



Parecer Prévio 00149/2024-7 - 2ª Câmara

Processo: 04971/2023-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2022

UG: PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Responsável: FABIO DOS SANTOS PEREIRA, THIAGO PECANHA LOPES, ANTONIO DA ROCHA SALES, JOSE DE OLIVEIRA LIMA



RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2022

MUNICÍPIO

ITAPEMIRIM



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Composição

Conselheiros

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

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

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

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Procurador de Contas

Luciano Vieira

Auditores de Controle Externo

Adecio De Jesus Santos
André Lucio Rodrigues de Brito
Bruno Fardin Fae
Cesar Augusto Tononi de Matos
Jaderval Freire Junior
José Antônio Gramelich
José Carlos Viana Gonçalves
Mayte Cardoso Aguiar
Miguel Burnier Ulhoa
Paula Rodrigues Sabra
Raymar Araujo Belfort
Ricardo Da Silva Pereira
Robert Luther Salviato Detoni
Silvia De Cassia Ribeiro Leitao
Walternei Vieira De Andrade
Weliton Rodrigues Almeida

SUMÁRIO

I RELATÓRIO	5
II FUNDAMENTOS	10
II.1 INTRODUÇÃO.....	10
II.2 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL	12
II.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO.....	20
II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	22
II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE.....	22
II.7 ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO APÓS DEFESA ORAL	23
III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO.....	43

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –
MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM – 2022 – PARECER
PRÉVIO – APROVAÇÃO, APROVAÇÃO COM
RESSALVA E REJEIÇÃO – DETERMINAÇÃO - CIÊNCIA
– ARQUIVAMENTO.**

1. Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, I da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA**, relativas ao período de **01/07/2022 a 31/07/2022**, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.
2. Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **ANTÔNIO DA ROCHA SALES**, relativas ao período de **01/08/2022 a 31/12/2022**, com a manutenção das irregularidades no campo da ressalva, sem o condão de macular as contas do gestor, conforme fundamentada no voto, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.
3. Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, III da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **THIAGO PEÇANHA LOPES**, relativas ao período de **01/01/2022 a 01/04/2022**, e Senhor **JOSÉ DE OLIVEIRA LIMA**, relativas ao período de 02/04/2022 a 30/06/2022, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

4. **DETERMINAR** ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES: Que proceda a partir do exercício de 2025, o restante da recomposição da conta específica dos royalties, com fonte de recursos próprios, no montante de R\$ 179.586.569,65 (39.879.767,6441 VRTE's), conforme fundamentado na subseção II.7.4 deste voto.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de prefeito do Município de Itapemirim, referentes ao exercício de 2022, sob a responsabilidade dos senhores Thiago Peçanha Lopes (01/01/2022 a 01/04/2022), José de Oliveira Lima (02/04/2022 a 30/06/2022), Fábio dos Santos Pereira (01/07/2022 a 31/07/2022) e Antônio da Rocha Sales (01/08/2022 a 31/12/2022), encaminhada para julgamento deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

A unidade técnica analisou a prestação de contas, conforme os **Relatórios Técnicos 00379/2023-5 (evento 166), 00381/2023-2 (evento 168)** e a **Instrução Técnica Conclusiva 01934/2024-4 (evento 230)**, opinando pela **rejeição** das contas dos senhores Thiago Peçanha Lopes, José de Oliveira Lima e Antônio da Rocha Sales, no exercício de 2022, conforme o art. 84, inciso III, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 02977/2024-4 (evento 232)**, elaborado pelo Procurador Luciano Vieira, concordou com a proposta contida na ITC 01934/2024-4 e manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

Durante a 32ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, realizada em 06/08/2024, foi realizada sustentação oral pelo recorrente, o senhor Antônio da Rocha Sales, conforme consta da Resposta de Comunicação, Defesa/Justificativa e Peças Complementares (peças 233/245) e do Vídeo de “Documentos Complementares” 00021/2024-1, sendo o

processo retirado de pauta por determinação do Conselheiro Relator, encaminhado à área técnica para manifestação, analisando se a defesa oral proferida teve o condão de afastar as conclusões exaradas na ITC 001934/2024-4.

Após análise, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7** (evento 256), a área técnica conclui pela manutenção da rejeição, cuja conclusão tem o seguinte teor:

[...]

10. OPINIÕES E CONCLUSÃO

A prestação de contas anual ora analisada, trata da atuação do prefeito municipal no exercício de 2022, como 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 381/2023-2** (peça 168), 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 e as demonstrações contábeis consolidadas.

Após análise dos achados levados à citação, **seção 8**, desta ITC concluiu-se por:

- **AFASTAR** as não conformidades registradas no RT 381/2023-2, subseções **3.2.1.3, 3.2.1.5 e 3.4.5**, analisada conclusivamente nas subseções **8.1, 8.2 e 8.5** da ITC, tendo em vista o acolhimento das justificativas apresentadas.
- **MANTER** as não conformidades registradas no RT 381/2023-2, subseções **3.2.1.12, 3.3.1.1, 3.4.9 e 7**, conforme se observa nas subseções **8.3, 8.4, 8.6, 8.7 e 8.8** da ITC. Ocorrências que indicam **grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar**, com o condão de macular as contas de governo:

8.3 Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada (subseção 3.2.1.12 do RT 381/2023-2).

Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei no montante de R\$ 21.713.338,82 (5.381.248,7708 VRTE), com recursos de royalties.

Critério: art. 8º da Lei Federal 7.990/1989.

Responsáveis:

THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA - mantida a responsabilidade face à revelia;

FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA – afastada a responsabilidade após análise das justificativas; e

ANTONIO DA ROCHA SALES – mantida a responsabilidade após análise das justificativas.

8.4 Déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (subseção 3.3.1.1 do RT 381/2023-2)

Critério: § 2º do art. 43 c/c art. 105 Lei 4.320/64, art. 8º LRF.

Responsáveis:

THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA - mantida a responsabilidade face à revelia;

FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA – afastada a responsabilidade após análise das justificativas; e

ANTONIO DA ROCHA SALES – mantida a responsabilidade após análise das justificativas.

8.6 Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2)

Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Responsável: ANTONIO DA ROCHA SALES

8.7 Inscrição em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2)

Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Responsável: ANTONIO DA ROCHA SALES

8.8 Descumprimento das determinações contidas nos Pareceres Prévios 46/2021-6 e 27/2022-1, proc. TC 8.681/2019-2 e 3.330/2020-6 (subseção 7 do RT 381/2023-2).

Critério: art. 163, § 1º do RITCEES

Responsáveis:

THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA - mantida a responsabilidade face à revelia;

FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA – afastada a responsabilidade após análise das justificativas; e

ANTONIO DA ROCHA SALES – mantida a responsabilidade após análise das justificativas.

Diante dos apontamentos feitos na **ITC 1.934/2024-4 (peça 230)**, propôs-se naquela ocasião, emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas** atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Itapemirim, FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA, e por outro lado, a emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelos Excelentíssimos Senhores Prefeitos Municipais de Itapemirim:

- THIAGO PEÇANHA LOPES (01/01/2022 a 01/04/2022): não conformidades analisadas nas subseções **8.3, 8.4 e 8.8** da ITC;
- JOSE DE OLIVEIRA LIMA (02/04/2022 a 30/06/2022): não conformidades analisadas nas subseções **8.3, 8.4 e 8.8** da ITC;
- ANTONIO DA ROCHA SALES (01/08/2022 a 31/12/2022): não conformidades analisadas nas subseções **8.3, 8.4, 8.6, 8.7 e 8.8** da ITC.

Agora, com a apresentação de **SUSTENTAÇÃO ORAL** e documentos complementares, acerca dos achados **8.3, 8.4, 8.6, 8.7 e 8.8**, novas análises foram realizadas e registradas na **seção 9**, e concluiu-se por:

- **MANTER** as não conformidades identificadas nas **subseções 3.2.1.12, 3.3.1.1, 3.4.9 e 7** do RT 381/2023-2, conforme se observa nas **subseções 8.3, 8.4, 8.6, 8.7 e 8.8** da **ITC 1.934/2024-4** e reexaminadas nesta instrução nas **subseções 9.1 e 9.2**. Ocorrências que representam **grave infração à norma legal**, com reflexos negativos na opinião sobre a execução orçamentária e consequentemente com potencial para **macular as contas de governo**:

8.3 Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada (subseção 3.2.1.12 do RT 381/2023-2).

Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei no montante de R\$ 2.663.108,07 (660.001,9999 VRTE), com recursos de royalties.

Critério: art. 8º da Lei Federal 7.990/1989.

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES, JOSE DE OLIVEIRA LIMA e ANTONIO DA ROCHA SALES

8.4 Déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (subseção 3.3.1.1 do RT 381/2023-2).

Critério: § 2º do art. 43 c/c art. 105 Lei 4.320/64, art. 8º LRF.

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES, JOSE DE OLIVEIRA LIMA e ANTONIO DA ROCHA SALES

8.6 Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2).

Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Responsável: ANTONIO DA ROCHA SALES

8.7 Inscrição em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2).

Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Responsável: ANTONIO DA ROCHA SALES

8.8 Descumprimento das determinações contidas nos Pareceres Prévios 46/2021-6 e 27/2022-1, proc. TC 8.681/2019-2 e 3.330/2020-6 (subseção 7 do RT 381/2023-2).

Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei, apontado no Parecer Prévio 46/2021-6 (proc. TC 8.681/2019-2) no montante de R\$ 30.117.381,15 (equivalentes a 9.202.891,0041 VRTE); e no Parecer Prévio TC 27/2022-1 (proc. TC 3.330/2020-6) no montante de R\$ 30.964.060,80 (equivalentes a 9.049.320,7470 VRTE), com recursos de royalties.

Critério: art. 163, § 1º do RITCEES.

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES, JOSE DE OLIVEIRA LIMA e ANTONIO DA ROCHA SALES

Dianete do exposto, mantém-se a conclusão pela emissão de parecer prévio recomendando a **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA, Prefeito do município de Itapemirim no período de 01/07/2022 a 31/07/2022, bem como pela **REJEIÇÃO** das contas atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelos Excelentíssimos Senhores Prefeitos Municipais de Itapemirim, THIAGO PEÇANHA LOPES, ANTONIO DA ROCHA SALES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA.

Por meio do **Parecer 05073/2024-7** (evento 258), de lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira, o **Ministério Público de Contas** anuiu à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7, manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

De acordo com **Decisão Monocrática 00867/2024-4** (evento 259), o relator decidiu converter o julgamento em diligência, retornando os autos ao NCONTAS, que após **Relatório de Diligência 00008/20204-5** (evento 261), manteve integralmente todos os termos da ITC 03894/2024-7, sendo acompanhado pelo Parecer do Ministério Público de Contas **05673/2024-3** (evento 263).

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

II FUNDAMENTOS

II.1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), em cumprimento ao art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado, apreciou a prestação de contas dos chefes do Poder Executivo municipal de Itapemirim, Senhores Thiago Peçanha Lopes, José de Oliveira Lima, Fábio dos Santos Pereira e Antônio da Rocha Sales, relativa ao exercício de 2022, objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela respectiva Câmara Municipal, em obediência ao disposto no art. 29 da Constituição Estadual.

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

A prestação de contas foi entregue em 31/03/2023, via sistema CidadES. Assim, verificou-se que a unidade gestora observou o prazo limite de 31/03/2023, definido em instrumento normativo aplicável.

O relatório técnico, elaborado com a participação de diversas unidades técnicas deste Tribunal e sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal (SecexContas), analisou a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas, em respeito aos programas, aos projetos e às atividades, estabelecidos pelos instrumento de planejamento e aprovados pelo Poder Legislativo municipal. Analisou, ainda, a observância às diretrizes e às metas fiscais estabelecidas, além do devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis.

No que tange à metodologia adotada, as unidades técnicas do TCEES examinaram os demonstrativos, os documentos e as informações de natureza contábil, financeira,

orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis tanto pela Instrução Normativa TC 68, de 8 de dezembro de 2020 como por suas alterações posteriores, de forma a possibilitar a avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo municipal. Essa avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e das informações, encaminhados eletronicamente a este Tribunal, baseou-se no escopo de análise, definido em anexo específico, da Resolução TC 297, de 30 de agosto de 2016 e, ainda, nos critérios de relevância, risco e materialidade, dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e de técnicas de auditoria, que culminaram na instrução do presente relatório técnico. Cabe registrar, ainda, que o TCEES buscou identificar, no curso da instrução processual ou em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou com potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

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

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

- Garantir a credibilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal;
- Fomentar a integridade, a eficiência e a sustentabilidade nos negócios governamentais;
- Contribuir para a efetividade das políticas públicas; e
- Induzir a governança, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

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

- **EMENTA** e enunciados
- I **RELATÓRIO**

- **II FUNDAMENTOS** (introdução, conjuntura econômica e fiscal, conformidade da execução orçamentária e financeira, demonstrações contábeis consolidadas do município, resultado da ação governamental, fiscalização em destaque, monitoramento das deliberações do colegiado e análise da manifestação do prefeito)
- **III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO** (parecer prévio, alertas e ciência)

Feito os devidos reconhecimentos, atesto que **divirjo** da proposta de encaminhamento do Corpo Técnico desta Corte de Contas, que, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7 (evento 256), opinou pela rejeição da Prestação de Contas Anual do Senhores Thiago Peçanha Lopes, José de Oliveira Lima, Antônio da Rocha Sales, e aprovação das contas do senhor Fábio dos Santos Pereira, prefeitos do município de Itapemirim no exercício de 2022.

Na sequência, passo a destacar as questões centrais tratadas na Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7, que subsidiaram a emissão do parecer prévio. Faço constar, portanto, a peça conclusiva como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes do §3º, art. 2º, do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

II.2 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

(Título 2 da ITC 03894/2024-7)

Finanças Públicas

A **política fiscal** do município de Itapemirim, nos últimos anos, caracterizou-se, por um montante arrecadado superior às despesas compromissadas, exceto em 2020 (ano pandêmico), alcançando em 2022 os montantes de R\$ 494,6 milhões (11º no ranking estadual) e de R\$ 493,7 milhões (9º no ranking estadual), respectivamente. Nos últimos anos, o município aumentou nominalmente o montante arrecadado até 2019, teve uma queda brusca em 2020 e se recuperou em 2021. Em termos reais, há um grande contraste entre a queda de - 26,74% em 2020 em relação ao ano anterior com o considerável aumento de +29,01 em 2021 na mesma base de comparação

A composição da **receita** arrecadada, em 2022, mostrou que a principal fonte de arrecadação foram as Transferências da União (55%) com R\$ 272,6 milhões, seguida das Transferências do Estado (28%) com R\$ 136,6 milhões e das Receitas próprias do Município (14%) com R\$ 68,2 milhões. As principais receitas nessas origens foram, respectivamente: o Petróleo (R\$ 223,14 milhões), o ICMS (R\$ 75,10 milhões) e o ISS (R\$ 6,21 milhões).

As **despesas** do Município alternam crescimento e queda nominalmente nos últimos anos. Em termos reais, a variação da despesa paga em relação ao ano anterior mostra aumentos/quedas intercaladas, chegando a -19,11% em 2020 e a um aumento de +16,87% em 2022.

Considerando a natureza econômica, do total de despesa liquidada em 2022 (R\$ 475,5 milhões), 91,6% foram destinados para despesas correntes (R\$ 435,7 milhões) e 8,4% para despesas de capital (R\$ 39,8 milhões). O maior gasto com despesa corrente é “pessoal e encargos sociais” (50,1%), enquanto os gastos com investimentos correspondem a 52,0% da despesa de capital, com destaque para “obras e instalações” (R\$ 14,9 milhões).

Considerando a despesa por função, o Município direcionou 25% para Administração, 24% para Educação, 23% para Outras Despesas, 16% para Saúde, 6% para Previdência Social e 6% para Urbanismo.

O resultado orçamentário do Município em 2022 foi superavitário em R\$ 983,32 milhões (55º no *ranking* estadual), menor que o de 2021 (R\$ 77,3 milhões).

No campo fiscal, o **Resultado Primário** possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2022, o ente apresentou superávit primário de R\$ 14,53 milhões, acima da meta estabelecida (R\$ 23,46 milhões, negativa).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) analisa a capacidade de pagamento para apurar a situação fiscal dos Entes Subnacionais, que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da **Capacidade de Pagamento - Capag** é apresentar se um novo endividamento representa risco de crédito para o

Tesouro Nacional, a Capag subsidia a decisão da União quanto a conceder ou não aval para a realização de operações de crédito.

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

Em relação à **dívida pública**, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. A Dívida Bruta (ou Consolidada) do município de Itapemirim foi R\$ 7,8 milhões em 2022. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 14,5 milhões, têm-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL), no montante de R\$ 6,7 milhões, negativa.

No que se refere à **previdência**, o município de Itapemirim não possui segregação de massa. A segregação de massas é a separação dos integrantes do regime próprio em dois grupos: um grupo faz parte do Fundo Financeiro (regime financeiro de repartição simples) e o outro faz parte do Fundo Previdenciário (regime financeiro de capitalização). O Instituto de Previdência do município administra o regime.

A previdência apresentou, em 2022, um passivo atuarial de R\$ 408,65 milhões que, frente a R\$ 254,49 milhões de ativos do plano, resultou num déficit atuarial de R\$ 154,16 milhões. Em 2022, o índice de cobertura de 0,62, que manteve o baixo patamar dos anos anteriores, ainda se encontrava em situação delicada, isso denotava que a previdência não possuía ativos suficientes para cobrir seus compromissos previdenciários, o que exige cautela. (Como usou pretérito no início, troquei os demais para o pretérito também)

O Regime possuía, em 2022, 1.380 servidores ativos (eram 1.332 em 2021), 164 aposentados (vem aumentando) e 106 pensionistas. A relação entre servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) mostrou uma situação razoável¹ em 2022

¹ Considera-se preocupante o resultado entre 3 e 5.

(5,11). O Índice de Situação Previdenciária (ISP)² de 2022 (B) melhorou a classificação em relação a 2021 (C), com melhora da “situação financeira” (de C para A).

II.3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

(Título 3 da ITC 03894/2024-7)

Instrumentos de planejamento

Os instrumentos de planejamento encontram-se previstos no art. 165 da Constituição da República e são três os utilizados pelo poder público: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse sentido, na forma do § 1º do art. 165 da Constituição da República, verificou-se que o **PPA** do Município vigente, para o exercício em análise, foi o estabelecido pela Lei Municipal 3.258/2021. No PPA foram inseridos 108 programas e 267 ações a serem executados entre 2022 e 2025. Em análise à LDO, verificou-se que, não foi observada relação de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2022.

Assim, tendo em vista as evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, propõe-se dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo da necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República, observando-se os critérios estabelecidos na Lei Complementar 101/2000.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO), Lei 3.253/2021, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/88, compreendendo as metas e as prioridades do Município, dispôs sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e as metas fiscais a serem observados na execução orçamentária.

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

Por sua vez, a **LOA** do Município, Lei 3.268/2021, estimou a receita em R\$ 526.000.000,00 e fixou a despesa em R\$ 526.000.000,00, para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 157.800.000,00, conforme artigo 5º da Lei Orçamentária Anual. Verificou-se que não houve evidências de incompatibilidade entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), no que se refere aos programas de duração continuada.

No que tange às **receitas orçamentárias**, verificou-se que houve uma arrecadação de 93,93% em relação à receita prevista. Já a **execução orçamentária** consolidada representou 92,73% da dotação atualizada, evidenciando um **resultado superavitário** no valor de R\$ 1069.667,37.

Relativamente aos **precatórios**, observou-se que houve inclusão na LOA, de dotação para o pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, na forma do artigo 100 da CRFB/88, no valor de R\$ 2.500.000,00, alterada durante o exercício para R\$ 7.992.878,87.

Com relação à **ordem cronológica de pagamentos**, o município encaminhou o Decreto 16.691/2021, regulamentando a matéria, em conformidade aos critérios da Lei 8.666/1993.

Considerando-se que, a partir de 2024, a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória, quanto à ordem cronológica de pagamentos, acompanho a área técnica em dar **ciência** ao Chefe do Poder Executivo para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021.

Quanto às **Contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**, no que tange às contribuições previdenciárias patronais e de servidores, verificou-se que os valores empenhados, liquidados, pagos, retidos e recolhidos, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício em análise, podem ser considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro, compreendeu a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício

anterior, resultará no valor para o exercício seguinte. O **Balanço Financeiro** (consolidado) evidenciou um total em espécie, para o exercício seguinte, de R\$ 18.446.570,59.

A Constituição da República de 1988 disciplinou sobre os municípios, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado. Em seu art. 29-A, ao dispor sobre as despesas do Poder Legislativo, estabeleceu, dentre outras condições, o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores. Verificou-se que o Poder Executivo transferiu, a título de duodécimo, recursos ao Poder Legislativo, porém, não acima do limite permitido.

Gestão fiscal e limites constitucionais

O acompanhamento da evolução do cumprimento ou não das metas, estabelecidas na LDO, para os **resultados primário e nominal**, é feito por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na forma estabelecida pela LRF. A meta estabelecida na LDO, para resultados primário e nominal do Município, foi de R\$ 23.457.829,72, negativo, para ambos. O resultado obtido da execução do orçamento foi de R\$ 14.533.938,53 e de R\$ 16.712.178,77, demonstrando o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário e o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Sobre o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição Federal, constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o Município, no exercício em análise, aplicou 28,10% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Acerca da **remuneração dos profissionais da educação básica**, em efetivo exercício, levaram-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 212-A, XI, da Constituição da República (alterado pela Emenda Constitucional 108/2020), o qual determina que proporção não inferior a 70% das receitas recebidas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb) deve ser destinada ao pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício. Com base na documentação que integra a prestação de contas anual, constatou-se que o Município destinou 82,33% das receitas provenientes do Fundeb.

No que concerne ao cumprimento da aplicação mínima de 15% (quinze por cento) dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em **Ações e Serviços Públicos de Saúde** (ASPS), nos termos do art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal e do art. 7º, caput, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, verificou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o Município, no exercício em análise, aplicou 21,72%.

No que diz respeito às **despesas com pessoal**, a LRF normatizou, por meio dos arts. 18 a 23, nos termos da Constituição Federal, a definição e os limites para despesas com pessoal, buscando garantir uma gestão fiscal responsável das contas públicas.

Na verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal, utilizou-se como parâmetro a **Receita Corrente Líquida Ajustada**, sobre a qual incidem os percentuais previstos na LRF. A RCL Ajustada do Município, para efeito de cálculo do limite da despesa com pessoal, no exercício de 2022, totalizou R\$ 463.949.716,29.

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal, executadas pelo Poder Executivo, atingiram 44,01% da receita corrente líquida ajustada. No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo e o Poder Legislativo, confirmou-se que essas despesas atingiram 45,79%.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do Município, ao final do exercício em análise, a **dívida consolidada líquida** representou o percentual negativo de 1,45% da receita corrente líquida ajustada para cálculo dos limites de endividamento. De acordo com o apurado, verificou-se que a dívida consolidada líquida não extrapolou os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação.

Os limites relacionados às **operações de crédito**, à **antecipação de receita orçamentária**, às **garantias e às contragarantias** não extrapolaram o máximo e alerta previstos na legislação.

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

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

Com respeito à transparência e à conformidade dos instrumentos utilizados para instituição das **renúncias de receitas**, em atenção aos critérios constitucionais, em especial, ao disposto no art. 150, § 6º, e art. 165 § 6º, ambos da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos pelos art. 113 do ADCT e 14 da LRF, por ocasião da concessão ou renovação de incentivos fiscais, considerando as avaliações evidenciadas, concluiu-se que: a existência de não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício, falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA), falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência decorrente das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita.

Diante das inconformidades, acompanho o corpo técnico em **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade de o município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais.

A **condução da política previdenciária** reflete a atuação do chefe do Poder Executivo, no exercício das funções de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas, incluindo sua responsabilidade sobre a condução da política previdenciária no ente instituidor do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), nos termos estabelecidos pelo art. 40 da Constituição Federal, assim como pelo art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerando o resultado das análises, inserido no Relatório Técnico 00379/2023-5 (evento 166), no que tangeu à condução da política previdenciária no município de Fundão, referente ao exercício de 2022, demonstrou-se ausência de indicativos de irregularidades e/ou impropriedades capazes de modificar a opinião sobre a regularidade das contas de governo.

O sistema de **controle interno** foi instituído pela Lei Complementar Municipal 144/2012. A Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo, assim a documentação foi encaminhada, conforme a Instrução Normativa TC 68/2020, emitindo-se, ao final, parecer pela regularidade com ressalva acerca da prestação de contas apresentada.

II.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

(Título 4 da ITC 03894/2024-7)

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

Vale ressaltar, no entanto, que, para cumprir esse objetivo, o trabalho desenvolvido não foi de asseguração, auditoria ou revisão, tratou-se somente de **procedimentos patrimoniais** específicos, aplicados nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação, limitando o escopo da análise ao **Balanço Patrimonial Consolidado do Município** que compõe a Prestação de Contas do chefe do Poder Executivo do exercício 2022.

Nesse sentido, procedeu-se à análise e constatou-se que havia incorreção contábil (subseção 4.2.4.1) que isoladamente está acima do limite de acumulação de distorções definido para emissão deste relatório técnico (R\$ 2.400.000,00), no

entanto, o valor da distorção identificada na análise (R\$ 15.990.013,89) não é relevante em relação às demonstrações contábeis consolidadas como um todo. Esse montante encontra-se abaixo do nível mínimo agregado de distorção (materialidade global) aceitável para esta análise³, sendo, portanto, insuficiente para ensejar uma conclusão modificada adversa e consequentemente sugestão de emissão de parecer prévio pela rejeição de contas.

Essa conclusão se sustenta, por analogia, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica aplicadas à Auditoria do Setor Público⁴ emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela *International Federation of Accountants* (IFAC) e recepcionadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em especial na NBC TA 705, segundo a qual o auditor deve modificar a opinião no seu relatório quando conclui, com base na evidência de auditoria obtida, que as demonstrações contábeis como um **todo** apresentam distorções relevantes. Tal hipótese não foi observada na análise do Balanço Patrimonial consolidado do município de Itapemirim, no exercício findo em 31 de dezembro de 2022.

Assim, com base na análise efetuada, **conclui-se** que que não há conhecimento de nenhum fato que se leve a acreditar que a Demonstração Contábil, referida acima, como um **todo**, não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, a **situação patrimonial** consolidada do Município em 31 de dezembro de 2022. Não obstante, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, entendeu-se pertinente que se dê ciência ao atual chefe do Poder Executivo Municipal, como forma de alerta, das proposições relacionadas a subseção **4.2.4.1**.

³ Nível mínimo agregado definido nesta análise (materialidade global) utilizado como parâmetro para uma opinião modificada: R\$48.400.000, que representa 2% do ativo total do município de Itapemirim em 31.12.2022.

⁴ Resolução CFC Nº 1.601/2020

Art. 3º (...)

IX – de Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público – NBC TASP – são as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicadas à Auditoria do Setor Público convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela International Federation of Accountants (Ifac) e recepcionadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

(Título 5 da ITC 03894/2024-7)

Estruturada em seções, a ITC 03894/2024-7 (evento 256), baseada no Relatório Técnico 00379/2023-5 (evento 166), apresentou análise circunstanciada sobre resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, de saúde e de assistência social.

No que diz respeito às **políticas públicas de educação**, destacou-se uma situação aquém do esperado em relação a maior parte dos indicadores observados, demonstrando que o Município, dentro dos parâmetros ora adotados, deve envidar esforços para melhoria destes indicadores e fornecer aos seus cidadãos acesso a um ensino público de qualidade que resulte em melhorias no rendimento escolar.

Em relação às **políticas públicas de saúde**, o município alcançou apenas 1 das metas do Previne Brasil em 2022 (indicador 2). Para os indicadores 1, 3, 4, 6 e 7, apesar de não terem sido alcançadas as metas previstas, os resultados foram iguais ou melhores que as médias estadual e nacional. Já para o indicador 5 (vacinação infantil), o resultado ficou abaixo das médias estadual e nacional.

Acerca das **políticas públicas de assistência social**, o município gastou R\$ 12,71 milhões na função Assistência Social, ficando na 10º per capita entre os municípios capixabas, foram inscritas 19.808 pessoas no CadÚnico, representando 49,7% da população do município. Além disso, 4,8% de crianças, entre 0 e 5 anos, foram acompanhadas pelos serviços de saúde e de assistência social, em condição de magreza ou de magreza acentuada, sendo que o estado está com o percentual de 5,5%.

II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

(Título 6 da ITC 03897/2024-7)

O TCEES realizou trabalho de fiscalização, na área de **mobilidade urbana** (processo TC 4.636/2022-1), tendo como objetivo contribuir para que os municípios obrigados a possuir Plano de Mobilidade Urbana, de acordo com o art. 24 da Lei 12.587/2012, não deixem de receber recursos federais do Ministério do Desenvolvimento Regional, por

ausência deste plano, a fim de que pautem os investimentos em mobilidade em planejamento estratégico de modo a resolver os pontos problemáticos da mobilidade urbana.

A fiscalização apurou que o município, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 24, § 1º, da Lei 12.587/2012, possui a obrigatoriedade de elaboração do PMU. No entanto, no momento da fiscalização, o Município não apresentou planejamento para implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

Nesse sentido, acompanho o corpo técnico em **alertar** o gestor municipal para que tome conhecimento do teor desta fiscalização e para que proceda à autocorreção de seus atos, elaborando cronograma para implementação do PMU, face ao descumprimento efetivo ao art. 24, § 4º, da Lei 12.587/2012. Cabendo ainda determinação de seu encaminhamento a esta Corte, em prazo máximo de 30 (trinta) dias, fato a ser verificado em acompanhamento no ano de 2023.

II.7 ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO APÓS DEFESA ORAL

(Título 8 da ITC 03894/2024-7)

Após análise e elaboração do **Relatório Técnico 00381/2023-2** (peça 168), o corpo técnico sugeriu a citação dos chefes do Poder Executivo, em razão de não haver conformidades registradas nas **subseções 3.2.1.3, 3.2.1.5, 3.2.1.12, 3.3.1.1, 3.4.5, 3.4.9 e 7**, de acordo com o que estabelece o art. 126 do RITCEES.

Constatou-se, por meio do Despacho 4.955/2024-1 (peça 227) da Secretaria Geral das Sessões, que não foram encontradas documentações referentes aos Termos de Citação em nome dos Srs. JOSE DE OLIVEIRA LIMA e THIAGO PEÇANHA LOPES, motivo pelo qual foi declarada **revelia** dos mencionados gestores (Despacho 5.191/2024-8 – peça 228), em face do artigo 65 da Lei Complementar 621/2012 c/c o Parágrafo único do artigo 301 do RITCEES, dando-se prosseguimento ao feito nos termos regimentais.

Quanto aos Termos de Citação em nome dos Srs. ANTONIO DA ROCHA SALES e FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA, foram atendidos pelo acostamento aos autos da **Defesa/Justificativa 182/2024-1** (peça 184) e demais documentação complementar

(peças 185/204), bem como da **Defesa/Justificativa 183/2024-4** (peça 206) e demais documentação complementar (peças 207/226).

Após análise das alegações de defesa dos gestores Antônio da Rocha Sales e Fábio dos Santos Pereira, o NCCONTAS por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 01934/2024-4** (peça 230), concluiu por:

- **AFASTAR** as não conformidades registradas no RT 00381/2023-2, subseções **3.2.1.3, 3.2.1.5 e 3.4.5**, analisada conclusivamente nas subseções **8.1, 8.2 e 8.5** da ITC, tendo em vista o acolhimento das justificativas apresentadas.
- **MANTER** as não conformidades registradas no RT 00381/2023-2, subseções **3.2.1.12, 3.3.1.1, 3.4.9 e 7**, conforme se observa nas subseções **8.3, 8.4, 8.6, 8.7 e 8.8** da ITC. Ocorrências que indicam **grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar**, com o condão de macular as contas de governo:

Durante a 32^a Sessão Ordinária da 2^a Câmara, realizada em 06/08/2024, foi realizada **sustentação oral pelo recorrente, o senhor Antônio da Rocha Sales**, conforme consta da Resposta de Comunicação, Defesa/Justificativa e Peças Complementares (peças 233/245) e do Vídeo de “Documentos Complementares” 00021/2024-1, sendo o processo retirado de pauta por minha determinação, encaminhada à área técnica para manifestação, analisando se a defesa oral proferida teve o condão de afastar as conclusões exaradas na ITC 001934/2024-4.

O NCONTAS pronunciou-se por meio da **Manifestação Técnica 3.257/2024-1** (peça 253), o NGF, por meio da **Manifestação Técnica 3.480/2024-4** (peça 255), e o NCCONTAS através da **Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7** (peça 256) concluiu por manter as opiniões e conclusões incertas na ITC 01934/2024-4.

De acordo com **Decisão Monocrática 00867/2024-4** (evento 259), decidi converter o julgamento em diligência, retornando os autos ao NCONTAS, que após **Relatório de Diligência 00008/20204-5** (evento 261), manteve integralmente todos os termos da ITC 03894/2024-7, sendo acompanhado pelo Parecer do Ministério Público de Contas **05673/2024-3** (evento 263).

Acompanho o posicionamento do corpo técnico nas razões de decidir pelo afastamento dos achados referentes às subseções 3.2.1.3., 3.2.1.5 e 3.4.5, todos do Relatório Técnico 00381/2023-2 (peça 168).

Em relação às divergências destacadas pelo corpo técnico, conforme a subseção 8 da ITC 03894/2024-7, discutirei cada irregularidade no contexto das posições do gestor e da área técnica. No entanto, realizarei minha análise de forma conjunta, uma vez que todas as irregularidades estão relacionadas ao equilíbrio financeiro do município.

II.7.1 Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada (subseção 3.2.1.12 do RT 00381/2023-2)

O corpo técnico verificou o pagamento de despesas com recursos de royalties, expressamente vedadas no art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, no montante de R\$ 21.713.388,82.

Afirmou o gestor, que do apontamento da área técnica referente ao montante de R\$ 21.713.388,82, deve-se considerar que R\$ 16.562.405,47 foi para pagamento de parcelamento de dívida fundada junto à União de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no DOC 02 – Listagem de Empenhos (peça 235), com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.

Na Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024 (peça 256), após a defesa oral, a área técnica constatou que na listagem de empenhos enviada pelo defendantte foi possível constatar a realização de pagamentos de parcelamentos de débitos de FGTS (R\$ 126.133,97) e de débitos com o INSS (R\$ 18.040.019,13), podendo ser classificadas como dívidas para com a União. Também verificou o pagamento de auxílio-alimentação (R\$ 1.040.876,26) a servidores comissionados e contratados temporariamente.

Por fim, concluiu o corpo técnico que do montante incialmente apurado como pago de forma indevida, de R\$ 21.870.137,43, R\$ 19.207.029,36 foram pagos de forma regular, restando o valor de R\$ 2.663.108,07 a ser restituído às fontes 530 e 540 – recursos de royalties.

Quanto ao Relatório de Diligência 00008/2024-5 (peça 261), a área técnica concluiu por manter integralmente todos os termos da ITC 03894/2024-7.

II.7.2 Déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (subseção 3.3.1.1 do RT 00381/2023-2)

O corpo técnico verificou que, da análise do resultado financeiro evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, existe evidências de desequilíbrio financeiro, pois do registro de superávit no valor de R\$ 254.578.463,20, observou-se que as fontes ordinárias foram superavitárias em R\$ 2.388.361,62 e os recursos vinculados foram superavitários em R\$ 252.190.101,58, sendo que deste montante, R\$ 253.787.243,69 é pertinente ao Regime Próprio de Previdência.

Observou-se também déficit financeiro, reconhecido contabilmente no exercício, nas fontes especificadas a seguir, sem que a fonte de recursos ordinários possuísse lastro suficiente para cobertura.

Fontes de recursos vinculadas com déficit financeiro Valores em reais

Fonte de recursos	Resultado Financeiro
113 Transferências do FUNDEB - IMPOSTOS 30%	-29.721,08
112 Transferências do FUNDEB - IMPOSTOS 70%	-447.070,20
215 Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS Provenientes do Governo Federal (Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde)	-30.113,37
530 Transferência da União Referente Royalties do Petróleo e Gás Natural	-9.302.903,33
Total:	-9.809.807,98
001 Recursos Ordinários	2.377.980,84

Fonte: Processo TC 04971/2023-8 - PCA/2022 – BALPAT

Ressaltou, por fim, a área técnica, que nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar Federal 101/2000, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

O prefeito Antônio da Rocha Sales, através do memorial descritivo de sustentação oral (peças 233, 234, 243 e 245) e notas taquigráficas (peça 250), relatou que considerando a queda de arrecadação, com o consequente decréscimo da RCL, e o

controle de gasto com pessoal, apesar de todos os esforços empreendidos e ações executadas, ficou clara a inviabilidade e o impedimento do gestor em sanar todos os ajustes fiscais necessários.

Afirmou o gestor que ao assumir a execução financeira e orçamentária do município, se deparou com um déficit financeiro, apresentado no balanço patrimonial do 1º semestre de 2022 (peça 236), especificamente na fonte dos royalties, o déficit correspondeu a R\$ 59.316.168,56. No entanto, em breve análise na apuração dos valores arrecadados no período de julho/2022 a dezembro/2022, especificamente na fonte royalties, foi apresentado o valor de R\$ 88.629.925,73. Em simples cálculos aritméticos, fica comprovado que o déficit encontrado correspondeu a 66% do valor total arrecadado previsto até o término do exercício financeiro, ou seja, restou o saldo de R\$ 29.313.757,23 para custeio de todas as ações de serviços públicos, tais como saúde, educação, serviços básicos essenciais ofertados à população, manutenção da máquina, dentre outros.

Continuando sua narrativa, o gestor afirma que do total de déficit financeiro apresentado em todas as fontes de recurso conforme ITC, representando R\$ 9.809.807,98, confrontado com o déficit total encontrado no primeiro semestre de 2022 de R\$ 81.746.215,91, o município encerrou o exercício amortizando o valor de R\$ 71.936.407,93, o que representa 88% do total do déficit encontrado.

Também informa que o pagamento único antecipado de dívida parcelada a longo prazo, em 60 meses, junto à União, referente a débitos previdenciários com recurso dos royalties, no montante de R\$ 16.562.405,47 (dezesseis milhões quinhentos e sessenta e dois mil quatrocentos e cinco reais e quarenta e sete centavos), realizado no primeiro semestre de 2022, acarretou comprometimento orçamentário e financeiro. Logo, se tal fato não houvesse ocorrido, o município teria encerrado o exercício com superávit financeiro na fonte de recurso dos royalties de R\$ 7.259.502,14, comprovando que o gestor não provocou o déficit apontado no exercício de 2022, mesmo tentando solucionar em um curto período.

Por fim, reafirmando seu comprometimento com o equilíbrio financeiro, continuou adotando medidas no decorrer do exercício de 2023 e encerrou o mesmo com

superávit financeiro em todas as fontes de recurso, conforme se pode constatar nas peças complementares (237 e 238).

Tanto na ITC 01934/2024-4 (peça 230) como na ITC 03894/2024-7 (256), o corpo técnico afirmou que a separação do exercício financeiro em dois semestres mostrou-se impossível a luz da legislação aplicável. Por outro lado, apenas em situações bem específicas e, respaldados por documentos e pela lei, poderia haver segregação de responsabilização de gestores que tenham atuado como ordenadores de despesas no mesmo exercício financeiro.

Também apontou que os documentos apresentados pelo gestor demonstraram, de fato, que houve tentativa de se reverter o déficit orçamentário e financeiro, principalmente quando à fonte 530. Contudo, no encerramento do exercício o resultado financeiro consolidado foi deficitário em R\$ 9.302.903,33.

Por fim, concluiu a área técnica que ainda que louvável o esforço do gestor nesse quesito, ele não logrou êxito em corrigir o rumo das finanças do município, conforme previsto nos artigos da lei de responsabilidade fiscal.

II.7.3 Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2);

Na análise dos dados apresentados no sistema Cidades, verificou-se que o Poder Executivo de Itapemirim inscreveu no exercício de 2022 um montante de R\$ 47.868,50 em restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade financeira (**coluna C**), conforme Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, sendo o valor total de R\$ 46.668,50 na fonte de recursos vinculados “215” (**Apêndice N**) e o valor de R\$ 1.200,00 na fonte de recursos vinculados “430” (**Apêndice O**).

Também a partir da análise dos dados apresentados no sistema Cidades, verificou-se que o Poder Executivo de Itapemirim inscreveu no exercício de 2022 um montante de R\$ 17.354.080,24 em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade financeira (**coluna H**), conforme tabela adiante, sendo: o valor total de R\$ 21.214,56 na fonte de recursos vinculados “111” (**Apêndice P**), o valor de R\$ 278.785,44 na fonte de recursos vinculados “112” (**Apêndice Q**), sendo o valor total de R\$ 228.476,59 na fonte

de recursos vinculados “211” (**Apêndice R**) e o valor de R\$ 16.825.603,65 na fonte de recursos vinculados “530” (**Apêndice S**).

Em suas alegações, afirma o gestor que conforme já mencionado, a justificativa está evidenciada pelos impactos diretos na apuração do déficit financeiro e na disponibilidade de caixa. Destacou que as dívidas herdadas da gestão anterior, juntamente com o valor arrecadado no segundo semestre de 2022, prejudicaram a disponibilidade de caixa para cobrir os restos a pagar processados e não processados, especialmente as despesas custeadas com recursos provenientes dos royalties do petróleo, fonte esta que apresentou indisponibilidade financeira conforme apontado pela área técnica.

Por fim, ao longo do exercício de 2023, ilustra o gestor que continuou adotando medidas de controle visando o equilíbrio orçamentário e financeiro, bem como o atingimento das metas fiscais e dos limites constitucionais, encerrando o ano de 2023 com superávit financeiro, sem inscrição de restos a pagar processados ou não, sem disponibilidade de caixa.

Na ITC 03894/2024-7, a área técnica considerou o período em que o prefeito assumiu a gestão, e com base nos dados das prestações de contas mensais homologados pelo responsável no sistema CidadES, foi possível observarmos que o responsável de fato adotou medidas de controle orçamentário e financeiro nas fontes de recursos vinculados “111”, “112” e “211”; porém, nas fontes de recursos vinculados “215”, “430” e “530” e na fonte de recursos não vinculados “001”, o gestor assumiu compromissos num montante superior ao valor total arrecadado nos últimos seis meses do exercício de 2022.

Por fim, opinou a área técnica pelo não acolhimento das alegações de defesa e, consequentemente, pela manutenção do achado apontado na subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2 (Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa), por infringência ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, decorrente da inscrição de Restos a Pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculados “215” (no valor total de R\$ 46.668,50) e “430” (no valor total de R\$ 1.200,00) e da inscrição de Restos a Pagar não processados sem suficiente

disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculados “111” (no valor total de R\$ 21.214,56), “112” (no valor total de R\$ 278.785,44), “211” (no valor total de R\$ 228.476,59) e “530” (no valor total de R\$ 16.825.603,65).

II.7.4 Descumprimento das determinações contidas nos Pareceres Prévios 00046/2021-6 e 00027/2022-1, Proc. TC 08681/2019-2 e 03330/2020-6 (subseção 7 do RT 000381/2023-2);

Quanto aos processos TC 08681/2019-2 e 03330/2020-6, não foram localizadas nestes autos informações sobre o cumprimento das determinações para a recomposição da totalidade dos recursos financeiros utilizados para pagamento indevidos, nos montantes de R\$ 30.117.381,15 e R\$ 30.964.060,80, à conta de recursos de royalties.

Em sua defesa, o gestor reafirma o cenário já apresentado, que inviabilizou o cumprimento das determinações. Ressaltando que estas são cumulativas de vários exercícios, cujo montante total corresponde a R\$191.016.523,90. Caso fosse recomposto todos os valores no exercício de 2022, este comprometeria seriamente a execução do orçamento e o cumprimento dos limites constitucionais, legais e fiscais, pois seria transferido para a conta royalties todos os recursos próprios arrecadados em 2022, R\$ 113.672.851,75, e parte do exercício de 2023, R\$ 156.406.728,12.

Assim, explanadas todas as considerações dos desafios superados no segundo semestre de 2022, o gestor, após recuperar o equilíbrio fiscal do Município de Itapemirim, conforme Processo TC 06191/2024-5 - PCA de 2023, o que perdura no decorrer do exercício de 2024, demonstrando a continuidade de uma gestão responsável, e demonstrando sua boa-fé, efetuou transferências bancárias no montante de R\$ 14.402.075,18 a título de recomposição de recursos dos royalties com recursos ordinários, conforme Peça Complementar – DOC 06 (peça 239).

Solicitou o gestor, a modulação dos efeitos quanto à devolução dos recursos provenientes dos royalties, utilizados indevidamente por gestões anteriores. A atual administração não poderia ser penalizada por atos de administrações passadas. A devolução integral dos valores impactaria severamente a prestação de serviços essenciais à população bem como o colapso financeiro. A aplicação retroativa de penalidades contraria os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e

segurança jurídica. Penalizar a atual gestão pelos atos de gestões anteriores seria desproporcional e prejudicaria a capacidade de pagamento do município.

Para justificar sua solicitação de modulação dos efeitos, citou precedentes do Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União e Tribunal de Justiça do Espírito Santo.

Em suas considerações finais, o gestor solicita que este Tribunal acolha o pedido de modulação dos efeitos da decisão quanto à devolução dos royalties, exonerando a atual administração dessa obrigação e direcionando a responsabilidade exclusivamente aos gestores responsáveis pelos atos praticados. Entretanto, caso essa Corte de Contas não entenda cabível a modulação dos efeitos solicitados, sugeriu a elaboração de um termo de ajuste de contas estipulando um valor anual, a ser recomposto nos próximos anos vinculado ao percentual de 5% (cinco por cento) sobre a receita própria líquida arrecadada, a fim de não comprometer a manutenção da máquina pública e os índices da LRF.

A área técnica, após analisar as argumentações do defensor, quanto à situação financeira do município, que impossibilitou a restituição dos valores especificados nos autos dos Processos TCEES 0868/2019-2 e 03330/2020-6, informou que tais argumentos já foram objeto de análise na ITC 1934/2024-4 (peça 230), portanto, consolidou-se o entendimento exposto na Instrução Técnica Conclusiva, no sentido de que houve descumprimento de determinação expedida pelo TCEES (art. 163, §1º do RITCEES).

Por fim, registrou a área técnica, que o dever de recomposição da conta bancária é fonte de recursos pertinentes aos royalties permanece, sendo proposta nova determinação ao atual prefeito, com prazo assinalado pelo relator para recomposição, sendo tratados neste apontamento (Pareceres Prévios 00046/2021-6 e 00027/2022-1, proc. TC 08681/2019-2 e 03330/2020-6): R\$ 30.117.381,15 (equivalentes a 9.202.891,0041 VRTE) e R\$ 30.964.060,80 (equivalentes a 9.049.320,7470 VRTE).

Pois bem, inicio agora a análise do mérito das irregularidades apontadas, com o objetivo de garantir que todas as questões sejam abordadas de forma justa e transparente.

No complexo cenário da gestão pública, é inevitável que gestores enfrentem obstáculos substanciais que desafiam a eficácia e a regularidade das ações administrativas. O reconhecimento dessas dificuldades, sem comprometer a responsabilidade e a transparência, é crucial para uma avaliação justa. Neste contexto, ao analisar as contas do Município de Itapemirim, surge a questão das irregularidades financeiras detectadas. Ainda assim, é necessário considerar os princípios estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que direcionam a avaliação objetiva e justa das circunstâncias enfrentadas. Apesar disso, reconhece-se que, em regra, nos processos de Prestação de Contas de Chefes do Executivo, não se investigam os elementos subjetivos da conduta realizada. Porém, no caso concreto, à luz das sucessivas modificações na gestão do executivo local, revela-se imprescindível recorrer aos comandos do art. 22 da LINDB.

O prefeito Antônio da Rocha Sales, através do memorial descritivo de sustentação oral (peças 233, 234, 243 e 245) e notas taquigráficas (peça 250), contextualizou sua gestão, informando que ao assumir o município após a eleição suplementar decorrente de ordem judicial, a partir de 01/08/2022, se deparou com uma situação orçamentária e financeira crítica e desafiadora, considerando que no primeiro semestre o município foi gerido por dois gestores diferentes, tornando a situação atípica e a gestão ainda mais complexa.

O gestor informou que encaminhou relatório técnico contábil e fiscal à Câmara Municipal, detalhando um quadro de extrema dificuldade, e que a partir dessa análise adotou medidas para reconduzir o município ao equilíbrio fiscal, orçamentário e financeiro.

Afirmou que do total orçado em 2022 das Unidades Gestoras, Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde, no montante de R\$ 445.872.805,74, sendo que 86% foram empenhados até 31/06/2022, correspondendo a R\$ 383.433.603,60, restando apenas R\$ 62.439.202,14 para o restante do exercício. Tal situação resultou em um déficit orçamentário de R\$ 131.334.047,37 no primeiro semestre de 2022, evidenciando a inviabilidade de assumir novas despesas e manter o funcionamento adequado da administração.

Dessa forma, o gestor, no segundo semestre deste exercício, direcionou todas as ações de governo priorizando o reequilíbrio orçamentário, fiscal e financeiro, conforme determina os princípios da administração pública e a Lei Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Outro fator relevante, foi a queda de arrecadação sofrida no segundo semestre de 2022 em comparação ao primeiro semestre de 2022, o que tornou o cenário ainda mais complexo e desafiador.

Diante deste cenário, o recorrente relatou que tomou ações imediatas para controlar o desequilíbrio orçamentário e financeiro do exercício de 2022. Adotando medidas rígidas para equilibrar as finanças, tais como, controle rigoroso da execução das despesas e gasto com pessoal em virtude da queda de arrecadação e decréscimo na receita corrente líquida ocorrida no segundo semestre de 2022. Como resultado, encerrou o exercício de 2022, cumprindo os limites constitucionais de aplicação de recursos na saúde e educação, além das metas fiscais estabelecidas pela LRF, conforme se pode constatar através dados homologados no Painel de Controle do TCEES.

Também informa que o pagamento único antecipado de dívida parcelada a longo prazo, em 60 meses, junto à União, referente a débitos previdenciários com recurso dos royalties, no montante de R\$ 16.562.405,47 (dezesseis milhões quinhentos e sessenta e dois mil quatrocentos e cinco reais e quarenta e sete centavos), realizado no primeiro semestre de 2022, acarretou comprometimento orçamentário e financeiro. Logo, se tal fato não houvesse ocorrido, o município teria encerrado o exercício com superávit financeiro na fonte de recurso dos royalties de R\$ 7.259.502,14, comprovando que o gestor não provocou o déficit apontado no exercício de 2022, mesmo tentando solucionar em um curto período.

Por fim, reafirmando seu comprometimento com o equilíbrio financeiro, continuou adotando medidas no decorrer do exercício de 2023 e encerrou o mesmo com superávit financeiro em todas as fontes de recurso, conforme se pode constatar nas peças complementares (237 e 238).

Assim, explanadas todas as considerações dos desafios superados no segundo semestre de 2022, o gestor, após recuperar o equilíbrio fiscal do Município de Itapemirim, conforme Processo TC 06191/2024-5 - PCA de 2023, o que perdura no

decorrer do exercício de 2024, demonstrando a continuidade de uma gestão responsável, e demonstrando sua boa-fé, efetuou transferências bancárias no montante de R\$ 14.402.075,18 a título de recomposição de recursos dos royalties com recursos ordinários, conforme Peça Complementar – DOC 06 (peça 239).

Em que pese demonstrado que houve pagamento indevido no montante de R\$ 2.663.108,07 na conta royalties, déficit financeiro no valor de R\$ 9.302.903,33, inscrição de restos a pagar processados (R\$ 46.668,50 e R\$ 1.200,00), não processados (R\$ 21.214,56, R\$ 278.785,44, R\$ 228.476,59 e R\$ 16.825.603,65) e descumprimento de determinações para recomposição da conta royalties nos valores de R\$ 30.117.381,15 e R\$ 30.964.060,80, **divirjo do entendimento da área técnica e do ministério público de contas.** Pois, acredito que o corpo técnico ao manter as irregularidades como fatores que maculam as contas do gestor não levaram em consideração as dificuldades práticas enfrentadas por ele, que podem justificar tais descumprimentos. É essencial considerar os obstáculos e a realidade fática apresentados na defesa do gestor para uma avaliação justa e equilibrada.

Primeiramente, o gestor assumiu a administração do município de Itapemirim após eleição suplementar devido a cassação pelo TSE do prefeito Thiago Peçanha Soares, e do vice, Nilton Cesar Santos eleitos em 2020, por utilização indevida da máquina pública, conforme notícia publicada no portal do TSE⁵, cujo trecho cito a seguir:

(...)

Julgamento

A cassação do prefeito e do vice foi definida pelo TRE em fevereiro de 2021, mas ambos permaneciam no cargo por decisão liminar fundamentada na inconveniência de se alternar a chefia do Poder Executivo no curso da pandemia de covid-19.

Segundo o Regional, houve abuso de poder tanto na modalidade excesso quanto na modalidade desvio, decorrente da utilização da administração pública para promoção de interesses pessoais. A decisão se baseou nas **contratações irregulares de servidores efetivados no período eleitoral, bem como pelo uso indevido de meio de comunicação social e de dinheiro público.**

No voto, o ministro Carlos Horbach, relator do caso, afirmou que as “robustas provas” contidas no processo atestam que as condutas violaram a lisura, a isonomia e a normalidade do pleito de 2020, e confirmam a prática do abuso

⁵ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Marco/tse-autoriza-eleicao-suplementar-em-itapemirim-es>

de poder político, “uma vez que a máquina pública foi totalmente mobilizada para quebrar o equilíbrio da disputa eleitoral”. (g.n)

(...)

O prefeito foi eleito em 2022, e iniciou seu mandato em 01/08/2022, recebendo um município com problemas de utilização indevida dos recursos públicos, e pós pandemia de covid-19.

Para confirmar a veracidade das informações apresentadas pelo senhor Antônio da Rocha Sales, busquei no Painel de Controle⁶ sobre a gestão orçamentária do município, e constatei, conforme tabela a seguir, que do total arrecadado, R\$ 494.643.037,70, 45,75% foi no segundo semestre, entretanto, do total empenhado, R\$ 504.928.512,31, apenas 16,38% foram no segundo semestre de 2022. O gestor recebeu o município com um déficit de R\$ 153.890.624,78, e no segundo semestre conseguiu um superávit orçamentário de R\$ 143.605.150,17. Entretanto, o resultado do exercício foi um déficit financeiro de R\$ 10.285.474,61, muito menor que o déficit recebido do primeiro semestre, demonstrado seu esforço em equilibrar a situação orçamentária e financeira do município.

Exercício de 2022	Receitas Arrecadadas	Despesas Empenhadas	Resultado
Jan	32.710.026,38	150.726.854,19	
Fev	64.413.964,15	69.760.277,45	
Mar	42.836.883,29	94.314.320,90	
Abr	33.725.846,31	23.403.165,67	
Mai	59.008.373,63	61.530.188,22	
Jun	35.656.118,19	22.507.030,30	
Jul	38.828.578,76	19.710.520,37	
Ago	51.689.367,79	20.557.486,55	
Set	28.788.324,82	- 5.634.396,09	
Out	32.536.564,99	10.297.890,54	
Nov	39.312.089,09	24.886.219,05	
Dez	35.136.900,30	1.600.162,98	
Total	494.643.037,70	504.928.512,31	- 10.285.474,61
Primeiro Semestre	268.351.211,95	422.241.836,73	- 153.890.624,78
Segundo Semestre	226.291.825,75	82.686.675,58	143.605.150,17

Fonte: Tabela elaborada no gabinete, a partir do dados do Painel de Controle

Outro dado importante é a receita de Royalties arrecadada em 2022, R\$ 223.138.809,24, sendo 134.508.883,51 (60,28%) no primeiro semestre e R\$

⁶ <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/municipio/2022/itapemirim/gestaoOrcamentaria-despesa>

88.629.925,73 (39,72%) no segundo semestre, conforme tabela a seguir. Além da arrecadação ter sido menor a partir de julho, os royalties representam 45,11% de toda a arrecadação do município.

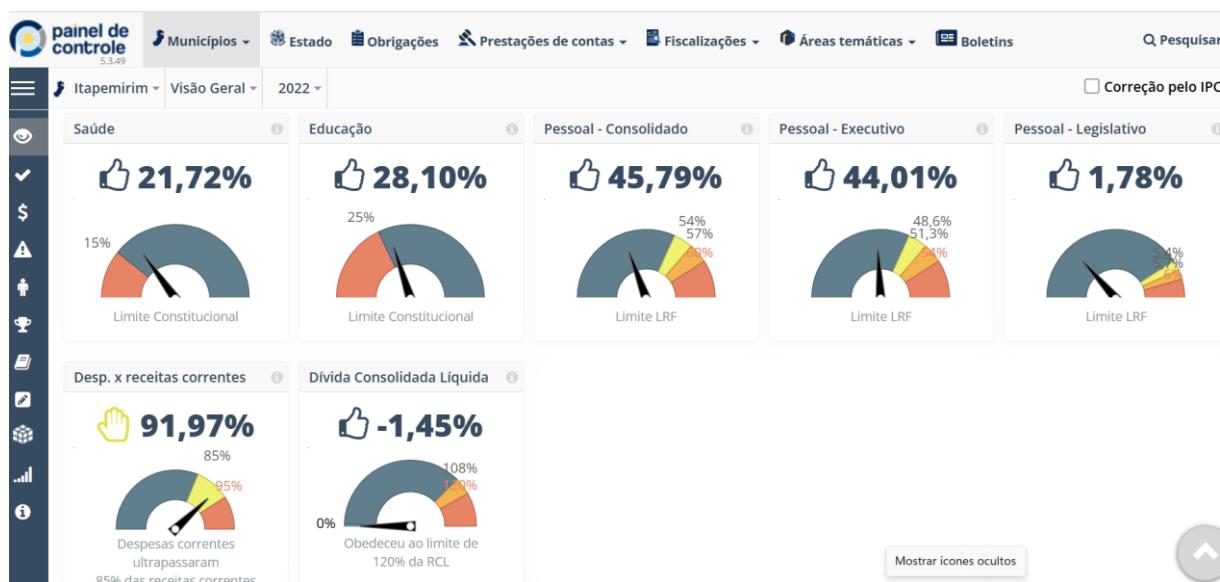
Exercício de 2022	Royalties	Percentual
Jan	14.113.652,18	
Fev	45.361.685,35	
Mar	15.609.551,69	
Abr	12.843.162,87	
Mai	34.891.975,10	
Jun	11.688.856,32	
Jul	12.922.960,04	
Ago	30.216.865,11	
Set	8.371.966,40	
Out	11.551.752,95	
Nov	17.404.106,45	
Dez	8.162.274,78	
Total	223.138.809,24	
Primeiro Semestre	134.508.883,51	60,28
Segundo Semestre	88.629.925,73	39,72
Total da Receita	494.643.037,70	45,11

Fonte: Tabela elaborada pelo gabinete, a partir dos dados do Painel de Controle

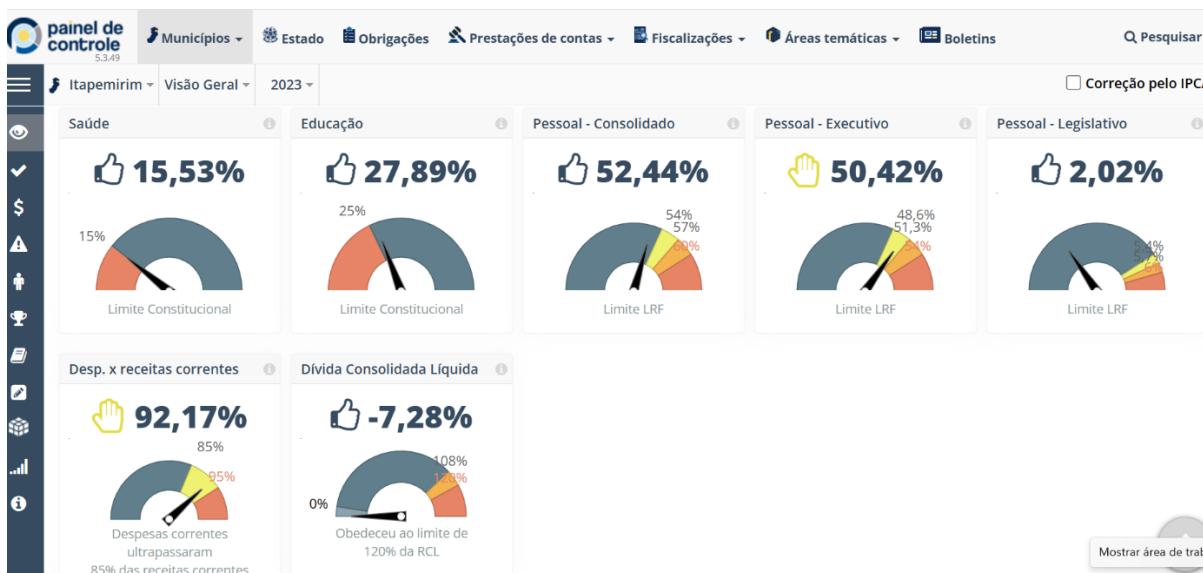
Os dados acima confirmam a dependência do município com a arrecadação de royalties, e qualquer utilização sem planejamento, impacta na execução das políticas públicas e desequilibra o resultado financeiro. Conforme informações extraídas da Listagem de Empenhos (peça 235) e demonstrado na figura a seguir, o Sr. Thiago Peçanha Soares pagou em 31/03/2022, antecipadamente, R\$ 15.887.032,68 de parcelamento com a União – INSS, ou seja, ele comprometeu a execução do exercício com despesas que deveriam ser pagas em exercícios futuros, e, conforme apresentado pelo senhor Antônio da Rocha Sales em sua defesa, caso o prefeito anterior não tivesse realizado esse pagamento antecipado, o resultado do exercício seria superavitário, visto que o déficit financeiro, R\$ 10.285.474,61, foi menor que o pagamento da referida despesa.

31/03/2022	03 - Março	0000016	0000177/2022	EMPENHOS PARA QUITAÇÃO INTEGRAL DE SALDO REMANESCENTE DE INSS PARCELADO, REFERENTE A DIVERGÊNCIAS DE GFIP X GPS DO EXERCÍCIO DE 2020 E 2021. PARCELAMENTO CELEBRADO COM A RFB - 3º PARCELAMENTO INSS - LEI N° 10522/2021, CONFORME JUSTIFICAVAS E DOCUMENTAÇÕES EM ANEXO. (PROT. 1.671.245,59)	3.673.479,06
31/03/2022	03 - Março	0000016	0005007/2021	EMPENHOS PARA QUITAÇÃO INTEGRAL DE SALDO REMANESCENTE DE PARCELAMENTO REFERENTE A DIVERGÊNCIAS DE GFIP X GPS DO EXERCÍCIO DE 2020 E 2021. PARCELAMENTO CELEBRADO COM A PGFN - 1º PARCELAMENTO - 004975752, CONFORME JUSTIFICAVAS E DOCUMENTAÇÕES EM ANEXO. (PROT. BPMS 10.542.308,03)	1.671.245,59
31/03/2022	03 - Março	0000016	0005008/2021	EMPENHOS PARA QUITAÇÃO INTEGRAL DE SALDO REMANESCENTE DO PARCELAMENTO REFERENTE A DIVERGÊNCIAS DE GFIP X GPS DO EXERCÍCIO DE 2020 E 2021. PARCELAMENTO COM A PGFN - 2º PARCELAMENTO - 005122770, CONFORME JUSTIFICAVAS E DOCUMENTAÇÕES EM ANEXO. (PROT. BPMS 4.513/2022)	10.542.308,03

Ainda sobre o comprometimento do prefeito em sanear as contas do município e cumprir com todo o arcabouço constitucional e fiscal, verifiquei no Painel de Controle Visão Geral, que o município cumpriu os limites, conforme figura apresentada a seguir:



Confirmo, também, que o prefeito continuou com seu objetivo de manter o equilíbrio orçamentário, financeiro e cumprindo todos os limites legais e constitucionais nos exercícios de 2023 e 2024. Conforme apresentado no Painel de Controle e demonstrado seguir:





Após superar os desafios enfrentados no segundo semestre de 2022 e restabelecer o equilíbrio fiscal do Município de Itapemirim, conforme demonstrado no Painel de Controle, o gestor evidenciou a continuidade de uma administração responsável. Em 2024, reafirmando sua boa-fé e compromisso com a gestão fiscal, realizou transferências bancárias totalizando R\$ 14.402.075,18 para a recomposição de recursos dos royalties, utilizando recursos ordinários. Esta ação está documentada na Peça Complementar – DOC 06 (peça 239), destacando o esforço em manter a responsabilidade financeira do município.

Nessas circunstâncias, destaco a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), regulamentada pelo Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, que foi objeto de alterações introduzidas pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, dentre elas a inclusão dos artigos 22, os quais reproduzo:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (g.n)

Felizmente, diante do grande debate doutrinário e jurisprudencial que se estabeleceu após a “reforma da LINDB”, sobreveio a promulgação do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que teve a finalidade elucidar o conceito dos termos introduzidos pela inovação legislativa, além de conferir melhor interpretação prática dos artigos 20 a 30 da LINDB pelos operadores do direito.

Destaco, para os efeitos do presente caso, os seguintes artigos do decreto regulamentar:

Interpretação de normas sobre gestão pública

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, **as dificuldades reais do agente público** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

[...]

Realizando a devida atividade hermenêutica e aplicando os comandos legais ao caso em tela, diante das irregularidades constatadas, como o pagamento indevido com recursos dos royalties de R\$ 2.663.108,07, o déficit financeiro de R\$ 9.302.903,33 e a inscrição de restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, é imperativo reconhecer a gravidade dos fatos. Todavia, conforme o artigo 22 da LINDB, é necessário avaliar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, assim como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prejudicar os direitos dos administrados.

É evidente que a gestão do Município de Itapemirim enfrentou adversidades significativas, especialmente no segundo semestre de 2022. Após essa fase desafiadora, o gestor demonstrou comprometimento em restabelecer o equilíbrio financeiro e fiscal, atuando de forma diligente. Em 2024, foram realizadas transferências bancárias no valor de R\$ 14.402.075,18 para recomposição dos recursos dos royalties, utilizando recursos ordinários, o que evidencia sua boa-fé e compromisso com a gestão responsável.

Portanto, ao decidir sobre a regularidade da conduta e a validade dos atos administrativos, deve-se considerar as circunstâncias práticas que limitaram ou condicionaram a ação do gestor, conforme previsto no § 1º do artigo 22.

Com base nesses fundamentos, propõe-se que as irregularidades sejam reconhecidas, mas que não resultem na reprovação das contas do gestor, em virtude das medidas corretivas já adotadas e das ações de boa-fé demonstradas. Essa abordagem não apenas atende ao espírito da LINDB, mas também assegura que a administração pública seja conduzida de maneira justa e equitativa, respeitando os desafios enfrentados e os esforços envidados pelo gestor para solucionar as pendências.

Por essa razão, é fundamental que a análise das irregularidades mantidas pelo corpo técnico seja feita à luz da legislação supracitada e dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando, sobretudo, os obstáculos, as dificuldades e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do prefeito.

Na linha de raciocínio apontada, reconheço as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, agravadas pela situação antecedente de sua gestão, além das circunstâncias atenuantes que devem ser ponderadas nesta decisão com o reconhecimento do esforço e boa-fé verificada, e, **entendo razoável a manutenção das irregularidades no campo da ressalva sem o condão de macular as contas do gestor, Senhor Antônio da Rocha Sales.**

Quanto à solicitação para a recomposição da conta royalties com recursos próprios, o prefeito sugeriu a elaboração de um termo de ajuste de contas estipulando um valor anual, a ser recomposto nos próximos anos, vinculado ao percentual de 5% sobre a receita própria líquida arrecadada, a fim de não comprometer a manutenção da administração e os índices da LRF.

Verifiquei, conforme tabela a seguir, que o município deverá recompor o montante de 39.879.767,6441 VRTEs, equivalente a R\$ 179.586.569,65 atualizado até 31/12/2024, e que este montante representou 40% de toda a receita arrecadada em 2023. Entendo razoável a solicitação do gestor, pois a recomposição é obrigatória, mas não pode inviabilizar a administração. Principalmente considerando que os recursos próprios são de livre utilização pelo gestor para atender qualquer política pública, e as receitas provenientes dos royalties são vinculadas às determinações do artigo 8º da Lei da Lei Federal 7.990/1989.

DETERMINAÇÕES DE RECOMPOSIÇÃO DE ROYALTIES				
PROCESSO	PARECER PRÉVIO	ANO	VALOR ORIGINAL	TOTAL DE VRTE
04040/2018-1	00003/2020-1	2017	40.029.938,27	12.562.353,1367
08681/2019-2	00046/2021-6	2018	30.117.381,15	9.202.891,0041
03330/2020-6	00027/2022-1	2019	30.964.060,80	9.049.320,7470
02404/2021-2	00038/2023-8	2020	19.822.928,26	5.650.133,4682
06821/2022-2	00023/2024-1	2021	21.704.969,39	5.953.254,1731
04971/2023-8	ITC - 03894/2024-7	2022	2.663.108,07	660.001,9999
TOTAL			145.302.385,94	43.077.954,5290
04971/2023-8	Recomposição à conta royalties (peça 239)	2024	14.402.075,18	3.198.186,8849
Total a recompor em VRTE				39.879.767,6441
Atualizado até 31/12/2024 - VRTE 4,5032				R\$ 179.586.569,65
Receita arrecadada em 2023 (Painel de Controle)				R\$ 448.077.691,50
Percentual da recomposição sobre a receita arrecada				40,08

Fonte: Tabela elaborada pelo gabinete

A devolução dos valores, ainda que impactante, é um passo necessário para garantir a regularidade fiscal e o cumprimento das obrigações legais do município. Tendo em vista a obrigatoriedade do cumprimento das determinações, e por ser os valores de grande vulto, entendo razoável a solicitação do gestor em recompor a conta royalties na proporção de 5% da Receita Corrente Líquida anual, visto que até outubro de 2024 esta estava em R\$ 554.175.969,91⁷ o que equivaleria a uma recomposição de R\$ 27.708.798,50 ao ano.

Considerando o total a recompor de R\$ 179.586.569,65, e a recomposição anual de R\$ 27.708.798,50, equivaleria ao período aproximado de 6 anos e 6 meses. Cabe salientar que esses são os valores atualizados até 2024, pois a partir de 2025 teremos novo valor da VRTEs e o acompanhamento da execução da receita.

Com isso, a Administração Pública disporá de tempo para realizar o planejamento devido, incluindo as medidas necessárias nas leis orçamentárias, cujas comprovações deverão vir nas Prestação de Contas Anuais do Prefeito, a partir do exercício de 2025.

Essa abordagem permitirá que a municipalidade planeje adequadamente, incorporando as medidas nas leis orçamentárias futuras, com devida comprovação nas Prestações de Contas Anuais. Assim, respeita-se o imperativo de responsabilidade fiscal sem desconsiderar a necessidade operacional do município.

⁷ <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/municipio/2024/itapemirim/gestaoFiscal-receitaCorrenteLiquida>

Assim, divirjo do posicionamento do órgão de instrução desta Corte e do entendimento do Ministério Público Especial de Contas e entendo pela **manutenção das irregularidades no campo da ressalva sem o condão de macular as contas do gestor Antônio da Rocha Sales**, conforme fundamentação exarada nesse voto.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), divirjo do entendimento da área técnica e acompanho o Ministério Público Especial de Contas, e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-149/2024:

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

1.1 MANTER as não conformidades identificadas na **ITC 03894/2024-7**, nas **subseções 9.1 e 9.2**. Ocorrências que representam **grave infração à norma legal**, com reflexos negativos na opinião sobre a execução orçamentária e consequentemente com potencial para **macular as contas de governo**:

Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada (subseção 3.2.1.12 do RT 381/2023-2).

Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei no montante de R\$ 2.663.108,07 (660.001,9999 VRTE), com recursos de royalties.

Critério: art. 8º da Lei Federal 7.990/1989.

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA

Déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (*subseção 3.3.1.1 do RT 381/2023-2*).

Critério: § 2º do art. 43 c/c art. 105 Lei 4.320/64, art. 8º LRF.

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA

Descumprimento das determinações contidas nos Pareceres Prévios 46/2021-6 e 27/2022-1, proc. TC 8.681/2019-2 e 3.330/2020-6 (*subseção 7 do RT 381/2023-2*).

Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei, apontado no Parecer Prévio 46/2021-6 (proc. TC 8.681/2019-2) no montante de R\$ 30.117.381,15 (equivalentes a 9.202.891,0041 VRTE); e no Parecer Prévio TC 27/2022-1 (proc. TC 3.330/2020-6) no montante de R\$ 30.964.060,80 (equivalentes a 9.049.320,7470 VRTE), com recursos de royalties.

Critério: art. 163, § 1º do RITCEES.

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA

1.2 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, I da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA**, relativas ao período de **01/07/2022 a 31/07/2022**, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

1.3 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **ANTÔNIO DA ROCHA SALES**, relativas ao período de

01/08/2022 a 31/12/2022, com a manutenção das irregularidades no campo da ressalva, sem o condão de macular as contas do gestor, conforme fundamentada no voto, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

1.4 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, III da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **THIAGO PEÇANHA LOPES**, relativas ao período de **01/01/2022 a 01/04/2022**, e Senhor **JOSÉ DE OLIVEIRA LIMA**, relativas ao período de 02/04/2022 a 30/06/2022, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

1.5 DETERMINAR ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES:

- Que proceda a partir do exercício de 2025, o restante da recomposição da conta específica dos royalties, com fonte de recursos próprios, no montante de R\$ 179.586.569,65 (39.879.767,6441 VRTE's), conforme fundamentado na subseção II.7.4 deste voto.

1.6 DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, das seguintes ocorrências:

- registrada na subseção 3.3.1.1 da ITC, como forma de alerta, da ocorrência registrada neste tópico sobre evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República, observando-se, ainda, os critérios previstos na Lei Complementar 101/2000;
- registrada na subseção 3.2.1.14 da ITC, como forma de alerta, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória;
- registrada na subseção 3.2.1.1 da ITC, como forma de alerta, para a necessidade de o município promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir

programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF

- registrada na subseção 3.5.4 da ITC, como forma de alerta, para a necessidade de o município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais
- registrada na subseção 4.2.4.1 da ITC, como forma de alerta, para a necessidade de o Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.

1.7 ENCAMINHAR, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 03894/2024-7.

1.8 ARQUIVAR os autos, após os trâmites regimentais.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu, acompanhando a Área Técnica e Ministério Público de Contas.

3. Data da Sessão: 13/12/2024 - 54^a Sessão Ordinária da 2^a Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOtti DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretaria das Sessões