



Parecer Prévio 00103/2022-9 - 1ª Câmara

Processos: 02388/2021-7, 02475/2021-2

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2020

UG: PMC - Prefeitura Municipal de Castelo

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: JOAO PAULO SILVA NALI

Responsável: DOMINGOS FRACAROLI

Procuradores: ALLFFAVILLY LYDIANA MASSAFRA PEREIRA (OAB: 16683-ES),
DAYVSON FACCIN AZEVEDO (OAB: 9635-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PREFEITO –
PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO –
EXERCÍCIO DE 2020 – PARECER PRÉVIO PELA
APROVAÇÃO COM RESSALVA – DAR CIÊNCIA –
ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), em cumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição do Estado, apreciou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo municipal de Castelo, Senhor DOMINGOS FRACAROLI, relativa ao exercício de 2020, objetivando a emissão 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.

Destarte, de forma a possibilitar a avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo municipal, aponta-se que este parecer prévio foi dividido em 5 capítulos: o capítulo 1 representa a introdução, com o relatório e com as razões da apreciação

das contas; o capítulo 2 registra a análise do contexto, no sentido de avaliar os resultados da atuação do governo municipal em 2020; os capítulos 3 e 4 apresentam, respectivamente, a fundamentação e os elementos para julgamento pelo poder legislativo, por meio da análise de conduta, que embasaram a opinião do TCEES no que tange aos indícios de irregularidades identificados pela área técnica; o capítulo 5, por sua vez, apresenta a conclusão deste parecer prévio.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Prefeito Municipal de Castelo, relativas ao exercício de 2020.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1 DO RELATÓRIO	3
1.2 DAS RAZÕES DA APRECIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL	7
2. ANÁLISE DE CONTEXTO (CONFORME PRECEITUA O ART. 22 DA LINDB)	8
2.1 DO CONTEXTO PROCESSUAL.....	8
2.2 DO CONTEXTO DOS FATOS	9
2.2.1	Resultados das contas dos prefeitos nos últimos anos 9
2.2.2	Enfrentamento da pandemia da COVID-19 10
2.2.3	Resultados da atuação governamental 20
2.2.4	Atos de gestão 36
2.2.5	Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal 42
2.2.6	Resultados gerais das contas do prefeito no exercício de 2020 48
3. FUNDAMENTAÇÃO.....	50
3.1 DO MÉRITO	50
3.1.1	Insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de superávit financeiro 50
3.1.2	Ausência de extratos bancários . 53
3.1.3	Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários 53
3.1.4	Realização de ajustes contábeis (baixa patrimonial), relativos a perdas involuntárias de bens 53

3.1.5	Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial de dívida ativa ..	58
4.	ELEMENTOS PARA JULGAMENTO PELO PODER LEGISLATIVO	59
4.1	DA ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL.....	59
5.	CONCLUSÃO	60

1. INTRODUÇÃO

1.1 DO RELATÓRIO

Os autos tratam de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Castelo, sob a responsabilidade do **Sr. Domingos Fracaroli**, referente ao **exercício de 2020**, 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 III¹, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e art. 1º, inciso III², da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

Após análise, considerando os **Relatórios Técnicos 174/2022-9** (pç. 78) e **108/2022-1** (pç. 47 do proc. TC 2475/2021-2, apenso) – emitidos pelo **NCONTAS** –, a área técnica apontou os seguintes **indícios de irregularidades**:

DO RELATÓRIO TÉCNICO 174/2022-9:

ITEM 3.2.1.1 – INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL PROVENIENTE DE SUPERÁVIT FINANCEIRO (EXERCÍCIO ANTERIOR).

DO RELATÓRIO TÉCNICO 108/2022-1:

ITEM 3.3.1.1 – AUSÊNCIA DE EXTRATOS BANCÁRIOS;

¹ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

(...)

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

² **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete:

(...)

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

ITEM 3.3.2.1 – DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E O VALOR DOS INVENTÁRIOS DE BENS PATRIMONIAIS MÓVEIS;

ITEM 3.3.2.2 – REALIZAÇÃO DE AJUSTES CONTÁBEIS (BAIXA PATRIMONIAL), RELATIVOS A PERDAS INVOLUNTÁRIAS DE BENS MÓVEIS, SEM DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE;

ITEM 3.8.2 – COBRANÇA ADMINISTRATIVA E/OU JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA.

Tais indicativos originaram o **Termo de Citação 00239/2022-1** (pç. 80), para a **citação** do responsável, de acordo com a **Decisão SEGEX 00535/2022-1** (pç. 79). Assim, em atenção ao referido termo, o gestor encaminhou a **Defesa/Justificativa 01239/2022-1** (pç. 83), além das **peças complementares 50959/2022-1 a 50965/2022-6** (pçs. 85 a 91).

Posteriormente, os autos foram remetidos ao NCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Contabilidade que, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 03548/2022-2** (pç. 98), emitiu a seguinte proposta de encaminhamento:

10. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 174/2022-9** (peça 78), e reproduzida nesta instrução, teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

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

Dos achados submetidos à oitiva, devidamente analisados e apresentados na **seção 9** desta instrução, restaram mantidas apenas as irregularidades descritas a seguir, ambas **passíveis de ressalva**:

9.1 Insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de superávit financeiro (exercício anterior)

Critério: art. 43, §1º, I e §2º da Lei 4.320/64; art. 8º, parágrafo único, da LC 101/2001(**item 3.2.1.1** do RT 174/2022-9);

Mantida a irregularidade, porém com o registro de que a abertura do crédito adicional sem o lastro não se confirmou em realização de despesas além da capacidade de o ente manter o equilíbrio financeiro – passível de ressalva.

9.3 Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens patrimoniais móveis

Critério: arts. 94 a 96 da Lei 4.320/64 (**item 3.3.2.1** do RT 108/2022-1, proc. TC 2.475/2021-2, apenso).

Mantida a irregularidade, porém, conforme registro, com repercussão nas contas de governo no campo da ressalva, tendo em vista a ocorrência de fenômeno natural (enchentes) no município em três momentos distintos, agravado pela pandemia.

Diante do exposto, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de Castelo, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do Sr. DOMINGOS FRACAROLI, prefeito do município de Castelo no exercício de 2020, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES. tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas nos itens **3.2.1.1** (RT 174/2022-9) e **3.3.2.1** (RT 108/2022-1, proc. TC 2.475/2021-2, apenso)

Acrescenta-se, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, proposta no sentido de **dar ciência** ao **atual** chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas inicialmente no RT **174/2022-9** (peça 78), reproduzidas a seguir, nos seguintes termos:

Descrição da proposta
3.3.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município encaminhar, nos próximos exercícios financeiros, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas, em atenção à IN TCEES 68/2020;
3.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE), informando todos os itens constantes da respectiva tabela, incluindo os contribuintes beneficiados, nos termos do item 3.2.5 do Anexo III da Instrução Normativa 68/2020 desta Corte de Contas;
3.5.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar elaborar e apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais e que o mesmo seja preenchido conforme o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF de forma obrigatória, assim como todos os benefícios fiscais instituídos na legislação municipal, indicando o exercício em que se iniciará e os dois subsequentes, além das respectivas medidas de compensação e com a devida publicação do respectivo demonstrativo nos canais oficiais onde a LDO é divulgada;
3.5.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município observar as previsões orçamentárias para renúncia de receita no transcorrer da execução orçamentária, respeitando o planejamento ou ajustando o mesmo à nova realidade financeira, nos termos do art. 4º, §2º, inciso V da LRF;
3.5.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município encaminhar, junto ao projeto de Lei Orçamentária Anual, o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia nos termos do art. 165, §6º da Constituição da República;
4.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município efetuar a correta classificação e retificação contábil dos saldos derivados de operações intraorçamentárias, pertinentes a contas de ativo, passivo e patrimônio líquido, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público;
7.1.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF;
7.1.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico como forma de alerta, para a importância de evitar os esforços necessários para garantir sempre o maior grau de transparência na gestão governamental,
7.1.3 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno;
7.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município evidenciar na próxima prestação de contas, em Notas Explicativas, os ajustes relativos às inconsistências detectadas entre os valores liquidados/pagos das obrigações previdenciárias devidas pela UG e valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS), no exercício financeiro de 2020 (Itens 3.5.1.2 e 3.5.1.3 do RT 108/2022, proc. TC 2.475/2021, apenso).

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 04515/2022-1** (pç. 102), da lavra do Procurador de Contas Dr. **Luis Henrique**, anuiu integralmente com a proposição técnica.

É o relatório. Passo a apresentar as razões da apreciação das contas.

1.2 DAS RAZÕES DA APRECIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

O chefe do Poder Executivo municipal é o responsável por prestar as contas anualmente ao TCEES, por exigência do artigo 71 da Constituição Estadual³ e do artigo 76, §2º Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal)⁴. Nesse sentido, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida em sua Lei Orgânica, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, desempenha, nestes autos, uma das principais competências que lhe são atribuídas: “apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelos Prefeitos, no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, a contar do seu recebimento”.

É válido destacar que as contas, as quais abrangem a totalidade do exercício financeiro do Município e compreendem as atividades do Poder Executivo e Legislativo, consistem no Balanço Geral do Município e nos demais documentos e informações exigidos pela Instrução Normativa TC 68/2020. Ao mesmo tempo, elas devem estar obrigatoriamente acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno.

Destarte, tendo em vista que a Prestação de Contas Anual (PCA), objeto de apreciação deste Processo TC 02388/2021-7, reflete a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, o objetivo principal da apreciação é avaliar a atuação do prefeito municipal no exercício das funções políticas de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas do município, para ao final opinar pela emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal no sentido de aprovar, aprovar com ressalva ou rejeitar as contas prestadas. Portanto, conclui-se que a análise realizada por este Tribunal subsidia o Poder Legislativo com

³ Art. 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; (...)

⁴ Art. 76. (...)

§ 1º As contas serão encaminhadas pelo Prefeito ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal.

elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade no seu justo anseio por transparência e por correção na gestão dos recursos públicos municipais.

São as razões da apreciação das contas. Passo a analisar o contexto.

2. ANÁLISE DE CONTEXTO (CONFORME PRECEITUA O ART. 22 DA LINDB)

2.1 DO CONTEXTO PROCESSUAL

Conforme já destacado, versam os autos sobre Prestação de Contas Anual de Prefeito (PCA), referente ao exercício de 2020, do Município de Castelo, sob a responsabilidade do Sr. Domingos Fracaroli.

De acordo com a legislação vigente, temos que o município de Castelo apresenta uma estrutura administrativa concentrada. Assim, a Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das seguintes Unidades Gestoras (UG's): Fundo Municipal de Saúde de Castelo, Prefeitura Municipal de Castelo, Câmara Municipal de Castelo, Regime Próprio de Previdência Social do Município de Castelo - RPPS em extinção.

Para subsidiar a análise, o corpo técnico desta Corte de Contas utilizou os seguintes processos de controle externo: Proc. TC 707/2020 (Obras paralisadas); proc. TC 4.847/2020 (Transparência pública); proc. TC 3.367/2016 (Levantamento sobre controle Interno em 2016); proc. TC 2.311/2019 (Levantamento sobre controle interno em 2018); proc. TC 3.559/2020 (Levantamento sobre controle interno em 2020); proc. TC 2.918/2015 (Relatório de auditoria ordinária 16/2015), proc. TC 5.699/2017 (Relatório de auditoria 17/2017); proc. TC 6.056/2016 (Relatório de auditoria 34/2016); proc. TC 7.480/2018 (Relatório de auditoria 37/2018); proc. TC 2.739/2021 (Relatório técnico das contas do governador de 2020); proc. TC 1.405/2020 (Auditoria Operacional com Levantamento da Situação das redes de Ensino do Estado) e proc. TC 2.213/2020 (Levantamento contendo as ações em educação realizadas durante a pandemia); proc. TC 1.439/2020 (planos de saúde municipais); proc. TC 4.597/2020 (levantamento Covid-19); proc. TC 7.257/2017

(Fiscalização da administração tributária municipal) e proc. TC 2.475/2021 (prestação de contas anual de gestão, com proposta de encaminhamento pela oitiva).

2.2 DO CONTEXTO DOS FATOS

É oportuno evidenciar que, embora não aprofundados neste tópico, encontram-se, no corpo da ITC 3548-2022-2, as seguintes informações:

- Conjuntura Econômica e Fiscal (seção 2 da ITC 3548-2022-2): apresenta a conjuntura econômica que prevaleceu no ano 2020, em nível mundial, nacional e estadual; expõe os dados da economia do município, os aspectos socioeconômicos e o ambiente de negócios local; mostra a visão geral da política fiscal (receita e despesa) municipal e o endividamento; e, por fim, relata a situação geral da previdência.
- Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira (seção 3 da ITC 3548-2022-2): apresenta a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento; a gestão orçamentária, financeira e fiscal; a política de renúncia de receitas; a condução da política previdenciária; as informações sobre o controle interno; e os riscos e as ameaças à sustentabilidade fiscal
- Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município (seção 4 da ITC 3548-2022-2): demonstra informações sobre a análise de consistência dos dados encaminhados pelo(a) responsável e evidenciados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, as demonstrações contábeis consolidadas do município.

2.2.1 Resultados das contas dos prefeitos nos últimos anos

À título de informação, destaca-se, inicialmente, a situação das contas dos chefes do Poder Executivo do Município de Castelo, do exercício de 2013 a 2019, conforme segue abaixo:

Quadro 1 - Situação das contas dos chefes do Poder Executivo municipal

Exercício	Exercício	Responsáveis	Parecer Prévio		
			Número	Data	Resultado
2019*	Luiz Carlos Piassi / Domingos Fracaroli	04118/2020-1	00015/2022-9	04/02/2022	Aprovação com ressalva
2018	Luiz Carlos Piassi	08864/2019-9	00099/2020-1	30/10/2020	Aprovação
2017	Luiz Carlos Piassi	03728/2018-8	00111/2019-3	20/11/2019	Aprovação com ressalva
2016	Jair Ferraco Junior	05120/2017-1	00142/2018-1	19/12/2018	Aprovação
2015	Jair Ferraco Junior	03740/2016-2	00014/2018-6	28/02/2018	Aprovação com ressalva
2014	Jair Ferraco Junior	03766/2015-9	00059/2017-5	05/07/2017	Rejeição
2013	Jair Ferraco Junior	02567/2014-8	00013/2017-3	29/03/2017	Aprovação com ressalva

Fonte: Processo TC 02388/2021-7 - PCA/2020; ITC 3548-2022-2, página 15.

*Nota: Em 2019 - Luiz Carlos Piassi (01/01 a 23/08) / Domingos Fracaroli (24/08 a 31/12/2019)

2.2.2 Enfrentamento da pandemia da COVID-19

Adoção do regime extraordinário

Em função da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, observou-se alteração na legislação que trata das prestações de contas relativas ao Poder Executivo. No caso, foram editadas a Emenda Constitucional 106/2020 e a Lei Complementar 173/2020 e, em âmbito municipal, houve a publicação de vários decretos, a partir do Decreto 17.226/2020 declarando situação de emergência de saúde pública no município.

A Emenda Constitucional 106/2020 traz, em seu texto, a necessidade de as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública serem separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o caráter nacional da Emenda Constitucional 106/2020 incide sobre os processos de despesas de todos os entes federados para enfrentamento da pandemia, desde que observados os requisitos objetivos e temporais vinculados ao estado de calamidade pública interno de cada um deles⁵.

Diante de tal decisão, com base em dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do município, o presente tópico tem o objetivo de dar cumprimento ao art. 5º da mencionada Emenda

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

Constitucional⁶, mais precisamente ao seu inciso II, no que tange às autorizações de despesas correlatas.

Ações relacionadas ao enfrentamento da Calamidade Pública

Para o enfrentamento da pandemia, observou-se a abertura de créditos extraordinários no montante de R\$ 288.116,99. Considerando-se a análise realizada pertinente à abertura de créditos adicionais, constatou-se que foram observados os critérios da Lei 4.320/1964.

Quanto à execução da receita e despesa, para o combate da pandemia, verificou-se que foram arrecadados um total de R\$ 11.217.197,98 e empenhadas despesas no montante de R\$ 4.597.203,27. A despesa empenhada repercutiu em 4,30% do total executado no exercício e correspondeu a 40,98% da receita arrecadada para o combate da pandemia.

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

➤ Ações da administração municipal em educação

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

⁶ Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional. (...) Art. 5º **As autorizações de despesas** relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão: I - constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e II - **ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República** e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal. [grifo nosso]

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

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

Tendo em vista esse contexto, concluiu-se ser inoportuno proceder a quaisquer estimativas do impacto da paralização das aulas na aprendizagem dos alunos no ano letivo de 2020. Assim, partindo do pressuposto de que haverá prejuízos à aprendizagem dos alunos, ainda que não se possa conhecê-los ou estimá-los na forma como se gostaria, esperava-se das autoridades educacionais a adoção de medidas capazes de contornar ou mitigar o máximo possível os efeitos indesejáveis na aprendizagem dos alunos decorrentes sobretudo da paralização das aulas. Por isso, foram observadas as ações tomadas pelas redes de ensino durante o período de suspensão das aulas presenciais em função da pandemia COVID-19.

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

Quanto às atividades pedagógicas durante a suspensão das aulas presenciais, o município de Castelo afirmou que **possui estratégias para oferecer aulas e conteúdos pedagógicos para seus alunos nesse período**. Tais atividades estão sendo contabilizadas para o cumprimento da carga horária anual obrigatória (800 horas). Possuíram acesso a tais atividades **98,2% dos alunos** da rede.

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

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

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

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

➤ **Ações da administração municipal em assistência social**

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

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

O município de Castelo possuía, em 2020, uma população estimada em 37.747 habitantes. Destes, 9.102 em média receberam mensalmente uma parcela do Auxílio Emergencial, representando 24,1% da população do município.

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

O município de Castelo declarou que contabilizou, em 2020, uma despesa de R\$ 123.776,73 em Assistência Social especificamente para combater a crise causada pela Covid-19⁷, o que representa uma aplicação de R\$ 3,28 per capita. Na média, esse indicador para os municípios capixabas foi de R\$ 5,30 per capita.

➤ **Levantamento municipal enfrentamento a pandemia causada pela Covid-19**

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

Na área da assistência social, constatou-se que 58 municípios realizaram mapeamento da vulnerabilidade social da população e sua inserção nos programas sociais existentes, mas 49 não apresentaram ações específicas para o mapeamento da população não cadastrada no CadÚnico. Apenas 2 municípios ofereceram auxílio emergencial em dinheiro. Os demais, justificaram já fornecerem benefícios eventuais ou não ter recursos financeiros suficientes.

A grande maioria dos municípios disponibilizou ferramentas para as denúncias de casos de violência doméstica, promoveu medidas para prevenir o crime e forneceu assistência às vítimas durante o período de isolamento social. Mas somente 28

⁷ Despesa liquidada relacionada aos valores informados na Prestação de Contas Mensal, conforme Anexo IV da Instrução Normativa nº 68/2020. Um valor maior que este pode ter sido aplicado em assistência social para combater a pandemia, mas não ter sido contabilizado como tal.

municípios informaram ter realizado algum tipo de levantamento do número de casos de violência doméstica neste período, sendo constatado aumento em 14 deles.

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

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

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

- Não foi implementada alguma ação para identificar a população vulnerável e inseri-la nos programas sociais existentes (Bolsa Família, BPC, Auxílio Emergencial, distribuição de alimentos);
- Não foi feito mapeamento da população ainda não cadastrada no CadÚnico de pelo menos um dos seguintes grupos: cidadãos já cadastrados em programas sociais do Município/Estado, trabalhadores autônomos (microempreendedores individuais – MEI), contribuintes individuais de previdência social e trabalhadores informais, cidadãos que não têm conta bancária, mas possuem CPF, cidadãos que não têm conta bancária e não possuem CPF, cidadãos que não têm conta bancária, não possuem CPF e nem os documentos necessários para emití-lo (RG, certidão de nascimento e/ou comprovante de endereço);
- Foram disponibilizadas ferramentas para denúncias de casos de violência doméstica ocorridos durante o período de isolamento social;

- Não foram adotadas medidas para prevenção de casos de violência doméstica;
- Foram tomadas medidas para dar assistência às vítimas de violência doméstica durante o período de isolamento social;
- Não foi oferecida capacitação específica de pelo menos parte dos profissionais da assistência social do município para atuação em meio à pandemia.
- Não foi ampliado o horário de funcionamento de serviços já oferecidos pela prefeitura na área de Assistência Social;
- Houve interrupção ou suspensão no atendimento presencial nos centros de referências durante o período da pandemia;
- Foi realizada instalação em espaços públicos de pelo menos um dos seguintes equipamentos para possibilitar a higiene das pessoas em situação de rua: pias, banheiros, chuveiros, lavanderia;
- Não houve o fechamento de abrigos, em decorrência da escassez de profissionais ou usuário e/ou altas taxas de doenças entre os usuários?
- Foi promovida pelo menos uma das seguintes ações voltadas para o público alvo da assistência social: distribuição de alimentos/refeições, distribuição de produtos de higiene pessoal, distribuição de máscaras e álcool gel, criação de bancos de doação, criação de bancos de voluntários;
- Não foi adotado o sistema de distribuição individual de refeição no âmbito do SUAS.

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

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

implementar ações que possam garantir condições de vida dignas para toda a população.

➤ **Ações da administração municipal em saúde**

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

O município informou que foram identificados os usuários que pertencem aos seguintes grupos de risco: idosos, diabéticos, hipertensos, asmáticos, pacientes renais crônicos, obesos e pacientes oncológicos. Informou também que, como programa especial de acompanhamento desses pacientes, foi realizado o monitoramento através dos agentes comunitários de saúde, com visitas prioritárias, sendo que alguns monitoramentos e acompanhamentos foram feitos através de ligação telefônica e Whatsap.

Foi criada rotina de divulgação, para a população, das informações locais sobre a COVID-19 e das ações de prevenção e controle da doença. Todas as UBS tinha orientação de protocolo especial para atendimento de pacientes com sintomas compatíveis com a doença. O município criou serviço de teleatendimento para evitar o deslocamento às unidades de saúde de pessoas que sejam consideradas casos suspeitos de COVID -19. Foi elaborado protocolo de atendimento para pacientes com sintomas leves e o protocolo de visitas domiciliares.

O município elaborou medidas de reposição e expansão de profissionais de saúde através de contratação de médicos, enfermeiros e cirurgiões dentistas pelo ICEPI/SESA. Contratou técnicos de enfermagem via processo seletivo, aditivou convênio para contratação de um segundo médico plantonista no Pronto Socorro e, também, contratou enfermeiros para atuação na Santa Casa Castelense.

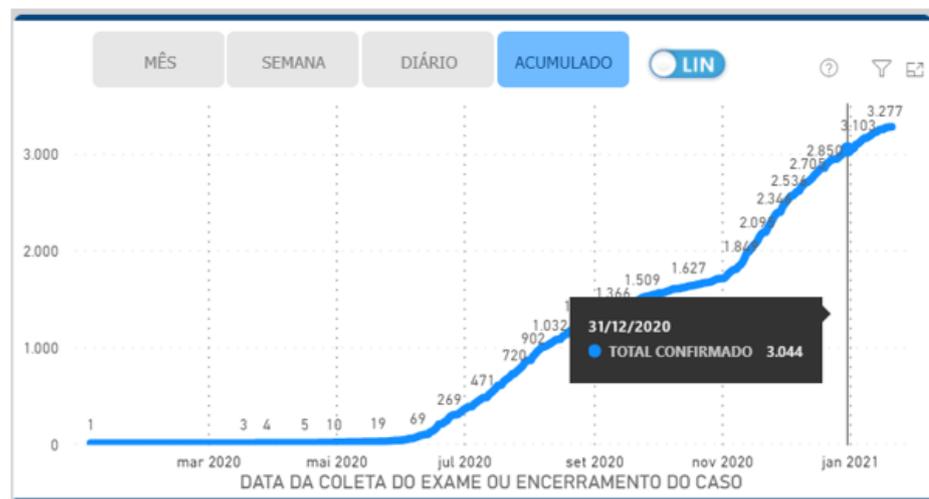
As compras de EPI foram organizadas e adquiridas em regime de urgência e elaborou processo de compra para aquisição de testes rápidos da COVID-19.

Informou a realização: de barreiras sanitárias; de educação em saúde; de Inquéritos e censos sorológicos; de treinamentos dos profissionais das ESF's; de fiscalização no comércio do município; de treinamento para os profissionais e trabalhadores da

Secretaria Municipal de Educação e rede privada de ensino para um possível retorno as aulas; de higienização das vias públicas e prédios públicos. E ainda implantação do Centro de Operações Especiais em Saúde – COES e elaboração de Plano de Contingência.

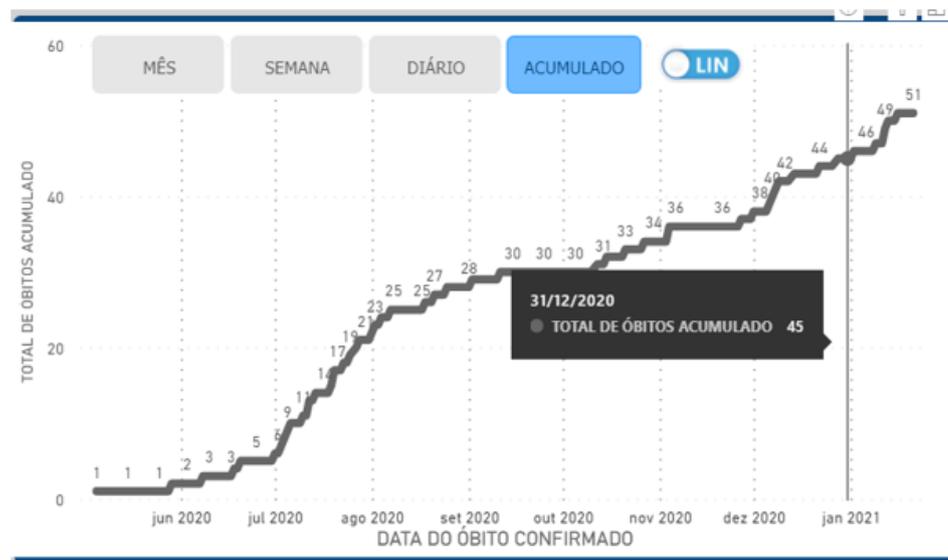
O município de Castelo totalizou, em 31/12/2020, o quantitativo de 3.044 casos confirmados e 45 óbitos, o que representa uma taxa de letalidade de 1,47%, abaixo da média estadual, que foi de 2,0%, conforme demonstrado nos gráficos:

Gráfico 9: Evolução dos casos confirmados no município de Castelo



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

Gráfico 10: Evolução dos óbitos por COVID-19 no município de Castelo



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

Conclusão sobre as autorizações de despesa para o combate à pandemia

Conforme já exposto, o enfrentamento da calamidade pública tem relação com o disposto no art. 5º, inciso II, da Emenda Constitucional (EC) 106/2020, o qual estabelece que autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional e de seus efeitos sociais e econômicos sejam avaliados separadamente na prestação de contas do presidente da República. Assim, no âmbito municipal, as autorizações de despesas com o mesmo propósito estão sendo separadamente avaliadas na prestação de contas do prefeito, face ao caráter nacional da referida emenda constitucional (ADI 6357 - STF).

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

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

2.2.3 Resultados da atuação governamental

Política Pública de Educação

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

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

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

Dentro desse contexto, seguem as análises relativas ao município de Castelo.

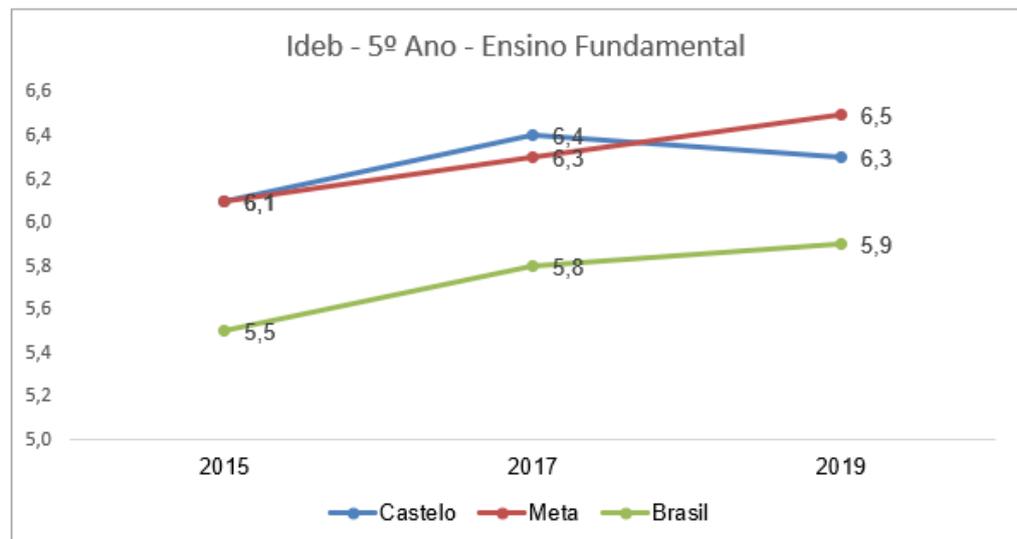
➤ **Cenário educacional:**

Inicialmente, cabe destacar que a rede municipal de ensino público de Castelo possui, em 2020, **10** escolas rurais e **11** escolas urbanas, possuindo o total de **21** de escolas municipais.

No tocante às matrículas, há **1379** matrículas rurais e **3625** urbanas, representando um quantitativo total de **5004** matrículas.

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

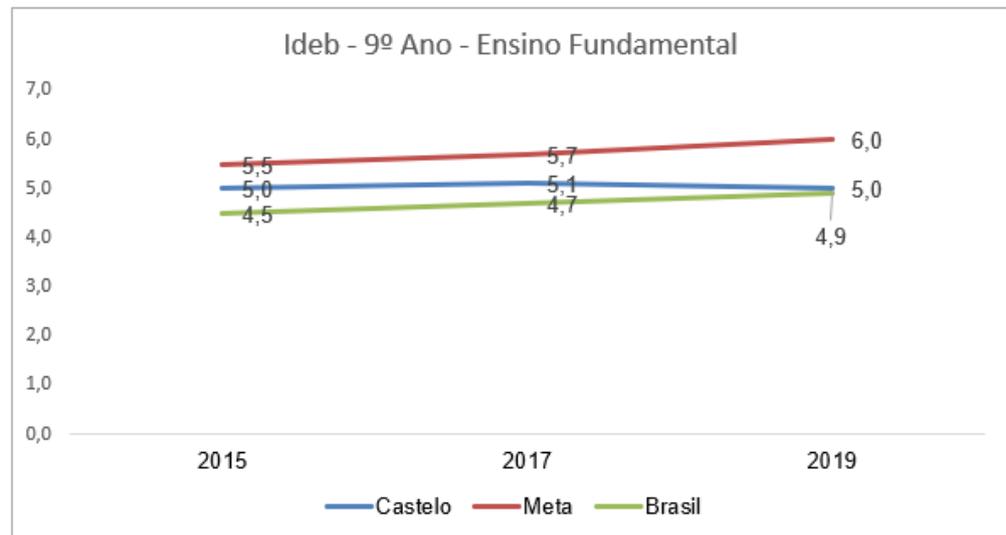
Gráfico 11: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 5º ano do Ensino Fundamental



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

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

Gráfico 12: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 9º ano do Ensino Fundamental



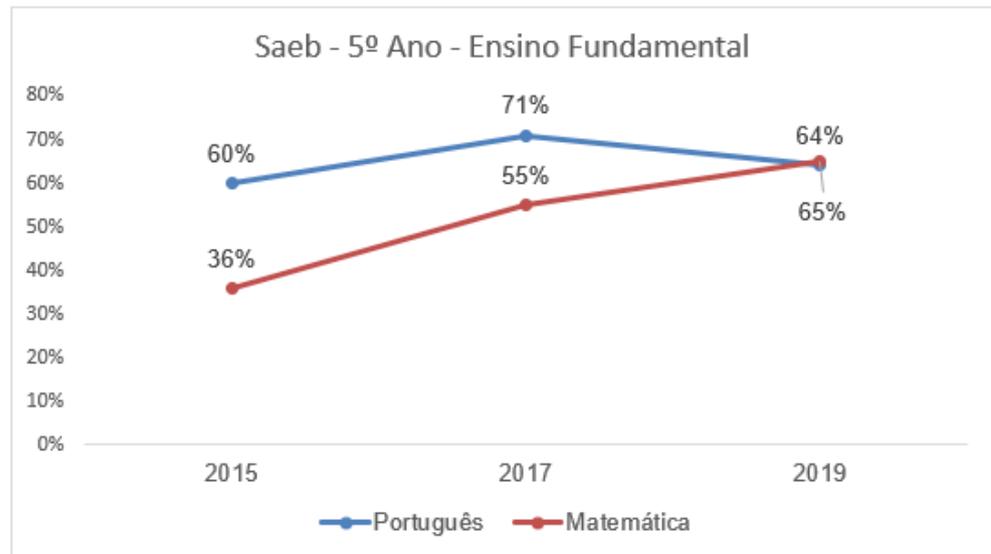
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

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

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

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

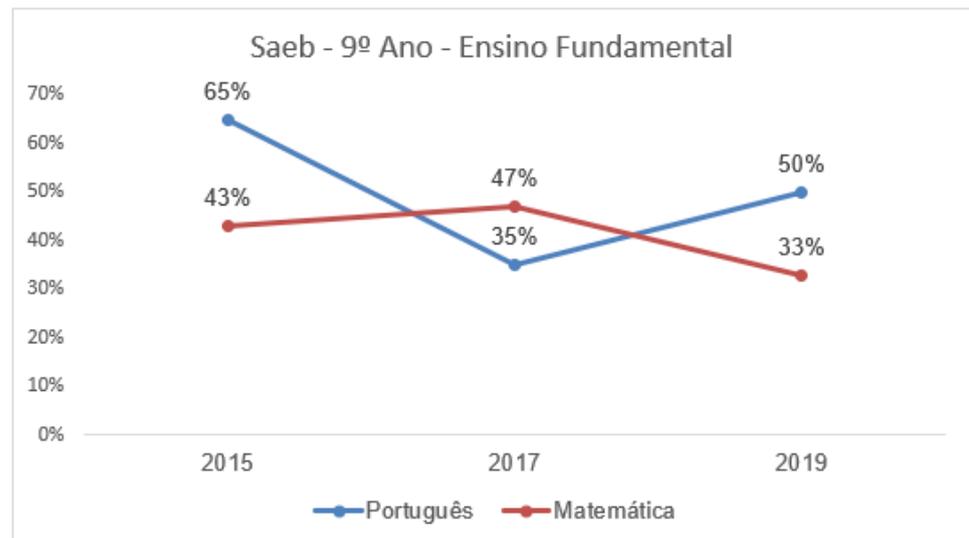
Gráfico 13: Nível de Proficiência no Saeb para o 5º ano do Ensino Fundamental



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

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

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

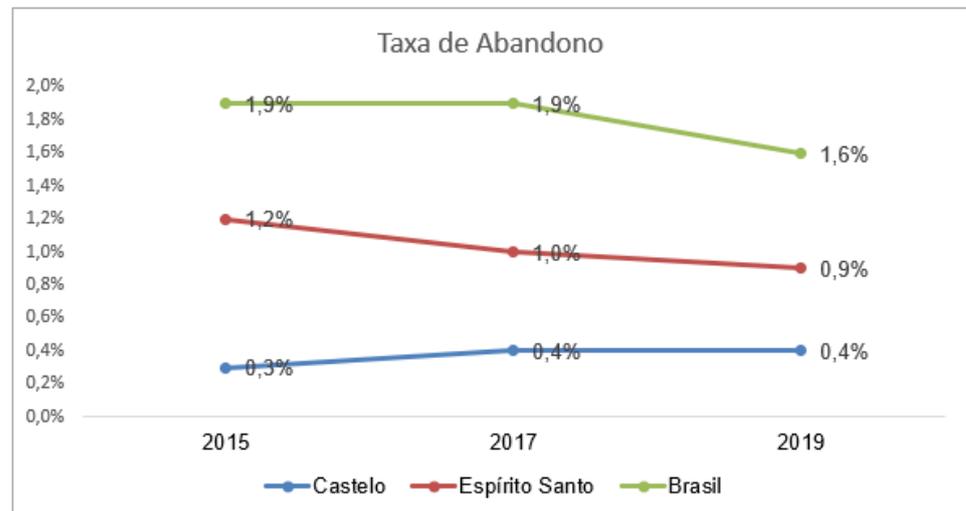


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

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

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

Gráfico 15: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Abandono

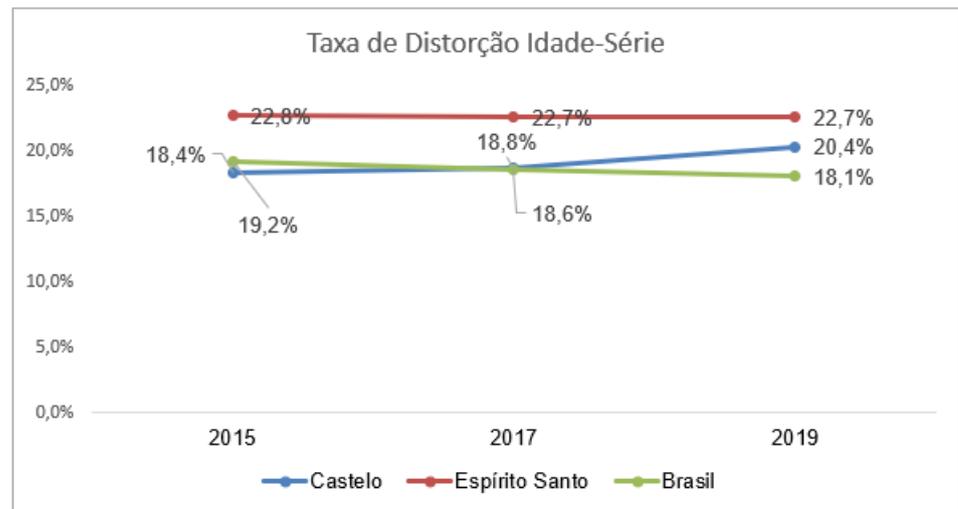


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

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

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

Gráfico 16: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Distorção Idade-Série



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

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

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

Tabela 1 - Taxa de Ocupação Ensino Regular

Rede	E. Infantil	EF AI	EF AF
Castelo	86,0%	69,0%	50,0%

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

No tocante ao atendimento à Educação Especial, modalidade de ensino destinada a educandos portadores de necessidades educativas especiais no campo da aprendizagem, o município de Castelo possui **101** matrículas nessa modalidade, representando **2,0%** do total de matrículas em sua rede.

A esta informação deve-se acrescentar que, em uma análise da infraestrutura das escolas da rede pública de ensino do Município, cerca de **48,0%** dos prédios

escolares possuem a infraestrutura mínima necessária para atendimento aos alunos da Educação Especial.

Adentrando às análises realizadas sobre a infraestrutura dos prédios escolares, conforme informado pela Secretaria Municipal de Educação de Castelo, **76,2%** das escolas encontram-se em bom estado de conservação, não havendo necessidade de reparos. Apresentam estado de conservação mediano **23,8%** das escolas, necessitando de reparos simples e superficiais que não comprometam seu funcionamento. Nenhuma das escolas necessitam de reparos importantes, pois afetam a segurança, a salubridade ou a funcionalidade do imóvel. Constatou-se ainda que **4,8%** dos prédios escolares possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB.

Política Pública de Saúde

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

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

Ocorre que, para que as políticas públicas de saúde possam ser executadas, é necessário assegurar que investimentos sejam realizados, para isso, a Lei Complementar nº141/2012 estabeleceu que um percentual mínimo de 15% da receita municipal fosse destinado às ações e serviços públicos de saúde.

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, visando garantir que os recursos públicos sejam destinados a atender com efetividade as necessidades sociais, passa a inserir no relatório das contas de governo municipais, além da análise do cumprimento do mínimo constitucional, informações quantitativas

relacionadas à situação da saúde de cada município que podem subsidiar a análise dos gastos em ações e serviços de saúde⁸.

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

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

No caso específico de Castelo (proc. TC 1.439/2020), constatou-se que o PMS 2018-2021 foi homologado por meio da Resolução 15 de 06/12/2017, portanto, no prazo devido, sendo que a PAS, pela Resolução 3 de 17/02/2020, fora do prazo. Sugeriu-se, no Relatório de Auditoria, a notificação do Secretário Municipal de Saúde, recomendando o encaminhamento do PMS 2022-2025 até 31/08/2021 e da PAS 2022 até 15/4/2021 para homologação do CMS, conforme previsto na Portaria de Consolidação 1/2017, bem como, disponibilizar e manter atualizado no site da Secretaria Municipal, o PMS e a PAS e todos os instrumentos de planejamento da saúde.

➤ **Indicadores interfederativos de saúde pactuados (Sispacto)**

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

⁸Para contribuir com o controle social, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo disponibilizou no **Painel de Controle** (<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/areasTematicas/Saude-VisaoGeral>) as seguintes informações de saúde dos municípios capixabas: Estabelecimentos de Saúde; Distribuição de Leitos; Distribuição de Equipamentos; Gastos com Função Saúde e Acesso à Saúde. Com essas e outras informações que serão inseridas posteriormente no Painel de Controle da Saúde, o TCEES espera dar uma contribuição efetiva para o controle social dessa importante política pública.

Tabela 1 - Indicadores da Pactuação Interfederativa 2018, 2019 e 2020

Nº	Indicador	U / E	Meta Atingida 2018	Meta Atingida 2019	Meta Pactuada 2020	Meta Atingida 2020	Cumpriu / Não Cumpriu (2020)
1	Taxa de Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT)	U	62	59	35	38	NC
2	Proporção de óbitos de mulheres em idade fértil (10 a 49 anos) investigado	E	100	100	100	91,67	NC
3	Proporção de registro de óbitos com causa básica definida	U	100	99,56	95	100	C
4	Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de dois anos de idade - Pentavalente (3ª dose), Pneumocócica 10-valente (2ª dose), Poliomielite (3ª U dose) e Triplice viral (1ª dose) - com cobertura vacinal preconizada	U	75	75	100	50	NC
5	Proporção de casos de doenças de notificação compulsória imediata (DNCI) encerrados em até 60 dias após notificação	U	100	56	SI	SI	Nota 4
6	Proporção de cura dos casos novos de hanseníase diagnosticados nos anos das coortes	U	100	Sem Casos	>= 90	67	C
7	Número de casos autóctones de malária	E	N/A	N/A	N/A	N/A	Nota 7
8	Número de casos novos de sífilis congênita em menores de um ano de idade	U	2	2	2	3	NC
9	Número de casos novos de aids em menores de 5 anos	U	0	0	0	0	C
10	Proporção de análises realizadas em amostras de água para consumo humano quanto aos parâmetros coliformes totais, cloro residual livre e turbidez	U	90	57,09	80	68,8	Nota 5
11	Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos na população residente de determinado local e a população da mesma faixa etária	U	0,29	0,58	0,60	0,30	NC
12	Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária	U	0,23	0,26	0,35	0,05	NC
13	Proporção de parto normal no SUS e na saúde suplementar	U	23,42	24,14	25,0	23,81	NC
14	Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias de 10 a 19 anos	U	10,13	10,34	10,14	9,78	C
15	Taxa de mortalidade infantil	U	2	4	4	0	C

16	Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência	U	1	0	1	0	C
17	Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica	U	68,53	92	90	100	C
18	Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família (PBF)	U	85,38	88,32	85,0	65,52	NC
19	Cobertura populacional estimada de saúde bucal na Atenção Básica	U	71,27	73,96	90,0	82,72	NC
20	Percentual de municípios que realizam no mínimo seis grupos de ações de Vigilância Sanitária consideradas necessárias a todos os municípios no ano	U	100	100	100	100	Nota 6
21	Ações de Matriciamento realizadas por CAPS com equipes de Atenção Básica	E	N/A	N/A	N/A	N/A	Nota 7
22	Número de ciclos que atingiram mínimo de 80% de cobertura de imóveis visitados para controle vetorial da dengue	U	4	0	4	0	NC
23	Proporção de preenchimento do campo "ocupação" nas notificações de agravos relacionados ao trabalho	U	95,0	100,0	95,0	96,6	C

Fonte: Planilha do gestor e Tabulações do NSaúde e Planilha da Sesa

Nota 1: U (Universal) e E (Específico); C=cumpriu; NC=não cumpriu; N/A=não aplicável; SI=sem informação

Nota 2: O município enviou os dados de Metas Alcançadas (2018, 2019 e 2020) e Meta Pactuada 2020.

Nota 3: Os dados de 2018, 2019 e 2020 foram tabulados pelo NSAÚDE, sendo que os dados de 2020 são parciais, quando presentes. A Sesa disponibilizou planilha com todos os indicadores de 2019 e 2020, também.

Nota 4: Não foi possível medir o indicador 5 para 2020, pois o sistema novo (ESUS-VS) ainda não oferecia esta possibilidade

Nota 5: A Pandemia inviabilizou o cumprimento da meta estadual pelos municípios (100%), por afastamento de servidores e/ou desabastecimento de insumos para as análises.

Nota 6: Indicador 20 excluído pela Resolução CIT 45/2019

Nota 7: Indicadores 7 e 21 não foram pactuados

➤ Resultados alcançados

O município de Castelo cumpriu, no todo, as solicitações de envio de dados, além dos RAG de 2018 e 2019, os alcances de 2018 a 2020 e, também, as metas para o exercício de 2020, que foram confrontados com tabulações do NSaúde e/ou Planilha da Sesa⁹

⁹ Com base nos efetivos envios (58 de 78 municípios), nas restrições/justificativas dos gestores e observações sobre os públicos-alvo, foram selecionados três grupos de indicadores: a) **Mortalidade** - indicadores 1, 2, 3, 15 e 16; b) **Materno-Infantil** – indicadores 4, 11, 12, 13 e 14; e c) **Coberturas Populacionais de Programas de Saúde** – indicadores 17, 18 e 19. Os demais indicadores, ou não guardavam relação direta com a situação geográfica de saúde dos municípios, ou eram específicos, ou foram excluídos oficialmente,

- a) Indicadores de Mortalidade: três dos cinco indicadores deste grupo tiveram resultados satisfatórios, a saber: 3 – Óbitos com Causa Básica Definida com proporção de 100,0 contra os 95,0% pactuados em 2020; 15 – Mortalidade Infantil com nenhum óbito contra 4 pactuados para 2020; e 16 - Óbitos Maternos com nenhum óbito contra 1 pactuado para 2020. Outro lado, os demais alcançaram maus resultados, a saber: 1 – Morte Prematura com 38 óbitos contra os 35 pactuados para 2020; e 2 - Óbitos de Mulheres Férteis Investigados atingiu somente 91,67 contra os 100,0% pactuados para 2020;
- b) Indicadores Materno-Infantis: quatro dos cinco indicadores deste grupo obtiveram resultados insatisfatórios, a saber: 4 (Vacinas) que atingiu 50% em 2020 contra os 100% pactuados para 2020; 11 (exames citopatológicos) com razão de 0,30 contra 0,60 pactuada para 2020; 12 (exames de mamografia) com razão de 0,05 contra os 0,35 pactuada para 2020; e 13 (partos normais) com proporção de 23,81 contra os 25,0% pactuados em 2020. Outro lado, o indicador 14 (gravidez na adolescência) teve êxito, pois atingiu proporção de 9,78%, abaixo da meta pactuada para 2020, que foi de 10,14%.
- c) Indicadores de Coberturas Populacionais de Programas de Saúde: o indicador 17 (Cobertura da Atenção Básica) obteve bom resultado, pois teve cobertura de 100 contra os 90% pactuados em 2020. Outro lado, os demais ficaram com maus resultados, a saber: 18 (Condicionalidades do Bolsa Família) atingiu somente 65,72 contra os 85,0% pactuados para 2020; e 19 (Cobertura da Saúde Bucal) que atingiu 82,72 contra os 90,0% pactuados em 2020, o que caracteriza inadequado acompanhamento das famílias alvo destas duas políticas públicas.

Política Pública de Assistência Social

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é compreendida como uma política pública de Estado, que visa garantir direitos. O seu art. 194 dispôs que a assistência social compõe, juntamente com a previdência e a saúde, o sistema de seguridade social. Como isso, superou-se a visão de que a

ou teriam apresentado dificuldades de apuração por questões operacionais, entre outros motivos.

assistência social se configurava como um conjunto de programas temporais, de caráter assistencialista, ligados ao governo da ocasião.

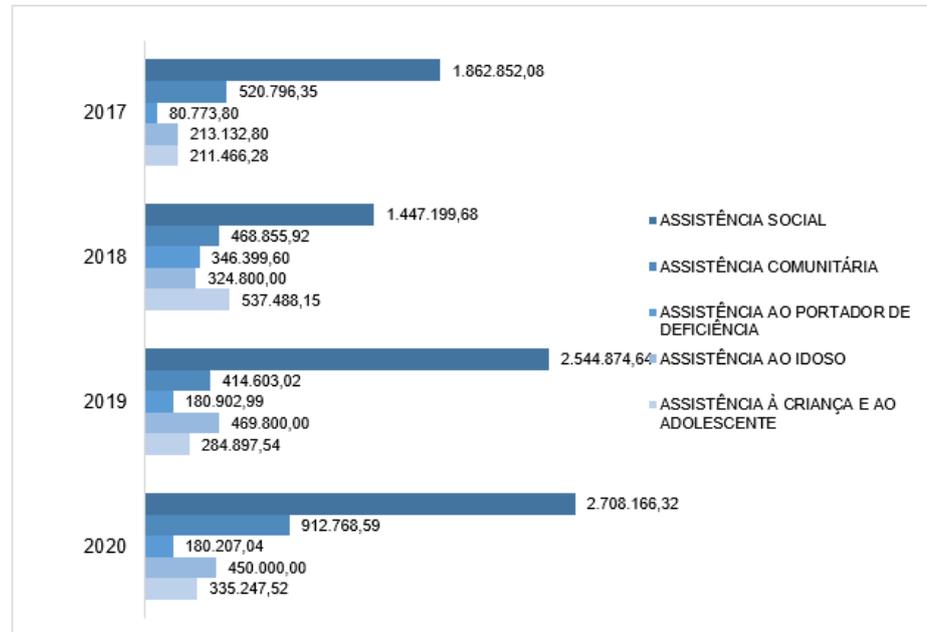
No exercício de 2020, o município de **Castelo**, que integra a microrregião **Central Sul** do estado, aplicou um total de **R\$ 4.586.389,47** na função de governo Assistência Social¹⁰. O resumo abaixo mostra também a aplicação *per capita* do município em comparação com a média dos municípios do Estado do Espírito Santo.

População estimada:	37.747 habitantes
Despesa <i>per capita</i>:	R\$ 121,50
Média dos municípios:	R\$ 111,25
Ranking:	54º

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

¹⁰ Despesa liquidada.

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

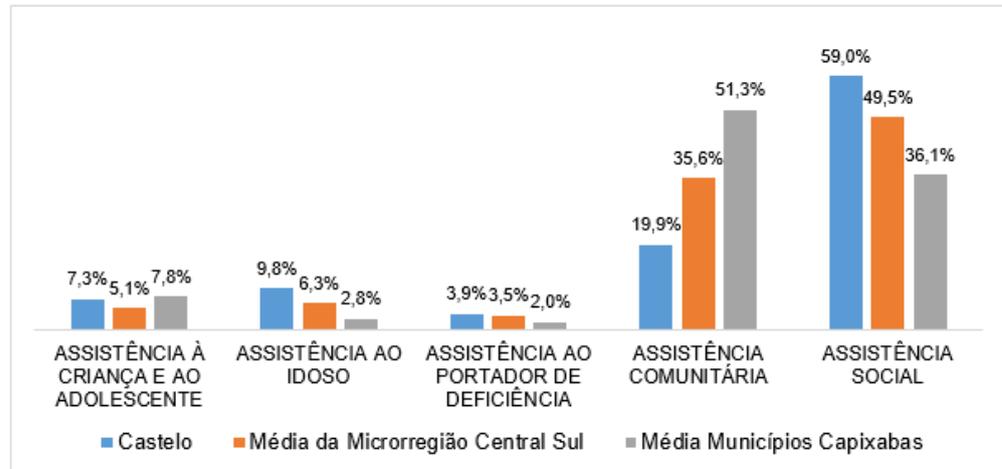


Fonte: Elaboração própria (a partir de dados abertos do Painel de Controle do TCEES).

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

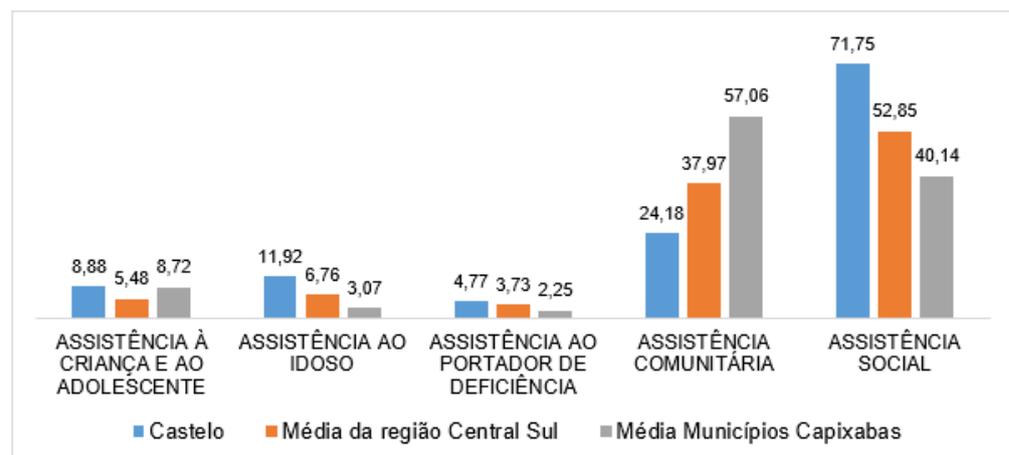
Com o objetivo de identificar esta realidade, são apresentados dois gráficos em seguida. O primeiro demonstra qual porcentagem da despesa liquidada total que cada subfunção recebeu, em comparação com a média da microrregião correspondente ao município e com a média dos municípios capixabas. O segundo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

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



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

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



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

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

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

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

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

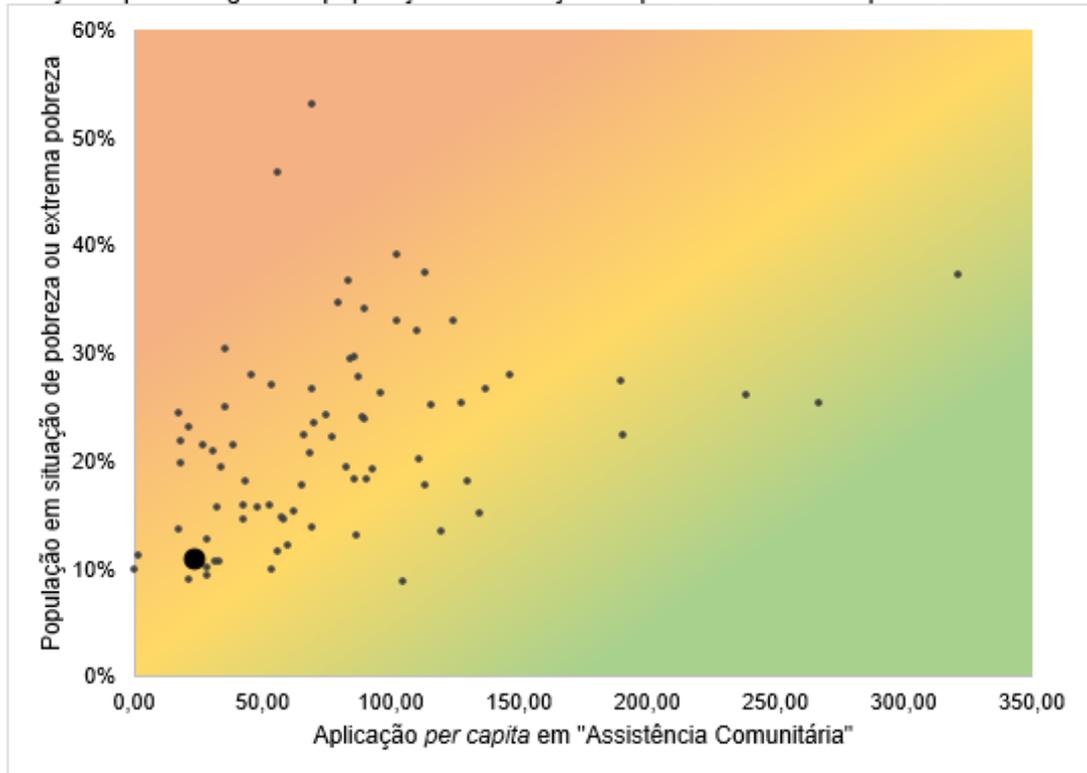
Por isso, alguns indicadores que poderiam mostrar a maior ou menor necessidade de aplicação de recursos nesta área são aqueles ligados a renda ou qualidade da moradia.

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

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

O município de **Castelo** possuía, em 2019, aproximadamente **11%** da população em situação de pobreza ou extrema pobreza, conforme dados do Cadastro Único do Governo Federal, e aplicou **R\$ 24,18 per capita** na função “Assistência Comunitária” em 2020. O ponto maior do gráfico é o município de **Castelo**.

Gráfico 20: Aplicação per capita na subfunção "Assistência Comunitária" em 2020 em relação à porcentagem da população em situação de pobreza e extrema pobreza.



Fonte: Elaboração própria (a partir de dados das prestações de contas no sistema CidadES e de dados do CadÚnico 2019¹¹).

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

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

Ainda assim, eles permitem visualizar, em comparação com os demais, a necessidade de aplicação do município em programas e ações que compensem a ausência de recursos materiais da população para arcar com moradia, alimentação, vestimenta e outras necessidades básicas, além de atendimento a pessoas em

situação de rua, drogadição, alcoolismo e demais situações que possam demandar acolhida por parte do poder público.

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

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

2.2.4 Atos de gestão

Obras Paralisadas

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

Nesse cenário, o TCEES para subsidiar a proposição de soluções para uma possível retomada dos investimentos realizou levantamento com o objetivo de conhecer o real universo de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, até outubro de 2020, identificando a quantidade, valores envolvidos, tipos de obras e causas das paralisações, conforme se verifica no **Relatório de Levantamento 9/2020-7** (proc. TC 707/2020)¹¹.

Foram identificadas **290** obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, perfazendo um total de **R\$ 1.254.694.908,97**, preços da época da contratação, sendo **67** sob a

¹¹ **Relatório de Levantamento 9/2020-7 – proc. TC 707/2020**. Tabela 3 - Quantidade e valor de obras paralisadas – 2ª Etapa. Disponível em: tcees.tc.br

responsabilidade do Poder Executivo estadual, **4** do MPES e **219** do Poder Executivo municipal.

Tabela 1 - Obras paralisadas no Espírito Santo

Valores em reais

	Quantidade de obras paralisadas	%	Valor contratado	%	Valor medido	%
Executivo Estadual	67	23,10%	808.329.066,23	64,42%	375.214.090,99	63,34%
Ministério Público	4	1,38%	1.978.843,10	0,16%	692.995,22	0,12%
Executivo Municipal	219	75,52%	444.386.999,64	35,42%	216.458.607,80	36,54%
Total	290	100,00%	1.254.694.908,97	100,00%	592.365.694,01	100,00%

Fonte: Processo TC 707/2020 - Relatório de Levantamento 9/2020-7

Sob a responsabilidade do Poder Executivo municipal de Castelo, foram identificadas 3 obras paralisadas, no montante contratado, a preços iniciais, de R\$ 1.245.253,67, o equivalente a 0,28% do total das contratações relativas a obras paralisadas nos municípios capixabas.

Tabela 2 - Obras paralisadas - Castelo

Valores em reais

Obras contratadas na gestão	Quantidade de obras				Valor contratado (preço inicial)		
	Educação	Saúde	Outros	Total	Recursos próprios	Recursos externos	Total
2017 – 2020			2	2	117.324,07	832.000,00	949.324,07
2009 – 2012			1	1	5.929,60	290.000,00	295.929,60
Total			3	3	123.253,67	1.122.000,00	1.245.253,67

Fonte: Relatório de Levantamento 9/2020-7 e Apêndice 00173/2020-8 (processo TC 707/2020).

Observa-se que são obras contratadas, em sua maioria, em anos anteriores ao exercício sob análise, sendo relacionadas diretamente a outros equipamentos públicos.

Registram os autos que já foram aplicados nas obras em destaque, recursos públicos próprios e externos (como convênios e financiamentos) da ordem de R\$ 401.592,09, valor medido, e que não há planejamento para a retomada de obras¹².

¹² Relatório de Levantamento 9/2020-7 e apêndice 00173/2020-8 do proc. TC 707/2020. Tabela 16 - Indicação de planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas, por microrregião, município, quantidade e valor contratado a preços iniciais, segundo Executivo Municipal. Disponível em: tcees.tc.br

Nesse sentido, cabe **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF.

Transparência Pública

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

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

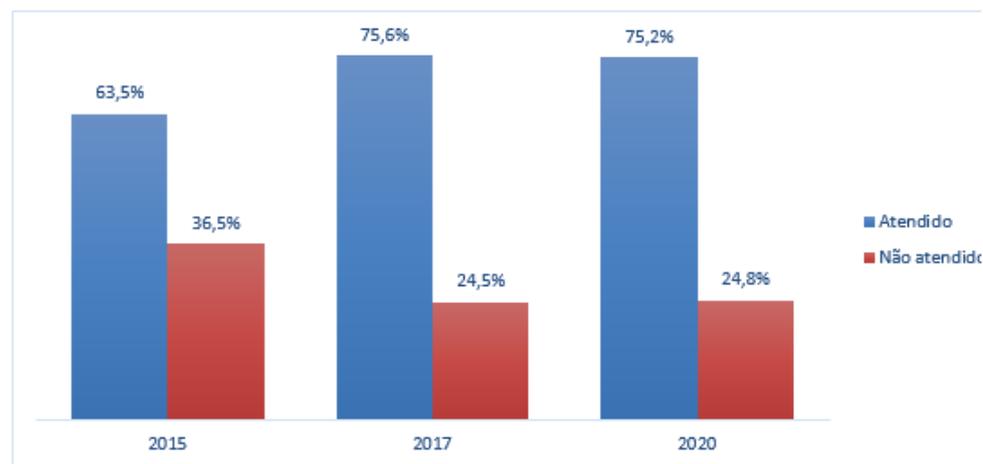
Com o objetivo de fomentar a ampliação da transparência ativa, o TCEES realizou nos anos de 2015, 2017 e 2020, fiscalizações nos portais de transparência das prefeituras e câmaras municipais, criando inclusive o Índice de Transparência Municipal Eletrônica (ITM-e); e por outro lado, para avaliar o grau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

Para avaliar o grau de transparência ativa no Poder Executivo foram verificadas as informações divulgadas relativas às despesas, licitações e contratos, aspectos

gerais, receitas, pessoal, transferências, patrimônio, gestão fiscal e direitos do usuário (esse último, incluído apenas em 2020); e, para avaliar o grau de transparência passiva a equipe de fiscalização trabalhou com questionário elaborado com base na Lei de Acesso a Informação.

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

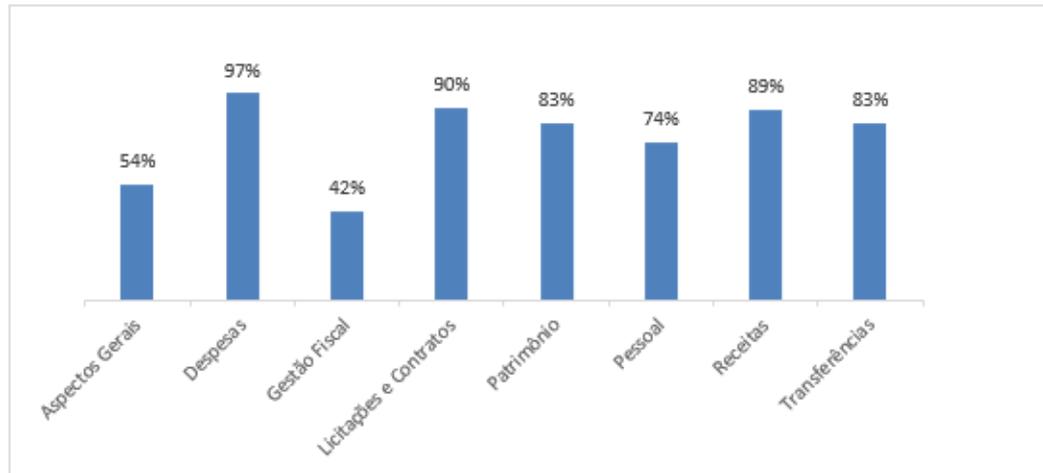
Gráfico 21: Evolução do grau de atendimento aos itens analisados no Poder Executivo Municipal



Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa ¹³

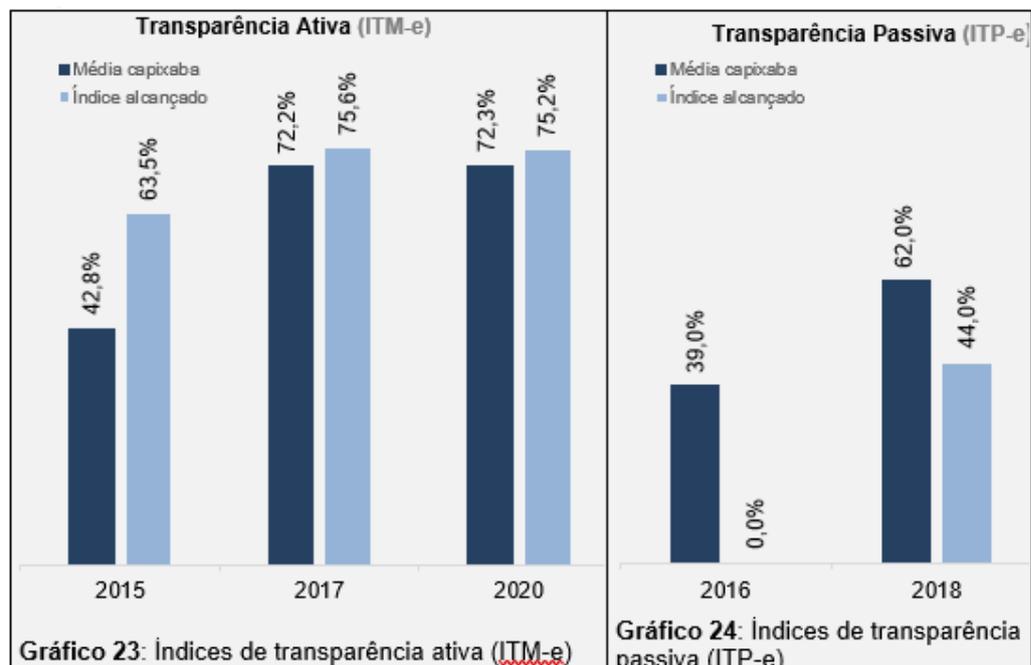
Ainda em relação à transparência ativa, mantendo a relação entre os pontos alcançados e os pontos possíveis, destaca-se no gráfico a seguir o resultado do grau de atendimento “por tipo de informação” obtido em 2020:

Gráfico 22: Atendimento da transparência ativa 2020 – por tipo de informação no Poder Executivo Municipal



Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa ¹³
Nota: o tipo de informação "Direitos do Usuário" encontra-se zerado.

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



Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa ¹³ e relatórios de fiscalização sobre a transparência passiva ¹⁴

¹³ Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2.918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5.699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC 4.847/2020). Disponível em: tcees.tc.br

¹⁴ Relatório de Auditoria 34/2016 (proc. TC 6.056/2016) e Relatório de Auditoria 37/2018 (proc. TC 7.480/2018). Disponível em: tcees.tc.br

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

Controle Interno

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

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

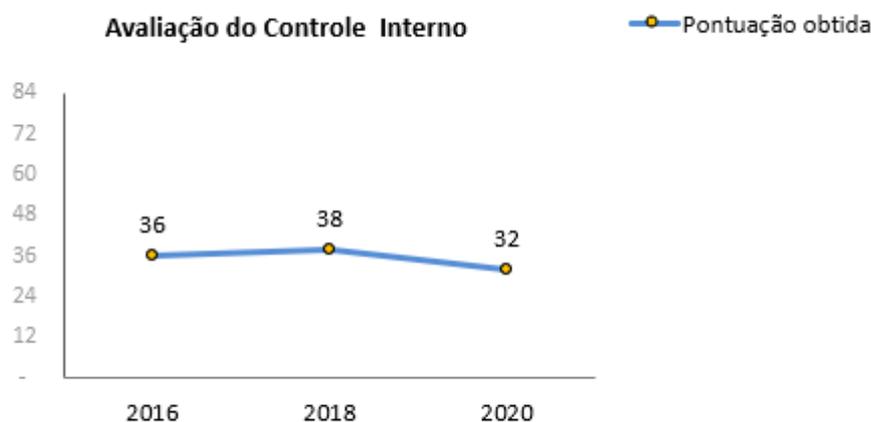
Nesse sentido, o TCEES, visando a implantação e o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno de seus jurisdicionados como instrumento de melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno da administração pública, por meio da Resolução nº 227/2011, aprovou o “Guia de orientação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

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

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

Destaca-se a seguir a pontuação máxima obtida na avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal nos anos de 2016, 2018 e 2020, em que alcançou, respectivamente, **67º**, **69º** e **101º** lugar, dentre as prefeituras e câmaras municipais fiscalizadas:

Gráfico 25: Avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal de Castelo



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

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

2.2.5 Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal

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

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

Gestão orçamentária (receitas x despesas)

A política fiscal (receitas e despesas) do município nos últimos quatro anos foi conduzida por uma gestão orçamentária superavitária (receitas acima das despesas). Entretanto, 87% dos recursos obtidos em 2020 se originaram de transferências de outros entes (União e Estado). Essa dependência torna o município vulnerável às condições adversas (econômicas, fiscais e políticas) que podem acontecer com os entes transferidores. Do lado da despesa, o município direcionou 94,6% para despesas correntes e um baixo nível (5,4%) para despesas de capital em 2020: enquanto gastou 54,8% com pessoal, o investimento (principal varável para o aumento de riqueza econômica) correspondeu a um baixo patamar de 4,9% da despesa total liquidada. O resultado primário positivo e o endividamento com lastro financeiro em 2020 contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal.

Administração tributária municipal

Entre o segundo semestre de 2015 e o primeiro semestre de 2019, o Tribunal de Contas do Espírito Santo realizou auditorias em todos os municípios capixabas para analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária Municipal.

O trabalho foi norteado pelos seguintes temas principais: Legislação, Recursos Humanos, Infraestrutura, Fiscalização, Cobrança e Registro do Crédito, a partir dos quais, em geral, desenvolveram-se 18 pontos de controle.

A fiscalização (Processo TC 7.257/2017) realizada no município identificou as seguintes irregularidades:

- Legislação não disponibilizada adequadamente para consulta;

- Legislação do ISS incompleta;
- Benefício fiscal de ISS ilegal;
- Não utilização da Planta Genérica de Valores;
- Não provimento da carreira de fiscal de tributos;
- Ausência de regulamentação da Administração Tributária;
- Não priorização de recursos à Administração Tributária;
- Cadastro imobiliário não fidedigno;
- Ausência de fiscalização de ISS;
- Inexistência de fiscalização do ITBI
- Irregularidades no arbitramento do ITBI;
- Ausência de informações de cartórios;
- Cobrança ilegal de taxa de limpeza pública;
- Falha na cobrança administrativa da dívida ativa;
- Inconsistência no registro contábil dos créditos tributários;
- Ausência de Baixa na Dívida Ativa.

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

Limite 85% e 95% da EC 109/2021

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

Caso as despesas correntes atinjam 95% das receitas correntes, num período de 12 meses, é facultado ao Estado, ao DF e aos municípios, mediante seus poderes e

¹⁵ A EC nº 109/2021 altera o arcabouço jurídico das regras fiscais: cria estado de emergência fiscal para União, Estados/DF e Municípios; disciplina o estado de calamidade pública de âmbito nacional; determina plano de redução de benefícios e incentivos fiscais; suspende condicionalidades legais para a concessão de auxílio emergencial residual; e possibilita o uso do superávit financeiro para pagamento de dívida até 2023.

órgãos autônomos, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas despesas (pessoal, obrigatória, financiamento, subsídios e subvenções, incentivo ou benefício tributário). Antes de se atingir os 95%, mas depois de ter atingido os 85%, as medidas podem ser implementadas no todo ou em parte de imediato por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata (submetido, em regime de urgência, à apreciação do Legislativo), facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

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

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

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

Dessa forma, o acompanhamento bimestral da relação despesa corrente/receita corrente, imposto pela EC nº 109/2021 vai ao encontro da sustentabilidade fiscal. Tomando como base os valores apurados¹⁶ para a despesa corrente e a receita corrente no ano de 2020, o município de **Castelo** obteve o resultado de **89,1%**. Contudo, em 2020, os municípios obtiveram receitas não recorrentes oriundas da ajuda da União¹⁷ no combate à pandemia da Covid-19. Como essa é uma realidade que não vai imperar nos anos seguintes, deduzindo-se essa ajuda dos cálculos, o município passaria para **98,5%** na relação entre despesa corrente/receita corrente.

¹⁶ Valores sem as operações intraorçamentárias. Utilizou-se a despesa empenhada. Fonte: Cidades.

¹⁷ Fontes: Tesouro Transparente e Consulta FNS.

Sistema de controle interno

Em 2016 o Tribunal de Contas do Espírito Santo realizou levantamento¹⁸ para avaliar o Sistema de Controle Interno das Prefeituras e Câmaras municipais. Um sistema bem estruturado e funcionando contribui com a melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno da administração pública.

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

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

A nota total do município em 2016 foi **36%**, ocupando o **22º** lugar no [ranking](#) dos municípios capixabas.

Índice de efetividade da gestão municipal (IEGM)

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

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

A nota consolidada do IEGM dos municípios capixabas é composta a partir das notas de 7 índices temáticos: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação. Os

¹⁸ Ver [relatório na íntegra](#).

conceitos podem ser: “A” (altamente efetiva); “B+” (muito efetiva); “B” (efetiva); “C+” (em fase de adequação); “C” (baixo nível de adequação).

O resultado geral¹⁹ do município relativo a 2017 foi **C+ (em fase de adequação)**, com destaque para as temáticas: **Saúde, Gestão Fiscal, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação com nota B.**

Indicador de vulnerabilidade fiscal (IVF)

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

O objetivo do IVF **não** é identificar os riscos fiscais²⁰ dos municípios, que dependem de suas características específicas e de suas estruturas orçamentária e patrimonial, mas sim revelar até que ponto eles estão preparados, do ponto de vista da robustez das finanças municipais, para lidar com riscos, caso eles ocorram. Espera-se também estimular os municípios para que eles adotem ou aprimorem suas práticas de gestão de risco fiscal.

O IVF leva em conta a margem entre receitas e despesas recorrentes, o nível do ativo financeiro, a dívida consolidada bruta (endividamento) e a situação da previdência. Atribuiu-se uma “nota” de baixa, média ou alta²¹ vulnerabilidade para cada um desses indicadores. Da combinação das notas, extrai-se o resultado final,

¹⁹ Ver resultados no [Painel de Controle](#) do TCEES.

²⁰ Risco Fiscal se refere à ocorrência de eventos que podem afetar negativamente os níveis de receita ou despesa, ou ainda o valor dos ativos ou passivos, em magnitude tal que possam inviabilizar o alcance das metas e objetivos estabelecidos no orçamento ou outros instrumentos de planejamento. Em suma: os riscos fiscais afetam negativamente a receita ou o ativo, ou ainda aumentem a despesa ou o passivo.

²¹ “Baixa = 1”, “Média = 2” e “Alta = 3”. Como são 4 indicadores, a nota geral pode variar entre 4 a 12, sendo a primeira terça parte com nota geral de 4 a 6 (“Baixa”), a segunda terça parte com nota geral entre 7 e 9 (“Média”) e a terceira terça parte variando de 10 a 12 (“Alta”). A nota geral foi transformada em escala de 100, via regra de três, para facilitar a comunicação: alta vulnerabilidade (nota geral entre 83 a 100); média vulnerabilidade (nota geral entre 58 a 75); e baixa vulnerabilidade (nota geral entre 33 a 50).

indicando, do ponto de vista das finanças públicas, o grau de vulnerabilidade a riscos fiscais (diminuição inesperada da receita ou do ativo, ou aumento inesperado da despesa ou passivo).²²

A nota geral do IVF do município em **2019** foi **67 (média vulnerabilidade)**, passando para **50 (baixa vulnerabilidade)** em **2020**.

Considerações finais sobre riscos e ameaças à sustentabilidade

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

- Dependência de recursos de outros entes, submetendo o município às condições adversas (econômicas, fiscais e políticas) que podem acontecer com os entes transferidores.
- Patamar baixo dos gastos com investimento (principal varável para o aumento de riqueza econômica).
- Deficiências na administração da receita pública.
- Extrapolação dos limites 85% e 95% da EC nº 109/2021.
- Índice baixo na qualidade do Controle Interno.
- Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) em fase de adequação.

2.2.6 Resultados gerais das contas do prefeito no exercício de 2020

Em linhas gerais, identificou-se que o município obteve **resultado superavitário** no valor de **R\$ 8.728.796,57**, em sua execução orçamentária, no exercício de 2020 (subseção 3.2.3 da ITC 03548/2022-2).

Como **saldo em espécie** para o exercício seguinte, o Balanço Financeiro apresentou recursos da ordem de **R\$ 34.312.458,99**. Os **restos a pagar** ao final do exercício ficaram em **R\$ 120.618,86**, de acordo com o demonstrativo dos restos a pagar (subseção 3.3.1 da ITC 03548/2022-2).

Ficou constatado que o município aplicou **28,23%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento

²² Ver detalhes do IVF no Apêndice M.

do **ensino**, cumprindo o limite estabelecido no art. 212, caput, da Constituição da República (subseção 3.4.2.1 da ITC 03548/2022-2). De igual forma, o município **cumpriu o limite de aplicação de 60% do FUNDEB** com magistério (subseção 3.4.2.2 da ITC 03548/2022-2), **bem como**, cumpriu o limite constitucional previsto para aplicação de recursos em ações e serviços públicos **de saúde** (subseção 3.4.3.1 da ITC 03548/2022-2); limite máximo de **despesa com pessoal do Poder Executivo** (subseção 3.4.4.1 da ITC 03548/2022-2) e o limite máximo de **despesa com pessoal consolidado** (subseção 3.4.4.2 da ITC 03548/2022-2).

No que tange à LC 173/2020, com base na declaração emitida, considerou-se que o Chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultou em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 8º, VI a IX, da LC 173/2020 (subseção 3.4.5 da ITC 03548/2022-2).

Do ponto de vista estritamente fiscal, ficou constatado que em 31/12/2020 o Poder Executivo possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 3.4.8 da ITC 03548/2022-2).

Em análise típica de encerramento de mandato ficou constatado que o Chefe do Poder Executivo não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa (subseção 3.4.10 da ITC 03548/2022-2).

Em relação ao aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, ficou constatado, com base na declaração emitida, que o Chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento da despesa nesse período, cumprindo o art. 21, II a IV, da LRF (subseção 3.4.10.1 da ITC 03548/2022-2).

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1 DO MÉRITO

No exercício de suas atribuições, a área técnica procedeu à elaboração do Relatório Técnico 174/2022-9 (pç. 78), sugerindo a oitiva do chefe do Poder Executivo em razão de não conformidades registradas nas subseções 3.2.1.1 e 7.2 (subseção que contempla os itens 3.1.1.1, 3.3.2.1, 3.3.2.2 e 3.8.2 do RT 108/2022-1, proc. TC 2.475/2021-2, apenso), de acordo com o que estabelece o art. 126 do RITCEES.

Por meio da Decisão SEGEX 535/2022-1 (pç. 79), o Tribunal de Contas determinou a citação do Sr. DOMINGOS FRACAROLI, para se manifestar sobre os achados identificados, no prazo improrrogável de até 30 dias. O que ocorreu, por meio do Termo de Citação 239/2022-1 (pç. 80), cuja manifestação encontra-se acostada aos autos, como Defesa/Justificativa 1.239/2022-1 (pç. 83) e demais peças complementares 85 a 91.

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao NCCONTAS para análise e emissão de instrução técnica conclusiva, que em razão da especificidade da matéria foram analisados de forma detalhada pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS, conforme Manifestação Técnica 3.287/2022-4 (pç. 97).

Diante o exposto, passo a me manifestar quanto os indicativos de irregularidade:

3.1.1 INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL PROVENIENTE DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (ITEM 3.2.1.1 DO RT 174/2022-9 e 2.1 da MT 3.287/2022-4)

Base normativa: *art. 43, § 1º, inciso I e § 2º da Lei Federal 4.320/64; artigo 8º, § único da Lei Complementar Federal 101/2001*

Em análise, constatou-se que o município de Castelo indicou fontes com insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de superávit financeiro do exercício anterior. São elas: 001, 113, 212, 213, 215, 530, 540, 990; conforme destacado na tabela abaixo:

Tabela 3 - Fontes de Créditos Adicionais x Fontes de Recursos Valores em reais

Fontes de Recursos	DEMCAD		BALANCETE RECEITA		BALPAT	
	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exerc. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
001 - RECURSOS ORDINÁRIOS	0,00	6.716.788,50	6.755.975,19	0,00	1.713.734,80	-5.003.053,70
113 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (40%)	0,00	315.516,88	-287.694,21	0,00	-129,03	-315.645,91
124 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE	0,00	53.655,51	-12.949,43	0,00	751.584,40	697.928,89
190 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	0,00	45.340,00	-3.103.326,34	0,00	141.231,59	95.891,59
212 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DOS GOVERNOS MUNICIPAIS	0,00	322.520,00		0,00	0,00	-322.520,00
213 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO ESTADUAL	0,00	35.913,76	30.143,23	0,00	35.543,77	-369,99
214 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL (Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde)	3.939.079,40	1.879.434,41	6.282.538,43	2.343.459,03	2.311.771,15	432.336,74
215 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL (Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde)	0,00	717.671,26	123.655,15	0,00	600.901,18	-116.770,08
290 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE	70.478,00	140.454,03	120.816,57	50.338,57	193.524,55	53.070,52
311 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS	487.801,52	378.568,96	1.003.371,31	515.569,79	1.065.035,66	686.466,70
390 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,00	772.684,98	325.670,10	0,00	2.539.866,66	1.767.181,68
530 - TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO REFERENTE ROYALTIES DO PETRÓLEO	0,00	807.719,46	-788.761,40	0,00	-67.906,40	-875.625,86

540 - TRANSFERÊNCIA DOS ESTADOS REFERENTE ROYALTIES DO PETRÓLEO	0,00	2.165.468,77	-1.117.513,54	0,00	1.301.990,21	-863.478,56
610 - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	0,00	255.945,79	-23.829,50	0,00	286.893,44	30.947,65
620 - CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP	0,00	245.467,18	-107.283,35	0,00	444.425,35	198.958,17
710 - RECURSOS VINCULADOS AOS VALORES RECEBIDOS CONFORME INCISO I DO ARTIGO 5º DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020	419.946,00	0,00	543.437,93	123.491,93	0,00	0,00
930 - RECURSOS DE ALIENAÇÃO DE BENS/ATIVOS	0,00	58.148,00	63,03	0,00	59.114,59	966,59
940 - OUTRAS VINCULAÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS	288.116,99	0,00	288.172,69	55,70	0,00	0,00
990 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS	1.015.454,44	1.889.292,87	1.225.949,16	210.494,72	1.608.274,16	-281.018,71

Fonte: Processo TC 02388/2021-7 - PCA/2020 - DEMCAD E BALPAT e PCM/2020 Balancete Receita

Na **Defesa/Justificativa 1239/2022** (pç. 83), o gestor alega que, segundo informações prestadas pelo atual Secretário Municipal de Planejamento, junto ao **Processo Administrativo nº 10642/2022 (Peça Complementar 50959/2022-1, pg. 4-36)**, o Município utilizou o demonstrativo de apuração de déficit/superávit financeiro (**Peça Complementar 50959/2022-1, pg. 7-8**) como amparo para verificar os valores disponíveis nas fontes de recursos que serviram de suporte para a abertura de créditos adicionais com base no superávit do exercício anterior. Contudo, conforme exposto, o demonstrativo de apuração de déficit/superávit financeiro utilizado possui valores diferentes do registrado no balanço patrimonial. Assim, informou que o motivo da divergência decorre do fato de o Município ter informado, na prestação de contas, os valores do Demonstrativo de Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial de forma equivocada, porém, apontou que já fora realizado o acerto para prestações futuras.

Deste modo, após identificar o equívoco e analisar as justificativas apresentadas pelo gestor, apesar da veracidade do demonstrativo de apuração de déficit/superávit financeiro utilizado, para fins de análise e controle das contas públicas, prevalece o

que está registrado nos Balanços que compõe a Prestação de Contas Anual. Assim, a equipe técnica manifestou-se no sentido de que as informações apresentadas não são suficientes para dirimir a não conformidade e, por consequência, o **indicativo de irregularidade deve ser mantido**. Porém, tendo em vista que a abertura do crédito adicional sem o lastro não se confirmou em realização de despesas além da capacidade de o ente manter o equilíbrio financeiro, como se vê do anexo balanço patrimonial, que seja considerada **passível de ressalva**.

Vê-se, neste item, a manutenção da irregularidade, tendo em vista que os valores do Demonstrativo de Superávit/Déficit Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial, foram apontados de forma equivocada. Contudo, destaca-se que o processo de apreciação nos Tribunais de Contas não se limita a literalidade das regras eventualmente violadas, tendo em vista que há possibilidade de apreciação jurídica dos fatos, permitindo que sejam considerados, pelo órgão de controle, todos os fatores que incidiram sobre o agente no momento em que buscava a realização do interesse público, inclusive as dificuldades práticas enfrentadas que possam justificar o descumprimento. Assim, necessário se faz analisar a conduta do gestor em relação ao caso concreto, considerando o contexto e o recorte temporal em que desempenhou suas atribuições. **Nesse sentido, aponta-se que a análise citada e a respectiva conclusão sobre o apontamento aqui discutido serão feitas na seção “Elementos para julgamento pelo Poder Legislativo”.**

3.1.2 AUSÊNCIA DE EXTRATOS BANCÁRIOS (ITEM 7.2 DO RT 174/2022-9; 3.3.1.1 DO RT 108/2022-1, PROC. TC 2.475/2021-2, APENSO, E 2.2 DA MT 3.287/2022-4)

Base normativa: *Instrução Normativa 43/2017 e artigos 85 e 89 da Lei 4320/1964.*

Da conciliação entre os registros constantes nos documentos bancários e contábeis, no encerramento do exercício financeiro de 2020, observa-se que não foram apresentados os extratos bancários referentes as seguintes contas e períodos: relativos às aplicações financeiras vinculadas às contas correntes Banco do Brasil, ag. 785-4, n. 8500-6; Banestes, ag. 116, n.^{os} 2501496-0 e 2942750-7; Caixa Econômica Federal (CEF), ag. 591, n.^{os} 117-5, 647043-6, 647045-2, 647048-7 e 71011-7.

Assim, diante da necessidade de apresentação dos referidos documentos, mesmo que os saldos das respectivas contas sejam iguais a R\$ 0,00, o responsável foi citado para apresentar as justificativas que julgasse necessárias.

Por meio da **Peça Complementar 50959/2022** (pç. 85, pg. 37-49), a defesa trouxe que as contas bancárias 8500-6 (Banco do Brasil), 2501496-0 e 2942750-7 (Banestes), 117-5, 647043-6 e 71011-7 (CEF) não possuem aplicação financeira e, portanto, apresentam apenas extrato da conta corrente. Quanto às contas da CEF 647045-2 e 647048-7, além de demonstrar que ambas possuem aplicação financeira, alegou que houve um equívoco por parte desta Corte de Contas ao declarar que os respectivos extratos não foram encaminhados, uma vez que eles estão na documentação apresentada pelo município.

Em análise, compulsando os documentos e as justificativas enviadas pelo gestor, a área técnica desta Corte de Contas verificou que as demonstrações contábeis refletem adequadamente os saldos constantes dos extratos bancários, razão pela qual torna o indicativo apontado como regular.

Assim, diante dos fatos constatados, na certeza da apresentação de todo esclarecimento necessário, **acompanho o entendimento técnico e ministerial por tornar o item regular.**

3.1.3 DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E O VALOR DOS INVENTÁRIOS DE BENS PATRIMONIAIS MÓVEIS (ITEM 7.2 do RT 174/2022-9; 3.3.2.1 DO RT 108/2022, PROC. TC 2.475/2021-2, APENSO, E 2.3 DA MT 3.287/2022)

Base normativa: *Lei 4.320/64, arts. 94 a 96.*

Com base na tabela a seguir, constata-se uma divergência entre registros físicos e contábeis relativos aos bens patrimoniais móveis, no montante total de **R\$ 402.832,66**. Nesse caso, de acordo com a **Nota Explicativa anexada ao Termo Circunstanciado (pç. 45 do proc. TC 2475/2021-2, apenso)**, nota-se que os bens foram considerados “não localizados/não identificados”, e que a divergência foi desmembrada ao nível de conta contábil, como demonstrado abaixo:

Tabela 14) Estoques, Imobilizados e Intangíveis **Em R\$ 1,00**

Descrição	Balanco Patrimonial (a)	Inventário (b)	Diferença (a-b)
Estoques	385.128,08	385.128,08	0,00
Bens Móveis	16.515.263,53 ^c	16.112.430,87	402.832,66
Bens Imóveis	124.552.429,52 ^c	124.552.429,52	0,00
Bens Intangíveis	27.430,54	27.430,54	0,00

Fonte: Processo TC 02475/2021-2 - Prestação de Contas Anual/2020

Bens não localizados = R\$402.832,66 divididos nas contas contábeis com seus respectivos valores, conforme abaixo:
 123210101000 - Aparelhos de medição e orientação = R\$ 1.415,70
 123110102000 - Aparelhos e equipamentos de comunicação = R\$ 3.569,71
 123110103000 - Aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, laboratoriais e hospitalares = R\$ 3.538,55
 123110104000 - Aparelhos e equipamentos para esportes e diversões = R\$ 10.366,59
 123110105000 - Equipamentos de proteção, segurança e socorro = R\$ 39.750,14
 123110107000 - Máquinas e equipamentos energéticos = R\$ 1.344,81
 123110108000 - Máquinas e equipamentos gráficos = R\$ 724,50
 123110109000 - Máquinas, ferramentas e utensílios de oficina = R\$ 21.903,16
 123110112000 - Equipamentos, peças e acessórios para automóveis = R\$ 180,80
 123110119000 - Máquinas, equipamentos e utensílios agropecuários = R\$ 568,10
 123110121000 - Equipamentos hidráulicos e elétricos - R\$ 1.135,39
 123110199000 - Outras máquinas, aparelhos, equipamentos e ferramentas = R\$ 8.282,85
 123110201000 - Equipamentos e processamento de dados = R\$ 39.475,32
 123110202000 - Equipamentos de tecnologia da informação = 7.575,84
 123110301000 - Aparelhos e utensílios domésticos = R\$ 75.858,82
 123110302000 - Máquinas e utensílios de escritório = R\$ 21.773,72
 123110303000 - Mobiliário em geral = R\$ 126.616,55
 123110304000 - Utensílios em geral = R\$ 5.216,30
 123110401000 - Bandeiras, flâmulas e insígnias - R\$ 185,33
 123110402000 - Coleções e materiais bibliográficos = R\$ 3.700,48
 123110404000 - Instrumentos musicais e artísticos = R\$ 639,60
 123110405000 - Equipamentos para audio, vídeo e foto = R\$ 13.709,45
 123110499000 - Outros materiais culturais, educacionais e de comunicação = R\$ 5.411,26
 123119999000 - Outros bens móveis = R\$ 9.889,69

Em análise da referida nota explicativa, aponta-se que não se tem elementos mínimos suficientes para identificação da origem e da composição dos bens, além de não estar acompanhada de nenhum documento que evidencie medidas concretas adotadas para o seu saneamento, bem como, na hipótese de extravio, a conclusão de devido processo para a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano decorrente, objetivando o ressarcimento aos cofres municipais.

Devidamente citado, em sua **Defesa/Justificativa 01239/2022-1** (pç. 83), o gestor alega que a ocorrência dos bens não localizados/não identificados origina-se por diversos motivos, dentre eles: (I) enchente ocorridas em Janeiro/2020, Fevereiro/2020 e Dezembro/2020 que atingiram vários prédios e repartições públicas, o que ocasionou o aumento de bens não localizados, já que foram atingidos pelas águas, ressaltando-se que a do mês de janeiro foi considerada a maior da história do município; (II) as movimentações emergenciais dos referidos bens desses locais para outros, sem o emprego dos controles de praxe, na tentativa

de salvá-los, contribuíram para o extravio de vários desses bens, já que ficaram depositados em outros locais sem tanta proteção, devido às circunstâncias; (III) surgimento da Pandemia da COVID-19, vez que dificultou a realização dos levantamentos Patrimoniais do ano de 2020 com segurança, por conta das restrições de contato social, o que dificultou a realização dos trabalhos necessários para posterior localização desses bens, além da carência de pessoal para as conferências e as apurações. Por fim, encaminhou cópias dos processos internos abertos no intuito de realizar apuração sobre os bens não localizados ou/e de aplicar medidas cabíveis para saneamento dos que permaneceram nesta situação (**Peça Complementar 50959/2022 a 50963/2022, pç. 85 a 89**).

Em análise da defesa e da documentação apresentada, a Unidade Técnica verificou que os processos foram abertos apenas no exercício de 2021, ou seja, após o término do mandato do defendente. Portanto, não se verifica, na análise da documentação encaminhada, medidas adotadas pelo defendente enquanto responsável pelo município no intuito de reestabelecer o controle patrimonial dos bens móveis afetados pelas enchentes e/ou aqueles bens móveis que já se encontravam “não localizados” antes de acontecer tal fenômeno natural. Diante do exposto, a equipe técnica entende que fica **mantida a irregularidade**, entretanto, repercutindo nas contas de governo no **campo da ressalva**, tendo em vista o fenômeno natural ocorrido no município em três momentos distintos, agravado pela existência de uma Pandemia Mundial.

Vê-se, neste item, a manutenção da irregularidade, tendo em vista que o defendente não adotou medidas capazes de reestabelecer o controle patrimonial dos bens móveis. Contudo, destaca-se, como no indicativo **3.1.1**, que necessário se faz analisar a conduta do gestor em relação ao caso concreto, considerando o contexto e o recorte temporal em que desempenhou suas atribuições. **Nessa perspectiva, aponta-se que a análise citada e a respectiva conclusão sobre o apontamento aqui discutido serão feitas na seção “Elementos para julgamento pelo Poder Legislativo”.**

3.1.4 REALIZAÇÃO DE AJUSTES CONTÁBEIS (BAIXA PATRIMONIAL), RELATIVOS A PERDAS INVOLUNTÁRIAS DE BENS MÓVEIS, SEM DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE (ITEM 7.2 DO RT 174/2022-9;

3.3.2.2 DO RT 108/2022, PROC. TC 2.475/2021-2, APENSO, E 2.4 DA MT 3.287/2022-4)

Base normativa: *lei 4.320/64, arts. 94 a 96*

Neste indicativo, observa-se que foram realizadas baixas, no montante total de **R\$ 117.046,98**, das contas contábeis de perdas involuntárias listadas a seguir. Porém, como não foram apresentadas cópias dos processos correspondentes, nem incluída qualquer Nota Explicativa a esse respeito nos arquivos TERMOV, INVMOVS, DEMBMV ou NOTEXP, não há elementos suficientes para esclarecimento das circunstâncias em que se deram as baixas das seguintes contas:

- 3.6.3.1.1.01.01 PERDAS INVOLUNTÁRIAS DE MÁQUINAS, APARELHOS, EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS
- 3.6.3.1.1.01.02 PERDAS INVOLUNTÁRIAS DE BENS DE INFORMÁTICA
- 3.6.3.1.1.01.03 PERDAS INVOLUNTÁRIAS DE MÓVEIS E UTENSÍLIOS
- 3.6.3.1.1.01.04 PERDAS INVOLUNTÁRIAS DE MATERIAIS CULTURAIS, EDUCACIONAIS E DE COMUNICAÇÃO
- 3.6.3.1.1.01.99 PERDAS INVOLUNTÁRIAS DE DEMAIS BENS MÓVEIS

Notificado, o defendente encaminhou parecer e documentação elaborada pelo setor de patrimônio, no intuito de demonstrar as circunstâncias em que as perdas ocorreram, sua composição e medidas administrativas tomadas para a identificação dos responsáveis e a quantificação do eventual dano no caso de extravio (**Peça Complementar 50963/2022 a 50965/2022, pçs. 89 a 91**).

De acordo com a área técnica, do exame da documentação apresentada pela defesa, constata-se que um dos motivos está atrelado às enchentes ocorridas no exercício de 2020; outro motivo está pautado na identificação de bens considerados inservíveis, devido ao fim de sua vida útil. Portanto, não se vislumbra indícios de irregularidades no ato das baixas patrimoniais procedidas no exercício em análise.

Assim, diante dos fatos constatados, na certeza da apresentação de todo esclarecimento necessário, **acompanho o entendimento técnico e ministerial por tornar o item regular.**

3.1.5 AUSÊNCIA DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA E/OU JUDICIAL DE DÍVIDA ATIVA (ITEM 7.2 DO RT 174/2022-9; 3.8.2 DO RT 108/2022, PROC. TC 2.475/2021-2, APENSO, E 2.5 DA MT 3.287/2022-4)

Base Normativa: art. 39 da Lei 4.3620/64 e Lei 6.830/1980

Com base nas demonstrações contábeis que integram a prestação de contas anual sob análise, verificou a área técnica que a dívida ativa do município não está sendo objeto de cobrança administrativa e/ou judicial, por representar apenas **5,42%** do total inscrito, e que os recebimentos do período representam apenas **10,54%** do saldo final da dívida, o que revela baixo índice de recebimento da dívida ativa e, conseqüentemente, pouca efetividade da cobrança em curso.

O gestor alega, em sua **Defesa/Justificativa 01239/2022-1** (pç. 83), acompanhada da **Peça Complementar 50965/2022** (pç. 91, pg. 82-83), que a administração não envidou esforços para a cobrança da dívida ativa e que realizou todos os procedimentos possíveis dentro do cenário apresentado, mesmo diante de inúmeras condições desfavoráveis, quais sejam: dificuldade na realização da cobrança administrativa e na morosidade do judiciário nas cobranças em fase judicial, por conta das restrições impostas pela COVID-19; dificuldades financeiras dos municípios; crise econômica; além do setor responsável não dispor de quantidade significativa de funcionários para realizar todos os procedimentos relativos ao controle da dívida ativa, e demais serviços de responsabilidade.

Nesse caso, conforme disposto pela Unidade Técnica, anteriormente, já havia sido comprovado que o Município atendeu a legislação em vigor, pois foram realizadas ações de cobrança administrativa da dívida ativa no montante total de **R\$ 119.510,57** e de cobrança judicial no montante total de **R\$ 320.034,51**, ainda que o represente apenas **5,42%** do total inscrito. Com relação ao possível baixo valor arrecadado, constata-se que diversos fatores influenciam nesse resultado, dentre eles a capacidade de pagamento do devedor, fatores estes que fogem ao escopo de análise do processo de Prestação de Contas.

Nesse sentido, tendo em vista que o responsável encaminhou arquivos contendo a relação dos créditos objeto de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa, demonstrando o montante total da cobrança efetuado no exercício 2020, em

atendimento a legislação pertinente à matéria, **acompanho o entendimento técnico e ministerial por considerar o item regular**

4. ELEMENTOS PARA JULGAMENTO PELO PODER LEGISLATIVO

4.1 DA ANÁLISE DE CONDOTA DO RESPONSÁVEL

Responsável: Domingos Fracaroli

Pois bem, destaco que, diante do art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), passou-se a avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro, e não mais de culpa, independentemente de sua gradação (levíssima, leve ou grave). Assim, é imperioso esclarecer que o reconhecimento de uma “irregularidade” ou “antijuricidade” não é fator determinante para que se aplique a sanção. Ressalta-se, contudo, que isso não torna menos importante a sua identificação, pois é a partir daí que passa a ser possível encontrar o caminho para a solução do ato até então item identificado como irregular.

Portanto, sob esse mesmo viés da observância das circunstâncias fáticas na aplicação do direito, a LINDB preceitua, no art. 22, que ao operador do direito competirá, na aplicação das normas, considerar as dificuldades reais do gestor, sem prejuízo do direito dos administrados.

Diante o exposto, passo a análise conduta do gestor mediante os seguintes achados:

- **Insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de superávit financeiro do exercício anterior** (*item 3.1.1 deste parecer prévio*)

Apesar de os valores do Demonstrativo de Superávit/Déficit Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial, terem sido apresentados de forma equivocada, o gestor acostou documentação verídica que forneceu informações para verificar os valores disponíveis nas fontes de recursos que serviram de suporte para a abertura de créditos adicionais com base no superávit do exercício anterior, além de certificar a correção do erro nas prestações seguintes. Assim, conforme alegação da área técnica, aponta-se que a abertura do crédito adicional sem o lastro não se confirmou

em realização de despesas além da capacidade de o ente manter o equilíbrio financeiro. Desse modo, considerando os preceitos contidos na LINDB, **acompanho o entendimento técnico e ministerial, ressaltando a culpabilidade/responsabilidade do agente quanto ao item mencionado.**

- **Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens patrimoniais móveis (item 3.1.3 deste parecer prévio)**

Apesar de o município ter encaminhado processos internos abertos a partir de fevereiro de 2021, isto é, além do período em questão, no intuito de realizar apuração sobre os bens não localizados ou/e de aplicar medidas cabíveis para saneamento dos que permaneceram nesta situação, é válido destacar que a existência de uma pandemia mundial e a ocorrência de enchentes enfrentadas pelo município em três momentos distintos são fatores suficientes para dificultar a realização dos trabalhos necessários para localização, conferência e apuração dos bens ainda no exercício de 2020. Nesse sentido, considerando os preceitos contidos na LINDB, **acompanho o entendimento técnico e ministerial, ressaltando a culpabilidade/responsabilidade do agente quanto ao item mencionado.**

5. CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, acompanhando **a área técnica e o Ministério Público de Contas**, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-103/2022-9

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. Considerar regular os seguintes indícios de irregularidades, sugerido pela Área Técnica, em face de seus argumentos fáticos e jurídicos:

1.1.1. Ausência de extratos bancários (item 7.2 do RT 174/2022-9 e 3.1.2 deste parecer prévio);

1.1.2. Realização de ajustes contábeis (baixa patrimonial), relativos a perdas involuntárias de bens móveis, sem documentação de suporte (item 7.2 do RT 174/2022-9 e 3.1.4 deste parecer prévio);

1.1.3. Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial de dívida ativa (item 7.2 do RT 174/2022-9 e 3.1.5 deste parecer prévio).

1.2. Considerar passível de ressalva os seguintes indícios de irregularidades, tendo em vista a conduta empreendida pelo gestor:

1.2.1. Insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de superávit financeiro do exercício anterior (item 3.2.1.1 do RT 174/2022-9 e 3.1.1 deste parecer prévio);

1.2.2. Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens patrimoniais móveis (item 7.2 do RT 174/2022-9 e 3.1.3 deste parecer prévio).

1.3. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Castelo**, no exercício de **2020**, sob a responsabilidade do Sr. **DOMINGOS FRACAROLI**, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;

1.4. Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Castelo, das ocorrências registradas no RT 174/2022-9 e reproduzidas na ITC 3548/2022-2, nos seguintes termos:

1.4.1 Da necessidade de o município encaminhar, nos próximos exercícios financeiros, ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente

ao exercício da prestação de contas, em atenção à IN TCEES 68/2020 (subseção 3.3.1 do RT 174/2022-9);

1.4.2 Da necessidade de o município apresentar o Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE), informando todos os itens constantes da respectiva tabela, incluindo os contribuintes beneficiados, nos termos do item 3.2.5 do Anexo III da Instrução Normativa 68/2020 desta Corte de Contas (subseção 3.5 do RT 174/2022-9);

1.4.3 Da necessidade de o município apresentar elaborar e apresentar a partir da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais e que o mesmo seja preenchido conforme o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF de forma obrigatória, assim como todos os benefícios fiscais instituídos na legislação municipal, indicando o exercício em que se iniciará e os dois subsequentes, além das respectivas medidas de compensação e com a devida publicação do respectivo demonstrativo nos canais oficiais onde a LDO é divulgada (subseção 3.5.2 do RT 174/2022-9);

1.4.4 Da necessidade de o município observar as previsões orçamentárias para renúncia de receita no transcorrer da execução orçamentária, respeitando o planejamento ou ajustando o mesmo à nova realidade financeira, nos termos do art. 4º, §2º, inciso V da LRF (subseção 3.5.2 do RT 174/2022-9);

1.4.5 Da necessidade de o município encaminhar, junto ao projeto de Lei Orçamentária Anual, o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia nos termos do art. 165, §6º da Constituição da República (subseção 3.5.2 do RT 174/2022-9);

1.4.6 Da necessidade de o município efetuar a correta classificação e retificação contábil dos saldos derivados de operações

intraorçamentárias, pertinentes a contas de ativo, passivo e patrimônio líquido, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (subseção 4.2 do RT 174/2022-9);

1.4.7 Da importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, §1º, da CF (subseção 7.1.1 do RT 174/2022-9);

1.4.8 Da importância de envidar os esforços necessários para garantir sempre o maior grau de transparência na gestão governamental (subseção 7.1.2 do RT 174/2022-9);

1.4.9 Da importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno (subseção 7.1.3 do RT 174/2022-9);

1.4.10 Da necessidade do município evidenciar na próxima prestação de contas, em Notas Explicativas, os ajustes relativos às inconsistências detectadas entre os valores liquidados/pagos das obrigações previdenciárias devidas pela UG e valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS), no exercício financeiro de 2020 (subseção 7.2 do RT 174/2022-9; itens 3.5.1.2 e 3.5.1.3 do RT 108/2022, proc. TC 2.475/2021, apenso).

1.5. Dar ciência aos interessados;

1.6. Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 21/10/2022 – 43ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

VANESSA DE OLIVEIRA RIBEIRO

Subsecretária das Sessões (em substituição)