



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 562F1-0AB42-8141D



Parecer Prévio 00023/2024-1 - 2ª Câmara

Processos: 06821/2022-2, 06822/2022-7

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2021

UG: PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: THIAGO PECANHA LOPES

Procurador: ROGERIO DE SOUZA ARCANJO JUNIOR (OAB: 34290-ES)

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) analisou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo municipal de Itapemirim, Senhor THIAGO PEÇANHA LOPES, referente ao exercício de 2021, conforme exigido pelo artigo 71, inciso II, da Constituição do Estado. O objetivo desse processo foi emitir um 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.

Nesse sentido, para possibilitar a avaliação da gestão política do Prefeito, este documento foi organizado em cinco capítulos. São eles: 1) Introdução: fornece o relatório e as razões que fundamentam a apreciação das contas; 2) Análise do contexto: aborda os resultados das ações do governo municipal em 2021; 3) Fundamentação: detalha os argumentos que sustentam o parecer do TCEES sobre os indícios de irregularidades identificados pela área técnica; 4) Julgamento: análise de conduta do gestor; 5) Conclusão: encerramento e considerações finais.

Dessa forma, submeto este voto à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, referente às contas prestadas pelo Prefeito Municipal de Itapemirim, relativas ao exercício de 2021.

SUMÁRIO

1. RELATÓRIO	3
2. ANÁLISE CONTEXTUAL	6
2.1 CONTEXTO PROCESSUAL	7
2.2 CONTEXTO DOS FATOS	8
2.2.1 Conjuntura Econômica e Fiscal	8
2.2.2 Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira	15
2.2.3 Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município.....	29
2.2.4 Enfrentamento da Calamidade Pública (COVID 19) – Autorizações de Despesa e seus Efeitos Sociais e Econômicos.....	30
2.2.5 Resultado da Atuação Governamental.....	31
2.2.6 Atos de Gestão.....	48
2.2.7 Monitoramento das Deliberações do Colegiado	53
3. FUNDAMENTAÇÃO.....	54
3.1 UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS OBTIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA	
54	
EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (RECURSOS DE ROYALTIES)	54
4. ANÁLISE DE CONDUTA DOS RESPONSÁVEIS.....	60
5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO - SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO - NBC TSP Nº 34/2021/ DECRETO Nº 10.540/2020.	62
6. CONCLUSÃO	63

**FINANÇAS PÚBLICAS – LEI FEDERAL Nº 4.320/1964 – LRF-
LINDB - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PREFEITO –
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM – EXERCÍCIO DE
2021 – ROYALTIES.**

1. Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública).

Em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LC 101/00), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental, é boa prática a priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos royalties para a realização de investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, e salvaguardando, com isso, as futuras gerações

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

1. RELATÓRIO

Os autos tratam de **Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Itapemirim**, sob a responsabilidade do **Sr. Thiago Peçanha Lopes**, referente ao **exercício de 2021**, 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 o art. 1º, inciso III², da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

As peças contábeis referentes a esse processo foram enviadas e analisadas pelo **Núcleo de Controle Externo Consolidação Contas de Governo (NCCONTAS)**, o qual elaborou o Relatório Técnico - **RT 00138/2023-1** (pç. 83). No relatório, a área técnica sugeriu a oitiva do chefe do Poder Executivo, em razão das não conformidades registradas a seguir:

Descrição do achado	Responsável
3.2.13 Realização de despesas vedadas, em inobservância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989 (passível de ressarcimento à conta-fonte de recursos de royalties, com recursos próprios, o montante de R\$ 5.317.920,04, equivalentes a 1.458.602,8251 VRTE).	Thiago Peçanha Lopes

Após, por meio da **Decisão SEGEX 01185/2023-7** (pç. 84), tais indicativos originaram o **Termo de Citação 162/2023-4** (pç. 86), para a **citação** do responsável, assegurando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa, isto é, respeitando o devido processo legal.

Devidamente citado, o Gestor apresentou justificativas, conforme **Resposta de Comunicação 01597/2023-1** (pç. 89). Essas peças seguiram para apreciação da área técnica desta Corte, que, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 03178/2023-1 – ITC** (pç. 94), sugeriu a emissão de PARECER PRÉVIO, por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a **REJEIÇÃO** da PCA do Excelentíssimo Senhor Prefeito de Itapemirim, Thiago Peçanha Lopes, no exercício de 2021, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012³, c/c art. 132, inciso III, do RITCEES⁴, bem

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;

³ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial

⁴ **Art. 132.** A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]

como, que seja aplicada determinação a Prefeitura Municipal de Itapemirim para que promova a recomposição dos valores utilizados indevidamente no montante de R\$ 5.317.920,04, equivalentes a 1.458.602,8251 VRTE à fonte 530 - recursos de royalties (subseção 3.2.13, analisado conclusivamente na subseção 9.2 da ITC).

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 00055/2024-1** (pç. 98), da lavra do Procurador de Contas **Dr. Luciano Vieira**, que divergiu da proposição técnica no sentido de:

3 – CONCLUSÃO

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

I) seja determinada a regular citação de **Thiago Peçanha Lopes**, nos termos do art. 63, inciso I, da LC n. 621/2012 e art. 126 do RITCEES, para que, no prazo de trinta dias, apresente razões de justificativas em relação ao apontamento constante nos itens 3.6.2.3 e 3.6.2.4 da Relatório Técnico 00049/2023-6, disposto no processo TC-06822/2022-7, em apenso, remetendo, após, os autos à Unidade Técnica competente na forma regimental para reinstrução do feito; e

II) subsidiariamente, em eventual desacolhimento do requerido no item anterior:

II.1) seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade de **Thiago Peçanha Lopes**, referente ao exercício de 2021, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

II.2) nos termos do art. 1º, incisos XVI e XXXVI, do indigitado estatuto legal, sejam expedidas:

II.2.1) determinação ao atual gestor, conforme fl. 141 da ITC 03178/2023-1, para que promova a recomposição dos valores utilizados indevidamente no montante de R\$ 5.317.920,04, equivalentes a 1.458.602, 8251 VRTE à fonte 530 – recursos de royalties;

II.2.2) as seguintes recomendações ao atual gestor, consoante às fls. 141/142 da **Instrução Técnica Conclusiva 03178/2023-1**, para que:

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e cujos efeitos sejam relevantes e generalizados.

a) quanto à gestão orçamentária, dê cumprimento ao art. 165, § 2º, da Constituição da República;

b) quanto à renúncia de receitas, aperfeiçoe 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 a execução e a ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

c) quanto à condução da política previdenciária, promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução de despesas de caráter continuado com o pagamento 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 Lei Complementar 101/2000 – LRF;

d) quanto à atuação em funções administrativas:

d.1) regularize a evidenciação contábil do passivo no demonstrativo da dívida fundada do município (art. 98 da Lei 4320/1964 e NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL);

d.2) observe o regime de competência (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL e IN TCE 36/2016) nos registros da despesa com depreciação.

É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE CONTEXTUAL

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

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

2.1 CONTEXTO PROCESSUAL

No presente caso, trata-se da **Prestação de Contas Anual (PCA)**, referente ao **exercício de 2021**, do Município de **Itapemirim**, durante o período em que o responsável pelas contas, o Excelentíssimo Senhor **THIAGO PEÇANHA LOPES**, atuou como Prefeito Municipal.

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

As contas em questão abrangem a totalidade do exercício financeiro do Município e englobam as atividades do Poder Executivo. Essas contas consistem no Balanço Geral do Município e em outros documentos e informações requeridos pela Instrução Normativa TC 68/2020. Além disso, é imprescindível que sejam acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo emitidos pela unidade responsável pelo controle interno.

Essas contas foram prestadas pelo Senhor **THIAGO PEÇANHA LOPES**, no dia **31/03/2022**, via sistema CidadES. Nesse sentido, verifica-se que a unidade gestora **observou o prazo limite de 31/03/2022**, definido em instrumento normativo aplicável.

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

2.2 CONTEXTO DOS FATOS

Neste ponto, é importante ressaltar as informações discutidas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, conforme detalhado na **Instrução Técnica Conclusiva 03178/2023-1** (pç. 94). Essas informações foram estruturadas em **seções** e abrangem uma análise detalhada dos seguintes aspectos:

- visão geral do município, perfil socioeconômico e estrutura administrativa (seção 1);
- conjuntura econômica e fiscal prevalecente em 2021 (seção 2);
- conformidade da execução orçamentária e financeira (seção 3);
- resultado das conciliações entre os demonstrativos e os relatórios que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício (seção 4);
- medidas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública (seção 5);
- resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, saúde e assistência social (seção 6);
- atos de gestão (seção 7);
- monitoramento das deliberações do colegiado (seção 8);
- análise da manifestação do prefeito em razão de não conformidades registradas (seção 9), opiniões e conclusões (seção 10) e proposta de encaminhamento (seção 11).

Nesse sentido, alinhado à estrutura da ITC mencionada, em pontos específicos, procedo à análise da PCA em questão.

Destaco que o conteúdo referente à análise da manifestação do prefeito em razão de não conformidades registradas (**seção 9 da ITC**) será abordado no **tópico 3** deste voto, denominado "Fundamentação".

2.2.1 Conjuntura Econômica e Fiscal

Refere-se à **seção 2** da ITC 03178/2023-1 (pç. 122, págs. 19-32).

Em relação à avaliação da **situação econômica e fiscal do ano de 2021**, o órgão de instrução apresentou uma série de aspectos relevantes. Esses aspectos incluem a análise da conjuntura econômica do país, do mundo, e do Estado do Espírito Santo

(subseção 2.1, págs. 19-21) e questões relacionadas à economia municipal (subseção 2.2, págs. 21-26), às finanças públicas (subseção 2.3, págs. 27-31) e à previdência (subseção 2.4, págs. 32).

Conjuntura econômica mundial, nacional e estadual (subseção 2.1, págs. 19-21)

No que concerne à análise da conjuntura econômica do Estado do Espírito Santo, evidenciou-se que o PIB do Estado cresceu +6,7% em 2021 (Brasil: +4,6%). Porém, a alta de preços também atingiu o estado e o IPCA na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu +11,5% em 2021. A taxa de desocupação no Espírito Santo foi estimada em 9,8%, registrando decréscimo de -3,6 p.p. em relação a 2020.

A corrente de comércio (soma das exportações e importações) aumentou +43% em 2021 em relação a 2020), o melhor resultado desde 2014. O minério continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, responsável por 34% do valor das exportações em 2021.

A política fiscal (receitas e despesas) do Estado continuou equilibrada em 2021, resultando no aumento do superávit orçamentário (+22,5% nominal e +13,3% real) frente ao superávit de 2020. A arrecadação mensal de 2021 contra o mesmo mês de 2020 apresentou variações positivas contínuas a partir de agosto de 2021. As receitas próprias do Estado responderam por 64% do total e as receitas de transferências da União equivaleram a 33% em 2021. O ICMS é o principal componente da receita própria estadual. Entre as despesas, destaca-se a despesa com investimentos com um surpreendente aumento de +42,5% entre 2020/2021.

A gestão fiscal do governo do ES garantiu mais um ano com resultado primário positivo. Mais uma vez, o Estado do Espírito Santo alcançou nota A na Capacidade de Pagamento (CAPAG), que é utilizada pela União para conceder ou não aval para a realização de operações de crédito. Essa nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Em 2021, a Dívida Consolidada (bruta) do estado diminuiu para 39,28% da Receita Corrente Líquida ajustada em relação a 2020 (47,40%), enquanto a Dívida Consolidada Líquida (DCL) caiu pelo terceiro ano seguido, atingindo -0,82% da RCL

ajustada. A disponibilidade líquida de caixa do Governo capixaba em 2021 alcançou 32% da RCL (terceira melhor posição no Brasil).

Economia Municipal (subseção 2.2, págs. 21-27)

No que concerne à análise da conjuntura econômica do Município de Itapemirim, constatou-se que, em 2019, último ano divulgado pelo IBGE, a estrutura setorial se configurou da forma apresentada abaixo, com o setor da indústria (65,1%) teve maior peso, seguido por serviços (25,7%) e administração pública (7,7%). A agropecuária (1,6%) teve menor participação. O setor de indústria apresentou maior valor agregado na economia local.

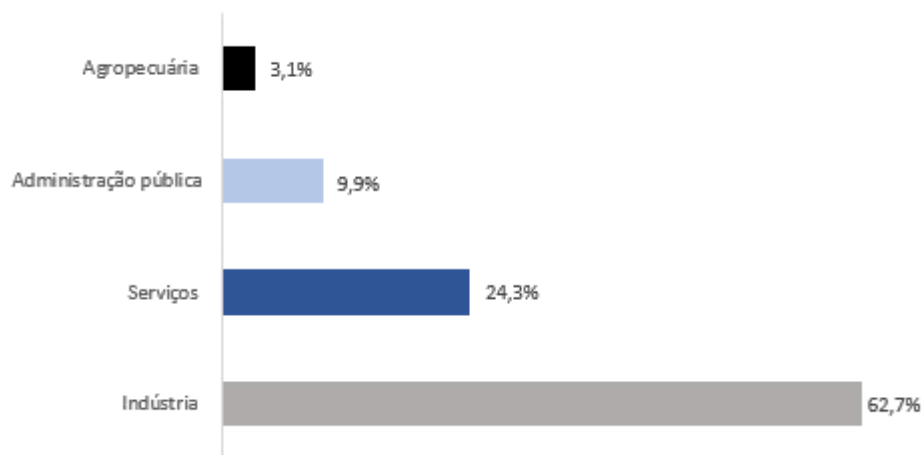


Gráfico 1: Composição setorial do PIB - Itapemirim (2019)

Fonte: IBGE Cidades

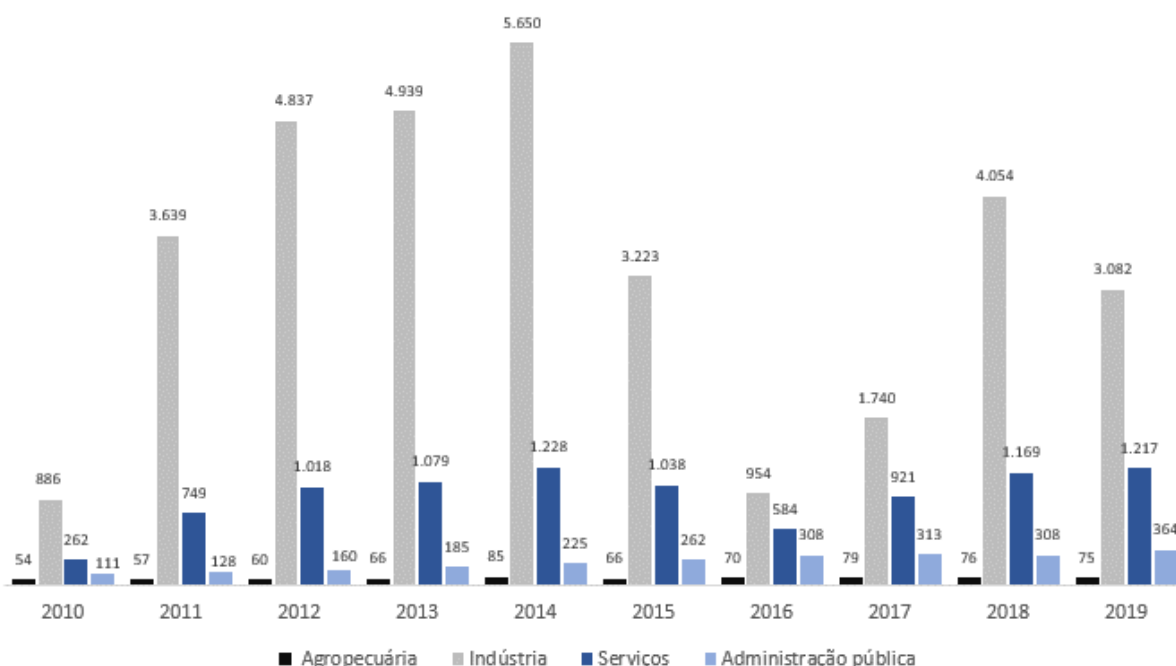


Gráfico 2: Evolução da participação da atividade econômica – Itapemirim (em R\$ milhões - a preços correntes)

Fonte: IBGE Cidades

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)⁵ do município mostra um saldo positivo de 322 empregos formais em 2021.

O **Índice de Ambiente de Negócios (IAN)**⁶ do município atingiu **4,66** em **2021**, abaixo da média (5,05) dos 13 municípios que compõem o seu **cluster**⁷, ocupando a **11ª posição** (maior IAN do cluster: 5,88; menor IAN: 4,49). A nota do IAN de 2021 apresentou resultado 0,011 menor que no ano de 2020. Isso coloca Marataízes na 8ª

⁵ Fonte: Micro dados do Caged – Ministério do Trabalho e do Emprego. Elaboração: [Ideies](#).

⁶ IAN é o Indicador de ambiente de negócios elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo (Ideies) da Findes (Federação das Indústrias do Espírito Santo). Foi construído com base em 39 indicadores e organizado em 4 eixos: infraestrutura (base para que as variadas atividades econômicas possam funcionar), potencial de mercado (dinamismo da economia em uma localidade), capital humano (habilidades que favorecem o desenvolvimento de atividades inovadoras) e gestão fiscal (capacidade do município de cumprir suas obrigações de forma sustentável, sem ultrapassar limites indicados por lei e fornecer os melhores serviços públicos para a população local). O IAN permite um panorama geral do ambiente de negócios do município e auxilia o gestor público a elaborar estratégias de melhoria da qualidade das políticas públicas que afetam o seu território. Disponível em: [Ideies](#).

⁷ **Cluster** é o conjunto de municípios com características semelhantes em termos de população, microrregião, Índice de Gini e IDHM. O cluster de Itapemirim é composto por: Domingos Martins, Presidente Kennedy, Santa Maria do Jetibá, Afonso Cláudio, Conceição do Castelo, Vargem Alta, Brejetuba, Santa Leopoldina, Laranja da Terra, Ibitirama, Itapemirim, Mimoso do Sul, Ibatiba.

posição em relação aos 8 municípios que compõem a Região Litoral Sul (Alfredo Chaves, Anchieta, Iconha, Itapemirim, Marataízes, Piúma, Presidente Kennedy e Rio Novo do Sul) e na 70ª posição no Estado.

Nas categorias que compõem o IAN, entre 2020 e 2021, “Segurança Pública” foi a categoria do IAN com o melhor desempenho entre 2020 e 2021 (variação de 0,911). Por sua vez, “Transporte” foi a categoria do IAN com o pior desempenho entre 2020 e 2021 (variação de -1,646). O **resultado do IAN de Itapemirim em 2021**, assim como em 2020, **mostra a necessidade de o Município melhorar a base de funcionamento das atividades econômicas (infraestrutura), fomentar o dinamismo na economia local (potencial de mercado), qualificar o capital humano e intensificar a sustentabilidade fiscal.**

Dando ênfase ao aspecto socioeconômico, vale a pena destacar o **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**⁸ de Itapemirim. Do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,372, passou por 0,525 e chegou em 0,654, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “baixo” e “médio” desenvolvimento humano, **refletindo em melhoras nas condições de vida** no município em 20 anos.

Outro indicador importante é o **Índice de Gini**, que afere o grau de concentração de renda num grupo⁹. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010¹⁰, Itapemirim obteve 0,52, 0,49 e 0,44, respectivamente, ou seja, melhora considerável na distribuição de renda da população em 20 ano.

⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

⁹ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹⁰ Fonte: Atlas Brasil.

O **salário médio mensal dos trabalhadores formais**¹¹ no município foi de **2,6 salários-mínimos** em 2019. Isso coloca o município na 3ª posição do melhor salário médio mensal entre as cidades capixabas¹².

Finanças Públicas (subseção 2.3, págs. 27-31)

A **política fiscal** do município, nos últimos anos, caracterizou-se por uma alternância do montante arrecadado ser superior/inferior às despesas compromissadas, alcançando em 2021 os montantes de R\$ 486,2 milhões (9º no *ranking* estadual) e R\$ 408,9 milhões (9º no *ranking* estadual), respectivamente. 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 2021 mostra que a principal fonte de arrecadação foram as Transferências da União (55%) com R\$ 267,8 milhões, seguida das Transferências do Estado (28%) com R\$ 136,8 milhões e das Receitas Próprias do Município (11%) com R\$ 55,0 milhões. As principais receitas nessas origens são, respectivamente: o Petróleo (R\$ 225,75 milhões), o ICMS (R\$ 81,83 milhões) e o ISS (R\$ 4,82 milhões).

As **despesas** do Município alternam crescimento e queda nominalmente nos últimos anos. Em termos reais, a variação da despesa paga apresenta vários contrastes: extraordinário aumento em 2019 (+98,12%) em relação ao ano anterior depois da queda de -45,53% em 2018 na mesma base de comparação, chegando a 2021 com +0,73% em relação ao ano anterior.

Considerando a natureza econômica da despesa, do total de despesa liquidada em 2021 (R\$ 386,4 milhões), 98,2% foram destinados para despesas correntes (R\$ 379,4

¹¹ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

¹²A média entre os 78 municípios capixabas é de 1,9 salário mínimo. Vitória é líder distante com 3,9 salários mínimos mensais em média, seguida de Aracruz com 3,0. Ponto Belo está na última colocação com 1,5.

milhões) e 1,8% para despesas de capital (R\$ 6,9 milhões). O maior gasto com despesa corrente é “pessoal e encargos sociais” (53,0%), enquanto os gastos com investimentos correspondem a 83,8% da despesa de capital, com destaque para “obras e instalações” (R\$ 5,0 milhões).

Considerando a despesa por função, o Município direcionou 25% para Administração, 24% para Outras Despesas, 23% para Educação, 19% para Saúde, 5% para Saneamento e 4% para Previdência Social.

O **resultado orçamentário** do Município em 2021 foi **superavitário em R\$ 77,3 milhões** (5º no *ranking* estadual), maior que o de 2020 (deficitário em R\$ 38,7 milhões).

No **campo fiscal**, o Resultado Primário¹³ Resultado Primário¹⁴ possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2021, o Município apresentou superávit primário de R\$ 52,0 milhões, acima da meta estabelecida (R\$ 0,00), significando esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada. Mês a mês, o Município conseguiu “economia” de recursos na execução orçamentária em 2021.

Além disso, em relação à **Capacidade de Pagamento** (CAPAG), que é utilizada pela União para conceder ou não aval para a realização de operações de crédito, o Município recebeu a **nota "B"** na última avaliação disponível¹⁵. Essa nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Em relação à **dívida pública**, a Dívida Consolidada (bruta) do município alcançou R\$ 22,7 milhões em 2021. De acordo com as informações do órgão de instrução, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 32,8 milhões, tem-se a **Dívida Consolidada Líquida** (DCL)

¹³ Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

¹⁴ Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

¹⁵ Disponível em: [Tesouro Transparente](#).

no montante de **R\$ 10,0 milhões, negativa**. A DCL negativa significa que **o Município tem uma situação financeira que suporta o seu endividamento**.

Previdência (subseção 2.4, págs. 32)

O município de Itapemirim não possui regime próprio de previdência, estando sujeito às regras do regime geral de previdência social (INSS). Assim, o Município não gerencia nem executa despesas com benefícios previdenciários de seus servidores.

A previdência apresentou, em 2021, um passivo atuarial de R\$ 360,7 milhões que, frente a R\$ 232,3 milhões de ativos do plano, resultou num déficit atuarial de R\$ 128,5 milhões. Em 2021, o índice de cobertura de 0,64 manteve o baixo patamar dos anos anteriores e ainda se encontra em situação delicada e denota que a previdência não possui ativos suficientes para cobrir seus compromissos previdenciários, o que exige cautela. O Regime possui, em 2021, 1.332 servidores ativos (que vem caindo), 161 aposentados (que vem aumentando) e 100 pensionistas. A relação entre servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) vem se agravando e mostra uma situação razoável¹⁶ em 2021 (5,10). O Índice de Situação Previdenciária (ISP)¹⁷ de 2021 manteve a classificação de 2020 (C), e ainda houve piora quanto à “situação financeira” (de B para C).

2.2.2 Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira

Refere-se à **seção 3** da ITC 03178/2023-1 (pç. 94, págs. 32-85).

Em relação à avaliação da situação orçamentária e financeira do ano de 2021, o órgão de instrução demonstrou uma série de aspectos relevantes. O relatório produzido pela equipe técnica cuidou de examinar, em detalhes, os instrumentos de planejamento (subseção 3.1, págs. 33-34) e a gestão orçamentária do Município (subseção 3.2, págs. 34-52), abrangendo, neste último, receitas, despesas, créditos adicionais, resultado orçamentário, reserva de contingência, dotação reserva dos RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social), recursos dos royalties, precatórios e ordem

¹⁶ Considera-se razoável o resultado entre 5 e 10.

¹⁷ A classificação do ISP é determinada com base na análise dos seguintes indicadores, relacionados aos seguintes aspectos: 1) Gestão e transparência: Indicador de Regularidade, Indicador de Envio de Informações e Indicador de Modernização da Gestão; 2) Situação financeira: Indicador de Suficiência Financeira e Indicador de Acumulação de Recursos; 3) Situação atuarial: Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários.

cronológica de pagamentos. Além disso, foram apresentados aspectos relacionados à gestão financeira (subseção 3.3, págs. 53-55) – que inclui o resultado financeiro e as transferências ao Poder Legislativo – à gestão fiscal e aos limites constitucionais (subseção 3.4, págs. 55-70), à política de renúncia de receitas (subseção 3.5, págs. 70-76), a condução da política previdenciária (subseção 3.6, págs. 76-78), as informações sobre o controle interno (subseção 3.7, págs. 78-80), os riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (subseção 3.8, págs. 80-85) e a opinião sobre a execução dos orçamentos (subseção 3.9, págs. 85).

Instrumentos de Planejamento (subseção 3.1, págs. 30-34)

Durante a avaliação dos instrumentos de planejamento, que incluem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), não foram encontrados quaisquer aspectos que pudessem indicar anormalidades.

Gestão Orçamentária (subseção 3.2, págs.34-53)

Quanto à gestão orçamentária, merece destaque o exame realizado pela área técnica referente aos programas prioritários para o exercício de 2021, bem como o acompanhamento das receitas, despesas e resultado orçamentário. Em relação aos demais aspectos examinados, não foram identificadas quaisquer irregularidades ou situações que necessitem de apontamentos.

Em análise à LDO, verificou-se que não foi observada relação de projetos e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2021 (Apêndice N). 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.

A a LOA do Município, Lei 3226/2021, estimou a receita em R\$ 463.992.288,48 e fixou a despesa em R\$ 463.992.288,48 para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 92.798.457,70, conforme artigos 5º e 6º da LOA.

Quanto às receitas orçamentárias, verifica-se que houve uma arrecadação de 98,31% em relação à receita prevista.

Tabela 1 - Receita orçamentária - Categoria econômica (consolidado) Valores em reais

Categoria da Receita	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas
Receita Corrente	481.466.319,67	482.990.438,57
Receita de Capital	2.109.500,00	3.207.536,00
Operações De Crédito / Refinanciamento	0,00	0,00
Totais	467.534.511,19	459.637.936,38

Fonte: Processo TC 06821/2022-2 - PCM/2021 - BALORC

Quanto às **despesas orçamentárias**, verifica-se que houve alteração da dotação inicial no valor de R\$ 21.873.531,19, em decorrência da abertura de créditos adicionais, os quais foram devidamente abertos de acordo com as normas estabelecidas.

Considerando que a autorização contida na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares foi de R\$ 92.798.457,70 e a efetiva abertura foi de R\$ 59.860.788,63, constata-se o cumprimento à autorização estipulada na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares.

Ao realizar uma análise individualizada por fonte de recursos, conforme tabela seguinte, verificou-se que há insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação (Fontes: 620) e que há suficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente do superávit financeiro (exercício anterior), tendo em vista o parágrafo único do art. 8º da LRF.

Tabela 2 - Fontes de Créditos Adicionais x Fontes de Recursos Valores em reais

DEMCAD			BALANCETE RECEITA		BALPAT	
Fontes de Recursos	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	12.485.769,57	1.250.000,00	15.777.763,08	3.291.993,51	2.388.459,69	1.138.459,69
112 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB – IMPOSTOS 70%	1.113.231,62	0,00	9.768.422,92	8.655.191,30	48.113,04	0,00
213 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO ESTADUAL	1.890.000,00	0,00	2.104.105,97	214.105,97	296,05	0,00
214 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	2.736.000,00	0,00	5.279.819,71	2.543.819,71	-458.443,73	0,00
215 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Estruturação na Rede de Serviços Públicos de Saúde	118.530,00	0,00	461.655,17	343.125,17	-352.724,09	0,00
430 - RECURSOS VINCULADOS AO RPPS – TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	0,00	820.000,00	-105.599,61	0,00	5.250.834,51	4.430.834,51
620 - CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP	240.000,00	220.000,00	179.302,87	-60.697,13	221.097,42	1.097,42
930 - RECURSOS DE ALIENAÇÃO DE BENS/ATIVOS	1.000.000,00	0,00	1.017.687,26	17.687,26	326,93	0,00

Fonte: Processo TC 06821/2022-2 – PCA-PCM/2021 – DEMCAD, BALPAT, Balancete da Receita

A fonte de recursos ordinários (001) possuía, no início do exercício, resultado financeiro de R\$2.388.459,69 e obteve excesso de arrecadação de R\$ 15.777.763,08 durante o exercício, suficiente para acobertar fontes deficitárias.

De outra parte, não foram identificadas evidências da realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedessem os créditos orçamentários ou adicionais e da execução de despesas sem o prévio empenho. Bem como, verificou-se a ausência de execução orçamentária na dotação da Reserva de Contingência, ausência de execução orçamentária na dotação da Reserva do RPPS, não houve execução orçamentária da despesa em valores superiores à dotação atualizada e não houve execução orçamentária da despesa em valores superiores à receita realizada.

Destaca-se por fim que a dotação atualizada se apresenta em valores superiores à receita prevista atualizada.

Ademais, há evidências de utilização dos recursos de *royalties* em despesas vedadas, em observância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, portanto, o responsável foi citado para que pudesse apresentar as justificativas que entendesse necessárias, acompanhadas de documentação comprobatória (art. 8º da Lei Federal 7.990/1989), alertando-o de que a realização de despesa enfim diverso do permitido em lei enseja a recomposição do valor irregularmente dispendido à fonte 530. O referido apontamento será analisado posteriormente neste voto.

Por fim, não há irregularidade dignas de nota quanto aos precatórios devidos pelo Município, no que se refere ao aspecto orçamentário.

Em resumo, evidenciou-se um **resultado orçamentário** superavitário no valor de R\$ 64.318.488,74, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 3 - Resultado da execução orçamentária (consolidado)	Valores em reais
Receita total realizada	459.637.936,38
Despesa total executada (empenhada)	395.319.447,64
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	64.318.488,74

Fonte: Processo TC 06821/2022-2 - PCM/2021 - BALORC

Gestão financeira (subseção 3.3, págs. 53-55)

Quanto à gestão financeira, todos os pontos serão analisados.

Com base nos documentos que integram a prestação de contas, foram constatados dois aspectos relevantes. Primeiramente, ao analisar o resultado financeiro evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, não foram identificadas evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou em sua totalidade. Em segundo lugar, foi verificado que o Poder Executivo respeitou o limite permitido ao realizar transferências de recursos ao Poder Legislativo, não ultrapassando os valores estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Gestão fiscal e limites constitucionais (subseção 3.4, págs. 55-70)

Quanto à gestão fiscal e limites constitucionais, todos os pontos serão analisados.

No que diz respeito às metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO¹⁸, constatou-se o descumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, uma vez que a meta estabelecida foi de R\$0,00 e a execução foi de R\$ 55.840.511,80, as informações demonstram o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário e o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal.

Ademais, foi constatado pela equipe técnica que o Município, no exercício em análise, aplicou R\$41.783.722,80 cerca de 26,83%, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Portanto, o Município cumpriu o limite de aplicação com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Além disso, o Município destinou R\$ 44.0005.654,54, cerca de 109,25%, das receitas provenientes do Fundeb para o pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, cumprindo o limite mínimo constitucional de 70% das receitas do Fundo. É importante apontar que o documento que não foi encaminhado o Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, tendo em vista o documento que foi encaminhado como Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que integra a Prestação de Contas Anual, apresenta relatório suscito das análises da documentação disponibilizada ao conselho e conclui pela regularidade da prestação de contas.

Adicionalmente, aplicou R\$24.423.722,84, cerca de 15,92%, dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cumprindo com o limite mínimo constitucional de 15%. É importante apontar que o documento que foi encaminhado como Parecer do Conselho Municipal de Saúde, que integra a PCA, apresenta relatório suscito das análises da documentação disponibilizada ao conselho e conclui pela regularidade com ressalva da prestação de contas.

¹⁸ Anexo de Metas Fiscais é responsável por estabelecer metas de receita, despesa, resultados primário e nominal, estoque da dívida pública, avaliação do cumprimento das metas relativas aos exercícios anteriores, origem e aplicação dos recursos de alienação de ativos, estimativa e compensação da renúncia de receita, margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e avaliação do regime próprio de previdência. Portanto, trata-se da peça-chave para a gestão responsável do dinheiro público, pois apresenta os principais dados que afetam o equilíbrio das contas públicas.

Por outro lado, verificou-se que a despesa total com pessoal do Poder Executivo atingiu R\$ 1178.940.580,82, valor equivalente a 39,83% da Receita Corrente Líquida Ajustada, cumprindo com os limites de alerta, prudencial e máximo previstos na LRF. De igual importância, é relevante mencionar que as despesas consolidadas com pessoal do Ente também se mantiveram dentro dos limites, representando 38,37% da Receita Corrente Líquida Ajustada. Ademais, durante o período analisado, o Chefe do Poder Executivo não tomou nenhuma medida que resultasse em aumento das despesas com pessoal, cumprindo o disposto no art. 21, I, da LRF, bem como no art. 8º da LC 173/2020.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL), por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros). Nesse sentido, apurou-se a DCL negativa de R\$70.037.804.32, equivalente a -2,23% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal previsto no art. 55, inciso I, "b", c/c o art. 59, inciso IV, da LRF e art. 3º, II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

Em relação à concessão de garantias e às operações de crédito, é importante destacar que não foram ultrapassados os limites máximo e de alerta estabelecidos, estando em total conformidade com a legislação aplicável.

Constatou-se, ainda, com base no demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (Anexo 5 do RGF), do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros em 31/12/2021.

Para garantir o cumprimento da regra de ouro, foi realizada uma consulta ao "Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital" (APÊNDICE J da ITC 03178/2023-1, pç. 94), integrante da PCA onde apurou-se o cumprimento do dispositivo legal.

Igualmente, apurou-se o cumprimento do artigo da 44 da LRF, o qual veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

No exercício em análise, em consulta ao “Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos” (APÊNDICE L) e à tabela “Despesas correntes pagas com Recursos de Alienação de Ativos” (APÊNDICE M), constatou-se o cumprimento ao dispositivo legal previsto na LRF.

Por fim, de acordo com o sistema CidadES, constatou-se a divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dentro dos prazos legais.

Tabela 4 - Publicação do RGF

Referência	Meio de Divulgação	Data Limite para Publicação	Data da Publicação	Republicação
3º Quadrimestre/2020	Portal de Transparência	30/01/2021	29/01/2021	N
1º Semestre/2021	Diário Oficial	30/07/2021	28/07/2021	N

Fonte: Processo TC 06821/2022-2 - PCM/2021

Renúncia de receitas (subseção 3.5, págs. 70)

Quanto à Renúncia de Receitas, merece destaque as considerações finais trazidas pela equipe técnica ao avaliar o planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício, em atenção ao que estabelece a CF/1988 e a LRF, o equilíbrio fiscal e a transparência, por ocasião da concessão ou da renovação de incentivos fiscais.

Assim, considerando a análise empreendida, o corpo técnico concluiu que:

- a) A norma municipal identificada que trata de renúncia de receitas, **não atendeu ao disposto no art. 150, § 6º, da CF (lei específica) regulando exclusivamente a matéria.**
- b) O encaminhamento de novo projeto de lei propondo a instituição ou ampliação de renúncia de receita, **não apresentaram a estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, descumprindo as exigências do art. 113 do ADCT e art. 14 caput da LRF;
- c) Os encaminhamentos de novos projetos de lei propondo a instituição ou ampliação de renúncia de receita, **não atende ao disposto na LDO (compatibilidade)**, descumprindo as exigências do art. 14 caput da LRF, bem como **não demonstraram o atendimento a pelo menos uma das condições previstas nos Incisos I ou II do art. 14 da LRF.**

Na sequência, ao avaliar o planejamento da renúncia de receita, a partir dos instrumentos orçamentários para o exercício, LDO – Lei Municipal 3.222/2021 e a LOA – Lei Municipal 3.226/2021.

Avaliando o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO, observou-se que a apresentação do mesmo **não atendeu ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais**. Apesar de disponibilizado junto ao conteúdo da LDO, não houve apresentação de qualquer conteúdo, o que representa falta de planejamento da renúncia de receita.

Com isso, aferiu-se que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia na LDO **não fez a previsão de todos os benefícios fiscais já instituídos** na legislação municipal que foram executados no exercício, a partir de uma comparação com DEMRE. Constatou-se que houve a execução de benefícios fiscais sem planejamento referentes ao disposto na Lei nº 2322/2010 (COSIP), na Lei nº 3.161/2019 (COSIP), nas Leis Complementares 003 e 005/1991 e no art. 131 da Lei 1.120/1990 - Código Tributário Municipal (IPTU), na Lei nº 2.322/2010 (IPTU), na Lei 3.161/2019 (IPTU), na Lei nº 2322/2010 (Taxas), na Lei nº 3.161/2019 (Taxas), inciso I do art. 271 da Lei 1.120/1990 – CTM (Taxas) e no inciso II do art. 271 da Lei 1.120/1990 – CTM (Taxas).

Some-se a isso o fato de que **não demonstrou planejamento quanto à intenção de conceder ou ampliar a concessão de benefícios fiscais no exercício**, apesar aprovação de novos benefícios fiscais que foram executados em 2021 como a LM 3.245/2021.

No que se refere à LOA, observou-se que **não foi apresentado o demonstrativo regionalizado do efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, não atendendo, assim, ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e, ao mesmo tempo, **não demonstrando que a renúncia de receita foi considerada** durante a elaboração do orçamento anual.

Considerando a análise empreendida, foi possível evidenciar 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.

Acompanho o entendimento técnico no sentido de **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas neste tópico Renúncia de Receitas, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando a atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro), além de atentar para as exigências normativas para a execução e a ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais.

Condução da política previdenciária (subseção 3.6, págs. 76-78)

As contas anuais, objeto de apreciação nos presentes autos, refletem a atuação do chefe do Poder Executivo no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, incluindo sua responsabilidade sobre a condução da política previdenciária no ente 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 (LC 101/2000).

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

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

Compete ao Núcleo de Controle Externo de Pessoal e Previdência (NPPREV) a elaboração de relatório técnico específico sobre a condução da política previdenciária no ente instituidor do RPPS, manifestando-se acerca de circunstâncias que possam

repercutir na apreciação de contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, nos termos previstos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Resolução TC 297/2016¹⁹.

O resultado da análise técnico-contábil foi inserido no Relatório Técnico 410/2022-7 (peça 81, destes autos), com a finalidade de subsidiar a emissão do parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, em atendimento ao art. 76 da Lei Complementar 621/2012.

Considerando o resultado das análises, no que tange à condução da política previdenciária no município de Itapemirim, referente ao exercício de 2021, depreende-se pela ausência de indicativos de irregularidades e/ou impropriedades capazes de modificar a opinião sobre a regularidade das contas de governo.

Planejamento da política previdenciária

O planejamento da política previdenciária envolve a existência de programação orçamentária específica que contemple os recursos destinados à execução do plano de amortização do déficit atuarial, quando instituído o plano em lei pelo ente federativo, uma vez que representa uma despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos previstos pelo art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

A Resolução TC 297/2016, com redação dada pela Resolução TC 334/2019, prevê a necessidade de programação nos instrumentos de planejamento contemplando o plano de amortização estabelecido em lei pelo ente federativo.

Verifica-se que o ente federativo adotou plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS, instituído, inicialmente, com base na Lei Municipal 2.307/2009, com atualização dada pela Lei Municipal 3.160/2019, que prevê modelo de aportes atuariais crescentes, aplicáveis até o exercício de 2043.

¹⁹ Art. 9º A instrução dos processos de tomada ou prestação de contas apresentadas pelos ordenadores de despesas e administradores dos regimes próprios de previdência municipal e estadual, observará o seguinte escopo: (...)

§ 1º Serão consideradas nas contas de governo as irregularidades ou impropriedades identificadas na instrução dos processos de que trata o caput deste artigo que possam repercutir na apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo; (Parágrafo incluído pela Resolução 320/2018, DOELTCEES 26.9.2018)

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º, a unidade técnica responsável pela instrução dos processos de prestação de contas dos regimes próprios de previdência elaborará o relatório técnico específico que subsidiará a análise das contas de governo. (Parágrafo incluído pela Resolução 320/2018, DOELTCEES 26.9.2018)

Com base em informações disponibilizadas por meio do arquivo DELPROG, o gestor responsável declarou a existência de programação específica contemplando o plano da amortização do déficit atuarial do RPPS. No entanto, esse documento não foi capaz de demonstrar a existência de programação específica no PPA e na LOA, destinada à amortização do déficit atuarial do RPPS; mas apenas programa genérico relacionado a apoio administrativo.

Considerando que o arquivo DELPROG foi facultativo para os exercícios anteriores, passando a ser obrigatório no exercício de 2021; determino a **emissão de alerta**, na forma estabelecida pelo art. 9º da Resolução TC 361/2022, com base na seguinte deliberação: **À Prefeitura Municipal para que promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução de despesas de caráter continuado com o pagamento 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 Lei Complementar 101/2000 (LRF).**

Controle interno (subseção 3.7, págs. 73)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC 227/2011);
- Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c art. 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261/2013 e c/c art. 4º da Resolução TC 227/2011);
- Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do art. 4º, da Resolução TC 227/2011.

Com base nos documentos encaminhados, constata-se que o sistema de controle interno foi instituído pela [Lei municipal complementar nº 144/2012](#), sendo que a Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo Municipal ([Resolução do Poder Legislativo nº 082/2007](#) e alterações).

O documento intitulado “Manifestação do Órgão Central de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo” (RELOCI) trazido aos autos (peça 47) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, informa os procedimentos e pontos de controle avaliados ao longo do exercício e ao final registra o opinamento pela regularidade acerca das contas apresentadas em 2021.

Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (subseção 3.8, págs. 80-85)

Quanto aos **riscos e às ameaças à sustentabilidade fiscal**, todos os pontos serão analisados.

Inicialmente, é importante apontar a análise no que tange **aos limites de 85% e 95% estabelecidos pela EC 109/2021**. A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021²⁰, trouxe 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. Caso as despesas correntes atinjam 95% das receitas correntes, num período de 12 meses, é facultado ao Estado, ao DF e aos municípios, mediante seus poderes e órgãos autônomos, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas despesas. 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](#). Dessa forma, o acompanhamento da relação despesa corrente/receita corrente, imposto pela EC nº 109/2021 vai ao encontro da sustentabilidade fiscal.

Nesse sentido, tomando como base os valores apurados pelo Painel de Controle do TCE-ES²¹ para a despesa corrente e a receita corrente no ano de 2021, o **município de Itapemirim** obteve o resultado de **83,71%**.

Além disso, cabe mencionar os índices avaliados pela equipe técnica. Em relação ao **Índice para mensurar a qualidade do Controle Interno**, a nota total da Prefeitura

²⁰ 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.

²¹ Fonte: [Painel de Controle](#).

em 2015 foi **35,71%**, ocupando o **27º** lugar no [ranking](#) dos municípios capixabas. Quanto ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**, composto a partir das notas de 7 índices temáticos, o resultado geral do município relativo a 2018 foi **C+ (em fase de adequação)**, em decorrência das temáticas Educação e Saúde **com nota B**; Gestão Fiscal **com nota C+**; Cidades Protegidas, Governança em Tecnologia da Informação, Meio Ambiente e Planejamento **com nota C**. Por fim, em relação ao **Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF)**, a nota geral do município em **2019** foi **58 (média vulnerabilidade)**, passando para **75 (média vulnerabilidade)** em **2020** e atingindo **58 (média vulnerabilidade)** em **2021**.

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

- Ausência da avaliação do Controle Interno realizada em 2020 devido a Prefeitura não responder ao questionário.
- Baixa avaliação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) em 2018, principalmente em decorrência dos indicadores de Cidades Protegidas, Governança em Tecnologia da Informação, Meio Ambiente e Planejamento.

2.2.3 Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município

Refere-se à **seção 4** da ITC 03178/2023-1 (pç. 94, págs. 80-92).

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

Vale ressaltar, no entanto, que, para cumprir esse objetivo, o trabalho desenvolvido não foi de assecuração, auditoria ou revisão, tratou-se somente de **procedimentos patrimoniais** específicos, aplicados nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação, limitando o escopo da análise ao **Balanço Patrimonial Consolidado do Município** que compõe a Prestação de Contas do chefe do Poder Executivo do exercício 2021.

Dessa forma, após a conclusão do trabalho, **verificou-se** que não há conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que a Demonstração Contábil, referida acima, não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, a **situação patrimonial** do Município em 31/12/2021.

2.2.4 Enfrentamento da Calamidade Pública (COVID 19) – Autorizações de Despesa e seus Efeitos Sociais e Econômicos

Refere-se à **seção 5** da ITC 03178/2023-1 (pç. 94, págs. 92-98).

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

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

Com base nos dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo e 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 que foram observados os critérios da Lei 4.320/1964.

Em complemento à análise, destaca-se também na seção 5, os recursos arrecadados, despesas executadas e as ações municipais nas áreas de educação e saúde frente à pandemia.

Nesse sentido, para efeito de fundamentação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo municipal referentes ao exercício de 2021, o corpo técnico sugeriu emitir **opinião sem ressalva** sobre as autorizações de despesas relativas ao enfrentamento da calamidade pública, mais precisamente quanto à abertura dos créditos adicionais.

2.2.5 Resultado da Atuação Governamental

Refere-se à **seção 6** da ITC 3175/2023-8 (pç. 94, págs. 99).

Em relação à avaliação do **resultado da atuação governamental**, o órgão responsável pela instrução demonstrou que o TCEES tem acompanhado o desempenho das **políticas públicas de educação** (subseção 6.1, págs. 106-115), **saúde** (subseção 6.2, págs. 115-118) e **assistência social** (subseção 6.3, págs. 118-122).

Política pública de educação (subseção 6.1, págs. 106-115)

- Da atuação do Tribunal de Contas como Agente de Governança Estadual da Política Educacional.

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

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

Sob tal perspectiva, cabe às EFS avaliar os sistemas de monitoramento, incluindo, a preparação dos governos para a implementação dos ODS, **realizando auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos objetivos**, ser modelo de transparência e *accountability*, bem como avaliar e dar

suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes²²²³.

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

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

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

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

1. Das ações do Tribunal de Contas em prol da melhoria da oferta da educação no Espírito Santo e de qualidade.

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

²² Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

²³ Disponível em: O TCU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Objetivos para transformar o mundo. [file:///C:/Users/t203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/t203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20(1).pdf)

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

1. **TC 3330/2019:** Levantamento que abordou a relação de oferta e demanda, planejamento e regime de colaboração;
2. **TC 14678/2019** – Levantamento: Educação que Faz a Diferença, em conjunto com IRB e IEDE para mapear os diferenciais nas escolas de sucesso;
3. **TC 1405/2020:** Auditoria em continuação ao processo TC 3330/2019 incluindo Infraestrutura, universalização, simulação do impacto no Fundeb do regime de colaboração, plano de carreira dos professores, custos na educação;
4. **TC 2213/2020:** Levantamento: Educação Não Pode Esperar, em parceria com IRB e Iede mapeando as ações realizadas pelos municípios durante a paralização das aulas presenciais (trabalho foi complementado no Proc. 4597/2020, que ampliou o questionário para todos os municípios);
5. **TC 415/2021:** Acompanhamento das ações de volta às aulas presenciais (fiscalização em execução);
6. **TC 2269/2021:** Acompanhamento do cumprimento das metas dos Planos de Educação pelos municípios, em parceria com o IJSN em fase de execução);
7. **TC 2903/2021:** Levantamento em parceria com o IRB e Iede para criar um indicador de permanência escolar (em fase de execução).
8. **TC 6526/2022:** Auditoria operacional que teve como objetivo verificar a articulação entre Educação, Saúde e Assistência Social na realização das ações necessárias ao processo da Busca Ativa Escolar, conforme metodologia da Unicef, bem como avaliar se esse processo de Busca Ativa é capaz de identificar o aluno que está em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono.

9. **TC 1295/2022:** Termo de Ajustamento de Gestão abrangendo o Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais) nas redes públicas de ensino municipais e estadual no Espírito Santo.
10. **TC 1447/2023:** Levantamento para avaliar a ausência de condições adequadas de oferta educacional das redes públicas de ensino municipais e estadual do tomando por base a infraestrutura das unidades escolares (Operação Educação).
11. **TC 05721/2023:** Auditoria de Conformidade para fiscalizar a existência e a eficácia de programa de manutenção das unidades educacionais do Estado e dos municípios a partir dos resultados apontados na Operação Educação.

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

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

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

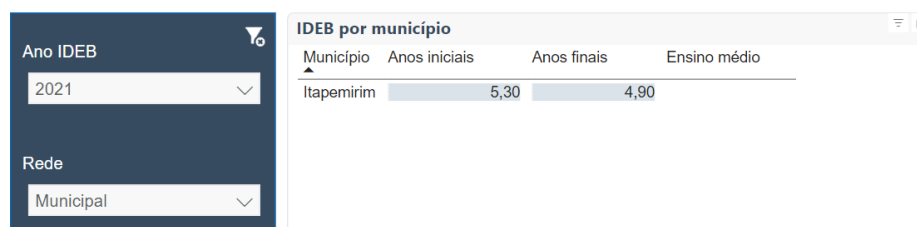
Em virtude dos resultados obtidos na Fiscalização, este Tribunal passou a disponibilizar o **Painel de Controle da Educação** e a divulgar uma visão geral da rede

de cada um dos **78 municípios e da estadual**. Assim são publicados dados sobre escolas públicas, matrículas, índices e profissionais da educação dos entes, com vistas a subsidiar as decisões dos gestores nessa Política.

Retomando ao caso concreto, colaciono a seguir o panorama atual das matrículas e escolas nas redes municipais e estadual: quantidade, distribuição nos municípios e localização (urbana e rural) no **Município de Itapemirim**²⁴.



Ademais, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Brasileira (Ideb) de 2021 **Itapemirim ficou abaixo** da média padronizada no período que foi: **Anos iniciais do ensino Fundamental no Brasil 2021- 5,89 e - Anos finais do ensino fundamental no Brasil 2021: 5,32**²⁵. Vejamos as notas do município²⁶:



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

²⁴ Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/areasTematicas/Educacao-VisaoGeral>. Acessado em: 12/03/2024

²⁵ Divulgação do Ministério da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: https://download.inep.gov.br/ideb/resultados/apresentacao_ideb_2021.pdf

²⁶ Os dados exibidos são do Censo Escolar realizado anualmente pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), ligado ao MEC (Ministério da Educação).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Com fundamento no art.1º, inciso XXXIX da Lei Complementar Estadual nº 621, de 08 de março de 2012 e na Instrução Normativa Nº 82, de 8 de fevereiro de 2022, este Tribunal propôs um **Termo de Ajustamento de Gestão – TAG** (processo TC 1295/2022), com os seguintes objetivos:

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

2. O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de planejamento para a melhoria das condições da política pública educacional no território.

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

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

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

Nesse cenário, de maneira **dialógica e consensual**, emergiu o Termo de Ajustamento de Gestão da Educação, Processo TC 1295/2022. Instrumento, este, que está totalmente alinhado com o **Direito Administrativo Contemporâneo, que valoriza a Administração Pública Consensual**.

A situação atual de Itapemirim no que tange o Termo de Ajustamento de Gestão é *sui generis*. Isso porque o Município de Itapemirim é signatário do TAG, conforme consta da Peça Digitalizada 00326/2023- evento 1649 do Processo 1295/2022. Porém, em momento posterior à assinatura do instrumento, pleiteou a anulação do Termo.

Explico. Nos termos do Parecer do Ministério Público de Contas 04352/2023, peça 1320 do precitado processo, foram realizadas audiências de mediação no intuito de

sanar os óbices e as controvérsias apresentadas. O município de Itapemirim participou dessa etapa processual.

Aos cinco dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e três, às 16h:20, foi realizada a Audiência de Mediação entre os representantes do Governo do Estado e de Itapemirim. Como consta da ATA nº 22/2023, lavrada pela Secretaria Geral das Sessões, na oportunidade identificou-se a seguinte controvérsia: a única escola que o Município de Itapemirim iria assumir seria uma escola que encontra-se numa comunidade quilombola de Graúna.

Após os representantes dos entes apresentarem as respectivas propostas, ficou acordado que, para fins de eliminação da concorrência dos anos iniciais, o município de Itapemirim assumiria, a partir de 2024, a EEEF Graúna, Ensino Fundamental 1 e Ensino Fundamental, englobando prédio, mobiliário e as matrículas, a exceção dos computadores da secretaria escolar. Para efeito de custeio da oferta dessas matrículas o município paralisará, também a partir de 2024, as seguintes escolas: Caxeta, Piabanha do Norte, Pedra Branca, Grande do Sui, Afonsos, Portal de Paineiras, Barbados, Irmãos Kennedy, Fazenda Velha e Santa Helena, redistribuindo as matrículas na rede municipal. Por fim, ficou registrado que em todas as matrículas a serem recebidas pelo Município, este irá receber, antecipadamente em relação ao que é recebido anualmente, os recursos do Fundeb correspondentes às matrículas. Estabeleceu-se um prazo de 5 (cinco) dias para ratificação da presente ata.

Em sede de ratificação dos acordos firmados, o Sr. Antônio Rocha Sales, Prefeito municipal manifestou-se por meio da Resposta de Comunicação 02791/2023 (peça 1475), pela NÃO RATIFICAÇÃO da Ata nº 22/2023.

Por sua vez, o Governo do Estado apresentou o Protocolo 21807/2023 e o Protocolo 21792/2023, manifestando-se, em síntese pela Retificação dos termos consignados na ATA nº 22/2023. O ente estadual informou que reconsiderou a proposta de municipalização da EEEFM Graúna. Considerando as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica e o fato de a unidade ser a única escola quilombola do Estado do Espírito Santo, decidiu-se em

conjunto com a comunidade escolar que a EEEFM Graúna permanece sob gestão da rede escolar pública estadual.

Rememorando os trâmites processuais, em agosto de 2023, após a cerimônia formal de assinatura dos TAGs, realizada no dia 15/06/2023, a Presidência deste Tribunal enviou os Ofícios 03845/2023 a Ofício 03847/2023 e os Ofícios 03849/2023 e 03850/2023, constantes no Protocolo 15816/2023, suspendendo novas assinaturas ao Termo e concedendo o prazo de até 31 de agosto de 2023 para que os Municípios e o Governo do Estado manifestassem sobre eventual necessidade de prorrogação do prazo estipulado na citada cláusula 2.1 do TAG.

Devidamente notificados, os gestores apresentaram suas respostas e, em ato subsequente, o feito foi remetido à unidade técnica para instrução, nos termos do parágrafo único do art. 20 da IN 82/2022. O NEDUCAÇÃO - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação emitiu a Manifestação Técnica 03455/2023, sugerindo o encaminhamento da referida peça com as sugestões de alterações apresentadas ao texto do TAG 1295/2022, bem como que a oitiva do Governo do Estado do Espírito Santo sobre a concordância quanto às alterações sugeridas para as cláusulas 2.1 e 3.3 do Termo de Ajustamento.

Seguindo o rito normativo, os autos foram submetidos à análise do douto Parquet de Contas que se manifestou por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 04352/2023, opinando, então, pela necessidade de oitiva dos municípios que informaram dificuldades na implementação da cláusula 2.1, bem como daqueles que não responderam ao ofício, conforme detalhado nos itens 2 e 7 da Manifestação Técnica 3455/2023. Ao final, pugnou para que seja realizado convite para oitiva desses municípios, bem como do Estado do Espírito Santo, no intuito de mediação das controvérsias trazidas aos autos, visando assim sanar os óbices e dar cumprimento ao TAG.

Acolhendo a proposta de diligência do órgão ministerial, proferi a Decisão Monocrática 01468/2023 convidando os representantes do Governo do Estado e os 24 (vinte e quatro) municípios que informaram dificuldade em cumprir a Cláusula 2.1 no prazo

então estabelecido (31/12/2023), bem como os municípios que se enquadram na cláusula 2.1 e não responderam aos ofícios.

Assim, foram ouvidos os Prefeitos e/ou Secretários Municipais de Educação, bem como os representantes do Estado. Na oportunidade, foram relatadas as dificuldades reais e pontuais para a eliminação da concorrência dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Dessa maneira, após identificadas as controvérsias a serem mediadas, frise-se, relativas ao cumprimento da Cláusula 2.1 do TAG, emergiram possíveis soluções para os casos, por meio de ação consensual e colaborativa entre os signatários. Após, os acordos de vontades foram firmados e subscritos pelos partícipes, conforme atas lavradas pela SGS constantes nos eventos 1388 a 1411. Ao final, convencionou-se a concessão de prazo para os Prefeitos e o Governador do Estado ratificarem os acordos celebrados.

Como acima consignado, foi nessa etapa processual que o município de Itapemirim pleiteou o desfazimento do Acordo de Gestão.

Seguindo o fluxo regimental, após exaurida a fase de ratificação dos ajustes e cumprida a diligência solicitada por meio Parecer do Ministério Público de Contas 04352/2023, devolvi os autos para manifestação do órgão ministerial.

Ocorre que, o feito ainda se encontra sob a análise do Parquet de Contas. Desta maneira, o pedido de “anulação do TAG” apresentado pela municipalidade carece de apreciação do Plenário, assim como os acordos mediados com os demais municípios.

Desse modo, como o feito ainda não foi julgado pelo colegiado desta Corte e, diante da situação *sui generis*, apreendo as decisões desta Casa De Contas têm sido moduladas, até a apreciação do pleito municipal, como ocorreu no caso do Levantamento (TC 1447/2023) - Operação Educação.

Levando em consideração a temática da infraestrutura da rede escolar, em uma ação inédita do Sistema de Controle, foi uma Fiscalização Ordenada Nacional na área da

política educacional realizada na modalidade Levantamento (TC 1447/2023) - Operação Educação.

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

Dos dados gerais apurados temos que 45,71% das salas de aula visitadas são inadequadas. Janelas, ventiladores e móveis quebrados e iluminação e ventilação insuficientes estão entre os principais problemas encontrados. Em 20% dos estabelecimentos de ensino, ainda foram detectadas falhas na limpeza e higienização das dependências escolares. Em 33,33%, não há coleta de esgoto e, em 83,33%, não existe AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) válido. O documento atesta o cumprimento das regras de combate a incêndios. A situação é ainda mais grave porque muitas unidades também não dispõem de equipamentos como hidrantes (94,29%) e extintores (17,14%).

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

As entidades jurisdicionadas selecionadas para a auditoria foram a Secretaria de Estado de Educação, considerando a materialidade e sua abrangência e, no caso das unidades gestoras a nível municipal, foi considerado o critério de **maior risco iminente** pelo recorte apresentado nos anexos do Relatório de Levantamento 2/2023, sendo selecionados os municípios de **Itapemirim**, Linhares e São Mateus.

A Auditoria apurou os seguintes achados no município de Itapemirim.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0	A3 (Q1) - Inexistência de Programa de Manutenção aderente aos requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 para unidades escolares do Município de Itapemirim

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Itapemirim 27.174.168/00017-0	A4 (Q2) - Inexistência de meios de gerenciamento para a avaliação prevista no item 7.5 - Indicadores gerenciais - da norma ABNT NBR 5674/2012 [Município de Itapemirim]

Assim, em face dos achados e acolhendo a proposta contida no Relatório de Auditoria 13/2023, proferi o Voto do Relator 00746/2024 com os seguintes encaminhamentos. Ressalta-se que o julgamento do feito está previsto para 14/03/2024.

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antonio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível em contratos de obras de edificações, o fornecimento do Manual de uso, operação e manutenção como obrigação da empresa contratada para construção.

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antônio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o contrato de serviços de manutenção corretiva e preventiva estabeleça critérios de verificação dos serviços aderentes ao objeto, tais como como prazo de realização de serviço pontuais e controle de retrabalho.

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antônio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que é exigível que o procedimento para contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva seja fundamentado em diagnóstico e levantamento de demanda apropriados.

Dar ciência à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antônio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, de que os termos do Edital de Concorrência Pública 3/2022 não subsidiam o regime de empreitada por preço global.

Além disso, como acima relatado, considerando a singularidade da municipalidade, nos termos do art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES concluí:

1. Caso o pedido de anulação do TAG formulado no referido Processo seja rejeitado pelo Plenário desta Corte e/ou o município permaneça signatário do Termo de Ajuste de Gestão:

1.1 Determinar à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antônio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012 remetendo-o a este TCEES, juntamente com o Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência previsto na Cláusula 2.3 do TAG (Processo TC 1295/2022) e observando as Recomendações constantes no Acórdão 00219/2024, até 31 de dezembro de 2024, caso o pedido de anulação do TAG formulado no referido Processo seja rejeitado pelo Plenário desta Corte e/ou o município permaneça signatário do Termo de Ajuste de Gestão, nos termos deste voto.

2. Caso o pedido de anulação do TAG formulado no Processo TC 1295/2022 seja aprovado pelo Plenário desta Corte.

2.1 Determinar à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa do Exmo. Prefeito, Senhor Antônio da Rocha Sales, ou quem vier a lhe substituir, que elabore Plano de Ação para implantação de Programa de Manutenção de acordo com os requisitos da norma ABNT NBR 5674/2012, remetendo-o a este TCEES no prazo de 180 dias, caso o pedido de anulação do TAG formulado no Processo TC 1295/2022 seja aprovado pelo Plenário desta Corte.

Em ambos os casos o Plano de Ação deve indicar etapas, datas de conclusão e nomes dos responsáveis pela execução das etapas. As etapas do Plano de Ação

devem ser, minimamente: (i) o diagnóstico das edificações; (ii) a elaboração do Programa de Manutenção (conforme a norma ABNT NBR 5674/2012); (iii) a estruturação dos meios para implantação, inclusive de controle da execução; (iv) a substituição do(s) contratos(s) de manutenção existentes por contratação(ões) estruturada(s) com fundamento em diagnóstico e Programa de Manutenção conforme a norma ABNT NBR 5674/2012.

Em relação à **educação**, no **processo TC 2269/2021**, foi avaliado o cumprimento das **metas 1, 2, 6, 7 e 15** do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Itapemirim, estabelecido pela Lei Municipal 2.873/2015. Abaixo está o quadro que apresenta as temáticas e o percentual previsto pelo PME para cada uma das metas avaliadas:

Previsão das metas no Plano Municipal de Educação

O quadro a seguir apresenta as temáticas e o percentual previsto pelo PME para cada uma das metas analisadas.

Município	Lei Municipal - PME	Temática	Número da meta do PME	Descrição da meta do PME
Baixo Guandu	2.860/2015	Creche	Meta 1	100%
		Pré-Escola	Meta 1	50%
		Ensino Fundamental	Meta 2	100%
		Escolas em Tempo Integral	Meta 6	25%
		Matrículas em Tempo Integral	Meta 6	25%
		Qualidade da Educação	Meta 7	Meta variando de 5,3 a 6,1 – Anos iniciais Meta variando de 4,8 a 5,6 – Anos finais
		Formação de Profissionais da Educação	Meta 15	100%

Fonte: Plano Municipal de Educação de Baixo Guandu – Lei Municipal 2.860/2015

Figura 6: Previsão das metas no Plano Municipal de Educação

Figura 1: Previsão das metas no Plano Municipal de Educação

Os indicadores que apontam o atingimento das metas previstas no Plano Municipal de Educação – PME ganham especial relevância considerando a vigência do plano e o prazo de cumprimento das metas, até 2025.

Das metas de universalização do ensino analisadas, metas 1 e 2, observou-se o atingimento da meta ou projeção nesse sentido. Cabe salientar que a paralisação das atividades presenciais nas escolas em função da pandemia do COVID-19 que, conforme Processo 0415/2021, causou um aumento do abandono escolar, deve provocar impactos negativos nos dados para os próximos anos.

Os resultados da meta 6, que trata do Ensino em Tempo Integral – ETI, podem ser relacionados à dificuldade de implementação do ETI por razões como os desafios impostos pela infraestrutura atual das redes públicas de ensino e seu financiamento, conforme apontado no Processo 1405/2020, entre outros.

Quanto à qualidade do ensino (Meta 7), observa-se uma realização próxima da meta fixada, apesar do impacto negativo da paralisação das atividades presenciais nas escolas decorrente da pandemia.

Por fim, a meta 15, que trata de formação dos professores da Educação Básica, principalmente quanto aos docentes da educação infantil, é preciso esforço contínuo para garantir a formação adequada dos professores, visto que esse é um dos fatores de maior impacto na qualidade da educação.

Política pública de saúde (subseção 6.2, págs. 108)

Em relação à **saúde**, foi avaliada a situação do município quanto ao Plano Municipal de Saúde (PMS), à Programação Anual de Saúde (PAS), aos Relatórios Quadrimestrais (RDQA) e aos Relatórios Anuais de Gestão (RAG), todos de 2021, demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 4 - Situação dos instrumentos de planejamento de 2021

PMS 2018- 2021	PAS 2021	1º RDQA	2º RDQA	3º RDQA	RAG	Pactuação interfedera- tiva
Aprovado	Em análise no Conselho de Saúde	Em elaboração	Em elaboração	Em elaboração	Em elaboração	Em apreciação pelo conselho de saúde

Fonte: portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento

Notas:

1) Consulta realizada em 4/11/2022;

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

3) Status (Em análise no Conselho de Saúde): indica que a gestão encaminhou o respectivo instrumento para apreciação no CS, que por sua vez ainda não se manifestou quanto à apreciação, sendo que tais informações foram registradas pela gestão no DGMP.

4) Status (em elaboração): a gestão acessou o campo do respectivo instrumento no DGMP e já fez algum registro (uma diretriz no caso do PS), atualização de pelo menos uma meta (no caso da PAS) e PAS finalizada (no caso de RDQA e RAG), visto ser essa uma das condições para habilitação dos relatórios. Ainda não foi incorporada ao DGMP a funcionalidade que determina o status "em elaboração" para o RAG e RDQA a partir do momento em que pelo menos um dos formulários dos referidos relatórios seja preenchido e gravado.

Além disso, em relação aos **indicadores de pactuação interfederativa**, que servem como referência para monitorar as políticas públicas de saúde no Brasil, no ano de 2021, constatou-se que, o município não disponibilizou as informações dos indicadores do exercício de 2021 no site do DigiSUS Gestor – Módulo Planejamento (<https://digisusmp.saude.gov.br>) do Ministério da Saúde, outrossim, tais informações não estão disponíveis no site oficial do Município (consulta em 12/1/2023).

Política pública de assistência social (subseção 6.3, págs. 118-123)

Por último, em relação à **assistência social**, no exercício de 2021, o município de **Itapemirim**, que integra a microrregião **Litoral Sul** do estado, aplicou um total de **R\$ 13.210.078,47** na função de governo Assistência Social²⁷. 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:	34.957 habitantes
Despesa per capita:	R\$ 377,90
Média dos municípios:	R\$ 116,83
Ranking:	3º

²⁷ Despesa liquidada.

2.2.6 Atos de Gestão

Refere-se à **seção 7** da ITC 3178/2023 (pç. 94, págs. 124).

A fiscalização 6/2022-1 (Processo TC 913/2022-1) teve como objetivo acompanhar a evolução da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo em vista a meta de universalização destes serviços públicos até 31/12/2033, conforme art. 11-B da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020.

A Lei estabeleceu meta de universalização de 99% para o atendimento de água potável e 90% para a coleta de esgoto sanitário, além de melhoria na eficiência com redução de perdas, não intermitência e melhoria nos processos de tratamento.

Para avaliação da evolução da prestação dos serviços, foi utilizada a metodologia do Instituto Trata Brasil²⁸ (ITB), que contempla os indicadores apresentados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Grupos de indicadores utilizados para compor a classificação

GRUPO	INDICADOR	INDICATIVO	METAS
Nível de Atendimento	Água total	Porcentagem da população urbana e rural atendida por abastecimento de água potável.	Igual ou superior a 99%
	Água urbana	Porcentagem da população urbana atendida por abastecimento de água potável.	Igual ou superior a 99%
	Coleta total	Porcentagem da população urbana e rural contemplada por coleta de esgoto.	Igual ou superior a 90%
	Coleta urbana	Porcentagem da população urbana contemplada por coleta de esgoto.	Igual ou superior a 90%
	Tratamento de esgoto	Volume de esgoto tratado com relação ao volume de água consumido.	Igual ou superior a 80%
Melhora do Atendimento	Investimentos totais sobre arrecadação	Porcentagem da arrecadação total do município investida no sistema.	-

²⁸ O Instituto Trata Brasil consiste numa organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) e atua há mais de uma década realizando estudos e pesquisas sobre recursos hídricos e esgotamento sanitário no País. O ITB é o responsável, desde 2009, pela publicação anual do “*Ranking do Saneamento*” com foco nos 100 maiores municípios brasileiros, onde são analisados os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Regional.

GRUPO	INDICADOR	INDICATIVO	METAS
	Investimentos do(s) prestador(es) sobre arrecadação	Porcentagem da arrecadação total do município investida pelo(s) prestador(es) no sistema.	-
	Novas ligações de água sobre ligações faltantes	Porcentagem realizada do número de ligações faltantes para a universalização dos serviços de água.	-
	Novas ligações de esgoto sobre ligações faltantes	Porcentagem realizada do número de ligações faltantes para a universalização dos serviços de esgoto.	-
Nível de Eficiência	Perdas no faturamento	Água faturada medida em porcentagem de água produzida.	igual ou inferior a 15%
	Perdas na distribuição	Água consumida medida em porcentagem de água produzida.	igual ou inferior a 15%
	Perdas volumétricas	Volume médio perdido em litros de água, por ligação, por dia.	igual ou inferior a 250 litros diários por ligação

Fonte: Relatório de Acompanhamento 00007/2022-4 (adaptado).

Para a realização do acompanhamento foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo município no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), referentes ao ano de 2020²⁹, por serem as mais recentes no momento da fiscalização.

Na fiscalização também se avaliou o investimento médio anual por pessoa, feito em cada um dos municípios de 2016 a 2020, tomando-se como base o montante mínimo de R\$ 105,65, que seria aquele necessário para a universalização dos serviços até 2033 na Região Sudeste, pela metodologia do ITB, baseada na avaliação do Plano

²⁹ O ciclo de coleta de dados do SNIS é anual. Inicia em abril, após o fechamento dos balanços das empresas do setor, com a liberação do aplicativo para os prestadores e/ou municípios, responsáveis pela operação dos serviços de saneamento iniciarem o preenchimento das informações. O preenchimento dos formulários é apoiado por uma equipe técnica, que também valida, em duas etapas, os dados coletados. Com a consolidação das informações, são calculados indicadores de cada componente, elaborados e publicados os Diagnósticos. (Disponível em: <http://www.snis.gov.br/ciclo-de-coleta>)

Assim, a fiscalização, realizada no período de 11 de fevereiro a 31 de maio de 2022, momento em que estavam disponíveis as informações relativas ao ano de 2020.

Nacional de Saneamento Básico (Plansab), conforme explicado no item referente à metodologia do Relatório de Acompanhamento 00007/2022-4³⁰.

Os resultados apresentados pelo município de Itapemirim constam da tabela abaixo, onde são apresentados também os índices médios alcançados pelo Estado do Espírito Santo:

Tabela 5 - Comparativo das metas e resultados dos indicadores do Estado do Espírito Santo e o município de Itapemirim

GRUPO	INDICADOR	META	ESPÍRITO SANTO	MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM
Nível de Atendimento	Água total	99%	81,2%	86,5%
	Água urbana	99%	91,9%	99,8%
	Coleta total	90%	56,9%	11,2%
	Coleta urbana	90%	65,2%	17,9%
	Tratamento de esgoto	80%	45,2%	19,9%
Melhora do Atendimento	Investimentos totais sobre arrecadação	-	25,18%	15,7%
	Investimentos do(s) prestador(es) sobre arrecadação	-	22,34%	5,8%
	Novas ligações de água sobre ligações faltantes	-	6,19%	4,8%
	Novas ligações de esgoto sobre ligações faltantes	-	6,55%	0,4%
Nível de Eficiência	Perdas no faturamento	máximo de 15%	-	75,9%
	Perdas na distribuição	máximo de 15%	-	45,9%
	Perdas volumétricas	250 l/dia	-	697,38 l/lig/dia
Investimento Per capita (2016 a 2020)		Mínimo de R\$ 105,65	R\$ 73,57	R\$ 37,50

³⁰ O relatório encontra-se disponível em <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=3573313#idDocumentoAtual=3543907>

Fonte: Autoria própria, a partir de informações do Relatório de Acompanhamento 00007/2022-4.

No gráfico abaixo é apresentado um comparativo dos índices alcançados pelo Município de Itapemirim, frente às médias estaduais e metas estabelecidas pela Lei 11.445/2007.

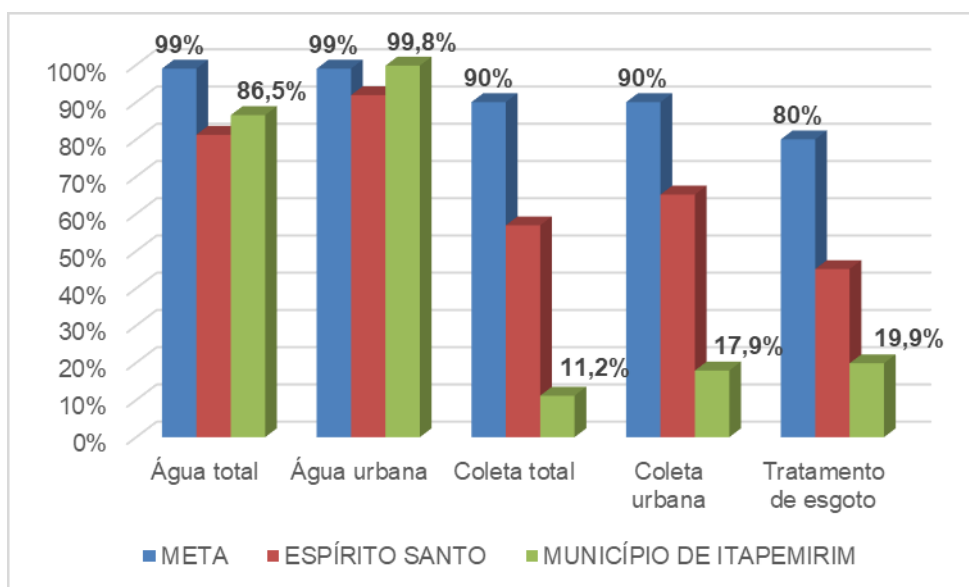


Gráfico 3: Comparativo dos índices de atendimento meta x Estado do Espírito Santo x Itapemirim

Fonte: Autoria própria, a partir de informações do Relatório de Acompanhamento 00007/2022-4.

O município de Itapemirim não logrou alcançar a universalização para quatro dos cinco indicadores retratados no gráfico acima, a saber, água total (86,5%), coleta total (11,2%), coleta urbana (17,9%) e tratamento de esgoto (19,9%). Dentre esses quatro mencionados, apresentou um percentual de 86,5% para água total, superando a média estadual para esse indicador. Destaque para o fato de o município ter logrado universalizar a prestação de serviço de água urbana, tendo alcançado um percentual de 99,8%, ligeiramente acima dos 99%, percentual estabelecido como parâmetro para que o serviço seja considerado universalizado.

O município situou-se abaixo dos limites de tolerância³¹ estabelecidos, motivo pelo qual coube, no âmbito daqueles autos, a **recomendação** de readequação dos investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, fato que será verificado no acompanhamento previsto para 2024 por esta Corte, tomando como base o Art. 114, Inciso II, da Lei Orgânica do TCE-ES e o Art. 4.º, Inciso II, da Resolução TC 361/202273. Pelo exposto, determino que seja, dada **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo do conteúdo do relatório, nos termos do Art. 9.º, Inciso IV, da mesma resolução, para lhe servir de base para a análise dos aportes a serem realizados com vistas ao alcance da universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033, nos moldes estabelecidos pela Lei 11.445/2007.

Atuação em funções administrativas

A Prestação de Contas Anual, avaliada no proc. **TC 6.822/2022-7**, apenso a estes autos, trata da atuação do gestor responsável, no exercício das funções administrativas na Prefeitura Municipal de Itapemirim.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 49/2023-6 (peça 73)** daqueles autos) teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa 68/2020.

Após análise, restou consignado naqueles autos, opinamento sob o aspecto técnico-contábil, pela **regularidade** das contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício de 2021, na forma do artigo 84 da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Acrescentaram-se naquela análise, ainda, as seguintes proposições ao gestor:

3.7 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de regularizar a

³¹ O limite de tolerância foi estabelecido com o objetivo de identificar os municípios com maior risco de não atingimento dos limites de universalização previstos no art. 11-B da Lei 11.445/2007, quais sejam, 99% para abastecimento de água e 90% para esgotamento sanitário até 30/12/2033. Dessa forma, no acompanhamento foi estabelecido como limite a média de atendimento total do Estado para os serviços de abastecimento de água (81,24%) e/ou esgotamento sanitário (56,90%). Para uma melhor avaliação do risco nos municípios que atingiram o limite de tolerância - índice de abastecimento total de água menor que 81,24% e/ou índice de coleta total de esgoto sanitário menor que 56,90%, realizou-se um comparativo entre a média anual de investimentos por habitante, realizados entre 2016 e 2020, e o investimento anual *per capita* estimado para a universalização destes serviços até 2033.

evidenciação contábil do passivo no demonstrativo da dívida fundada do município (art. 98 da Lei 4320/1964 e NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL) e

3.10.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de observância do regime de competência (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL e IN TCE 36/2016) nos registros da despesa com depreciação.

2.2.7 Monitoramento das Deliberações do Colegiado

Refere-se à **seção 8** da ITC 3178/2023-1 (pç. 94, pág. 127).

Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise, conforme tabela a seguir:

Tabela 6 - Ações de Monitoramento

Valores em reais

Deliberação	Processo	Descrição da Providência	Forma de Monitoramento
00046/2021-6	08681/2019-2	1.4. DETERMINAR ao Poder Executivo Municipal, comprovando-se na próxima prestação de contas anual: 1.4.1. realize a devolução da totalidade dos recursos financeiros utilizados para pagamento das despesas com pessoal, no montante de R\$ 30.117.381,15 a conta de recursos de royalties. (item 4.3.2.1 do RT 0758/2019-6 e item 2.1.2 da ITC 2615/2020-2 e item 3.1 deste voto); 1.4.2. que a administração passe a adotar nos exercícios seguintes, em observância ao parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000, práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal - Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, e realize as retificações de saldo requeridas em consonância com as Normas Brasileiras de Contabilidade, conforme disposto nos itens 3.2 e 3.3 deste voto; 1.4.3. que adote as medidas administrativas a fim de de garantir ao Controle Interno do Município as condições suficientes e necessárias para realização de sua missão constitucional, conforme disposto no item 5.1 deste voto	II - Na instrução de tomadas ou prestações de contas
00027/2022-1	03330/2020-6	1.4. DETERMINAR ao Poder Executivo Municipal, comprovando-se na próxima prestação de contas anual, a observância do art. 43 da Lei 4320/1964; e que promova e comprove, na próxima prestação de contas anual, a recomposição da conta bancária e da respectiva fonte de recursos de royalties, no montante R\$ 30.964.060,80, correspondentes a 9.049.320,7470 VRTE.;	II - Na instrução de tomadas ou prestações de contas
00027/2022-1	03330/2020-6	1.4. DETERMINAR ao Poder Executivo Municipal, comprovando-se na próxima prestação de contas anual, a observância do art. 43 da Lei 4320/1964; e que promova e comprove, na próxima prestação de contas anual, a recomposição da conta bancária e da respectiva fonte de recursos de royalties, no montante R\$ 30.964.060,80, correspondentes a 9.049.320,7470 VRTE.;	II - Na instrução de tomadas ou prestações de contas

Fonte: Sistema e-TCEES

Em relação aos itens objeto de monitoramento, conforme decisões enumeradas na tabela 57, tem-se a acrescentar:

- a) Em relação ao proc. **TC 04040/2018-1**, Parecer Prévio 00003/2020-1, foi monitorado no processo TC 2404/2021-2, Instrução Técnica Conclusiva 471/2023-1.
- b) Por seu turno, o Parecer Prévio 00003/2022-6, proc. TC 03368/2021-1 (recurso de reconsideração), apenso ao proc. **TC 08681/2019-2**, por ter sido emitido no exercício de 2022 será exigido o cumprimento das determinações no exercício financeiro de 2022;
- c) O Parecer Prévio 00100/2022-5, proc. TC 02333/2022-4 (recurso de reconsideração), apenso ao proc. **TC 03330/2020-6**, por ter sido emitido no exercício de 2022 será exigido o cumprimento das determinações no exercício financeiro de 2022;

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

3. FUNDAMENTAÇÃO

Após a manifestação do prefeito (Resposta de Comunicação 01597/2023-1, pç. 89), a área técnica conduziu uma análise e chegou a uma conclusão, nas seções 9, 10 e 11 da ITC 02435/2023-9 (pç. 122). Assim, passo a analisar separadamente cada achado.

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

Refere-se à subseção **3.2.13** do 138/2023-1.

Os recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural, também conhecidos como royalties, que o Município recebe, são provenientes de fontes específicas e são estritamente controlados quanto ao seu recebimento e uso. Neste contexto, a tabela a seguir demonstra o recebimento e a alocação desses recursos no exercício, provenientes das seguintes fontes: "royalties do petróleo de acordo com a Lei nº 12.858/2013 (destinados à saúde e educação)"; "royalties do petróleo repassados pela União" e "royalties do petróleo estadual".

Tabela 23- Aplicação Recursos Royalties (Função/Programa)			Valores em reais			
Fonte	Descrição	Receita	Despesa			
			Programa	Empenhada	Liquidada	Paga
530	Federal	226.007.275,73	ESSENCIAL À JUSTIÇA - APOIO ADMINISTRATIVO A PROCURADORIA GERAL	5.715,04	5.500,00	5.500,00

530	Federal		ESSENCIAL À JUSTIÇA - CONTENCIOSO JUDICIAL	3.842.260,63	3.827.030,16	3.827.030,16
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. GOVERNO	265.253,60	265.165,83	265.165,83
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	364.875,39	358.875,39	358.875,39
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO	24.725.029,99	23.633.238,23	23.633.238,23
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. AQUICULTURA E PESCA	31.466,71	31.466,71	31.466,71
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA	1.873.243,53	1.787.546,19	1.787.546,19
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. DEFESA	259.553,93	227.796,70	227.796,70
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. CULTURA	66.062,02	66.062,02	66.062,02
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SECRETARIA MUNICIPAL DE INTERIOR	314.351,39	95.217,39	95.217,39
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. ESPORTES E LAZER	1.909.390,55	1.909.390,55	1.909.390,55
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. FINANÇAS	2.242.137,17	2.171.794,17	2.171.794,17
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. GERENCIA GERAL	1.618.946,76	851.998,50	851.998,50
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. MEIO AMBIENTE	86.918,99	83.140,68	83.140,68
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. OBRAS	3.528.032,75	3.263.074,25	3.263.074,25
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. PROJETO ESPECIAIS	147.017,46	16.419,65	16.419,65
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. ADMINISTRAÇÃO REGIONAL ITAIVAPAVA-ITAOCA	230.545,00	213.065,32	213.065,32
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. SERVIÇOS PÚBLICOS	480.905,19	479.624,95	479.624,95
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. TRANSPORTES	3.046.623,99	1.682.152,99	1.682.152,99
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. TURISMO	112.252,30	112.252,30	112.252,30
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - PUBLICIDADE E TRANSPARENCIA	300.000,00	0,00	0,00
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - CERIMONIAL MUNICIPAL	11.320,00	0,00	0,00
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - APOIO AS ATIVIDADES DA PESCA	79.464,00	0,00	0,00
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL	751.396,53	503.020,11	503.020,11
530	Federal		ADMINISTRAÇÃO - SUBVENÇÃO SOCIAL A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS	220.000,00	220.000,00	220.000,00

530	Federal		SEGURANÇA PÚBLICA - SEGURANÇA PÚBLICA	10.796.309,61	9.521.627,21	9.521.627,21
530	Federal		ASSISTÊNCIA SOCIAL - ASSIS. SOC. AO CIDADÃO PORTADOR DE TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO - TGD	909.454,45	749.555,48	749.555,48
530	Federal		ASSISTÊNCIA SOCIAL - ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RISCO E/OU VULNERABILIDADE SOCIAL	7.324.532,89	7.269.532,89	7.269.532,89
530	Federal		ASSISTÊNCIA SOCIAL - ATENDIMENTO AOS SERVIÇOS DO PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE	301.235,00	301.235,00	301.235,00
530	Federal		ASSISTÊNCIA SOCIAL - ATENDIMENTO AOS SERVIÇOS DO PISO DE ALTA COMPLEXIDADE	45.126,70	45.126,70	45.126,70
530	Federal		ASSISTÊNCIA SOCIAL - ATENDIMENTO AOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	127.500,00	119.000,00	119.000,00
530	Federal		ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOCAÇÃO SOCIAL	60.900,00	55.650,00	55.650,00
530	Federal		ASSISTÊNCIA SOCIAL - LEITE É VIDA	1.034.516,60	463.056,20	463.056,20
530	Federal		SAÚDE - GESTÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO	9.388.159,85	9.258.928,22	8.844.828,35
530	Federal		SAÚDE - EXPANSÃO E FORTELECIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE NO MUNICÍPIO	1.165.227,68	1.165.227,68	836.153,97
530	Federal		SAÚDE - ORGANIZAÇÃO E HUMANIZAÇÃO NOS SERVIÇOS DE SAÚDE DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	22.424.124,57	22.355.506,47	20.958.466,53
530	Federal		SAÚDE - IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA	517.572,98	517.572,98	444.067,88
530	Federal		SAÚDE - FORTALECIMENTO E QUALIFICAÇÃO DAS AÇÕES DE PROTEÇÃO, PROMOÇÃO E VIGILÂNCIA EM SAÚDE	188.581,60	188.581,60	181.278,56
530	Federal		TRABALHO - APOIO AS ATIVIDADES DA PESCA	2.634.965,42	2.362.595,42	2.362.595,42
530	Federal		TRABALHO - PRÓ-FUTURO	703.928,82	490.086,67	490.086,67
530	Federal		EDUCAÇÃO - ENSINO UNIVERSITÁRIO	3.276.547,49	2.690.255,92	2.690.255,92
530	Federal		EDUCAÇÃO - APOIO AO ENSINO MÉDIO	1.063.000,00	883.781,94	883.781,94
530	Federal		EDUCAÇÃO - GESTÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	14.254.937,70	14.195.785,48	14.195.785,48
530	Federal		EDUCAÇÃO - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE - ESINO FUNDAMENTAL/EDUCAÇÃO ESPECIAL	9.342.313,36	8.413.280,59	8.412.816,09
530	Federal		EDUCAÇÃO - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE - EDUCAÇÃO INFANTIL/ PRÉ ESCOLA	1.924.948,05	1.728.119,76	1.728.119,76
530	Federal		EDUCAÇÃO - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE - EDUCAÇÃO INFANTIL/ CRECHE	500.357,33	414.901,12	414.901,12
530	Federal		URBANISMO - LIMPEZA PÚBLICA	3.956.400,95	3.787.259,63	3.787.259,63
530	Federal		URBANISMO - ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO	4.560.681,18	4.560.681,18	4.550.781,18
530	Federal		URBANISMO - LIMPEZA, CONSCIENTIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA ORLA	142.328,65	142.328,65	142.328,65
530	Federal		URBANISMO - DESENVOLVIMENTO E INFRAESTRUTURA DO MUNICÍPIO	6.443.505,53	4.751.950,96	4.751.950,96

530	Federal		HABITAÇÃO - MELHORIA HABITACIONAL E INFRAESTRUTURA	221.342,87	0,00	0,00
530	Federal		SANEAMENTO - DESENVOLVIMENTO E INFRAESTRUTURA DO MUNICÍPIO	1.571.599,26	242.873,31	242.873,31
530	Federal		GESTÃO AMBIENTAL - SUSTENTABILIDADE DO MEIO AMBIENTE	122.378,00	117.377,95	117.377,95
530	Federal		AGRICULTURA - SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA	17.047.994,29	15.399.680,38	15.399.680,38
530	Federal		COMÉRCIO E SERVIÇOS - FESTAS E EVENTOS TURÍSTICOS	2.864.299,96	2.701.799,96	2.701.799,96
530	Federal		TRANSPORTE - TRANSPORTE PARA TODOS	130.430,00	130.430,00	130.430,00
530	Federal		TRANSPORTE - FROTA MUNICIPAL	6.760.907,49	6.517.295,23	6.517.295,23
530	Federal		TRANSPORTE - SUSTENTABILIDADE DA SEC. MUN. REGIONAL	1.374.577,62	1.214.295,66	1.214.295,66
530	Federal		DESPORTO E LAZER - ESPORTIVIDADE	35.900,00	12.300,00	12.300,00
530	Federal		ENCARGOS ESPECIAIS - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO	4.404.455,78	4.404.455,78	4.404.455,78
540	Estadual	2.868.890,51	ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO A SEC. MUN. FINANÇAS	167.786,65	167.786,65	167.786,65
540	Estadual		ASSISTÊNCIA SOCIAL - ASSIS. SOC. AO CIDADÃO PORTADOR DE TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO - TGD	1.188.290,83	1.188.290,83	1.188.290,83
540	Estadual		URBANISMO - LIMPEZA PÚBLICA	101.596,70	101.596,70	101.596,70
540	Estadual		AGRICULTURA - SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA	1.081.999,11	0,00	0,00
TOTAL		228.876.166,24		186.673.477,89	170.433.642,29	168.202.256,13

Fonte: Processo TC 06821/2022-2 - PCM/2021 - Balancetes da Receita e da Despesa

Após análise, o corpo técnico desta Corte de Contas apontou através do item **3.2.13** do RT 138/2023-1 que, conforme tabela abaixo, há evidências de despesas vedadas, em inobservância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989.

Tabela 24- Despesas Vedadas Fontes 530 e 540

Valores em reais

Função	Rubrica	Fonte de Recursos	Execução Orçamentária		
			Empenhado	Liquidado	Pago
ADMINISTRAÇÃO	3.3.90.46.01	530	14.942.222,83	14.938.712,83	14.938.712,83
ADMINISTRAÇÃO	3.3.90.46.02	530	187,50	187,50	187,50
ADMINISTRAÇÃO	4.6.90.71.01	530	1.002.615,68	1.002.615,68	1.002.615,68
SAÚDE	3.1.71.70.99	530	85.333,34	85.333,34	85.333,34
SAÚDE	3.3.90.46.01	530	363.370,00	363.370,00	360.200,00
SAÚDE	3.3.90.46.03	530	5.317.920,04	5.317.920,04	5.317.920,04

Fonte: Processo TC 06821/2022-2 - PCM/2021 - Balancete da Despesa

Diante do achado, o responsável foi citado para que pudesse apresentar suas justificativas, acompanhadas de documentação comprobatória (art. 8º da Lei Federal 7.990/1989), bem como, foi alertado que que, caso não seja devidamente justificado

o descumprimento do art. 8º da Lei federal 7990/1989, é passível de ressarcimento à conta/fonte de recursos de royalties, com recursos próprios.

Destaca-se que houve erro formal quanto ao valor apontado como passível de recomposição pelo NCONTAS em sede do RT 00138/2023-1, a Tabela 24 é responsável por apontar todas as despesas vedadas, portanto, o montante passível de recomposição é o somatório de todos os valores constates como pago. Desse modo, o valor a ser recomposto é de R\$ 21.704.969,39, equivalente a 5.953.254,1731808 VRTE³².

Pois bem. Em resposta ao Termo de Citação 00162/2023-4, o gestor apresentou a seguinte justificativa³³:

**EXCELETÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DOUTORA MÁRCIA JACCOUD
FREITAS**

**REFERÊNCIAS: Processo nº 06821/2022-2
Processo nº 06822/2022-7**

THIAGO PEÇANHA LOPES, brasileiro, casado, médico, residente e domiciliado na Rua Belo Horizonte, nº 95, Edifício Oli Fonseca, Ap. 201, Praia do Morro, Guarapari/ES, CEP 29.216-020, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por meio de seu advogado in fine, apresentar **RESPOSTA** ao Termo de Citação nº 00162/2023-4, atendendo a Decisão da SEGEX 1185/2023-7, acerca dos Relatórios Técnicos 0138/2023-1 e 0049/2023-6, nos termos doravante sistematizados.

I - Em detida análise ao Relatório Técnico 0049/2023-6, especificamente na Conclusão (item 5), verifica-se que, sob aspecto técnico-contábil, o parecer opinativo do corpo técnico desta Corte aponta para regularidade das Contas de 2021 da Prefeitura Municipal de Itapemirim no exercício 2021.

II – Dessa forma, ciente do compromisso deste Tribunal com a legalidade, o citado manifesta confiança, aguardando que, ao final, esta Corte reconheça a legalidade das contas do exercício 2021 da Prefeitura Municipal de Itapemirim/ES, período em que este exerceu a função de Prefeito Municipal daquela localidade, emitindo Parecer pela regularidade destas.

Termos em que,

Pede Deferimento

Vitória/ES, 25 de julho de 2023.

Em apertada síntese, o gestor requereu em sua defesa que está Corte de Contas reconhecesse a legalidade das contas do exercício financeiro de 2021, com fulcro

³² 1 VRTE em 2021 = R\$ 3,6459

³³ Documento eletrônico **Resposta de Comunicação 01597/2023-1**, peça 89

exclusivo na conclusão aposta no item 5 (cinco) do RT 00049/2023-6 (processo TCEES 06822/2022-7).

Diante dessa justificativa, afirmou a equipe técnica através da ITC 3178/2023-1 (peça 94):

Preliminarmente, cabe registrar que os presentes autos versam sobre o processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do município de Itapemirim, exercício financeiro de 2021 (processo TCEES 06821/2022-2).

No âmbito do TCEES, existem dois tipos de processos de prestação de contas, relativos aos chefes dos Poderes Executivos, definidos nos termos da IN 068/2020:

Art. 4º Para os efeitos desta Instrução Normativa considera-se:

[...]

III - **Contas de Chefe de Poder Executivo**: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, fiscal, patrimonial e operacional, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para avaliação da gestão do Chefe do Poder Executivo e **emissão de parecer prévio** com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo;

IV - **Contas de Gestão**: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, fiscal, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, submetido ao TCEES para julgamento; Via de regra, nos municípios onde não se verifica a desconcentração administrativa é possível identificar os dois tipos de processos supracitados, como no caso do município de Itapemirim.

Assim, o processo TCEES 06822/2022-7 tratou das **contas de gestão**, culminando com a elaboração do RT 00049/2023-6, que ao final se manifestou pela **regularidade** daquelas contas.

Ocorre que para efeitos de julgamento político das contas dos Chefes dos Poderes Executivos dos municípios a competência recai exclusivamente sobre o Poder Legislativo local.

E, nesse sentido, cabe ao TCEES, com base nas **contas de gestão e de governo**, emitir parecer prévio recomendando a aprovação ou a rejeição das contas do titular do poder.

Conforme o RT 00138/2023-1, considerando o escopo definido na Resolução TCEES 297/2023, foi apontado um indicativo de irregularidade versando sobre

a realização de despesas com recursos dos royalties em finalidade vedada pela legislação pertinente.

E, por se tratar de processo diferente daquele relativo às contas de gestão, a conclusão emitida naquelas contas não se lhe aproveita nos presentes autos, havendo necessidade, nesse sentido, de que a instrução processual tramite de forma separada e independente.

Temos então que, quanto à matéria, não houve manifestação da defesa em face do apontamento contido no **item 3.2.13**, fato este que nos conduz unicamente a **ratificar** o entendimento gravado na peça inicial.

Face o todo exposto, sugere-se a **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 3.2.13**, por grave infração à norma legal (art. 8º da Lei Federal 7.990/89).

Reitera-se a necessidade de **recomposição** dos valores utilizados indevidamente (R\$ 5.317.920,04, equivalentes a 1.458.602,8251 VRTE) à fonte 530, sendo a proposta de encaminhamento a expedição de determinação nesse sentido, ao gestor, no prazo de atendimento a ser fixado pelo relator.

Nesse passo, **mantenho a irregularidade** devido a grave infração ao artigo 8º da Lei 7.990/1989, que proíbe a utilização dos recursos de royalties no quadro permanente. E **determino** que seja promovida a **recomposição** dos valores utilizados indevidamente (R\$ 21.704.969,39, equivalentes a 5.953.254,1731808 VRTE) à fonte 530, devendo essa reversão ser comprovada no envio na Prestação de Contas do Exercício do exercício de 2024.

4. ANÁLISE DE CONDUTA DOS RESPONSÁVEIS

Responsável: Thiago Peçanha Lopes.

Bem, é importante destacar que, com base no artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), passou-se a avaliar as ações a partir da presença de intenção dolosa ou de erro grosseiro, e não mais de culpa, independentemente de sua gradação (levíssima, leve ou grave).

É fundamental esclarecer que o reconhecimento de uma "irregularidade ou antijuricidade" não é o único critério para aplicar uma sanção. No entanto, não se pode subestimar a importância de identificá-la, uma vez que a partir desse ponto se torna possível encontrar a solução para o ato previamente considerado como irregular.

Nesse mesmo contexto de considerar as circunstâncias reais ao aplicar a lei, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, conforme estipulado no artigo 22, estabelece que o operador do direito deve levar em conta as dificuldades enfrentadas pelo gestor, sem prejudicar os direitos dos administrados.

Espera-se que o comportamento adotado pelo responsável esteja em conformidade com a Constituição da República e com as várias regulamentações legais que governam as finanças públicas, e que o erro cometido seja inescusável, ou seja, algo que uma pessoa média não cometeria.

Diante do exposto, passo a análise de conduta em face da irregularidade mantida:

- **Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties)**
(item 3.1 deste voto).

Vislumbra-se que a defesa apresentada foi insuficiente, não possibilitando a avaliação da conduta empreendida pelo Gestor. Nesse passo, a irregularidade mantida possui alto potencial ofensivo, portanto, possui capacidade para macular a integralidade das contas. Vale destacar que ao analisar a irregularidade no item **3.21** deste voto, as justificativas apresentadas foram rejeitas, restando a irregularidade mantida, tendo em vista a grave infração à norma federal, Lei 7.990/1989.

À vista do artigo 28 da Lei nº 12.376, de 2010³⁴, observa-se que **a conduta do agente público está contaminada por erro grosseiro**, tendo como consequência a necessidade de recomposição à conta dos royalties (fonte 530) dos valores utilizados indevidamente (R\$ 21.704.969,39, equivalentes a 5.953.254,1731808 VRTE) à fonte 530, devendo essa reversão ser comprovada no envio na Prestação de Contas do Exercício do exercício de 2024. **Portanto, reprovo a conduta do agente**, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Itapemirim**, no exercício de **2021**, sob a responsabilidade do Sr. **THIAGO PEÇANHA LOPES**, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

³⁴ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO - SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO - NBC TSP Nº 34/2021/ DECRETO Nº 10.540/2020.

Diante da proximidade do prazo de 1º de janeiro de 2024 para a adoção da NBC TSP nº 34/2021, que trata da obrigatoriedade da implantação de sistema de custos no setor público, bem como o Decreto nº 10.540/2020, que cita padrões mínimos de qualidade de um sistema único e integrado para a execução orçamentária, financeira e controles, aplicado a todos os entes da federação e a ser observado a partir de 1º de janeiro de 2023.

A implementação de um sistema de custos é essencial para uma gestão eficiente dos recursos financeiros e uma alocação adequada dos recursos públicos. Ao implementar e utilizar um sistema de custos, é possível obter maior transparência na utilização desses recursos, fornecendo informações precisas sobre os custos envolvidos em cada atividade governamental. Isso permite uma análise mais aprofundada dos gastos públicos, identificação de possíveis áreas de redução de custos, tomada das melhores decisões, embasadas em dados e monitoramento mais eficaz dos resultados alcançados.

Considerando que o sistema de custos possibilita o estabelecimento de indicadores de desempenho, facilitando a avaliação da eficiência e eficácia das políticas e programas públicos.

Considerando que com uma gestão de custos sólida, o setor público pode promover uma administração mais responsável e transparente, maximizando o valor dos recursos disponíveis e contribuindo para o bem-estar da sociedade como um todo.

Assim sendo, recomendamos em caráter orientativo que sejam empreendidos pela Prefeitura Municipal de Itapemirim todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais.

6. CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, **acompanhando parcialmente 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- 023/2024

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 pelo relator, em:

1.1 MANTER a não conformidade registrada na subseção 3.2.13 do RT 138/2023-1, conforme se observa na subseção 9.2 da ITC 3178/2023-1. Ocorrência que representa **grave infração à norma legal**, com repercussão na opinião sobre a execução orçamentária e consequentemente no parecer prévio sobre as contas de governo.

1.1.2 Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties) (subseção 3.2.13 do RT 138/2023-1).

Critério: art. 8º da Lei 7.990/1989

1.2 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Itapemirim**, no exercício de **2021**, sob a responsabilidade do Sr. **THIAGO PEÇANHA LOPES**, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

1.3 Determinar à Prefeitura Municipal de Itapemirim, por meio do atual chefe do Poder Executivo, para que promova a recomposição dos valores utilizados indevidamente no montante de **R\$ 21.704.969,39**, equivalentes a **5.953.254,1731808** VRTE à fonte 530 - recursos de royalties (subseção 3.2.13 do RT 138/2023-1), e que comprove a recomposição na prestação de contas do exercício de 2024.

1.4 RECOMENDAR ao Poder Executivo do Município de Itapemirim que sejam empreendidos pela Unidade Gestora todos os esforços necessários para implementação do Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referencias legais.

1.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Itapemirim, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

1.5.1 da necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

1.5.2 para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando a atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro), além de atentar para as exigências normativas para a execução e a ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais.

1.5.3 para que a Prefeitura Municipal promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução de despesas de caráter continuado com o pagamento 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 Lei Complementar 101/2000 – LRF; (subseção 2.1 do RT 410/2022-7, peça 81, destes autos);

1.5.4 para a necessidade de regularizar a evidenciação contábil do passivo no demonstrativo da dívida fundada do município (art. 98 da Lei 4320/1964 e

NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL) (item 3.7 do RT 49/2023-6, proc. TC 6.822/2022-7, apenso);

1.5.5 para a necessidade de observância do regime de competência (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL e IN TCE 36/2016) nos registros da despesa com depreciação. (item 3.10.2 do RT 49/2023-6, proc. TC 6.822/2022-7, apenso).

1.6. Dar ciência aos interessados;

1.7. Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 22/03/2024 - 11ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO
Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUÍS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS
Subsecretária das Sessões