com os indicadores estabelecidos pelo **PNE**.

- **Meta 1:** Universalizar a **educação infantil**, com ênfase nas crianças de 4 a 5 anos (indicador 1A) e de 0 a 3 anos (indicador 1B). O município de **Castelo** superou a meta para crianças de 4 a 5 anos, atingindo **107,1%** da meta, enquanto para a faixa etária de 0 a 3 anos, o município atendeu **37,6%** da população alvo, ficando abaixo do previsto.
- **Meta 2:** Universalizar o **ensino fundamental** para crianças de 6 a 14 anos e garantir que **95%** dos alunos concluam essa etapa na idade adequada. O município de **Castelo** superou a meta de matrícula com **107,2%** da população de 6 a 14 anos matriculada.
- **Meta 4:** Assegurar o atendimento educacional especializado para a população com **deficiência**, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação. O município de **Castelo** cumpriu a meta, com **100%** da população de 4 a 17 anos com deficiência integrada em classes regulares.
- **Meta 5:** Garantir a **alfabetização** de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental. Os dados de 2023, avaliados por meio da **Prova de Fluência em Leitura**, indicaram que **24,9%** dos alunos eram **Pré-Leitores**, **44% Leitores Iniciantes** e **31,2% Leitores Fluientes**, demonstrando que o município apresenta um desempenho dentro das expectativas.
- **Meta 6:** Expandir a **educação integral** e de **tempo integral** para, no mínimo, **50%** das escolas públicas. O município de **Castelo** superou a meta, com **35,3%** de alunos em escolas com tempo integral e **61,9%** das escolas oferecendo atividades de tempo integral.
- **Meta 16:** Garantir a formação de **50%** dos professores da educação básica em nível de pós-graduação até o último ano de vigência do PNE. Em **Castelo**,

82,1% dos professores possuem pós-graduação, superando a meta estabelecida.

- **Meta 17:** Valorizar os **profissionais da educação básica**, buscando equiparar a remuneração dos professores ao rendimento médio de profissionais com escolaridade equivalente. Embora o município tenha avançado na remuneração dos docentes, **não foi alcançada a equiparação salarial**, especialmente para os professores com formação superior, que recebem, em média, **21,8%** a menos que profissionais de outras áreas com a mesma qualificação.
- **Meta 18:** Assegurar a existência de **planos de carreira** para os profissionais da educação básica e superior pública. O município de **Castelo** possui plano de carreira para seus docentes, mas observa-se uma tendência de **redução no número de professores com vínculo efetivo** e um aumento nos professores temporários, o que deve ser monitorado.
- **Meta 20:** Aumentar o **investimento público** em educação para atingir, no mínimo, **7% do Produto Interno Bruto (PIB)** do país no 5º ano de vigência do PNE e, ao final do decênio, **10% do PIB**. Embora o **PIB** de 2023 não tenha sido divulgado, os dados demonstram um **aumento do investimento público em educação** ao longo dos últimos cinco anos no município de **Castelo**.

O **Plano Municipal de Educação (PME)** é um instrumento fundamental para a organização das **políticas educacionais municipais**, funcionando como um guia para garantir que a educação esteja alinhada com as **diretrizes nacionais e estaduais**, além de atender às necessidades específicas da população local. A articulação entre o **Plano Nacional de Educação (PNE)**, o **Plano Estadual de Educação (PEE)** e o PME permite uma abordagem integrada e complementar, otimizada no uso dos **recursos públicos** e com o objetivo de garantir **educação de qualidade** para todos os cidadãos.

No caso específico do município de **Castelo**, a análise das metas educacionais revelou que, dos oito indicadores mensuráveis até 2023, **seis apresentam alta probabilidade de serem cumpridos**, enquanto **dois indicam baixa probabilidade de cumprimento até o final do PME**. Assim, cabe aos **gestores municipais** não medir esforços para garantir que todas as **metas** sejam cumpridas dentro dos **prazos estabelecidos**, a fim de assegurar o pleno cumprimento das políticas educacionais propostas.

A articulação entre os planos nacional, estadual e municipal é fundamental para garantir que as metas e estratégias educacionais sejam implementadas de forma eficaz e eficiente. Nesse contexto, torna-se imprescindível que os gestores municipais intensifiquem os esforços para a efetiva implementação das ações necessárias, viabilizando o cumprimento das metas dentro dos prazos estabelecidos. Além disso, diante do novo cenário educacional e dos desafios identificados, faz-se necessário que o gestor formule um novo planejamento, contemplando metas de longo prazo que garantam a continuidade das políticas educacionais e promovam avanços estruturais no sistema de ensino do município.

2.2.4.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

Em relação à saúde, foi avaliada a situação do município quanto ao Plano Municipal de Saúde (PMS), à Programação Anual de Saúde (PAS), aos Relatórios Quadrimestrais (RDQA) e aos Relatórios Anuais de Gestão (RAG), todos de 2023, demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 2 – Situação dos instrumentos de planejamento de 2023

PMS 2022-2025	PAS	1º RDQA	2º RDQA	3º RDQA	RAG
Aprovado	Aprovado	Avaliado	Avaliado	Avaliado	Aprovado

Fonte: portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento

Notas:

1) Consulta realizada em 9/12/2024;

2) Aprovado ou avaliado: demonstram o encaminhamento do respectivo instrumento pela gestão ao CS, que se manifestou favorável pela aprovação, sendo que tais informações foram registradas pela gestão no DGMP (DigiSus Gestor Módulo Planejamento). No caso do RDQA, o status similar é o "avaliado".

No que tange à execução do planejamento em saúde, a situação em relação ao cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde, encontra-se demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 59 - Situação do cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde

Total de metas	Metas atingidas	Metas não atingidas	Não programada
124	96	24	4

Fonte: RAG 2023

Desta forma, conforme RAG 2023, do total de 124 metas propostas, 96 foram atingidas.

Por sua vez, quanto ao programa Previne Brasil foi instituído pela Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019. O novo modelo de financiamento alterou algumas formas de repasse das transferências para os municípios, que passaram a ser distribuídas com base em quatro critérios: capitação ponderada, pagamento por desempenho, incentivo para ações estratégicas e incentivo financeiro com base em critério populacional.

O Previne Brasil equilibra valores financeiros per capita referentes à população efetivamente cadastrada nas equipes de Saúde da Família (eSF) e de Atenção Primária (eAP), com o grau de desempenho assistencial das equipes somado a incentivos específicos, como ampliação do horário de atendimento (Programa Saúde na Hora), equipes de saúde bucal, informatização (Informatiza APS), equipes de Consultório na Rua, equipes que estão como campo de prática para formação de residentes na APS, entre outros tantos programas.

Neste subitem, são apresentados os parâmetros e metas definidas nas notas técnicas da Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde, e os resultados alcançados no 3º quadrimestre de 2023 pelo Brasil, pelo Espírito Santo e pelo município de Castelo, em relação aos 7 (sete) indicadores do Previne Brasil.

Tabela 60 - Indicadores do Previne Brasil (2023)

Nº	Indicador	Parâmetro	Meta	Resultado Alcançado do 2023 Brasil	Resultado Alcançado do 2023 ES	Resultado Alcançado 2023 Castelo	Alcançado / Não Alcançado 2023 Castelo
1	Proporção de gestantes com pelo menos 6 (seis) consultas pré-natal realizadas, sendo a 1ª (primeira) até a 12ª (décima segunda) semana de gestação.	100%	45%	50%	47%	48%	Alcançado
2	Proporção de gestantes com realização de exames para sífilis e HIV.	100%	60%	68%	69%	69%	Alcançado
3	Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado.	100%	60%	59%	57%	65%	alcançado
4	Proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS.	>=80%	40%	27%	31%	46%	alcançado
5	Proporção de crianças de 1 (um) ano de idade vacinadas na APS contra Difteria, Tétano, Coqueluche, Hepatite B, infecções causadas por haemophilus influenzae tipo b e Poliomielite inativada.	95%	95%	75%	80%	92%	Não alcançado
6	Proporção de pessoas com hipertensão, com consulta e pressão arterial aferida no semestre.	100%	50%	32%	34%	51%	alcançado
7	Proporção de pessoas com diabetes, com consulta e hemoglobina glicada solicitada no semestre.	100%	50%	28%	29%	55%	alcançado

Fonte: Sisab (consulta realizada em 15/6/2024)

Conforme demonstrado, o município de Castelo alcançou seis das sete metas do Previne Brasil em 2023.

A aprovação do **Plano Municipal de Saúde** e da **Programação Anual de Saúde** evidencia o compromisso organizacional assumido pela gestão municipal. Nesse contexto, verifica-se o cumprimento substancial das metas estabelecidas, com o atingimento de **96 metas** de um total de **124 propostas**.

No que tange aos indicadores do **Programa Previne Brasil**, o município de **Castelo** obteve êxito em **seis das sete metas** estabelecidas, destacando-se por um desempenho satisfatório em todas as áreas, exceto na área referente à **vacinação infantil**, a qual não atingiu os resultados esperados.

2.2.4.3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é compreendida como uma política pública de Estado destinada a garantir direitos. O artigo 194 da Constituição estabelece que a assistência social, juntamente com a previdência e a

saúde, compõe o sistema de seguridade social. Esta abordagem supera a visão de assistência social como um conjunto de programas temporários e assistencialistas, ligados ao governo da ocasião, consolidando-a como um direito garantido pelo Estado.

Em 2023, a despesa liquidada pelo município na função Assistência Social foi de R\$ 5.040.379,14. O valor é superior ao do ano passado (queda nominal de 8%), conforme apresentado no gráfico a seguir.

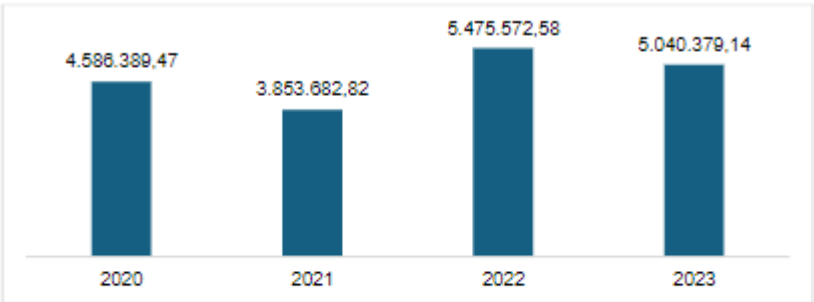


Gráfico 21: Série histórica da despesa liquidada (em valores correntes) na função Assistência Social do Município.

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

No ano de 2023, a despesa per capita foi de R\$ 136,48 enquanto a média dos municípios era de R\$ 265,71. Nesse contexto, o município ocupou a 71ª posição no ranking estadual de despesas per capita.

Tabela 61 – Percentual de despesa liquidada na Função Assistência Social em relação ao total liquidado pelo Município, gasto *per capita* e posição dos entes municipais em 2023.

Ente Federativo	% da Desp. Liquidada Total	Posição	Gasto Per Capita	Posição
Castelo	2,75%	63ª	R\$ 136,48	71
Média dos 78 Municípios	4,24%	-	R\$ 265,71	-
Mediana	4,08%	-	R\$ 246,47	-

Fonte: Elaboração NOPP (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, a tabela abaixo apresenta essa informação.

Tabela 62 – Despesa liquidada pelo Município em 2023 na função Assistência Social, por subfunção.

Subfunção	Absoluto (R\$)	Percentual
ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	4.636.377,54	91,98%
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	395.453,60	7,85%
ADMINISTRAÇÃO GERAL	5.942,00	0,12%
HABITAÇÃO URBANA	2.606,00	0,05%
Total	5.040.379,14	100,00%

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

A assistência social organiza-se por dois tipos de proteção social. A primeira é a proteção social básica, um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Já a segunda, refere-se a especial que oferece proteção às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por violação de direitos.

Uma das principais fontes informação sobre a pobreza, em nível municipal, é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), um registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Em Castelo, 8637 pessoas estão inscritas no CadÚnico e que possuem renda per capita mensal de até meio salário-mínimo. Ou seja, 23,39% da população do município trata-se de pessoas que pertencem a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Tabela 63 - Quantidade de pessoas inscritas no CadÚnico em famílias com renda *per capita* mensal até meio salário mínimo (Pobreza + Baixa Renda) em dezembro de 2023.

Ente Federativo	Total	% da População** do Município	Posição**
CASTELO	8.637	23,39%	3º
ESPIRITO SANTO	1.277.505	33,32%	-

Fonte: Elaboração NOPP, a partir de dados do Vis Data, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Outro indicador que esta seção apresenta para demonstrar a realidade da demanda do município por serviços socioassistenciais, especialmente para população de baixa renda, é o estado nutricional das pessoas. Ele pode indicar demandas por provisão de alimentos ou renda que garantam maior segurança alimentar. A tabela abaixo apresenta o percentual de crianças de zero a cinco anos, em condição de magreza ou magreza acentuada no indicador “IMC x Idade”, cuja fonte dos dados utilizada é o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan, do Ministério da Saúde.

Tabela 64 - Quantidade de crianças de zero a cinco anos, acompanhadas no Sisvan, em situação de magreza e magreza acentuada, em todo o exercício de 2023.

Município	Qde de Crianças em Situação de Magreza e Extrema Magreza	Qde Total de Crianças Acompanhadas	% de Magreza	Posição ^{7º}
Castelo	24	513	4,68%	27º
Espírito Santo	5.401	117.952	4,58%	-
Sudeste	100.663	2.297.865	4,38%	-
Brasil	351.961	7.022.056	5,01%	-

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados do Sisvan).

A partir dos dados aqui apresentados, a população e seus representantes podem conhecer a atuação do poder público municipal na área da assistência social e as necessidades das pessoas com maior vulnerabilidade.

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.

2.2.4.4 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

Refere-se à seção 6 da ITC 05687/2024-5 (pç. 115, págs. 111).

2.2.4.4.1 AUDITORIA OPERACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

A Lei 13.257/2016 determina que União, Estados e Municípios criem Comitês Intersetoriais para garantir a proteção e a promoção dos direitos da criança na primeira

infância. Também exige a elaboração de Planos para a Primeira Infância, que articulem diferentes setores como educação, saúde e assistência social. Por fim, a Lei estabelece a coleta sistemática de informações sobre os valores do orçamento aplicados em programas e serviços destinados a esse público.

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

- Planos pela Primeira Infância

A fiscalização evidenciou que o Município em questão ainda não havia instituído o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI), mas este já se encontrava em fase de elaboração. Portanto, a equipe de fiscalização apresentou ao Tribunal proposta de **RECOMENDAÇÃO** para que o município elaborasse, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.257/2016, o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI, além de aprovar o PMPI por meio de Lei Municipal.

- Intersetorialidade

A referida fiscalização identificou que o município possui normativo que instituiu o CIPI ou comitê equivalente, porém este não contempla elementos que garantam seu funcionamento adequado. Sendo assim, a equipe de fiscalização apresentou ao Tribunal proposta de **RECOMENDAÇÃO** para que o município revisasse o normativo de instituição do CIPI ou comitê equivalente no prazo de até 3 meses, a fim de garantir a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Deve-se,

ainda, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, bem como para promover e monitorar suas ações.

- Orçamento

Foi identificado que no plano plurianual (PPA) vigente do Município não há priorização da primeira infância e que os programas e ações específicos para essa faixa etária não estão suficientemente discriminados, dificultando a identificação e impedindo a consolidação dos gastos. A falta de detalhamento das despesas impede a correta identificação e contabilização dos gastos, o que viola o art. 11 da Lei 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância).

Ante o exposto, a equipe de fiscalização apresentou ao Tribunal proposta de **RECOMENDAÇÃO** para que o município revisasse, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, com vistas a declarar a prioridade dos programas e ações voltados à Primeira Infância, conforme dispõe o caput do art. 227 da CF/1988. Outra **RECOMENDAÇÃO** proposta foi que o município identificasse, no PPA 2026-2029 e nos posteriores, os Programas e Ações voltados à Primeira Infância, de maneira expressa e devidamente codificada.

2.2.5 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

Refere-se à seção 8 da ITC 05687/2024-5 (pç. 115, pág. 111).

Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES não foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

3. FUNDAMENTAÇÃO

No exercício de suas atribuições, a área técnica procedeu à elaboração do Relatório Técnico 00317/2024-5 (peça 115), sugerindo a emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** anual do Excelentíssimo Senhor

Prefeito Municipal Joao Paulo Silva Nali, do município de Castelo durante no exercício de 2023. No mesmo sentido foi emitida a Instrução Técnica Conclusiva 004268/2024-5.

No sentido contrário foi emitida o parecer ministerial proferido pelo procurador Dr. Heron Carlos Gomes De Oliveira, pugnando pela **REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** do senhor Joao Paulo Silva Nali, responsável pela Prefeitura Municipal de Castelo, no exercício 2023, com base na manutenção e na gravidade (ou seja, na capacidade de macular as contas) das irregularidades e impropriedades constatadas pelo Corpo Técnico nas subseções itens 3.5.2 a 3.5.4, 3.4.11, 3.2.1.1, 3.7.4 e 5.1.1 da 115 - Instrução Técnica Conclusiva 04268/2024-5, haja vista a subsunção do conjunto de ocorrências à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012, pro entendimento anuído pelo Ministério Público de Contas.

4. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL

Responsável: Sr. Joao Paulo Silva Nali

De acordo com o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a avaliação das ações passou a considerar a presença de intenção dolosa ou erro grosseiro, em vez de culpa. Reconhecer uma irregularidade não é o único critério para aplicar uma sanção, mas é crucial para encontrar uma solução. Já o seu artigo 22, pede que o operador do direito leve em conta as dificuldades enfrentadas pelo gestor sem prejudicar os direitos dos administrados. O comportamento do responsável deve estar em conformidade com a Constituição e as regulamentações legais, e o erro deve ser inescusável, não sendo algo que uma pessoa média cometeria.

A avaliação da conduta do gestor na administração pública é crucial por diversos motivos. Primeiramente, ela promove transparência e accountability, garantindo que os cidadãos saibam como os recursos públicos estão sendo utilizados e se os gestores estão agindo de forma ética. Além disso, essa avaliação ajuda a prevenir má gestão dos recursos públicos, fortalecendo a integridade na administração.

Os gestores têm a responsabilidade de agir de acordo com a lei e os princípios democráticos, e avaliar sua conduta é essencial para garantir o respeito a esses princípios, promovendo uma administração pública transparente, responsável e eficiente, fortalecendo a democracia e a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

O Relatório Técnico demonstrou que o município de Castelo, no exercício de 2023, **cumpriu os requisitos legais** e constitucionais, o que reforça a regularidade da prestação de contas considerando os seguintes aspectos:

- **Educação:** Aplicou **37,57% da receita resultante de impostos** (mínimo exigido: 25%).
- **Fundeb:** Aplicou **85,32% na remuneração dos profissionais da educação básica** (mínimo exigido: 70%).
- **Saúde:** Aplicou **28,53% da receita resultante de impostos** (mínimo exigido: 15%).
- **Despesas com pessoal:** Dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sem aumento irregular de despesas.
- **Liquidez Fiscal:** Saldo financeiro suficiente para arcar com compromissos sem necessidade de medidas emergenciais.

Embora tenha sido registrado um déficit de R\$ 15.386.150,03, ele foi integralmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, o que indica uma gestão fiscal prudente e planejamento orçamentário adequado. Ademais, o balanço financeiro de 2023 apresentou recursos da ordem de R\$ 53.885.259,56.

Ainda que as irregularidades encontradas sejam de natureza relevante e apontem falhas no planejamento fiscal, na transparência e na execução orçamentária, não se pode afirmar que essas falhas sejam, por si só, suficientes para comprometer de forma decisiva a **aprovação das contas**. As falhas identificadas são mais relacionadas à **qualidade da gestão pública, à eficiência na execução das políticas públicas e**

ao **cumprimento das obrigações fiscais** do que à **gravidade dos impactos financeiros diretos**.

O gestor municipal, embora tenha cometido erros na execução orçamentária e na **gestão fiscal**, não parece ter causado danos financeiros irreparáveis ou infringido normas de forma tão grave a ponto de justificar a rejeição das contas. Contudo, é fundamental que tais irregularidades sejam corrigidas e que o gestor implemente ações corretivas para garantir maior **transparência, eficiência fiscal e adesão aos limites orçamentários** estabelecidos pela **Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Além disso, recomenda-se a adoção de medidas para **evitar a repetição dessas falhas**, por meio do fortalecimento do planejamento fiscal, da transparência na gestão pública e da execução eficiente das políticas públicas, de modo a garantir que as futuras execuções orçamentárias e fiscais sejam plenamente compatíveis com as **normas constitucionais** e com os **interesses da sociedade**.

Frente todas as considerações tecidas, posiciono-me por destacar a ausência de dolo ou de erro grosseiro nos itens destacados neste voto, eximindo a culpabilidade/responsabilidade do agente, uma vez que restou demonstrada a todo momento a boa-fé e diligência ao conduzir a gestão no exercício ora em análise.

A Resolução 361/2022 estabelece que a ciência tem o propósito de alertar o gestor público sobre falhas que, embora não caracterizem irregularidades graves, demandam atenção para garantir a conformidade e a eficiência da gestão pública. Dessa forma, o alerta formal cumpre seu papel pedagógico e preventivo dentro do controle externo, sem impor ônus desnecessários ou medidas desproporcionais ao processo.

Assim sendo, acompanho entendimento da Área Técnica e divirjo do ministério público de contas, dentro dos preceitos contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), voto para que seja emitido parecer prévio dirigido à Câmara

Municipal de Castelo recomendando a **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual do Sr. Joao Paulo Silva Nali.

5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO

A busca contínua pela eficiência, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos é essencial para o aprimoramento da administração pública. Neste contexto, é fundamental que os gestores adotem práticas e ferramentas que garantam a correta aplicação dos recursos, promovendo maior controle, governança e sustentabilidade.

O aprimoramento da gestão passa pelo fortalecimento do Sistema de Controle Interno, que tem papel fundamental na fiscalização, prevenção de irregularidades e suporte à tomada de decisão. Além disso, a implementação de um Sistema de Custos eficiente possibilita a mensuração e otimização dos gastos públicos, contribuindo para a qualificação do gasto e a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Diante dos desafios atuais, temas como gestão de riscos, controle ambiental e planejamento sustentável ganham cada vez mais relevância. Para fortalecer esses pilares, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) tem promovido diversas iniciativas, como a elaboração do Guia de Gestão de Custos, a instauração do Prejulgado do controle Interno, a realização do Congresso de Saneamento dos Tribunais de Contas e a emissão de orientações sobre a gestão de riscos climáticos e fiscais, reforçando o compromisso com a modernização da administração pública.

Assim, este capítulo do voto visa apresentar diretrizes e reflexões sobre a importância do **Controle Interno**, a relevância de um **Sistema de Custos** e a necessidade de estratégias eficazes para a mitigação das **mudanças climáticas**, alinhando-se às melhores práticas de governança pública e às recomendações dos órgãos de controle externo. Dessa forma, busca-se não apenas aprimorar a gestão dos recursos públicos, mas também fortalecer a transparência, a eficiência e a responsabilidade fiscal, fornecendo subsídios para que os gestores tomem decisões mais informadas e alinhadas ao interesse público.

5.1 IMPORTANCIA DO CONTROLE INTERNO

O Controle Interno constitui uma força propulsora para que as propostas de governo sejam eficientemente executadas, tão logo, importante ferramenta capaz de melhorar a aplicação do dinheiro público.

Em síntese um Sistema de Controle Interno compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União, Estado e Município, de avaliação da gestão dos administradores públicos, sendo materializados ou estratificados por meio de auditorias e fiscalizações.

Vem da Constituição Federal, em seu art. 74, a determinação para que os Poderes implementem e mantenham sistemas de controle interno, a norma Federal estabelece 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.

O parágrafo primeiro da norma constitucional estabeleceu 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”.

Este Tribunal de Contas por meio da Resolução 227/2011, alterada pela Resolução 257/2013, dispõe 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 atendam aos comandos regulamentadores.

Como direcionamento, a Instrução Normativa TC 68/2020, relaciona a documentação que deve ser remetida pelo prefeito de forma correlata, a ausência destes itens torna incompleta a avaliação:

- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC nº 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 nº 261/2013 e c/c art. 4º da Resolução TC nº 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 nº 227/2011.

Nesse sentido, entende-se o Controle Interno é um recurso indispensável para o bom funcionamento da gestão pública, ferramenta de auxílio ancorando sua funcionalidade para agir de forma preventiva, detectiva e corretiva, promovendo informações essenciais ao gestor no ato da tomada de decisões.

Os normativos relacionados ao controle interno na administração pública têm como principal objetivo assegurar a fiscalização eficiente e a boa gestão dos recursos públicos. Esses regulamentos não apenas estabelecem diretrizes para o cumprimento

das obrigações legais, mas também promovem a transparência, a responsabilização e a melhoria contínua dos processos. Sendo eles:

Legislação	Finalidades do Controle Interno
Lei nº 4.320/1964	- Art. 76: O controle da execução orçamentária compreende a fiscalização da legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações. Art. 77: A fiscalização da execução orçamentária será exercida de modo a verificar a legalidade dos atos de execução orçamentária, as ocorrências que modifiquem ou possam modificar a receita ou a despesa prevista e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.
Constituição Federal	- Art. 74: Acompanhar a execução orçamentária, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. 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. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Art. 54: Elaborar relatórios resumidos de execução orçamentária e de gestão fiscal. Art. 59: Avaliar o cumprimento das metas fiscais, a execução dos orçamentos, e a observância dos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar. Comprovar a legalidade e a regularidade da gestão fiscal e promover ações corretivas.

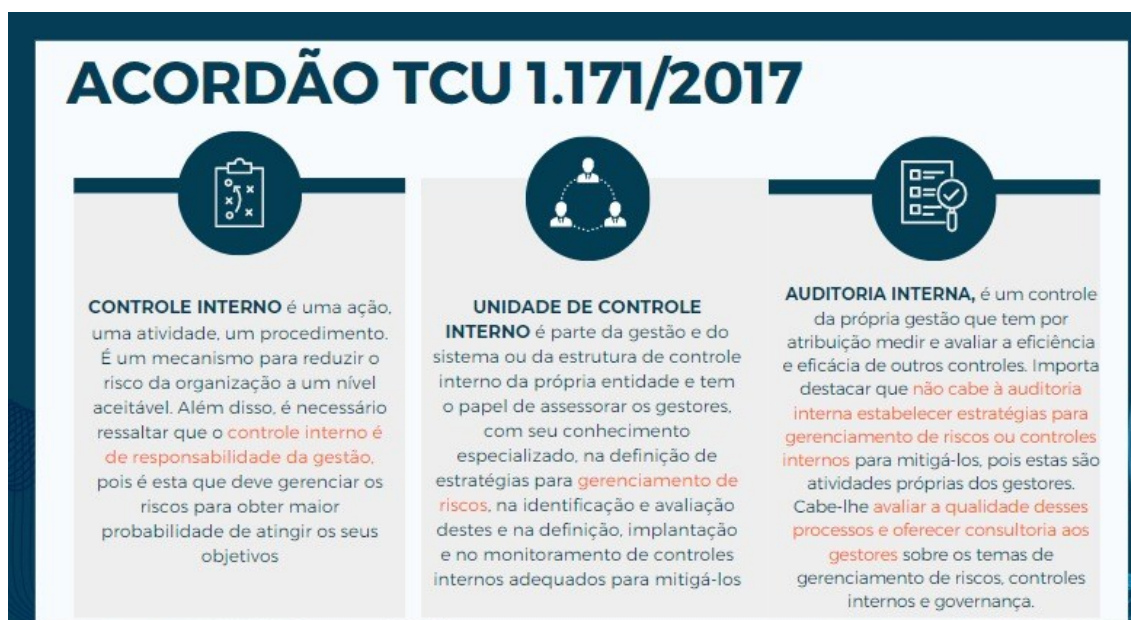
Legislação	Finalidades do Controle Interno
Acórdão TCU nº 1.171/2017 – Plenário	- Promover a governança pública e assegurar que os gestores atuem com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. - Identificar riscos e vulnerabilidades nos processos internos e na execução das políticas públicas. - Garantir que os controles internos sejam implementados de forma adequada e que os resultados sejam monitorados e avaliados continuamente.
Lei nº 14.133/2021	- Art. 169: Fortalecer o controle interno, com foco em transparência e integridade nas contratações públicas. Art. 169: Monitorar a conformidade dos procedimentos licitatórios e contratuais com a legislação vigente, garantindo eficiência, economicidade e transparência nas aquisições e contratações. - Art. 169: Identificar e corrigir falhas nos processos de contratação e execução de contratos, visando à prevenção de irregularidades. - Art. 174: Os órgãos de controle interno deverão exercer a fiscalização de todos os atos administrativos, inclusive os relativos às contratações públicas, assegurando o cumprimento das normas pertinentes e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Ainda, como recurso de orientação o IIA (The Institute of Internal Auditors) em 2020 apresentou o "Modelo das Três Linhas", que oferece uma estrutura para organizar as funções de governança, gerenciamento de riscos e auditoria interna nas organizações. Esse modelo destaca a importância da governança eficiente, que requer prestação de contas e transparência do corpo administrativo, com uma gestão orientada pela tomada de decisões baseada em riscos. O corpo administrativo supervisiona as atividades, enquanto a gestão (dividida em primeira e segunda linhas) é responsável pela entrega de produtos e serviços e pelo suporte especializado no gerenciamento de riscos. A auditoria interna, como terceira linha, fornece uma avaliação independente e objetiva sobre os processos de governança e risco, garantindo melhorias contínuas.



Sob essa ótica, a independência da auditoria interna é fundamental para sua credibilidade, e o alinhamento entre as três linhas, por meio de comunicação e colaboração eficazes, promove a criação e proteção de valor dentro da organização.

O próprio Tribunal de Contas da União - TCU por meio do Acórdão TCU nº 1.171/2017 – Plenário realizou a distinção da estrutura do Controle Interno:



Observa-se que o fortalecimento das Unidades de Controle Interno é imprescindível para uma administração pública mais transparente e responsável. As UCIs

desempenham um papel valioso na promoção da integridade e eficiência na gestão pública, garantindo que as operações governamentais estejam em conformidade com as leis e regulamentos, protegendo assim os recursos públicos contra fraudes e irregularidades.

Em todo esse contexto, torna-se imperioso considerar o ser humano que está a frente e na execução de todas as ações. Os profissionais de controle interno desempenham um papel vital na garantia da legalidade dos atos de gestão e na concretização dos objetivos organizacionais. Divididos em diferentes linhas de defesa, esses profissionais mitigam riscos e asseguram a conformidade das operações com as normas, com o controlador-geral responsável por desenvolver e monitorar políticas de controle. Essa atuação envolve também consultorias e auditorias que visam aperfeiçoar os processos organizacionais.

Para garantir uma fiscalização eficaz e abrangente do uso dos recursos públicos, a parceria entre os controles interno e externo é crucial. As Unidades de Controle Interno (UCIs) desempenham um papel contínuo no acompanhamento da gestão, enquanto os Tribunais de Contas realizam auditorias independentes, proporcionando uma visão externa e imparcial. Essa colaboração fortalece a governança ao unir o monitoramento interno com a expertise técnica dos órgãos de controle externo, permitindo auditorias mais detalhadas e promovendo a prevenção de fraudes e a conformidade legal. Além disso, o suporte técnico fornecido pelos Tribunais de Contas ajuda as UCIs a superar desafios, como a escassez de recursos, gerando um ciclo virtuoso de melhoria contínua dos processos administrativos e da gestão de riscos.

Corroborando com o exposto, o Acórdão 1171/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU) destaca a importância do controle interno para garantir a legalidade, eficiência e transparência na administração pública. A decisão reforça que os sistemas de controle interno são fundamentais para a boa governança, atuando na prevenção de erros e fraudes, além de garantir o cumprimento das normas legais e a correta aplicação dos recursos públicos. O acórdão enfatiza que a falta de um controle interno

eficaz pode resultar em prejuízos significativos para o erário e comprometer a credibilidade da gestão pública.

Essa decisão também ressalta a necessidade de as unidades de controle interno atuarem de maneira proativa, realizando auditorias e acompanhamentos contínuos, assegurando a conformidade dos atos administrativos e promovendo uma gestão pública eficiente, responsável e ética.

Nesse sentido, foi suscitado pelo Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 5332/2023-8 incidente de Prejulgado, que tramita conforme o Processo 09905/2024-8 questionando a constitucionalidade da interpretação conferida pelo TCE-ES, ao § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), segundo a qual as funções inerentes ao Controle Interno do Poder Legislativo municipal podem ser exercidas pelo Controle Interno do Poder Executivo sem que tal prática viole o Princípio da Separação dos Poderes e inviabilize o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante da relevância da matéria, em consonância com todo o contexto apresentado, na fundamentação do Parecer do Ministério Público de Contas 00306/2025-20 sobre o incidente de prejulgado o MPC-ES conclui, em linhas gerais, que o Controle Interno é um instrumento indispensável para garantir a legalidade, eficiência e transparência da administração pública.

5.1.2. SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE CASTELO

O Sistema de Controle Interno do Município de Castelo está disposto no artigo 3º, da Lei Municipal nº. 3.160, 2012. A Controladoria Municipal, no exercício de 2023 foi estruturada com o seguinte quadro:

Servidor	Função	Matrícula	Vínculo
Ronilson Oliveira	Auditor Interno Publico	000467	Estatutário

Insta frisar que esta Unidade Central de Controle Interno um Auditor Interno Público, ressaltando que todas as análises contábeis realizadas nos relatórios do exercício de 2023 foram realizadas por ele.

O Relatório de Prestação de Contas Anual (RELUCI), peça 106, analisando diversos aspectos financeiros, orçamentários e patrimoniais da gestão municipal, concluiu classificando a prestação de contas como "Regular com pequenas ressalvas".

Do Relatório de Atividades do Órgão Central de Controle Interno - RELACI, peça 104, é possível se extrair vários pontos fortes e fracos da análise das contas do exercício de 2023, minimamente elencados no quadro abaixo:

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Conformidade Legal: O documento segue as instruções normativas do TCEES nº 68/2020 e as legislações federais e municipais, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).	Ausência de Plano Anual de Auditoria Interna: O relatório menciona que não foi seguido um plano anual de auditoria, o que pode comprometer o planejamento e execução das atividades da Controladoria.
Transparência: A Controladoria destaca o cumprimento da transparência ativa, com o monitoramento do Portal da Transparência e o atendimento às solicitações de órgãos de controle externo e cidadãos.	Falta de Resposta de Setores: Alguns processos importantes, como a verificação de inventários de bens e o desconto do FGTS, não receberam resposta da Secretaria de Administração, o que compromete a eficiência.
Descrição Detalhada de Auditorias e Procedimentos: O documento apresenta detalhadamente as auditorias realizadas e os procedimentos administrativos instaurados, o que garante a visibilidade e controle das ações da Controladoria.	Recursos Humanos Insuficientes: O relatório menciona que a Controladoria conta com apenas um contador para desempenhar todas as funções contábeis, indicando uma possível sobrecarga de trabalho e necessidade de concurso público.

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Ações Pedagógicas e Recomendações Técnicas: Há menção de recomendações técnico-jurídicas que ajudam a guiar o cumprimento de normas e ajustar processos internos, como no caso da Emenda Constitucional nº 109/2021 (PEC Emergencial).	Atrasos e Multas: Houve registro de atrasos no pagamento de contribuições previdenciárias e a aplicação de multas e juros, o que pode comprometer a saúde fiscal da gestão municipal.
Foco na Transparência e Ações Contra a Corrupção: O relatório reforça o compromisso da Controladoria em combater atos de corrupção e melhorar a transparência na administração pública, o que é essencial para a confiança pública.	Falta de Concursos para Auditor Interno: A ausência de concursos para auditores internos impacta a capacidade de análise contábil e auditoria, o que pode prejudicar a qualidade das análises realizadas.
Atendimento à Ouvidoria e e-SIC: O documento demonstra que a Controladoria está ativa na gestão e resposta às manifestações da Ouvidoria e do sistema e-SIC, demonstrando um esforço em atender as demandas dos cidadãos.	Instabilidade em Sistemas de Gestão: Houve notificação sobre a instabilidade no sistema de gestão pública integrada, que pode prejudicar a continuidade do trabalho de fiscalização e controle interno.

Resumidamente os pontos fortes estão relacionados à conformidade legal, transparência, e detalhamento das auditorias e recomendações. As fragilidades referem-se à falta de respostas de setores administrativos, insuficiência de recursos humanos, e a ausência de um plano de auditoria estruturado, que são áreas que podem ser melhoradas para aumentar a eficiência e eficácia da Controladoria.

A gestão de Castelo demonstra um esforço em garantir a transparência e seguir a legislação, mas faltam estrutura e recursos humanos para implementar um sistema de controle interno robusto e eficaz. A falta de um plano de auditoria anual e a carência de auditores especializados são pontos críticos que precisam ser corrigidos para que

o controle interno atenda plenamente aos princípios de governança, transparência e eficiência exigidos pelo Acórdão.

Essas melhorias são fundamentais para que o Controle Interno do Município de Castelo possa realmente gerenciar os riscos e contribuir para o alcance dos objetivos da administração pública de forma eficaz e em conformidade com as normas estabelecidas.

A análise da Unidade Central de Controle Interno (UCCI) do município com base nas exigências do Acórdão TCU 1.171/2017 pode ser estruturada considerando os principais pilares apontados pelo Tribunal de Contas da União para a efetividade das Unidades de Controle Interno. Abaixo, são destacados os pontos de conformidade e as lacunas identificadas na UCCI do município analisado.

Requisito do Acórdão TCU 1.171/2017	Análise da UCCI do Município
Independência da Unidade de Controle Interno (UCI)	A UCCI é vinculada diretamente ao Chefe do Executivo, o que atende ao requisito de autonomia hierárquica. No entanto, há menção de períodos de ausência de liderança, o que pode comprometer a independência operacional.
Competência técnica e capacitação contínua	A UCCI possui servidores qualificados, incluindo formação em Direito e Contabilidade, com ações de capacitação contínua. Contudo, a sobrecarga de demandas pode comprometer a especialização em temas específicos, como a LGPD.
Planejamento e Prioridades	A UCCI adota o Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI), baseado em matriz de risco, o que demonstra um planejamento adequado. Contudo, há relato de dificuldade em dedicar tempo necessário para aprofundar auditorias devido às múltiplas avaliações externas.

Requisito do Acórdão TCU 1.171/2017	Análise da UCCI do Município
Execução e acompanhamento de auditorias	Realiza auditorias regulares, incluindo avaliação de riscos e monitoramento de conformidade, atendendo ao requisito. Porém, o acompanhamento de planos de ação como o SIAFIC pode ser aprimorado para garantir resultados mais efetivos.
Foco na prevenção e combate à corrupção	A UCCI atua com transparência, promove eventos de conscientização e possui ações para prevenir irregularidades, como alertas e recomendações. Ainda assim, seria benéfico intensificar iniciativas específicas de monitoramento contínuo e atuação preventiva em áreas de maior risco.
Transparência e controle social	Obteve resultados destacados em rankings de transparência, incluindo o Selo Diamante e 100% de conformidade em avaliações. No entanto, a simultaneidade de avaliações externas prejudica o controle interno devido à sobrecarga operacional.
Gestão de riscos	Utiliza matriz de risco para planejar auditorias, mas há espaço para maior integração da gestão de riscos em todos os processos administrativos e estratégicos.
Atuação pedagógica e suporte aos órgãos fiscalizados	Desenvolve ações pedagógicas e fornece suporte às secretarias municipais, cumprindo sua função orientadora. Contudo, a comunicação com os cidadãos e o fortalecimento de canais como a ouvidoria podem ser aprimorados.

A análise da UCCI demonstra avanços em transparência, planejamento e qualificação técnica, alinhando-se parcialmente às exigências do Acórdão TCU 1.171/2017. Destaques incluem o uso de matriz de risco no planejamento e resultados expressivos em rankings de transparência. No entanto, desafios como sobrecarga de demandas, insuficiência no acompanhamento de planos de ação e necessidade de fortalecer a gestão de riscos e a comunicação com os cidadãos foram identificados. Recomenda-

se ampliar recursos e melhorar práticas operacionais para garantir maior efetividade e conformidade integral com o TCU.

Compreendo que o Controle Interno é um recurso indispensável ao Gestor e ao Cidadão para o bom funcionamento da gestão pública.

Considerando que os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática, sendo fiel a realidade da unidade gestora a que se referem os dados em análise, é aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade e aos Órgãos de Controle Externo sobre o desempenho dos programas; auxiliando a tomada de decisão; aprimorando a gestão; e promovendo ao cidadão o direito de participar da aplicação dos recursos públicos;

Considerando o esforço da UCCI do município de Castelo cumprir seu papel, evidenciando o bom trabalho empreendido pela unidade no acompanhamento das Contas pública, mesmo diante dos desafios enfrentados no ano de 2023;

Reconhecendo o esforço e compromisso dos profissionais dessa Unidade no exercício do Controle;

Considerando o potencial que possui o Sistema de Controle Interno, cuja tendência natural é sempre aprimorar-se as demandas atuais, frente a superação dos desafios da boa gestão;

Ante o exposto, apresentamos, no presente voto, reflexão quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente.

5.2 SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO – NBC TSP Nº 34/2021/DECRETO Nº 10.540/2020

A crescente necessidade de aprimoramento da gestão pública tem exigido das administrações um controle mais rigoroso sobre os gastos e a eficiência na alocação de recursos. Nesse contexto, a implementação de um **Sistema de Custos no setor público** tornou-se uma exigência fundamental para garantir maior **transparência, eficiência e controle** sobre os recursos financeiros utilizados.

A **Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP) nº 34/2021**, em vigor desde 1º de janeiro de 2024, estabelece diretrizes para a adoção desse sistema, garantindo que todos os entes da federação contem com ferramentas capazes de medir, analisar e acompanhar a evolução dos custos relacionados às atividades governamentais. Complementarmente, o **Decreto nº 10.540/2020** define padrões mínimos de qualidade para a execução orçamentária, financeira e de controles internos, determinando que os órgãos públicos implementem um **sistema único e integrado** de acompanhamento dos gastos, reforçando a necessidade de uma estrutura organizada e eficiente.

A importância desse sistema se dá pelo fato de que, sem informações detalhadas e confiáveis sobre os custos das atividades públicas, a gestão financeira fica comprometida, dificultando o planejamento e o monitoramento das despesas governamentais. Com a implementação de um **Sistema de Custos**, os gestores podem obter **dados precisos sobre os valores investidos em cada política pública, programa ou serviço**, permitindo uma análise detalhada da execução orçamentária e identificação de oportunidades de redução de desperdícios.

Além disso, a adoção desse modelo possibilita a criação de **indicadores de desempenho**, fundamentais para a **avaliação da eficiência e eficácia das políticas públicas**. Dessa forma, é possível medir a real efetividade dos gastos, garantindo que os recursos sejam aplicados de maneira estratégica e gerem impactos positivos para a população.

Um exemplo recente da relevância desse tema é o acordo firmado pelo **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)** com o **Governo do Estado e as prefeituras de Vitória, Anchieta e Cariacica**, visando à elaboração de um **Guia sobre Gestão de Custos**. Esse guia tem como objetivo orientar os gestores públicos na implementação de **metodologias que permitam o acompanhamento detalhado dos custos públicos**, oferecendo melhores condições para a **qualificação do gasto** e o fortalecimento da governança financeira nas administrações municipais e estaduais.

Como ato contínuo, o **TCE-ES** disponibilizou uma **consulta pública** sobre a primeira versão do “**Guia de Orientação para Implementação e Uso de Sistema de Custos na Administração Pública**”. O objetivo é fornecer uma referência aos jurisdicionados, incentivando a **modernização da gestão pública**. Durante o período estabelecido, que se encerra em **06 de março do corrente ano**, serão coletadas **sugestões, críticas, comentários, reclamações e elogios** referentes à proposta, visando seu **aperfeiçoamento e alinhamento às melhores práticas de governança**.

Ao adotar um Sistema de Custos, o setor público se beneficia de uma administração mais transparente, permitindo que a sociedade acompanhe o uso dos recursos de maneira clara e objetiva. Além disso, possibilita que os órgãos de controle, como Tribunais de Contas, possam **fiscalizar e avaliar com mais precisão a legalidade e a eficiência das despesas públicas**, garantindo que os investimentos estejam alinhados com os interesses da coletividade.

A implementação desse sistema não apenas **melhora a qualidade do gasto público**, mas também fortalece a governança, amplia a eficiência administrativa e reforça a responsabilidade fiscal, garantindo que os recursos públicos sejam gerenciados de maneira sustentável e eficaz.

Dessa forma, apresentamos, no presente voto, reflexão quanto a necessidade **de adoção pelo Poder Executivo de todas as medidas necessárias para a implementação efetiva de um Sistema de Custos**, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela **NBC TSP nº 34/2021** e pelo **Decreto nº 10.540/2020**.

5.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Nos dias atuais, mudanças climáticas representam um dos maiores desafios globais, com impactos abrangentes e complexos sobre o meio ambiente, a economia e as sociedades humanas. O aumento das emissões de gases de efeito estufa, resultante principalmente da queima de combustíveis fósseis, desmatamento e atividades industriais, tem intensificado o aquecimento global, provocando efeitos como derretimento de geleiras, elevação do nível do mar e alterações nos padrões de chuva.

Essas mudanças estão contribuindo para a maior frequência e intensidade de eventos extremos, como furacões, enchentes, secas prolongadas e ondas de calor. Além disso, afetam ecossistemas inteiros, ameaçando espécies animais e vegetais, reduzindo a produtividade agrícola e colocando em risco a segurança alimentar e hídrica de milhões de pessoas.

As mudanças climáticas não são apenas uma questão ambiental, mas uma crise multidimensional que exige ações imediatas e integradas para mitigar seus impactos e garantir um futuro mais sustentável para as próximas gerações.

Em 2024, os impactos das mudanças climáticas ficaram evidentes em eventos extremos que afetaram o Brasil, especialmente o Espírito Santo. Em março, o sul do estado enfrentou chuvas intensas que causaram 20 mortes, desaparecimentos e milhares de desabrigados. Municípios como Bom Jesus do Norte e Mimoso do Sul registraram índices pluviométricos muito acima da média histórica. Nos meses seguintes, o Espírito Santo enfrentou uma grave seca que atingiu todos os seus municípios, com seis classificados como "seca severa". Aracruz, por exemplo, decretou emergência após seis meses de estiagem, afetando a agricultura, o abastecimento e os níveis dos reservatórios. Entre janeiro e maio, queimadas consumiram 1.587 hectares de mata nativa no estado, um aumento de 118% em relação ao ano anterior.

No cenário nacional, agosto registrou 68.635 focos de queimadas, a maior marca desde 2010, com a maior parte concentrada na Amazônia e no Cerrado. Simultaneamente, o país enfrentou a pior seca desde 1950, agravando os impactos ambientais e econômicos. A Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, alertou que o Pantanal pode desaparecer até o final do século, caso o cenário de aquecimento global não seja revertido.

As instituições de controle desempenham um papel central nesse contexto, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e transparente para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas. Órgãos como o TCE-ES atuam como guardiões da responsabilidade fiscal e ambiental, monitorando a implementação de políticas públicas e garantindo que os gestores priorizem ações preventivas e sustentáveis. Além disso, as recomendações emitidas por essas instituições orientam municípios e estados na elaboração de planos e estratégias alinhados às melhores práticas, contribuindo para a proteção de comunidades vulneráveis e o fortalecimento da resiliência local.

As mudanças climáticas e os desafios à sustentabilidade urbana e gestão do saneamento foram centro de discussão do I Congresso de Saneamento dos Tribunais de Contas (CSTC), realizado por essa corte de Contas. A crise hídrica, será um dos principais desafios para prefeitos e vereadores eleitos, segundo Domingos Taufner, presidente do TCE-ES. Nesse movimento o Tribunal realizou eventos para orientar futuros gestores públicos sobre como lidar com esse desafio, enfatizando a necessidade de planejamento e responsabilidade na gestão dos recursos hídricos, especialmente considerando o impacto do saneamento básico.

Além disso, o presidente destaca o papel do TCE-ES na fiscalização das políticas públicas, enfatizando que a atuação do Tribunal vai além da fiscalização legal e contábil, abrangendo também a eficiência e a qualidade da aplicação de recursos públicos. Essa fiscalização inclui monitorar a implementação de políticas de saneamento básico, uma questão crítica dada a relação direta com a crise hídrica.

Diante da relevância do tema as entidades do Sistema de Controle Externo, O Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

(Atricon), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) emitiram a Nota Recomendatória Conjunta nº 04/2024, documento conjunto com 16 recomendações voltadas à mitigação e adaptação climática em função dos impactos ambientais.

A medida tem o objetivo de assegurar a eficiência administrativa e o controle externo efetivo pelos TCs estaduais, distrital e municipais e leva em conta a importância de serem disponibilizados referenciais e padrões de atuação, a fim de que as Cortes possam aprimorar seus regulamentos, procedimentos e práticas, fortalecendo e aperfeiçoando o Controle Externo da Administração Pública.

Esses eventos catalisaram iniciativas de planejamento e mitigação. No Espírito Santo, a Assembleia Legislativa criou um grupo de trabalho para propor medidas emergenciais, enquanto o Tribunal de Contas do Estado (TCE-ES) por meio do Processo TC 4631/2023-5 emitiu orientações para aprimorar a gestão de riscos, destacando a necessidade de os municípios elaborarem Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRR), com prazo de 180 dias, conforme determinação. Esses planos visam identificar áreas vulneráveis, priorizar obras de infraestrutura e implementar sistemas de alerta, essenciais para mitigar os impactos de desastres naturais.

O debate sobre temas de impactos ambientais, como as queimadas, a crise hídrica e o saneamento básico, é crucial, pois trata diretamente de questões que afetam a sustentabilidade do planeta, a qualidade de vida das populações e a própria viabilidade econômica das regiões.

O enfrentamento de desafios ambientais demanda planejamento de longo prazo e políticas públicas eficazes que garantam a preservação dos recursos naturais e a mitigação dos danos ao meio ambiente.

Para 2025, as perspectivas são desafiadoras, mas oferecem oportunidades para avanços estruturais. O cumprimento do prazo para elaboração dos PMRR será decisivo para os municípios do Espírito Santo, que precisam estruturar suas Defesas

Civis e adotar medidas preventivas. A implementação efetiva desses planos como os demandados no Processo TC 4631/2023-5 será crucial para reduzir os danos causados por eventos climáticos extremos, que tendem a se tornar mais frequentes. Além disso, políticas de mitigação de emissões e adaptação às mudanças climáticas podem trazer benefícios econômicos, gerando empregos e promovendo resiliência nas comunidades.

No âmbito nacional, espera-se maior integração entre os governos federal, estaduais e municipais para fortalecer a resposta às crises climáticas. Investimentos em infraestrutura verde, energia renovável e gestão hídrica serão essenciais para preparar o país para um futuro sustentável. A sociedade civil e os órgãos de controle, como o TCE-ES, terão papel central na fiscalização e na garantia de que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência.

O posicionamento do TCEES está alinhado a sua missão que é promover o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio do controle externo, visando à melhoria da qualidade de vida das pessoas, de encontro com sua a sua visão institucional que é Ser reconhecida como instituição estratégica para o desenvolvimento sustentável do Espírito Santo.

Os eventos de 2024 reforçam a urgência de ações coordenadas para enfrentar as mudanças climáticas. Em 2025, o desafio será transformar planos em ações concretas, promovendo uma gestão pública mais responsável e sustentável, em benefício das gerações presentes e futuras.

Como afirmou Ban Ki-moon, ex-Secretário-Geral da ONU, "não temos um plano B porque não temos um planeta B". É hora de agir com diligência, determinação e solidariedade para em conjunto aplacar os desafios dos novos tempos.

Ante o exposto, apresentamos, no presente voto, reflexão quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo.

6. CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, acompanhando a área técnica e divergindo do entendimento do Ministério Público de Contas. Submeto à consideração de Vossas Excelências a seguinte minuta para aprovação pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-0021/2025:

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 recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Castelo, no exercício de 2023, sob a responsabilidade do Sr. Joao Paulo Silva Nali, na forma do art. 80, I da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;
- 1.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Castelo, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos termos da ITC 05687/2024-5 aos itens que seguem:
- 1.3 A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência (subseções 3.5.2 a 3.5.4 da ITC).
- 1.4 A vedação de aplicação de receita de capital derivada de alienação de bens e direitos para o financiamento de despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores, nos termos do

art. 44 da Lei Complementar 101/2000, pois tais despesas devem ser suportadas por receitas correntes de forma a evitar a dilapidação do patrimônio público (subseção 3.4.11 da ITC).

1.5 A necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República (subseção 3.2.1.1 da ITC).

1.6 Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4 da ITC).

1.7 Dar ciência aos interessados.

1.8 Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 21/02/2025 - 5ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (presidente/relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões