



## Parecer Prévio 00039/2023-2 - 1ª Câmara

**Processos:** 02418/2021-4, 02500/2021-7

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2020

**UG:** PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Responsável:** JOAO CARLOS LORENZONI

**Procurador:** CASSYUS DE SOUZA SESSE (OAB: 27339-ES, OAB: 181139-RJ)

### FINANÇAS PÚBLICAS - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PREFEITO - PREFEITURA MUNICIPAL DE MARECHAL FLORIANO – EXERCÍCIO DE 2020 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA – DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.

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

#### **RELATÓRIO**

Trata-se de **Prestação de Contas Anual de Prefeito**, sob responsabilidade do senhor **João Carlos Lorenzoni**, relativa ao exercício de **2020**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III<sup>1</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e art. 1º, inciso III<sup>2</sup>, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES).

<sup>1</sup> 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;

<sup>2</sup> 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:

(...)

Encaminhada a prestação de contas anual, os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCCONTAS) que emitiu o **Relatório Técnico 299/2022-1** (evento 63), onde apontou os seguintes **indícios de irregularidades**:

**7.2 Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando liquidação a menor (item 3.5.1.1 do RT 204/2022-6, (proc. TC 2.500/2021-7, apenso);**

**7.2 Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando pagamento a menor (item 3.5.1.2 do RT 204/2022-6, (proc. TC 2.500/2021-7, apenso);**

**7.2 Divergência entre o valor retido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando retenção a menor (item 3.5.1.3 do RT 204/2022-6, (proc. TC 2.500/2021-7, apenso);**

**7.2 Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando recolhimento a menor (item 3.5.1.4 do RT 204/2022-6, (proc. TC 2.500/2021-7, apenso).**

Por fim, sugeriu ainda que fosse acrescido, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, as seguintes proposições ao atual chefe do Poder Executivo:

**3.3.1** Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, acerca da necessidade de atendimento à IN TCEES 68/2020 encaminhando, nas próximas prestações de contas, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas anual;

**3.5** Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender

---

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;

aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

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

**7.1.2** Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da transparência na gestão pública;

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

Através da **Decisão Segex 00770/2022-7** (evento 64) foi determinada a oitiva do senhor **João Carlos Lorenzoni**, nos termos do art. 126 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), por meio de citação, prevista no art. 358, inciso I, do RITCEES, a fim de que se pronunciasse, no prazo improrrogável de até 30 (trinta) dias, sobre os apontamentos contidos no **Relatório Técnico 299/2022-1** (eventos 64).

Em atenção ao **Termo de Citação 396/2022-1** (evento 66), o senhor **João Carlos Lorenzoni** encaminhou sua defesa por meio das peças **Defesa/Justificativa 1610/2022-4** e **Peça Complementar 61937/2022-7** (eventos 69 a 71). Encaminhado os autos para a área técnica, o NCCONTAS se manifestou através da **Instrução Técnica Conclusiva 00325/2023-9** (evento 75) com a seguinte proposta de encaminhamento:

## **10. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 299/2022-1** (peça 63), e reproduzida nesta instrução, teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

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

Após análise dos achados submetidos à oitiva (seção 9, desta ITC), concluiu-se por:

- **MANTER** as irregularidades descritas a seguir no **campo da ressalva**, tendo em vista, nos casos específicos, as considerações técnicas registradas na análise das razões de justificativa detalhada na **subseção 9.1**, desta ITC:

**9.1** Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando liquidação a menor [subseções **7.2** do RT 299/2022-1 e **3.5.1.1** do RT 204/2022-6 (proc. TC 2500/2021-7, apenso)].

Critério: artigos 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991.

**9.2** Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando pagamento a menor [subseções **7.2** do RT 299/2022-1 e **3.5.1.2** do RT 204/2022-6 (proc. TC 2500/2021-7, apenso)].

Critério: artigos 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991.

**9.3** Divergência entre o valor retido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando retenção a menor [subseções **7.2** do RT 299/2022-1 e **3.5.1.3** do RT 204/2022-6 (proc. TC 2500/2021-7, apenso)].

Critério: artigos 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991.

**9.4** Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando recolhimento a menor [subseções **7.2** do RT 299/2022-1 e **3.5.1.4** do RT 204/2022-6 (proc. TC 2500/2021-7, apenso)].

Critério: artigos 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991.

Diante do apresentado, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de Marechal Floriano, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do Sr. JOÃO CARLOS LORENZONI, prefeito do município de Marechal Floriano

no exercício de 2020, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na subseção 7.2 do RT 299/2022-1, analisadas de forma conclusiva nas subseções 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 desta ITC.

Acrescentam-se, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, as seguintes proposições ao **atual chefe do Poder Executivo**:

Descrição da proposta
<b>3.3.1</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, acerca da necessidade de atendimento à IN TCEES 68/2020 encaminhando, nas próximas prestações de contas, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas anual;
<b>3.5</b> 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 as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;
<b>7.1.1</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF;
<b>7.1.2</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da transparência na gestão pública;
<b>7.1.3</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno.

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas, o douto Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva se manifestou por meio do **Parecer 01048/2023-3** (evento 79) anuindo integralmente à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva 00325/2023-9.

Encerrada a fase instrutória, os autos vieram a este Gabinete para prolação de Voto.  
**É o relatório.**

## DAS RAZÕES DA APRECIÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

No Estado Brasileiro, dada a fundamental relevância do dever de prestação de contas dos agentes públicos, o art. 70<sup>3</sup> da Carta Constitucional determina o dever prestação de contas a todo aquele que utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Em observância ao Princípio Constitucional da Simetria, a Constituição do Estado do Espírito Santo aplicou, com as devidas adequações, disposição semelhante em sede de seu art. 70, *in verbis*:

**Art. 70** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta dos seus Poderes constituídos, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas será exercida pela Assembléia Legislativa e Câmara Municipais, nas suas respectivas jurisdições, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes.

**Parágrafo único** - Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Nessa toada, a Constituição Estadual em seu artigo 71<sup>4</sup>, bem como, o artigo 76, §2º Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal)<sup>5</sup>, determinam que o controle externo será exercido pelo Tribunal de Contas do Estado

---

<sup>3</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

<sup>4</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: I – (...); II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos; (...)

<sup>5</sup> Art. 76. (...)

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

do Espírito Santo, sendo de sua competência emitir o parecer prévio das contas de prefeito.

É imperioso destacar que nos termos do precitado art. 71, o constituinte originário estabeleceu duas modalidades de análises das Prestações de Contas: **Contas de Governo** (art. 71, I da CF/88) e **Contas de Gestão** (art. 71, II da CF/88).

Nas **Contas de Governo** as funções dos Tribunais de Contas possuem natureza de tombo político. Suas atribuições consistem na apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais. Após, apreciação das contas, é emitido o parecer prévio que tem caráter técnico opinativo, que será remetido à respectiva Casa Legislativa para subsidiar o julgamento a ser realizado por seus membros – os representantes diretos da população.

Conforme bem delineado pela Conselheira do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, Doris de Miranda Coutinho, e pela Professora de Direito Aline Sueli de Salles Santos<sup>6</sup>, nas contas de governo é analisada a distribuição de recursos entre os órgãos da Administração Pública:

As contas de governo referem-se à distribuição de recursos entre os órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, o teor é de natureza política, dado que expressa o cumprimento, ou não, das disposições orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo (PPA, LDO e, sobretudo, LOA). Nesse sentido, trata-se de atos políticos de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas, em um contexto macro. De maneira sucinta, é um relatório acompanhado do Balanço Geral e das demonstrações contábeis, relatórios de gestão e dos demonstrativos da LRF ante as metas previstas nos instrumentos de planejamento orçamentário. Não é sem razão, pois, que seu exercício se restringe ao chefe do Poder Executivo.

No que se referem às **Contas de Gestão** (art. 71, II da CF/88) as Cortes atuam com objetivo de realizar o julgamento das contas prestadas pelos administradores e demais responsáveis pela ordenação das despesas públicas. Os atos analisados possuem repercussão no erário. Nos casos das Contas de Gestão, via de regra, o

---

<sup>6</sup> SANTOS, Aline Sueli de Salles; COUTINHO, Doris de Miranda. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability . Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C, ano 23, n. 72, p. página inicial-página final, abr./ jun. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/21662/68023>. Acesso em: 16 jan. 2020.

Chefe do Poder Executivo delega formalmente competência aos gestores dos órgãos/entidades para gerir os respectivos orçamentos.

Nesse contexto, **tem-se que as ações realizadas pelos Tribunais, no âmbito das análises das Contas de Governo, não possuem o caráter punitivo, de apenamento e nem tampouco o de perquirir responsabilidade pessoal do Governador de Estado e dos Prefeitos Municipais.** E sim, **avaliar a atuação do prefeito municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município,** para ao final opinar pela emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal no sentido de aprovar, aprovar com ressalva ou rejeitar as contas prestada.

**Desta feita, cabe aos Tribunais de Contas a honrosa missão de contribuir para o aprimoramento do desempenho da Administração Pública em benefício da sociedade, por meio do exercício, imparcial, de suas funções legais e institucionais.**

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

### **III.1 – CONTEXTO PROCESSUAL**

Consoante já consignado, trata-se de **Prestação de Contas Anual Prefeito**, sob responsabilidade d senhores **João Carlos Lorenzoni** relativa ao exercício de **2020**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas da Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III<sup>7</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e art. 1º, inciso III<sup>8</sup>, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES).

De acordo com a legislação vigente, temos que o município de Marechal Floriano apresenta uma estrutura administrativa concentrada. Assim, a Prestação de Contas

---

<sup>7</sup> 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;

<sup>8</sup> 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;

Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das seguintes Unidades Gestoras (UG's): Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, Câmara Municipal de Marechal Floriano, Fundo Municipal de Saúde de Marechal Floriano, Fundo Municipal de Assistência Social de Marechal Floriano.

## **PROCESSOS RELACIONADOS**

Proc. TC 707/2020 (Obras paralisadas); proc. TC 4.847/2020 (Transparência pública); proc TC 3.367/2016 (Levantamento sobre controle Interno em 2016); proc. TC 2.311/2019 (Levantamento sobre controle interno em 2018); proc. TC 3.559/2020 (Levantamento sobre controle interno em 2020); proc. TC 2.918/2015 (Relatório de auditoria ordinária 16/2015), proc. TC 5.699/2017 (Relatório de auditoria 17/2017); proc. TC 6.056/2016 (Relatório de auditoria 34/2016); proc. TC 7.480/2018 (Relatório de auditoria 37/2018); proc. TC 2.739/2021 (Relatório técnico das contas do governador de 2020); proc. TC 1.405/2020 (Auditoria Operacional com Levantamento da Situação das redes de Ensino do Estado) e proc. TC 2.213/2020 (Levantamento contendo as ações em educação realizadas durante a pandemia); proc. TC 1.439/2020 (planos de saúde municipais); proc. TC 4.597/2020 (levantamento Covid); proc. TC 2.500/2021-7 (prestação de contas anual de gestão, com proposta de encaminhamento pela oitiva); e proc. TC 3.554/2018 (Fiscalização da administração tributária municipal).

## **III.2 – CONTEXTO DOS FATOS**

Em resumo, o município teve um resultado superavitário de R\$ 3.148.941,68 em sua execução orçamentária de 2020 e terminou o ano com recursos de R\$ 9.414.981,76 em caixa. Os restos a pagar ao final do ano foram de R\$ 3.204.192,83. Além disso, no que tange à Lei Complementar 173/2020, considerou-se, com base na declaração emitida, que o Chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo assim o art. 21, I, da LRF e o art. 8º da LC 173/2020 (subseção 3.4.5 da ITC 325/2023-9).

Ademais, foi verificado que o chefe do Poder Executivo não incorreu em despesas nos últimos dois quadrimestres do último ano de mandato e as registrou como restos a pagar, em conformidade com o Artigo 42 da LRF. Por fim, considerou-se que não

houve aumento nas despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, cumprindo o Artigo 21, II a IV, da LRF. Adicionalmente, esse voto contém informações importantes sobre condições econômicas e fiscais, riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal, demonstrações contábeis consolidadas, ações relacionadas à pandemia da COVID-19, resultados alcançados em políticas públicas, atos de gestão e monitoramento das decisões deste Tribunal de Contas.

### **III.2.1 – ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA (PANDEMIA COVID 19 – CORONAVÍRUS SARS-CoV-2) – AUTORIZAÇÕES DE DESPESA E SEUS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS**

- **ADOÇÃO DO REGIME EXTRAORDINÁRIO**

Em função da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 observou-se alteração na legislação que trata das prestações de contas relativas ao Poder Executivo. No caso, foram editadas a Emenda Constitucional 106/2020 e a Lei Complementar 173/2020 e, em âmbito municipal, houve a publicação de atos, incluindo o Decreto nº 10.448/2020, decretando situação de emergência de saúde pública no município.

Destaca-se que a Emenda Constitucional 106/2020, exigiu a avaliação separada das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública na prestação de contas do Presidente da República. Posteriormente, Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que essa emenda deve ser aplicada aos processos de despesas de todos os entes federados para enfrentamento da pandemia, desde que observados os requisitos objetivos e temporais vinculados ao estado de calamidade pública interno de cada um deles.

Nesse passo, observa-se que para o enfrentamento da pandemia, foi realizada a abertura de créditos extraordinários no montante de R\$ 1.559.454,12, nos termos da Lei 4.320/1964. Já quanto a execução da receita e despesa, para combate da pandemia, houve arrecadação de R\$ 5.600.285,57 e despesas de R\$ 1.238.204,63. A despesa empenhada repercutiu em 2,01% do total executado no exercício e correspondeu a 22,11% da receita arrecadada para o combate da pandemia, conforme exposto no Apêndice N do RT 299/2022-1.

- **AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO**

O fechamento das escolas brasileiras devido à pandemia de COVID-19 impactou cerca de 47,9 milhões de alunos na Educação Básica. Embora algumas escolas tenham adotado o ensino à distância, não houve uma sistemática uniforme para administrar o ensino remoto. Não é possível estimar o impacto da paralização das aulas na aprendizagem dos alunos em 2020, mas espera-se que haja prejuízos.

Salienta-se que o município de Marechal Floriano distribuiu gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE, mas não atendeu a todos os alunos da rede. Para as atividades pedagógicas durante a suspensão das aulas presenciais, o município afirmou ter estratégias para oferecer aulas e conteúdos pedagógicos, que foram acessados por 95% dos alunos. No entanto, não foi oferecido auxílio para os alunos que não possuíam recursos tecnológicos adequados. Ademais, o município realizou formações para os professores para a elaboração e execução das atividades não presenciais, bem como, planejou a volta às aulas presenciais e se organizou para enfrentar o abandono e a evasão escolar. Por fim, observa-se que não foram mencionadas estratégias de nivelamento das turmas, mas houve revisão curricular para melhor adequar o currículo obrigatório à nova realidade.

- **AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A pandemia de Covid-19 teve impacto no Brasil a partir de março de 2020, resultando na interrupção de atividades econômicas e redução de renda para trabalhadores autônomos e informais, além do aumento do desemprego. Para ajudar a população, o Governo Federal disponibilizou parcelas mensais do Auxílio Emergencial, sendo que em Marechal Floriano, município com uma população de 16.920 habitantes, 27,0% da população recebeu o benefício. Estados e municípios também aplicaram recursos da Assistência Social em ações emergenciais, e o município de Marechal Floriano declarou uma despesa de R\$ 93.782,90 em Assistência Social em 2020 para combater a crise causada pela Covid-19, o que representa uma aplicação de R\$ 5,54 *per capita*, na média o indicador para os municípios capixabas foi de R\$ 5,30 *per capita*.

- **LEVANTAMENTO MUNICIPAL ENFRENTAMENTO A PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19**

No ano de 2020, a SecexSocial realizou fiscalização na modalidade Levantamento, por meio de seus três núcleos, NSaúde, NEducação e Nopp, para conhecer as

ações implementadas com o objetivo de enfrentar a crise causada pela pandemia da Covid-19.

Em relação à assistência social, 58 municípios realizaram mapeamento da vulnerabilidade social da população, mas apenas dois ofereceram auxílio emergencial em dinheiro. A maioria dos municípios forneceu ferramentas para denúncias de violência doméstica e assistência às vítimas, mas apenas 28 realizaram levantamentos do número de casos, sendo constatado aumento em 14 deles. Todos os municípios forneceram EPIs e equipamentos de higiene pessoal para os profissionais da assistência social. Em relação às pessoas em situação de rua, a maioria dos municípios não criou espaços específicos para atendimento de pessoas com Covid-19, nem ofereceu espaços públicos e equipamentos para higiene pessoal ou distribuição de refeições.

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

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

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

A crise da Covid-19 teve graves consequências nas condições de vida da população brasileira, especialmente os mais pobres, com aumento da insegurança alimentar e da população em situação de rua. No entanto, **ainda faltam estudos detalhados sobre essas realidades em nível municipal, o que torna crucial que os gestores locais realizem o mapeamento das populações vulneráveis e suas necessidades, a fim de implementar ações que garantam condições dignas para todos.**

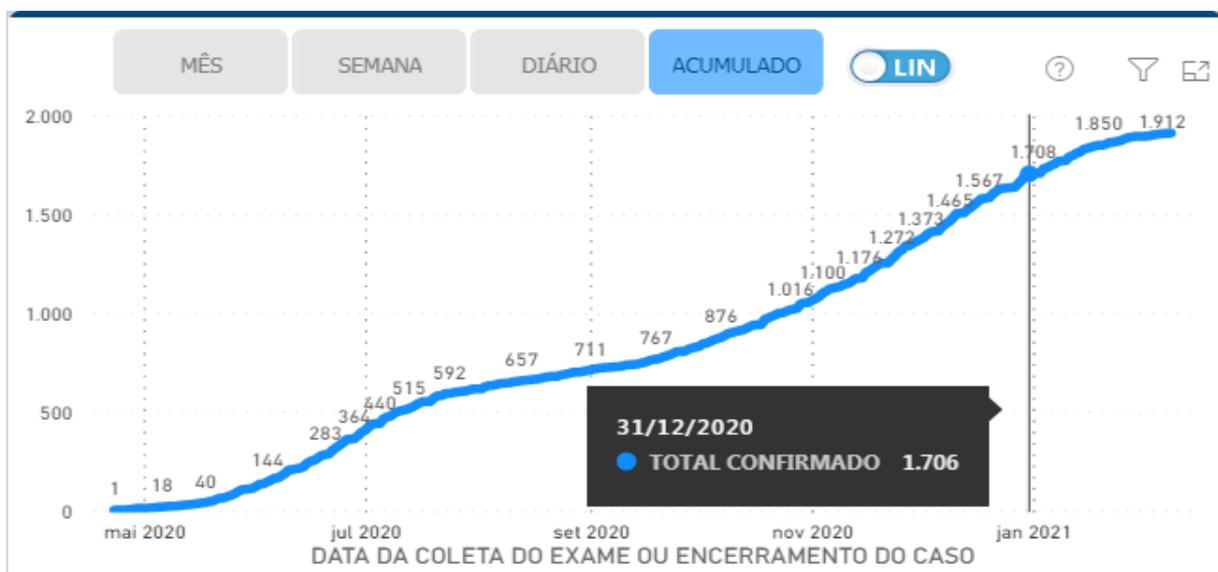
- **AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM SAÚDE**

Através de um processo de fiscalização na modalidade Levantamento (Proc. TC 4.597/2020) esta Corte de Contas enviou questionários aos 78 municípios do Espírito Santo a buscando saber a respeito das ações municipais empreendidas na área da saúde.

Em resposta, o Município de Marechal Floriano identificou e acompanhou os usuários do SUS pertencentes aos grupos de risco da Covid-19, com prioridade nas visitas de orientação dos agentes comunitários de saúde. Profissionais de saúde do grupo de risco foram reaproveitados em serviços administrativos ou de teleatendimento. Foram efetuados testes rápidos fornecidos pelo Ministério da Saúde e Secretaria de Estado da Saúde, também foi efetuado processo de licitação para compra de mais testes. Foi criada uma rotina de divulgação das informações locais sobre a Covid-19 e das ações de prevenção e controle, além de monitoramento dos pacientes por telefone ou aplicativos de mensagens. Por fim, o município afirma que adaptou espaços físicos, implementou monitoramento dos casos suspeitos e confirmados, e realizou visitas educativas e divulgação de boletins diários e informe epidemiológico semanal.

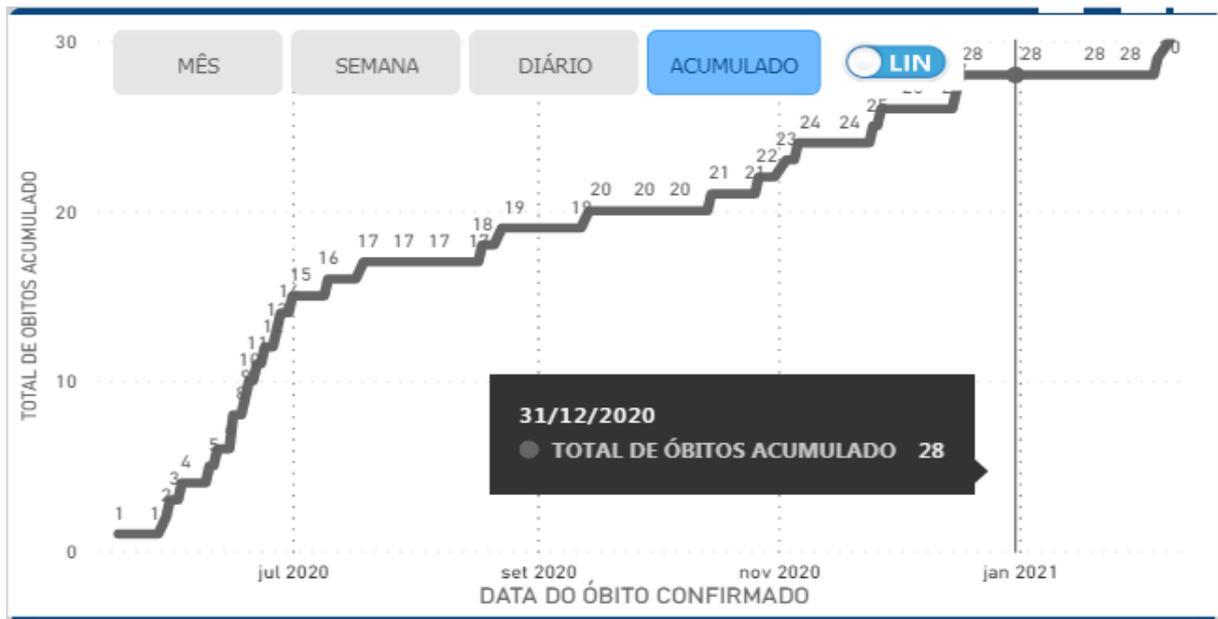
### Evolução dos casos confirmados e óbitos pela Covid-19:

O município de Marechal Floriano totalizou em 31/12/2020 o quantitativo de 1.706 casos confirmados e 28 óbitos, o que representa uma taxa de letalidade de 1,7%, abaixo da média estadual que foi de 2% , conforme demonstrado nos gráficos:



**Gráfico 1:** Evolução dos casos confirmados

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



**Gráfico 2:** Evolução dos óbitos por COVID-19

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

**Pois bem.**

Em conformidade com o art. 5º, inciso II, da Emenda Constitucional (EC) 106/2020, que permite a avaliação separada das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional e seus efeitos sociais e econômicos na prestação de contas do presidente da República. No âmbito municipal, as autorizações de despesas são avaliadas separadamente na prestação de contas do prefeito, em conformidade com a ADI 6357 - STF. A equipe técnica desta Corte de Contas realizou análises com base nos dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo e constatou a observância dos critérios da Lei 4.320/1964.

Também são destacados os efeitos sociais e econômicos apresentados, incluindo um levantamento realizado pelo TCEES acerca das medidas adotadas no combate à pandemia na área da saúde, em especial o levantamento realizado pelo TCEES, proc. 4.597/2020-7, acerca das medidas adotadas no combate à pandemia na área da saúde.

### III.2.2 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

- **POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO**

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

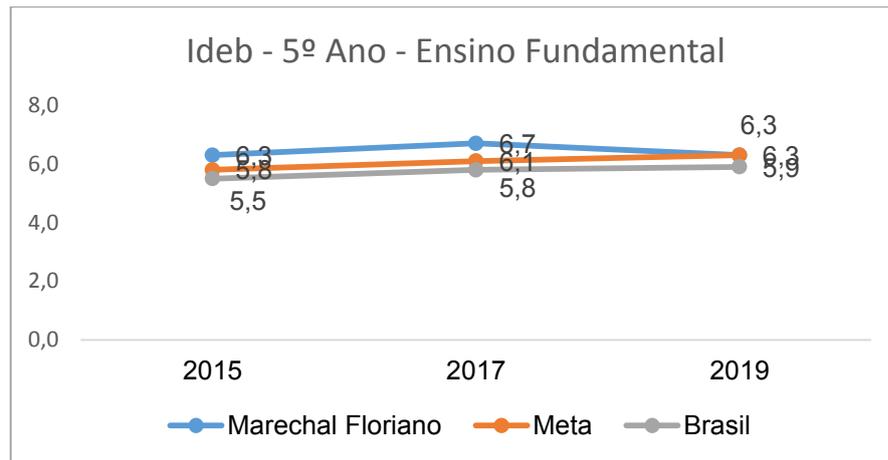
Há grandes desafios quantitativos e qualitativos para as três esferas federativas no que diz respeito ao aumento da oferta de educação correspondente à demanda efetiva e potencial, bem como à garantia de acesso, permanência e sucesso escolar com efetiva aprendizagem. Especificamente quanto ao município de **Marechal Floriano** temos as seguintes análises realizada por este Tribunal de Contas:

#### **Do cenário educacional:**

Inicialmente, cabe destacar que a rede municipal de ensino público de **Marechal Floriano** possui, em 2020, **6** escolas rurais e **8** escolas urbanas, possuindo o total de **14** de escolas municipais.

No tocante às matrículas, há **671** matrículas rurais e **1823** urbanas, representando um quantitativo total de **2494** matrículas.

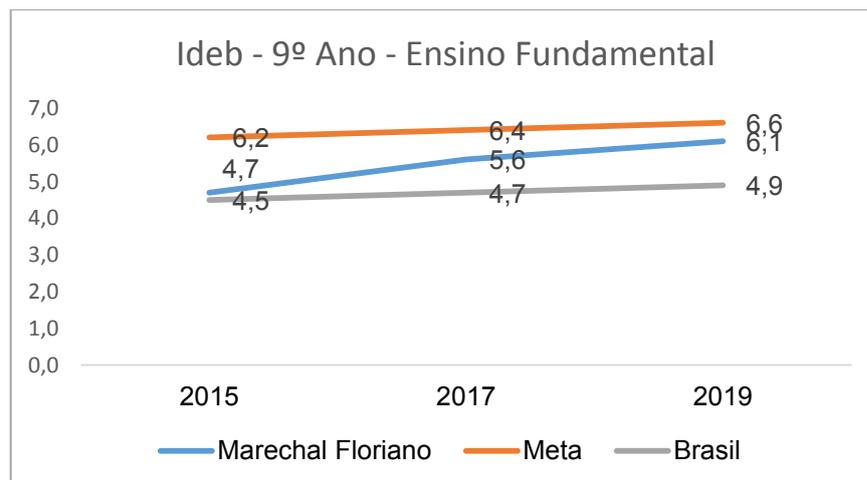
Em relação à qualidade do ensino ofertado, e com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, observa-se que em relação ao 5º ano fundamental o município de **Marechal Floriano** apresentou a evolução descrita no gráfico a seguir:



**Gráfico 3:** Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 5º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

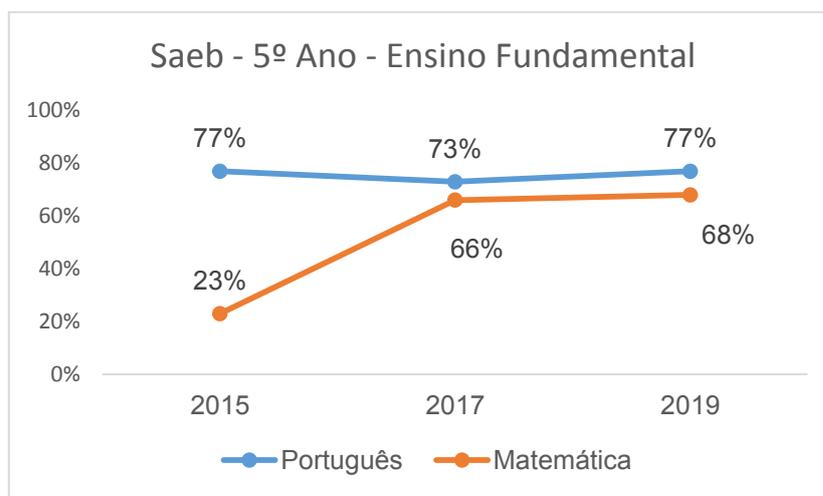
Já em relação ao 9º ano do Ensino Fundamental, as notas do Ideb apresentaram a seguinte evolução:



**Gráfico 4:** Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 9º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

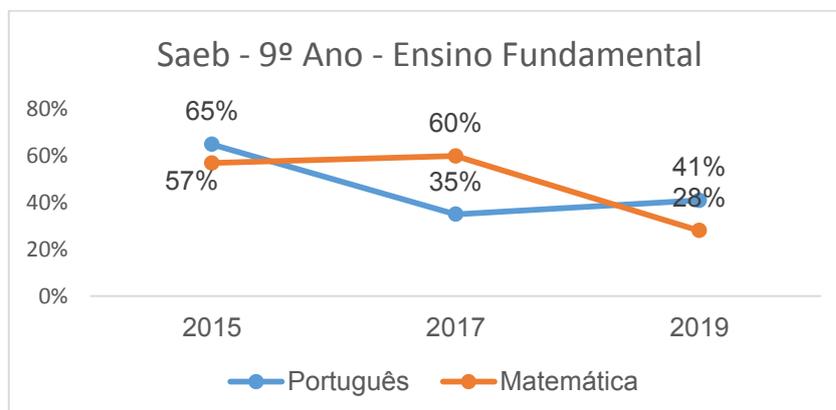
O Ideb e o Saeb são importantes indicadores da qualidade da educação básica no Brasil. O Ideb mede o desenvolvimento da educação básica em uma escala de 0 a 10, e as metas variam de acordo com o município. Já o Saeb permite que escolas e redes de ensino avaliem a qualidade da educação, apresentando resultados com base no percentual de alunos com aprendizagem insuficiente, básica, proficiente ou avançada. No município de Marechal Floriano, houve uma evolução do nível de proficiência em relação aos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental:



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

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

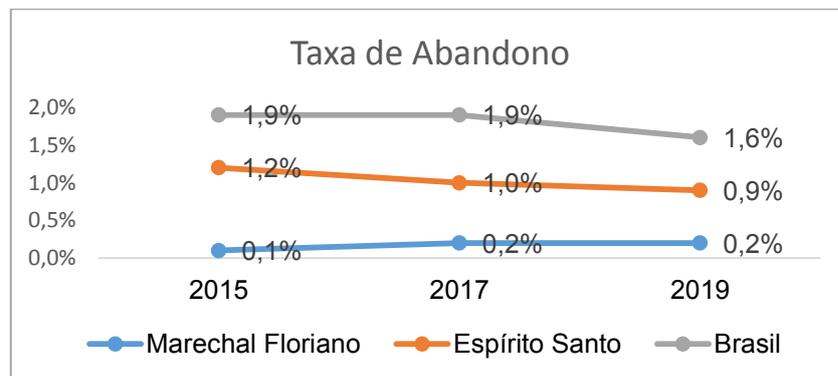
Já em relação aos alunos do 9º Ano do Ensino Fundamental, o nível de proficiência apresentou a seguinte trajetória:



**Gráfico 6:** Nível de Proficiência no Saeb para o 9º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

Quanto ao abandono escolar, esclarece que ele ocorre quando um aluno para de frequentar a escola antes do final do ano letivo sem transferência formal. Assim, em relação aos dados sobre o fluxo escolar no município de **Marechal Floriano** as Taxas de Abandono apresentaram o seguinte comportamento em relação às taxas nacionais e estaduais:

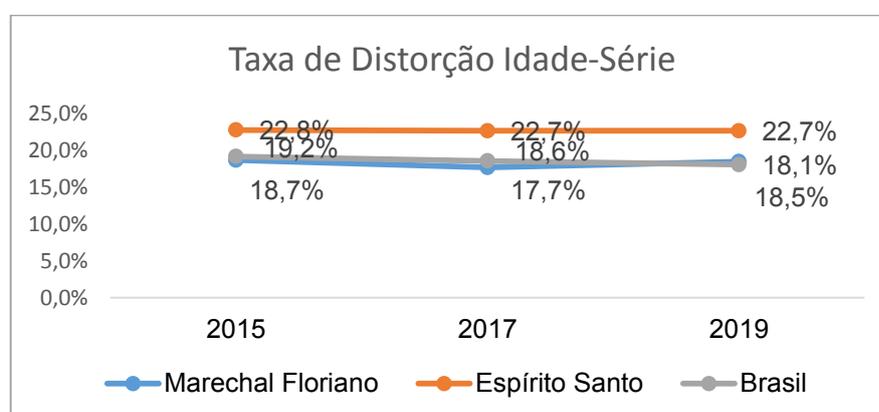


**Gráfico 7:** Desenvolvimento Histórico da Taxa de Abandono

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

Nesse contexto, as escolas enfrentam o desafio de minimizar as taxas de distorção idade-série, que se refere à proporção de alunos com mais de dois anos de atraso escolar em relação à sua idade. No Brasil, espera-se que as crianças ingressem no 1º ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade e concluam até os 14 anos. Quanto maior a taxa de distorção, maior é o número de alunos com atraso escolar.

O município de Marechal Floriano apresentou uma evolução em relação às taxas nacionais e estaduais de distorção idade-série, demonstrando um trabalho para minimizar esse desafio:



**Gráfico 8:** Desenvolvimento Histórico da Taxa de Distorção Idade-Série

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

Uma métrica importante que merece destaque é a Taxa de Ocupação Escolar. Esta é definida como a porcentagem de vagas preenchidas em relação ao total de vagas disponíveis, e é utilizada para indicar se a rede de ensino está superlotada ou subutilizada. Essa métrica foi desenvolvida no processo TC 3330/2019 e repetida no processo TC 1405/2020. No entanto, no caso do município de Marechal Floriano, apresentou as seguintes taxas de ocupação em relação ao Ensino Infantil, Ensino Fundamental (anos iniciais) e Ensino Fundamental (anos finais):

**Tabela 1** - Taxa de Ocupação Ensino Regular

Rede	E. Infantil	EF AI	EF AF
Marechal Floriano	91,0%	77,0%	66,0%

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

No tocante ao atendimento à Educação Especial, modalidade de ensino destinada a educandos portadores de necessidades educativas especiais no campo da aprendizagem, o município de **Marechal Floriano** possui **54** matrículas nessa modalidade, representando **2,2%** do total de matrículas em sua rede.

A esta informação deve-se acrescentar que, em uma análise da infraestrutura das escolas da rede pública de ensino do Município, cerca de **21,0%** dos prédios escolares possuem a infraestrutura mínima necessária para atendimento aos alunos da Educação Especial.

Adentrando às análises realizadas sobre a infraestrutura dos prédios escolares, conforme informado pela Secretaria Municipal de Educação de **Marechal Floriano**, **71,4%** das escolas encontram-se em bom estado de conservação, não havendo necessidade de reparos. Apresentam estado de conservação mediano **28,6%** das escolas, necessitando de reparos simples e superficiais que não comprometam seu funcionamento. Nenhuma das escolas necessitam de reparos importantes, pois não afetam a segurança, a salubridade ou a funcionalidade do imóvel. Constatou-se ainda que **nenhum** dos prédios escolares possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB.

## **POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE**

A Constituição de 1988 reconheceu a Saúde como um direito do cidadão e um dever do Estado, resultando na criação de um sistema único de saúde com diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade. Os municípios são responsáveis pela execução das ações e serviços de saúde no âmbito de seu território, com investimentos mínimos obrigatórios de 15% da receita municipal conforme a Lei Complementar nº 141/2012.

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

No caso específico de Marechal Floriano (proc. TC 1.439/2020), constatou-se que o PMS 2018-2021 foi homologado por meio da Resolução 115 de 13/12/2017, portanto, no prazo devido. Já a PAS 2020 não foi elaborada ou não encaminhada. Sugeriu-se, então, no RT 299/2022-1, a notificação do Secretário Municipal de Saúde determinando o encaminhamento da Programação Anual de Saúde 2020 e a respectiva resolução do Conselho Municipal de Saúde que a homologou ao TCEES, e, ainda, a recomendação do encaminhamento do PMS 2022-2025 até 31/08/2021 e da PAS 2022 até 15/4/2021 para homologação do CMS, conforme previsto na Portaria de Consolidação 1/2017, bem como, disponibilizar e manter atualizado no site da Secretaria Municipal de Saúde todos os instrumentos de planejamento da saúde.

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

Segue abaixo os indicadores utilizados como referência para o acompanhamento de políticas públicas de saúde, especificamente os Indicadores da Pactuação Interfederativa.

**Tabela 2** - Indicadores da Pactuação Interfederativa 2018, 2019 e 2020

Nº	Indicador	U / E	Meta Atingida 2018	Meta Atingida 2019	Meta Pactuada 2020	Meta Atingida 2020	Cumpriu / Não Cumpriu (2020)
1	Taxa de Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT)	U	23	15	23	20	C

2	Proporção de óbitos de mulheres em idade fértil (10 a 49 anos) investigados	E	100%	100%	100%	88,89%	NC
3	Proporção de registro de óbitos com causa básica definida	U	100	100	98	98,31	C
4	Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de dois anos de idade - Pentavalente (3ª dose), Pneumocócica 10-valente (2ª dose), Poliomielite (3ª dose) e Tríplice viral (1ª dose) - com cobertura vacinal preconizada	U	75	25	50	100	C
5	Proporção de casos de doenças de notificação compulsória imediata (DNCI) encerrados em até 60 dias após notificação	U	80	100	80	SI	Nota 4
6	Proporção de cura dos casos novos de hanseníase diagnosticados nos anos das coortes	U	90	100	90	100	C
7	Número de casos autóctones de malária	E	N/A	N/A	N/A	N/A	Nota 7
8	Número de casos novos de sífilis congênita em menores de um ano de idade	U	2	1	1	0	C
9	Número de casos novos de aids em menores de 5 anos	U	0	0	0	0	C
10	Proporção de análises realizadas em amostras de água para consumo humano quanto aos parâmetros coliformes totais, cloro residual livre e turbidez	U	74,5	115,20	80	86,9	Nota 5
11	Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos na população residente de determinado local e a população da mesma faixa etária	U	0,86	0,81	0,2	0,41	C
12	Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária	U	0,16	0,18	0,1	0,12	C
13	Proporção de parto normal no SUS e na saúde	U	28	36,44	28	31,12	C

	suplementar						
14	Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias de 10 a 19 anos	U	9,33	9,78	10,6	17,5	NC
15	Taxa de mortalidade infantil	U	5	1	4	3	C
16	Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência	U	0	0	1	0	C
17	Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica	U	100	100	90	100	C
18	Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família (PBF)	U	73,39	66,74	60	53,18	NC
19	Cobertura populacional estimada de saúde bucal na Atenção Básica	U	70	83,82	80	100	C
20	Percentual de municípios que realizam no mínimo seis grupos de ações de Vigilância Sanitária consideradas necessárias a todos os municípios no ano	U	66,67	100,0	N/A	83,33	Nota 6
21	Ações de Matriciamento realizadas por CAPS com equipes de Atenção Básica	E	N/A	N/A	N/A	N/A	Nota 7
22	Número de ciclos que atingiram mínimo de 80% de cobertura de imóveis visitados para controle vetorial da dengue	U	3	2	4	0	NC
23	Proporção de preenchimento do campo "ocupação" nas notificações de agravos relacionados ao trabalho	U	90	100	90	100	C

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

Nota1: U (Universal) e E (Específico); C=cumpriu; NC=não cumpriu; N/A=não aplicável; SI=sem informação

Nota2: O município enviou os dados de Metas Alcançadas (2018, 2019 e 2020) e Meta Pactuada 2020.

Nota3: Os dados de 2018, 2019 e 2020 foram tabulados pelo NSAÚDE, sendo que os dados de 2020 são parciais, quando presentes. A Sesa disponibilizou planilha com todos os indicadores de 2019 e 2020, também.

Nota4: Não foi possível medir o indicador 5 para 2020, pois o sistema novo (ESUS-VS) ainda não oferecia esta possibilidade

Nota5: A Pandemia inviabilizou o cumprimento da meta estadual pelos municípios (100%), por afastamento de servidores e/ou desabastecimento de insumos para as análises.

Nota6: Indicador 20 excluído pela Resolução CIT 45/2019

Nota7: Indicadores 7 e 21 não foram pactuados

- **Resultados alcançados:**

O município de Marechal Floriano cumpriu, no todo, as solicitações de envio de dados, pois recebemos os alcances de 2018 a 2020 e, também, as metas para o exercício de 2020, que foram confrontados com as tabulações do NSaúde e/ou Planilha da Sesa<sup>9</sup>.

a) Indicadores de Mortalidade

Quatro dos cinco indicadores deste grupo tiveram resultados satisfatórios, a saber: 1 – Morte Prematura com 20 óbitos contra os 23 pactuados para 2020; 3 – Óbitos com Causa Básica Definida com proporção de 98,31, levemente acima dos 98% pactuados em 2020; 15 – Mortalidade Infantil com 3 óbito contra os 4 pactuados para 2020; e 16 - Óbitos Maternos com nenhum óbito contra 1 pactuado para 2020. Outro lado, o indicador 2 - Óbitos de Mulheres Férteis Investigados teve resultado adverso e atingiu somente 88,89 contra os 100% pactuados para 2020.

b) Indicadores Materno-Infantis

Quatro dos cinco indicadores deste grupo obtiveram resultados satisfatórios, a saber: 4 (Vacinas) que atingiu 100% em 2020 contra os 50% pactuados em 2020; 11 (exames citopatológicos) com razão de 0,41 contra 0,20 pactuada para 2020; 12 (exames de mamografia) com razão de 0,12, levemente acima dos 0,1 pactuados de 2020; e 13 (partos normais), pois alcançou 31,12, valor acima dos 28% pactuados para 2020. Outro lado, o indicador 14 (gravidez na adolescência) teve resultado adverso, pois atingiu proporção de 17,5%, bem acima da meta pactuada para 2020, que foi de 10,6%.

c) Indicadores de Coberturas Populacionais de Programas de Saúde

Dois dos três indicadores deste grupo tiveram alcances satisfatórios, a saber: 17 (Cobertura da Atenção Básica) com cobertura de 100,0 contra os 90%

---

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

pactuados em 2020; e o 19 (Cobertura da Saúde Bucal) que atingiu 100% contra os 80% pactuados para 2020. Outro lado, o indicador 18 (Condicionalidades do Bolsa Família) atingiu somente 53,18 contra os 60% pactuados para 2020, o que caracteriza inadequado acompanhamento das famílias alvo desta política pública.

- **POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 define a assistência social como uma política pública que tem como objetivo garantir direitos e a inclui como parte do sistema de seguridade social juntamente com a saúde e a previdência social. Essa definição afasta a percepção de assistência social como um conjunto temporário de programas de assistência vinculados ao governo da época.

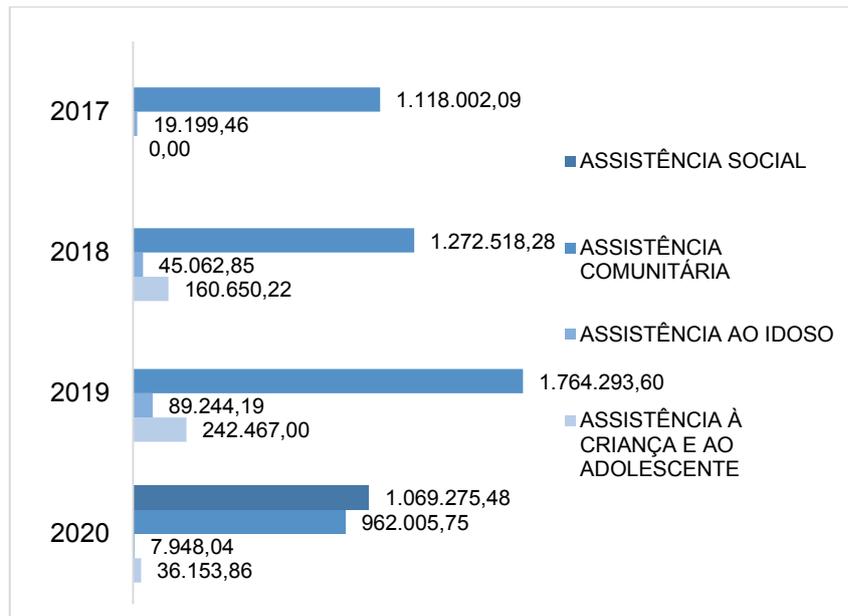
Em 2020, o município de **Marechal Floriano**, que integra a microrregião **Sudoeste Serrana** do estado, aplicou um total de **R\$ 2.075.383,13** na função de governo Assistência Social<sup>10</sup>. O resumo abaixo mostra também a aplicação *per capita* do município em comparação com a média dos municípios do Estado do Espírito Santo.

<b>População estimada:</b>	<b>16.920</b> habitantes
<b>Despesa <i>per capita</i>:</b>	<b>R\$ 122,66</b>
	Média dos municípios: R\$ 111,25
<b>Ranking:</b>	<b>52º</b>

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

---

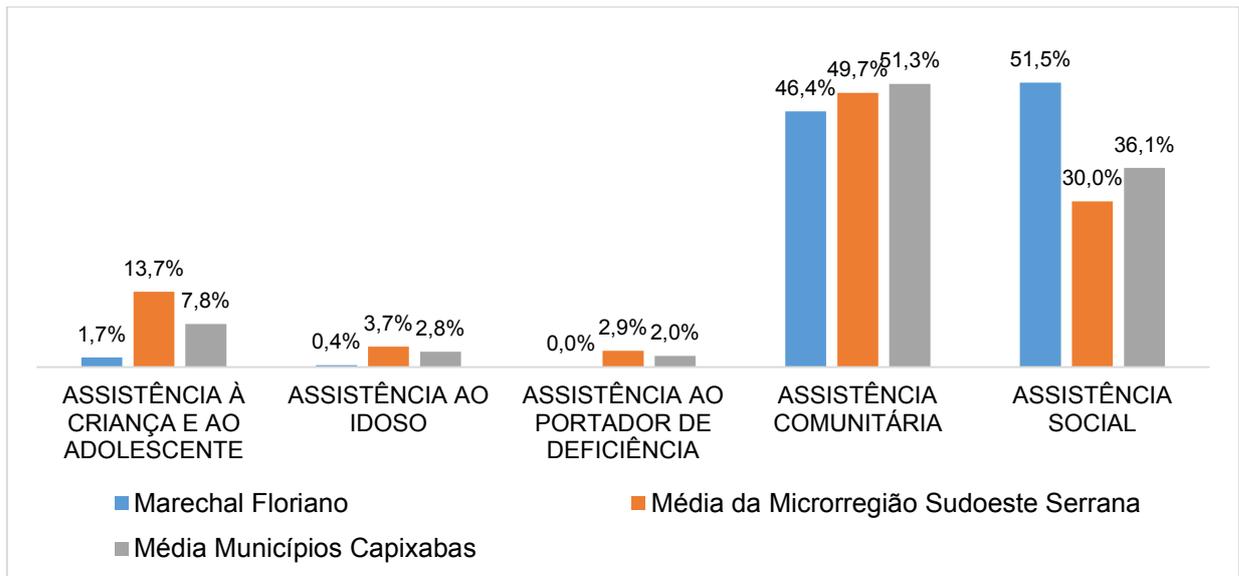
<sup>10</sup> Despesa liquidada.



**Gráfico 9:** Evolução anual da despesa liquidada pelo município na função programática Assistência Social por subfunção (R\$)

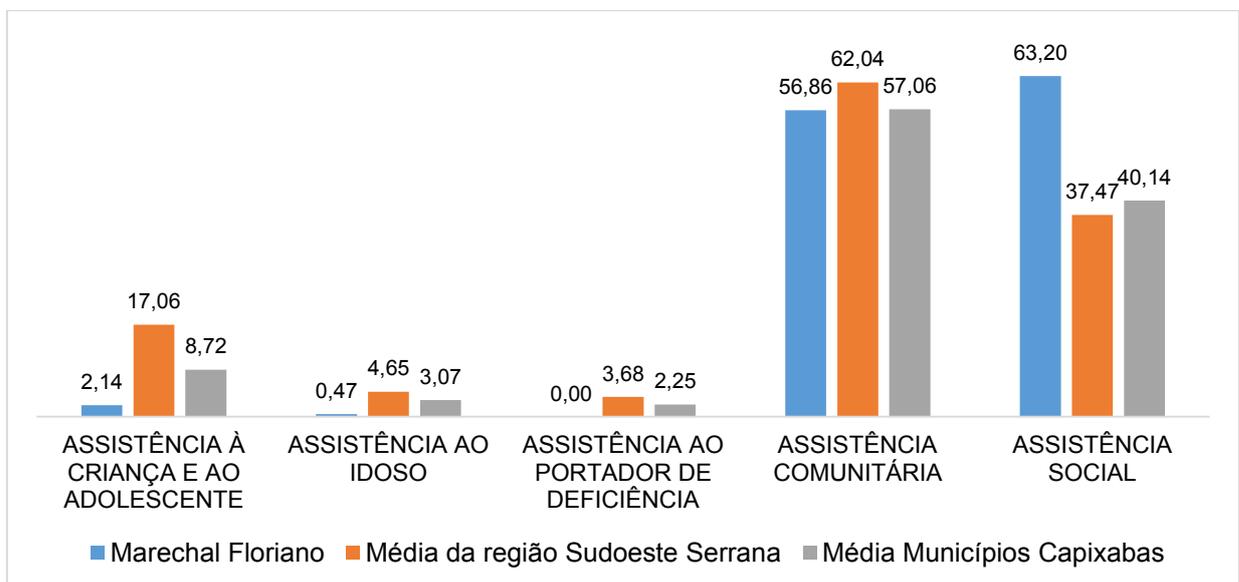
**Fonte:** Elaboração própria (a partir de dados abertos do Painel de Controle do TCEES).

Os municípios do Espírito Santo possuem necessidades socioassistenciais distintas, que variam de acordo com fatores como cultura, economia, geografia, perfil populacional, entre outros. Cada município deve aplicar seus recursos da Assistência Social de acordo com as demandas existentes, e se as despesas estiverem contabilizadas corretamente, é possível identificar as áreas que estão recebendo maior atenção do poder público. Dois gráficos são apresentados para identificar como a despesa liquidada total e a despesa liquidada per capita são distribuídas entre as subfunções em cada município em comparação com a média da microrregião correspondente e a média de todos os municípios do estado.



**Gráfico 10:** Porcentagem da despesa liquidada por subfunção em 2020 em comparação com a média da microrregião e dos municípios capixabas

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

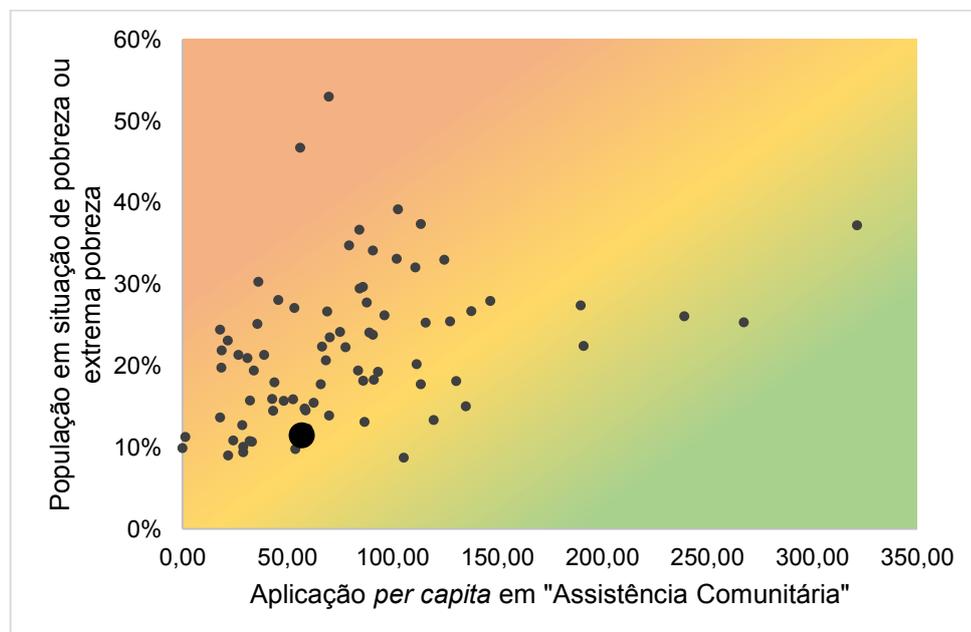


**Gráfico 11:** Despesa liquidada *per capita* por subfunção em 2020 em comparação com a média da microrregião e dos municípios capixabas (R\$)

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

A decisão sobre a quantidade de recursos a serem alocados em cada subfunção da Assistência Social pode ser melhor orientada usando indicadores para identificar o problema público. Por exemplo, a subfunção "Assistência Comunitária" está ligada à

exclusão social e à falta de renda, e a aplicação de recursos pode ser avaliada usando indicadores como a proporção de famílias carentes e o volume de recursos dedicados ao auxílio dessas famílias. Um gráfico é apresentado para relacionar a aplicação per capita em "Assistência Comunitária" com a proporção da população em situação de pobreza ou extrema pobreza, onde o quadrante inferior direito indica uma situação melhor e o quadrante superior esquerdo indica uma situação pior. O município de **Marechal Floriano** possuía, em 2019, aproximadamente **11%** da população em situação de pobreza ou extrema pobreza, conforme dados do Cadastro Único do Governo Federal, e aplicou **R\$ 56,86 per capita** na função "Assistência Comunitária" em 2020. O ponto maior do gráfico é o município de **Marechal Floriano**.



**Gráfico 12:** Aplicação per capita na subfunção "Assistência Comunitária" em 2020 em relação à porcentagem da população em situação de pobreza e extrema pobreza.

**Fonte:** Elaboração própria (a partir de dados das prestações de contas no sistema CidadES e de dados do CadÚnico 2019<sup>11</sup>).

O aumento de despesas na subfunção "Assistência Comunitária" não necessariamente resulta em maior geração de valor público, pois algumas despesas podem não estar ligadas a benefícios diretos para a população. Além disso, os gráficos apresentados não avaliam a eficiência, eficácia ou impacto do gasto público na vida do cidadão, mas permitem visualizar a necessidade de aplicação em

<sup>11</sup> Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/cadastro-unico-familias-pessoas-cadastradas-por-faixas-de-renda>.

programas e ações que compensem a ausência de recursos materiais da população para necessidades básicas. Os gestores podem utilizar o relatório para corrigir ou aprimorar a condução da política de assistência social em nível municipal, juntamente com outras análises.

### III.2.3 – ATOS DE GESTÃO

- **OBRAS PARALISADAS**

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

Nesse cenário, o TCEES para subsidiar a proposição de soluções para uma possível retomada dos investimentos realizou levantamento com o objetivo de conhecer o real universo de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, até outubro de 2020, identificando a quantidade, valores envolvidos, tipos de obras e causas das paralisações, conforme se verifica no **Relatório de Levantamento 9/2020-7** (proc. TC 707/2020)<sup>12</sup>.

Foram identificadas **290** obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, perfazendo um total de **R\$ 1.254.694.908,97**, preços da época da contratação, sendo **67** sob a responsabilidade do Poder Executivo estadual, **4** do MPES e **219** do Poder Executivo municipal.

**Tabela 3** - Obras paralisadas no Espírito Santo

Valores em reais

Jurisdicionados	Jurisdicionados	%	Valor contratado	%	Valor medido	%
Executivo Estadual	Executivo Estadual	23,10%	808.329.066,23	64,42%	375.214.090,99	63,34%
Ministério Público	Ministério Público	1,38%	1.978.843,10	0,16%	692.995,22	0,12%

<sup>12</sup> **Relatório de Levantamento 9/2020-7 – proc. TC 707/2020.** Tabela 3 - Quantidade e valor de obras paralisadas – 2ª Etapa. Disponível em: [tcees.tc.br](http://tcees.tc.br)

Executivo Municipal	Executivo Municipal	75,52%	444.386.999,64	35,42%	216.458.607,80	36,54%
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.254.694.908,97</b>	<b>100,00%</b>	<b>592.365.694,01</b>	<b>100,00%</b>

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

Sob a responsabilidade do Poder Executivo municipal de Marechal Floriano, foram identificadas quatro obras paralisadas, no montante contratado, a preço inicial, de R\$ 8.376.452,19, o equivalente a 1,88% do total das contratações relativas a obras paralisadas nos municípios capixabas.

**Tabela 4 - Obras paralisadas – Marechal Floriano**

Valores em reais

Quantidade de obras Educação	Quantidade de obras				Quantidade de obras		
	Educação	Saúde	Outros	Total	Recursos próprios	Recursos externos	Total
2013 - 2016	1	-	3	4	285.157,00	8.091.295,19	8.376.452,19
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>285.157,00</b>	<b>8.091.295,19</b>	<b>8.376.452,19</b>

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

Observa-se que são obras contratadas, no período da gestão municipal de 2009-2012, sendo uma relacionada diretamente à educação e três relativas a outros equipamentos públicos.

Registram os autos que já foram aplicados nas obras em destaque, recursos públicos próprios e externos (como convênios e financiamentos) da ordem de R\$ 1.588.883,83, valor medido, e que não há planejamento para a retomada de obras<sup>13</sup>.

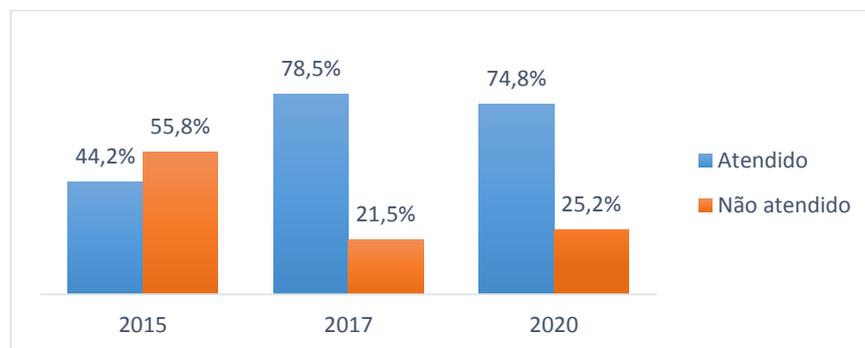
Nesse sentido, cabe **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, como forma de alerta, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas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

<sup>13</sup> Relatório de Levantamento 9/2020-7 e apêndice 00173/2020-8 do proc. TC 707/2020. Tabela 16 - Indicação de planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas, por microrregião, município, quantidade e valor contratado a preços iniciais, segundo Executivo Municipal. Disponível em: [tcees.tc.br](http://tcees.tc.br)

## • TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

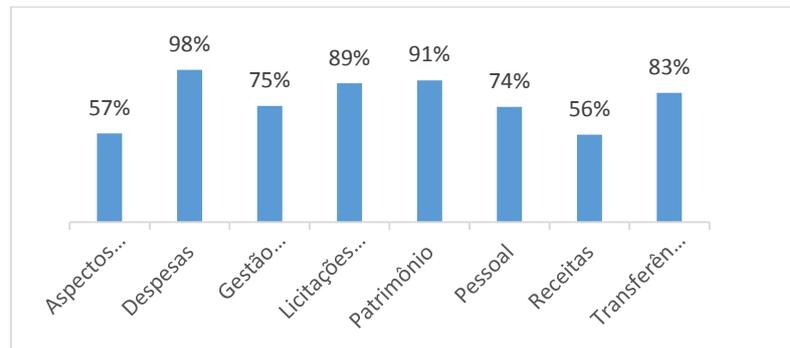
Acesso à informação é um direito fundamental regulamentado pela Lei de Acesso à Informação no Brasil (Lei 12.527/2011). A transparência na gestão pública é dividida em transparência ativa (divulgação de informações pelo governo sem solicitação) e transparência passiva (disponibilização de informações mediante solicitação).

Com o objetivo de mensurar, o TCEES criou o Índice de Transparência Municipal Eletrônica (ITM-e) e o Índice de Transparência Passiva Eletrônica (ITP-e) para avaliar a transparência de municípios e câmaras municipais. A avaliação mais recente (2020) destacou a evolução da transparência ativa ao longo do tempo. Os itens analisados incluem despesas, licitações e contratos, receitas, pessoal, transferências, patrimônio, gestão fiscal e direitos do usuário. O grau de transparência passiva foi avaliado através de um questionário baseado na Lei de Acesso à Informação. O resultado obtido corresponde à porcentagem de pontos alcançados em relação ao total de pontos possíveis, considerando os pesos de cada item.



**Gráfico 13:** Evolução do grau de atendimento aos itens analisados no Poder Executivo Municipal

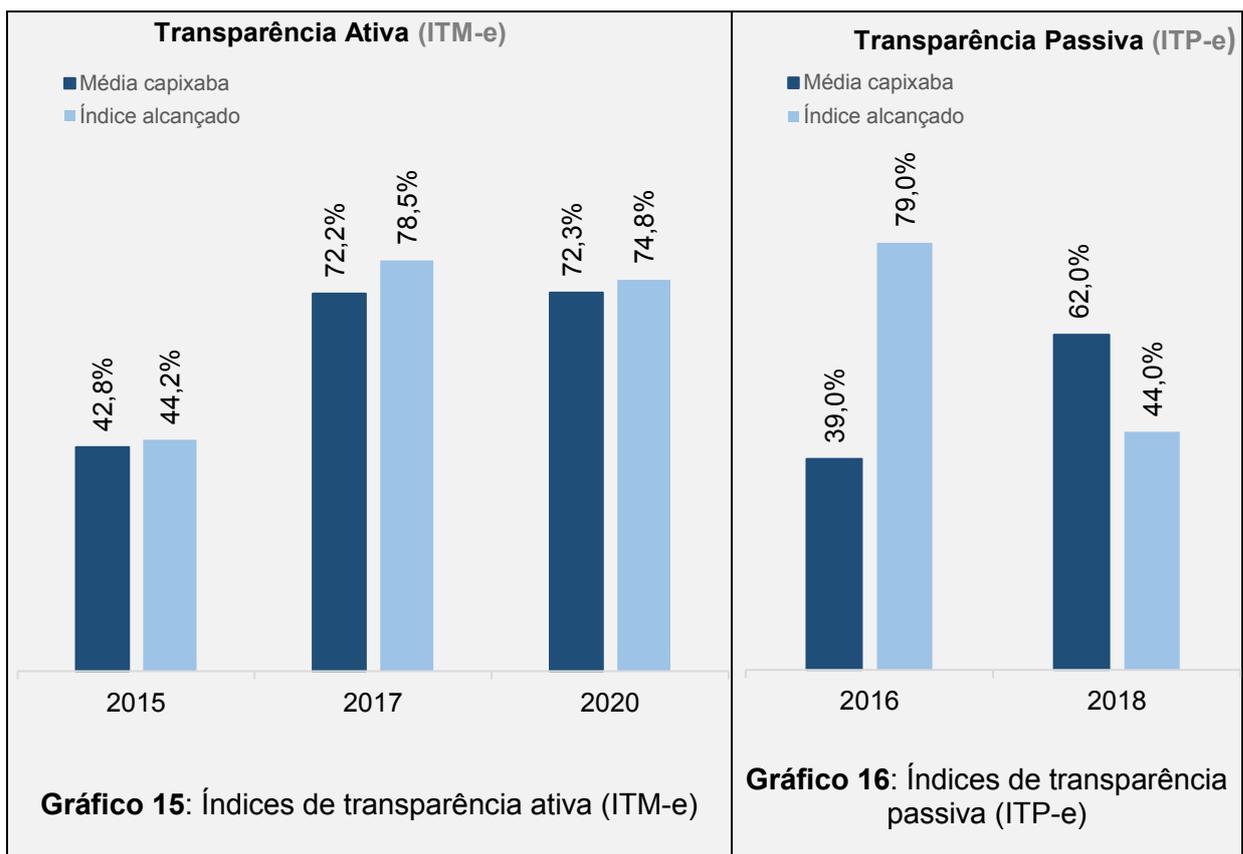
Ainda em relação à transparência ativa, mantendo a relação entre os pontos alcançados e os pontos possíveis, destaca-se no gráfico a seguir o resultado do grau de atendimento “por tipo de informação” obtido em 2020:



**Gráfico 14:** Atendimento da transparência ativa 2020 – por tipo de informação no Poder Executivo Municipal

Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa<sup>14</sup>  
Nota: o tipo de informação “Direitos do Usuário” encontra-se zerado.

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



Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa<sup>15</sup> e relatórios de fiscalização sobre a transparência passiva<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC4847/2020). **Disponível em:** [tcees.tc.br](http://tcees.tc.br)

Observa-se nos períodos analisados uma evolução dos índices de transparência ativa (2015 para 2017), com uma pequena queda em 2020, mas ainda assim, alcançando percentual acima da média capixaba. Por outro lado, verifica-se queda nos índices de transparência passiva (2016 para 2018), atingindo percentual inferior à média capixaba nesse último levantamento (2018).

Acolho a proposta contida na ITC 325/2023-3 no sentido de dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da transparência na gestão pública.

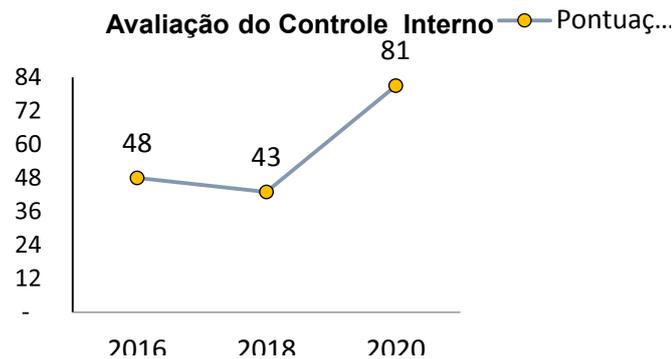
## **CONTROLE INTERNO**

A Constituição Federal estabelece que a fiscalização dos municípios será exercida pelo Poder Legislativo municipal e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal. A implementação do Sistema de Controle Interno é uma oportunidade para assegurar o cumprimento das exigências legais e otimizar a aplicação dos recursos públicos. O TCEES aprovou o “Guia de orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno” visando à melhoria da governança e da gestão de riscos. Levantamentos foram realizados nos anos de 2016, 2018 e 2020 para avaliar o funcionamento do Sistema de Controle Interno nas prefeituras e câmaras municipais. A pontuação máxima obtida na avaliação da Prefeitura Municipal nos anos de 2016, 2018 e 2020 foi, respectivamente, 35º, 62º e 5º lugar, dentre as prefeituras e câmaras municipais fiscalizadas.

---

<sup>15</sup> Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC4847/2020). **Disponível em:** [tcees.tc.br](http://tcees.tc.br)

<sup>16</sup> Relatório de Auditoria 34/2016 (proc. TC 6056/2016) e Relatório de Auditoria 37/2018 (proc. TC 7480/2018). **Disponível em:** [tcees.tc.br](http://tcees.tc.br)



**Gráfico 17:** Avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal de Marechal Floriano

Fonte: Relatório de Levantamento 6/2016-5 (TC 3367/2016); Relatório de Levantamento 5/2019-5 (TC 2311/2019); e Relatório de Levantamento 8/2020 (TC 3559/2020).

Diante da relevância do Sistema de Controle Interno, acolho a proposta contida na ITC 325/2023-3 no sentido de dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, como forma de alerta, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno.

- **ATUAÇÃO EM FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS**

A Prestação de Contas Anual, avaliada no proc. TC 2500/2021-7, apenso a estes autos, refletiu a atuação dos gestores responsáveis, no exercício das funções administrativas na Prefeitura Municipal de Marechal Floriano.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no Relatório Técnico 204/2022-6 (peça 43, daqueles autos), teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa 68/2020.

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

**3.5.1.1** Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS), indicando liquidação a menor;

**3.5.1.2** Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando pagamento a menor;

**3.5.1.3** Divergência entre o valor retido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando retenção a menor;

**3.5.1.4** Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando recolhimento a menor.

Destaca-se que os presentes itens vão ser avaliados neste voto.

### **III.2.3 – MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO**

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

### **III.3 – RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL**

A gestão de riscos fiscais é importante para manter o equilíbrio das contas públicas no longo prazo. Eventos globais, como a pandemia da Covid-19, a queda no preço do petróleo e a crise financeira mundial, mostraram a vulnerabilidade das finanças governamentais. No Espírito Santo, eventos climáticos e a paralisação da Samarco em 2015 também afetaram as finanças municipais. Identificar e analisar riscos fiscais permite mitigar suas consequências tanto na esfera fiscal quanto social.

#### **III.3.1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA (RECEITAS X DESPESAS)**

A política fiscal (receitas e despesas) do município nos últimos cinco anos foi conduzida por uma gestão orçamentária oscilante (receitas acima/abaixo das despesas). Ademais, 88% dos recursos obtidos em 2020 se originaram de transferências de outros entes (União e Estado). Essa dependência torna o município vulnerável às condições adversas (econômicas, fiscais e políticas) que podem acontecer com os entes transferidores. Do lado da despesa, o município direcionou 91,4% para despesas correntes e um regular nível (8,6%) para despesas de capital em 2020: enquanto gastou 52,4% com pessoal, o investimento (principal variável para o aumento de riqueza econômica) correspondeu a um regular patamar de 8,6% da despesa total liquidada. O resultado primário positivo e o endividamento com lastro financeiro em 2020 contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal.

#### **III.3.2 – ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL**

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

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

A fiscalização (Processo TC 3.554/2018) realizada no município identificou as seguintes irregularidades:

- Legislação não disponibilizada adequadamente para consulta;
- Benefício fiscal de ISS ilegal;
- Ausência de revisão da Planta Genérica de Valores;
- Irregularidades na atualização monetária;
- Irregularidade na concessão de benefícios fiscais;
- Inexistência de carreira de fiscalização tributária;
- Cargos desprovidos de atribuições legais;
- Não priorização de recursos à Administração Tributária;
- Cadastro imobiliário não fidedigno;
- Ausência de fiscalização de ISS;
- Irregularidades no arbitramento do ITBI;
- Cobrança ilegal de taxa de limpeza pública;
- Cobrança ilegal de taxa de calçamento;
- Falha na cobrança administrativa da dívida ativa;
- Parcelamentos em desacordo com as normas legais;
- Ausência de inscrição em dívida ativa;
- Ausência de cobrança judicial;
- Procedimentos de execução fiscal antieconômicos;
- Procedimento insuficiente para realizar a efetiva arrecadação;
- Inconsistência no registro contábil dos créditos tributários;
- Ausência de Baixa na Dívida Ativa;
- Registro Inadequado da Dívida Ativa.

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

### III.3.3 – LIMITE 85% E 95% DA EC 109/2021

A Emenda Constitucional nº 109, 15 de março de 2021,<sup>17</sup> traz uma grande novidade: a cláusula de emergência fiscal para os entes subnacionais (estados, DF e municípios), que se verifica tendo como indicador a relação entre despesas correntes e receitas correntes, considerada a medida da poupança corrente do ente.

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

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

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

---

<sup>17</sup> 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.

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

Dessa forma, o acompanhamento bimestral da relação despesa corrente/receita corrente, imposto pela EC nº 109/2021 vai ao encontro da sustentabilidade fiscal. Tomando como base os valores apurados<sup>18</sup> para a despesa corrente e a receita corrente no ano de 2020, o município de **Marechal Floriano** obteve o resultado de **90,7%**. Contudo, em 2020, os municípios obtiveram receitas não recorrentes oriundas da ajuda da União<sup>19</sup> no combate à pandemia da Covid-19. Como essa é uma realidade que não vai imperar nos anos seguintes, deduzindo-se essa ajuda dos cálculos, o município passaria para **99,1%** na relação entre despesa corrente/receita corrente.

### **III.3.4 – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

Em 2016, o Tribunal de Contas do Espírito Santo avaliou o Sistema de Controle Interno das Prefeituras e Câmaras municipais, verificando 28 itens relacionados ao ambiente de controle interno, unidade de controle interno, avaliação de risco e procedimentos de controle. Foi proposto um índice para medir a qualidade do controle interno, com pontuação máxima de 84 pontos. A nota total do município em 2016 foi **48%**, ocupando o **13º** lugar no ranking dos municípios capixabas.

### **III.3.5 – ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)**

O IEGM é um índice que mede a efetividade da gestão municipal no Brasil, oferecendo um diagnóstico completo da gestão pública. Ele permite a aferir a qualidade dos serviços públicos e políticas, gastos e investimentos realizados. A nota consolidada do IEGM dos municípios capixabas é composta a partir de 7 índices temáticos: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação. Os conceitos podem ser: “A” (altamente efetiva); “B+” (muito efetiva); “B” (efetiva); “C+” (em fase

---

<sup>18</sup> Valores sem as operações intraorçamentárias. Utilizou-se a despesa empenhada. Fonte: Cidades.

<sup>19</sup> Fontes: Tesouro Transparente e Consulta FNS.

de adequação); “C” (baixo nível de adequação). Em 2017, O resultado geral<sup>20</sup> do município relativo a 2017 foi **C (baixo nível de adequação)**, com destaque para as temáticas: **Cidades Protegidas com nota B+ e Gestão Fiscal e Governança de Tecnologia da Informação com nota B.**

### III.3.6 – INDICADOR DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)

O Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF) foi criado pelo TCEES em 2021 com o objetivo de avaliar e apresentar o grau de vulnerabilidade das finanças municipais em relação aos riscos fiscais que possam afetar negativamente as contas públicas. O IVF não identifica os riscos fiscais dos municípios, mas revela até que ponto estão preparados para lidar com riscos. O IVF considera a margem entre receitas e despesas recorrentes, o nível do ativo financeiro, a dívida consolidada bruta e a situação da previdência para atribuir uma nota de baixa, média ou alta vulnerabilidade. A nota geral do IVF do município em **2019** foi **75 (média vulnerabilidade)**, passando para **67 (média vulnerabilidade)** em **2020**. O objetivo do IVF é estimular os municípios a adotarem ou aprimorarem suas práticas de gestão de risco fiscal.

### III.3.7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE

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

- Gestão orçamentária oscilante (receitas acima/abaixo das despesas) nos últimos cinco anos.
- Dependência de recursos de outros entes, submetendo o município às condições adversas (econômicas, fiscais e políticas) que podem acontecer com os entes transferidores.
- Patamar médio dos gastos com investimento (principal varável para o aumento de riqueza econômica).
- Deficiências na administração da receita pública.

---

<sup>20</sup> Ver resultados no [Painel de Controle](#) do TCEES.

- Extrapolação dos limites 85% e 95% da EC nº 109/2021.
- Índice baixo na qualidade do Controle Interno.
- Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) com baixo nível de adequação.

#### **IV – FUNDAMENTAÇÃO**

##### **IV.1 – DO MÉRITO:**

No exercício de suas atribuições, a área técnica procedeu à elaboração do Relatório Técnico 299/2022-1 (peça 63), sugerindo a oitiva do chefe do Poder Executivo em razão de não conformidades registradas na subseção 7.2, de acordo com o que estabelece o art. 126 do RITCEES.

Por meio da Decisão Segex 770/2022-7 (peça 64), o Tribunal de Contas determinou a citação do Sr. João Carlos Lorenzoni, para se manifestar sobre os achados identificados, no prazo improrrogável de até 30 dias, o que ocorreu, por meio do Termo de Citação 396/2022-1 (peça 66), atendido pelo acostamento aos autos da Defesa/Justificativa 1.610/2022-4 (peça 69).

Ato contínuo, os autos foram NCONTAS para análise e emissão de instrução técnica conclusiva, que se manifestaram por meio da ITC 325/2023-9.

Destaca-se que o responsável apresentou suas justificativas de forma unificada englobando os indicativos de irregularidades apontados nos itens 3.5.1.1, 3.5.1.2, 3.5.1.3 e 3.5.1.4 do RT 204/2022, desta forma, conforme se desenhou a análise técnica realizada através da ITC 235/2023-9, passo a realizar a análise dessa forma:

##### **V.1.1 Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando liquidação a menor.**

Refere-se à subseção 7.2 do RT 299/2022-1, acerca dos apontamentos do item 3.5.1.1 do RT 204/2022-6, (proc. TC 2.500/2021-7, apenso).

Trata-se o indicativo de irregularidade de divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual

da folha de pagamentos (RGPS), indicando liquidação a menor. Conforme observa-se:

**Tabela 15 Contribuições Previdenciárias – Patronal** **Em R\$ 1,00**

Regime de Previdência	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PGTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
RGPS	3.658.403,89	3.658.403,89	3.658.403,89	4.921.682,18	74,33	74,33

Fonte: Processo TC 02500/2021-7 - Prestação de Contas Anual/2020

**V.1.2 Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando pagamento a menor.**

Refere-se à subseção 7.2 do RT 299/2022-1, acerca dos apontamentos do item 3.5.1.2 do RT 204/2022-6, (proc. TC 2.500/2021-7, apenso). No qual presente indicativo de irregularidade aponta divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando pagamento a menor. Conforme consta:

**Tabela 15 Contribuições Previdenciárias – Patronal** **Em R\$ 1,00**

Regime de Previdência	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PGTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
RGPS	3.658.403,89	3.658.403,89	3.658.403,89	4.921.682,18	74,33	74,33

Fonte: Processo TC 02500/2021-7 - Prestação de Contas Anual/2020

**V.1.3 Divergência entre o valor retido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando retenção a menor.**

Refere-se à subseção 7.2 do RT 299/2022-1, acerca dos apontamentos do item 3.5.1.3 do RT 204/2022-6, (proc. TC 2.500/2021-7, apenso). Em que foi apontada possível divergência entre o valor retido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando retenção a menor. Observa-se:

**Tabela 16:** Contribuições Previdenciárias – Servidor  
1,00

**Em R\$**

Regime de Previdência	DEMCSE		FOLHA DE PGTO (PCF)	% Registrado (A/CX100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Valores Retidos (A)	Valores Recolhidos (B)	Devido (C)		
RGPS	1.537.864,93	1.537.723,90	2.055.894,51	74,80	74,79

Fonte: Processo TC 02500/2021-7 - Prestação de Contas Anual/2020

**V.1.4 Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando recolhimento a menor.**

Refere-se à subseção 7.2 do RT 299/2022-1, acerca dos apontamentos do item 3.5.1.4 do RT 204/2022-6, (proc. TC 2.500/2021-7, apenso).

Cuida-se o achado de divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando recolhimento a menor. Conforme consta:

**Tabela 16:** Contribuições Previdenciárias – Servidor

**Em R\$ 1,00**

Regime de Previdência	DEMCSE		FOLHA DE PGTO (PCF)	% Registrado (A/CX100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Valores Retidos (A)	Valores Recolhidos (B)	Devido (C)		
RGPS	1.537.864,93	1.537.723,90	2.055.894,51	74,80	74,79

Fonte: Processo TC 02500/2021-7 - Prestação de Contas Anual/2020

**Passo a análise dos indicativos de irregularidade de forma unificada:**

Devidamente citado através do Termo de Citação 396/2022-1, o responsável apresentou suas justificativas onde afirmou que:

Resta observar que as supostas inconsistências apresentadas na instrução técnica se referem apenas a divergências entre valores recolhidos e informados entre o sistema de contabilidade e o sistema de folha de pagamento, ressaltando que todos os dois possuem prestação de contas distintas, um envidado pelo cidadesweb e o outro enviado pelo cidadesfolha.

Neste diapasão em momento algum a equipe de auditoria deste tribunal apontou a inexistência de débitos previdenciários e sim divergência de valores entre um sistema e o outro.

Sendo assim resta observar se trata de uma divergência meramente de integração entre um sistema e outro, uma vez que analisando o site da Receita Federal do Brasil há de se observar a regularidade de

adimplemento de pagamentos previdenciários pelo município, fato esse que descaracteriza qualquer suposta irregularidade, conforme documento em anexo.

Diante do disposto, informamos que esta administração não vem medindo esforços para aperfeiçoamento da integridade entre um sistema e outro, mas que as supostas irregularidades são meramente formais, não tendo assim o condão de macular as contas, pois não existe qualquer pendência de pagamento de contribuições previdenciárias, conforme Certidão Negativa de Débito em anexo.

Diante das justificativas o NCCONTAS se manifestou através da ITC 325/2023-9 afirmando que de fato o RT 204/2002 não apontou a inexistência de débitos previdenciários, mas sim a possibilidade de existência de débitos previdenciários, pois, nas manchetes dos indicativos encontram-se clara as afirmações *indicando liquidação/retenção a menor* ou *indicando pagamento a menor*.

Ademais, a argumentação de que os indicativos de irregularidades são apenas divergências entre sistemas não são válidas. Já que a base de cálculo para a contribuição previdenciária é a folha de pagamento, e os valores apurados nela devem ser recolhidos ao regime de previdência correspondente. As informações contidas na PCA indicam que os valores registrados são menores do que os da folha de pagamento enviada ao TCEES, o que indica pagamento a menor. Em caso de valores incorretos na folha enviada, o gestor deve apresentar a folha correta para análise desta Egrégia Corte de Contas.

Desse modo, **mantenho as irregularidades** ora analisadas, uma vez que as justificativas não foram a contento.

## **VI – DO JULGAMENTO**

### **VI.1 - DA ANÁLISE DE CONDUITA DOS RESPONSÁVEIS (conforme preceitua o art. 28 da LINDB)**

**Responsável:** João Carlos Lorenzoni.

Pois bem, destaco que, diante do art. 28, da LINDB, passou-se a avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro, e não mais de culpa, independentemente de sua graduação (levíssima, leve ou grave).

É imperioso esclarecer que o reconhecimento de uma “irregularidade ou antijuricidade” não é fator determinante para que se aplique a sanção. Ressalta-se, contudo, que isso não torna menos importante a sua identificação, pois é a partir daí que passa a ser possível encontrar o caminho para a solução do ato até então identificado como irregular.

Sob esse mesmo viés da observância das circunstâncias fáticas na aplicação do direito, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro –LINDB, preceituada no art. 22, que ao operador do direito competirá na aplicação das normas, considerar as dificuldades reais do gestor, sem prejuízo do direito dos administrados.

Espera-se que a conduta a ser empreendida pelo responsável resguarde Constituição da República e os diversos normativos legais que regem as finanças públicas, sendo inescusável o erro que o homem médio não cometeria.

Diante do exposto, passo a análise de conduta em face das irregularidades mantidas nos itens **V.1.1, V.1.2, V.1.3 e V.1.4** deste voto que apontaram a possibilidade de existência de débitos previdenciários, pois, nas manchetes dos indicativos encontram-se clara as afirmações indicando liquidação/retenção a menor ou indicando pagamento a menor. No presente caso, observa-se que as justificativas não foram contento já que deixar de anexar documentação que pudesse comprovar as alegações feitas em peça de defesa.

Contudo, conforme ponderado pelo NCCONTAS através da ITC 325/2023-9, com base na Certidão Positivo com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, emitida no dia 21/09/2022 com validade até 30/03/2023 (Peça Complementar 61937/2022-7, portanto, o município de Marechal Floriano não possuiu registro de parcelamentos de débitos previdenciários.

Desse modo, considerando que não há um histórico de irregularidades no pagamento das contribuições previdenciárias, bem como, as justificativas apresentadas, conclui-se que o gestor não agiu com dolo, ou seja, não teve a intenção de cometer as irregularidades, portanto, acompanho o entendimento técnico e ministerial no sentido de **ressalvar as irregularidades**.

## **VII - CONCLUSÃO**

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

**RODRIGO COELHO DO CARMO**

**Conselheiro Relator**

**1. PARECER PRÉVIO TC-039/2023:**

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

**1.1. Considerar passível de ressalva** a seguinte irregularidade, em face de seus argumentos fáticos e jurídicos:

**1.1.1** Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando liquidação a menor *[subseções 7.2 do RT 299/2022-1 e 3.5.1.1 do RT 204/2022-6 (proc. TC 2500/2021-7, apenso)]*.

Critério: artigos 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991.

**1.1.2** Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS), indicando pagamento a menor *[subseções 7.2 do RT 299/2022-1 e 3.5.1.2 do RT 204/2022-6 (proc. TC 2500/2021-7, apenso)]*.

Critério: artigos 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991.

**1.1.3** Divergência entre o valor retido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando retenção a menor *[subseções 7.2 do RT 299/2022-1 e 3.5.1.3 do RT 204/2022-6 (proc. TC 2500/2021-7, apenso)]*.

Critério: artigos 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991.

**1.1.4** Divergência entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando recolhimento

a menor [subseções 7.2 do RT 299/2022-1 e 3.5.1.4 do RT 204/2022-6 (proc. TC 2500/2021-7, apenso)].

Critério: artigos 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991.

**1.2. Emitir Parecer Prévio**, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do **Sr. JOÃO CARLOS LORENZONI**, prefeito do município de Marechal Floriano no exercício de 2020, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES.

**1.3. Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo de Marechal Floriano, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, das ocorrências registradas no RT 256/2022-3 e reproduzidas na ITC 325/2023-9, nos seguintes termos:

**1.3.1** da necessidade de atendimento à IN TCEES 68/2020 encaminhando, nas próximas prestações de contas, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas anual;

**1.3.2** das ocorrências registradas no tópico renúncia de receitas do RT 299/2022-1, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

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

**1.3.4** da importância da transparência na gestão pública;

**1.3.5** da importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno;

**1.4. Dar ciência** aos interessados;

**1.5. Arquivar** os autos após os trâmites legais.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 05/05/2023 – 15ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**