



Parecer Prévio 00036/2025-5 - 2ª Câmara

Processo: 05296/2024-9

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2023

UG: PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: SIDICLEI GILES DE ANDRADE

Procurador: CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES)



RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

PREFEITURA MUNICIPAL
DE PANCAS - PMPANCAS



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Composição

Conselheiros

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

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

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

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Auditores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos
Andre Lucio Rodrigues de Brito
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Guilherme Luna da Silva Brumatti
Jaderval Freire Junior
Jose Antonio Gramelich
Julia Sasso Alighieri
Mayte Cardoso Aguiar
Raymar Araujo Belfort
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo de Rezende
Walternei Vieira de Andrade

SUMÁRIO

1.	RELATÓRIO	11
2.	ANÁLISE CONTEXTUAL	18
2.1	CONTEXTO PROCESSUAL	19
2.2.	CONTEXTO DOS FATOS	20
2.2.1	CONJUNTURA ECONOMICA E FISCAL	20
2.1.1.1	CONJUNTURA ECONÔMICA MUNDIAL, NACIONAL E ESTADUAL	20
2.2.1.2	ECONOMIA MUNICIPAL	21
2.2.1.3	FINANÇAS PÚBLICAS	24
2.2.1.4	PREVIDÊNCIA	26
2.2.2	CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	27
2.2.2.1	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	27
2.2.2.2	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	27
2.2.2.3	GESTÃO FINANCEIRA	33
2.2.2.4	GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS	34
2.2.2.5	RENÚNCIA DE RECEITAS	38
2.2.2.6	CONDUÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA	39
2.2.2.7	CONTROLE INTERNO	40
2.2.2.8	RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL	40
2.2.3	DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO	42
2.2.4	RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	42
2.2.4.1	POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO	43
2.2.4.1.1	DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO AGENTE DE GOVERNANÇA ESTADUAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL	43
2.2.4.1.2	DAS AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM PROL DA MELHORIA DA OFERTA DA EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO E DE QUALIDADE	44

2.2.4.1.3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO TERRITÓRIO.....	50
2.2.4.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE	56
2.2.4.3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	58
2.2.4.4 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE	61
2.2.4.4.1 auditoria operacional pela primeira infância.....	61
2.2.5 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO	63
3. FUNDAMENTAÇÃO	63
4. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL	64
5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO	67
5.1.2. SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE PANCAS.....	75
5.2 SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO – NBC TSP Nº 34/2021/DECRETO Nº 10.540/2020.....	79
5.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS	81
6. CONCLUSÃO	85

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

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

PREFÁCIO

A prestação de contas anual (PCA) é um aspecto crucial da gestão pública, destacando-se por sua importância na promoção da transparência e responsabilidade perante os cidadãos. Esse processo não apenas fornece um relatório detalhado sobre como os recursos públicos foram arrecadados e utilizados ao longo do ano, mas

também representa um mecanismo fundamental de accountability, no qual os gestores públicos são responsabilizados pelos seus atos perante os órgãos de controle e a Sociedade como um todo.

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

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

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

Por meio da prestação de contas anual, também é possível promover uma cultura de planejamento e transparência orçamentária, facilitando a identificação de áreas prioritárias para investimento e permitindo ajustes que visem otimizar a utilização dos recursos disponíveis.

De acordo com o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado, é função do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), apreciar as contas do chefe do Poder Executivo, objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela

¹Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: I – (...);

II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos; (...)

respectiva Câmara Municipal, em obediência ao disposto no art. 29 da constituição estadual.

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

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

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

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

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

O voto, reflete a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o

Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

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

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) examinou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo municipal de Pancas, Senhor SIDICLEI GILES DE ANDRADE, referente ao exercício de 2023, conforme previsto na Constituição do Estado. O Relatório Técnico 00015/2025-3, elaborado em conjunto com várias unidades técnicas do tribunal, analisou a atuação do chefe do Executivo municipal no planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, assim como o cumprimento das metas fiscais e disposições legais. A metodologia incluiu a análise de demonstrativos e documentos contábeis, financeiros e orçamentários, seguindo normativas e critérios definidos pelo tribunal.

O município de Pancas apresentou um déficit no valor de R\$ 6.275.096,35 em sua execução orçamentária no exercício de 2023, montante este que foi absorvido pelo superávit financeiro apurado no exercício anterior. O município apresentou saldo em espécie de R\$ 20.145.761,52 para o exercício seguinte e os restos a pagar ficaram em R\$ 12.291.524,19, de acordo com o demonstrativo dos restos a pagar. Além disso, cumpriu os limites constitucionais de aplicação de recursos em áreas como educação e saúde, conforme estabelecido na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação à despesa com pessoal do Município, observa-se o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo em análise e o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal consolidado em análise. Ainda, no que tange a despesa total com pessoal, com base na declaração emitida, considerou-se que o chefe do Poder Executivo, no exercício analisado, não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, I, da LRF.

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

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

Diante da análise, propõe a área técnica desta Corte de Contas através da instrução Técnica Conclusiva 00415/2025-4, a emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Pancas, **Sr. SIDICLEI GILES DE ANDRADE**, no exercício de 2023, na forma do art. 80, I, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, I, do RITCEES, entendimento que acompanho.

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

Após apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo(a) chefe do Poder Executivo, o TCEES encaminhará o referido parecer ao Poder Legislativo municipal que tem a competência constitucional para o seu julgamento. Na sequência, com base nas conclusões geradas no âmbito da referida apreciação, o Tribunal passará a monitorar o cumprimento das deliberações do colegiado, bem como os resultados delas advindos.

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

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 Pancas, sob a responsabilidade do Senhor Sidiclei Giles de Andrade, referente ao exercício de 2023, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III 5, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e o art. 1º, inciso III6, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

Nos presentes autos consta o Relatório Técnico 000152025-3 (peça 100), que seguindo o regimento o Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS), após detida análise, conclui opinando pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do Sr. Sidiclei Giles de Andrade, no exercício de 2023, e pela expedição de ciências ao gestor.

No mesmo sentido Instrução Técnica Conclusiva 00415/2025-4 (peça. 101), que sugeriu a emissão de PARECER PRÉVIO, por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a APROVAÇÃO da PCA do Excelentíssimo Senhor Sidiclei Giles de Andrade, Prefeito de Pancas, no exercício de 2023, nos termos do art. 80, inciso I, da Lei Complementar 621/2012, c/c art. 132, inciso I, do RITCEES.

10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

Parecer Prévio sobre as contas do prefeito municipal de Pancas

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Pancas, Sr. SIDICLEI GILES DE ANDRADE, estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal de Pancas.

Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

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

Opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas

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

Fundamentação do Parecer Prévio

Fundamentos para a opinião sobre a execução orçamentária e financeira

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

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

Fundamentos para a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas

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

10.2 Ciência

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

Descrição da proposta
A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseções 3.5.2, 3.5.3 e 3.5.4).
Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4).
O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1).
A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes (subseção 3.2.1.1).
A necessidade de observar o art. 43 da Lei 4.320/1964 (subseção 3.2.1.3).

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 00577/2025-8 (peça 103), da lavra do Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, opinou pela **rejeição das prestações de contas** apresentadas pelo Prefeito de Pancas, Sr. Sidiclei Giles de Andrade, relativas ao exercício de 2023, em razão das seguintes irregularidades, salientando que, ao contrário da área técnica,

que propôs a aprovação das contas, o Ministério Público diverge da conclusão técnica, pugnando nos seguintes termos:

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas pugna:

Pela **reabertura da instrução** para reanálise e discussão dos **itens 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.7.4, 5.1.1, 3.2.1.1 e 3.2.1.3** da 101 - Instrução Técnica Conclusiva 00415/2025-4, bem como para análise e discussão do indicativo **não analisado** de “**Ausência de medidas administrativas para a devida atuação do controle interno na análise da prestação de contas anual**”, nos termos do §1º, do art. 321, do Regimento Interno. Após, retornem os autos ao MPC-ES para emissão do indispensável Parecer Ministerial; Após, retornem os autos ao MPC-ES para emissão do indispensável Parecer Ministerial.

Subsidiariamente, caso assim não entenda o Conselheiro Relator, pela emissão de parecer prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Sidiclei Giles de Andrade**, responsável pela **Prefeitura Municipal de Pancas**, no exercício **2023**, com base na manutenção e na gravidade (ou seja, na capacidade de macular as contas) das irregularidades e impropriedades constatadas nos **itens 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.7.4, 5.1.1, 3.2.1.1 e 3.2.1.3** da 101 - Instrução Técnica Conclusiva 00415/2025- 4, assim como pela irregularidade consubstanciada na “**Ausência de medidas administrativas para a devida atuação do controle interno na análise da prestação de contas anual**”, haja vista a subsunção do conjunto de ocorrências à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012, quais sejam:

1. **Falhas nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receita, envolvendo graves erros de planejamento, equilíbrio fiscal e transparência**, descritos nos tópicos **3.5.2, 3.5.3 e 3.5.4** do 100 - Relatório Técnico 00015/2025-3. Em relação ao item **3.5.2**, o **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO** (Lei Municipal nº 2.024/2022) **não atendeu** ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais, pois, apesar de esboçado na LDO, **não apresentou qualquer conteúdo**, o que representa erro grave e consubstancia falta

de planejamento da renúncia de receita. Desse modo, o referido demonstrativo não previu todos os benefícios fiscais já instituídos na legislação municipal que foram executados no exercício, a partir de uma comparação com o Demonstrativo de Renúncia de Receita (DEMRE). No que tange à Lei Orçamentária Anual (LOA) – Lei Municipal nº 2.051/2022, **não consta o Demonstrativo Regionalizado do Efeito** sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, **infringindo** o prescrito no art. 165, § 6º, da CF/88 (reforçado pelo art. 5º, II, da LRF) e, ao mesmo tempo, **não demonstrando que a renúncia de receita foi considerada durante a elaboração do orçamento anual.** Ao analisar o art. 165, § 6º, da CF/88, Harrison Leite nos rememora que o dispositivo homenageia o “*princípio da transparência orçamentária, tendo em vista que, tanto o Legislativo, quanto toda a população, poderão apreciar o impacto que causará sobre as receitas e despesas, decorrentes de benefícios fiscais e econômicos, através da análise do demonstrativo regionalizado, em que deve constar os efeitos previstos, individualizados por região. A análise permitirá uma visão panorâmica da viabilidade financeira das concessões dos incentivos, a fim de evitar que a sua demasia gere elevados lucros para os beneficiados sem a devida contraprestação no retorno em desenvolvimento para a sociedade.*”. Infelizmente, essa visão panorâmica não foi concedida tanto aos municípios de Pancas quanto aos Órgãos de Controle, em virtude da patente falha na **elaboração da LOA.** A respeito do item 3.5.3, constata-se que a LDO não apresentou qualquer conteúdo no **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita**, o que demonstra a **falta de indicação das medidas de neutralidade orçamentária exigida para concessão de benefício fiscal para prevenir riscos ao equilíbrio fiscal.** Da mesma forma, a LOA não apresentou qualquer referência à manutenção do equilíbrio fiscal a partir da renúncia de receita, haja vista a ausência do **Demonstrativo Regionalizado do Efeito.** Considerando a **falta de planejamento** ante a ausência de

elaboração do **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita** na LDO e comparando com o volume de R\$ 64.765,34 declarado no DEMRE quanto à concessão de benefícios fiscais, demonstra-se que a renúncia de receita foi executada em montante não previsto, o que traz risco ao equilíbrio fiscal e compromete a teleologia do art. 14, caput, I e II da LRF. Com relação ao Item 3.5.4, em consulta ao Portal Transparência do Município, a Área Técnica observou (i) a ausência de transparência pela inexistência do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia na LOA; e (ii) a falha na transparência pela ausência de conteúdo do **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais** na LDO (subseções 3.5.2 a 3.5.4 da ITC 415/2025). Por derradeiro, importante destacar que essas duas “leis orçamentárias” – LOA e LDO – são leis ordinárias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, consoante art. 165, II e III, da CF/88. As falhas detectadas, então, são de inequívoca responsabilidade do senhor Sidiclei Giles de Andrade, Prefeito Municipal à época.

2. **Extrapolação do limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício 2023, pondo em risco a sustentabilidade fiscal.** O Painel de Controle do TCE/ES mostra que, **em 2023**, as despesas correntes ultrapassaram 85% das receitas correntes, alcançando o **percentual de 93,23%**. De acordo com o caput do art. 167-A da Constituição Federal de 1988, **a relação entre despesas e receitas correntes** não pode ultrapassar o percentual de 95%. Uma vez ultrapassado esse limite, a Constituição Federal e a LRF prescreve diversos **mecanismos de ajuste fiscal** em seus incisos. O parágrafo 1º do artigo 167-A da CF/88 dispõe que se for apurado que a despesa corrente **superará 85%** da receita corrente, sem exceder o percentual de 95%, as medidas indicadas no artigo podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos

autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos (subseção 3.7.4 da ITC 415/2025);

3. **Abertura de créditos adicionais sem cobertura:** ao se realizar uma análise individualizada por fonte de recursos, verificou-se que houve **insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional** proveniente de **excesso de arrecadação** (Fontes: 5000015, 5000025, 5400070, 569, 599, 604, 621, 631, 700, 701, 899) bem como para a abertura de crédito adicional proveniente do **superávit financeiro (exercício anterior)** (Fontes: 5000015, 550, 576, 661, 899), em infringência aos artigos 43 da Lei 4.320/1964 e 8º, parágrafo único da Lei Complementar 101/00 (subseção 3.2.1.3 da ITC 415/2025);
4. **Descumprimento do art. 165, §§ 2º e 10 e 11 da Constituição da República,** tendo em vista que **não foram observados programas e ações prioritárias em 2023 na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, conforme **Apêndice K**. Registra-se que a Carta Magna é clara ao prescrever que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, bem como orientará a elaboração da lei orçamentária anual. Os elementos probatórios indicam, contudo, que o então Prefeito Municipal encaminhou ao Parlamento projeto de LDO desprovido de programas prioritários para o **exercício 2023**, em **evidente falha de planejamento e execução orçamentária**. Isso compromete o controle de prioridades na execução orçamentária, podendo ocasionar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou a implementação de novos programas menos relevantes em detrimento de iniciativas mais significativas. (subseção 3.2.1.1 da ITC 415/2025);
5. **Dos 8 indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023** (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), **4 apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do Plano Municipal de Educação (PME) 2015-2025**. O PME é um instrumento de suma importância para a educação da população municipal, pois se configura como um norteador das políticas públicas nesse âmbito, definindo objetivos, diretrizes e os rumos da educação no município. É um instrumento

fundamental para garantir que o desenvolvimento da educação esteja em consonância com as políticas públicas nacionais e estaduais, além de atender às demandas da população local de forma efetiva e eficiente. Ressalta-se que cabe aos gestores municipais envidarem os esforços necessários e suficientes para que todas as Metas de seu **PME** sejam alcançadas nos prazos estipulados. (subseção 5.1.1 da ITC 415/2025);

No exercício da FUNÇÃO CORRETIVA, nos moldes do artigo 206, §2º da Lei Complementar nº 621/2012 e do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCE/ES, **DETERMINE à Prefeitura Municipal de Pancas, na pessoa do atual gestor**, que disponibilize ao Controle Interno Municipal os meios necessários a sua regular atuação.

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

Em 02/04/2025 por meio do Protocolo 05500/2025-1/Sustentação oral subscrito pelo advogado Dr. Carlos Estevan Fiorot Malacarne, a defesa contesta o parecer do Ministério Público de Contas, e reforça o entendimento da equipe técnica do TCE, que analisou as contas e recomendou a aprovação sem ressalvas, objetivo é defender a aprovação das contas de 2023 do prefeito de Pancas, Sr. Sidiclei Giles de Andrade, junto a este Tribunal de Contas.

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 Pancas se encontrou durante o período em questão, levando em consideração o contexto em que o gestor atuou.

2.1 CONTEXTO PROCESSUAL

No presente caso, trata-se da **Prestação de Contas Anual (PCA)**, referente ao **exercício de 2023, do Município de Pancas**, durante o período em que o responsável pelas contas, o Excelentíssimo **SIDICLEI GILES DE ANDRADE**, atuou como Prefeito Municipal.

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

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

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

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

2.2. CONTEXTO DOS FATOS

Neste ponto, é importante ressaltar as informações discutidas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, conforme detalhado na **Instrução Técnica Conclusiva 00415/2025-4**. Essas informações foram estruturadas em **seções** e abrangem uma análise detalhada dos seguintes aspectos:

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

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

2.2.1 CONJUNTURA ECONOMICA E FISCAL

Refere-se à seção 2 da ITC 00415/2025-4 (pç. 101, págs. 16-29).

2.1.1.1 CONJUNTURA ECONÔMICA MUNDIAL, NACIONAL E ESTADUAL

As expectativas iniciais para 2023 superaram as projeções, especialmente no PIB, que registrou um crescimento significativo de +2,9%, contrariando estimativas anteriores. A taxa de desemprego diminuiu para 7,4%, o câmbio, com expectativa

inicial de 5,27, fechou o ano em 4,84 e a inflação encerrou o ano em 4,62% abaixo das expectativas em 5,31%.

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

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

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

O Estado manteve um equilíbrio fiscal com receitas totais de R\$ 25,9 bilhões (+7,80% em relação a 2022) e despesas de R\$ 25,1 bilhões (+10,15%). O superávit orçamentário foi de R\$ 797,62 milhões. A arrecadação foi impactada pela redução das alíquotas do ICMS no primeiro semestre de 2023, situação que mudou radicalmente no segundo semestre quando iniciaram as compensações pelas perdas da redução das alíquotas do ICMS promovida pela Lei Complementar nº 194/2022. O estado manteve uma gestão fiscal sólida, alcançando nota A na CAPAG e reduzindo sua dívida consolidada em relação à receita corrente líquida. A disponibilidade líquida de caixa do governo capixaba também melhorou em 2023, alcançando a quinta melhor posição no Brasil, com 31% da RCL.

2.2.1.2 ECONOMIA MUNICIPAL

No que tange à análise da conjuntura econômica do Município de Pancas, observa-se que a economia local é predominantemente sustentada pelos setores de

agropecuária e administração pública, que juntos representam 67% da atividade econômica, sendo agropecuária (34%) e administração pública (33%). Seguem-se os setores de serviços, com participação de 28%, e a indústria, com apenas 5%.

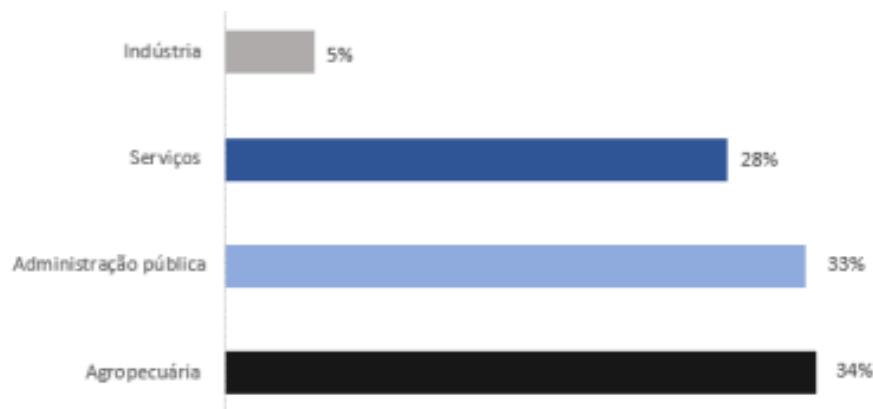


Gráfico 1: Composição setorial do PIB - Pancas (2021)

Fonte: IBGE Cidades

O Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) do Município mostra a admissão de 593 empregados, mas 527 desligamentos, resultando num saldo positivo de 66 empregos formais em 2023. O Índice de Ambiente de Negócios (IAN) atingiu 5,2 em 2023, ocupando a 11^a posição no seu cluster, indicando uma melhora em relação a 2022.

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

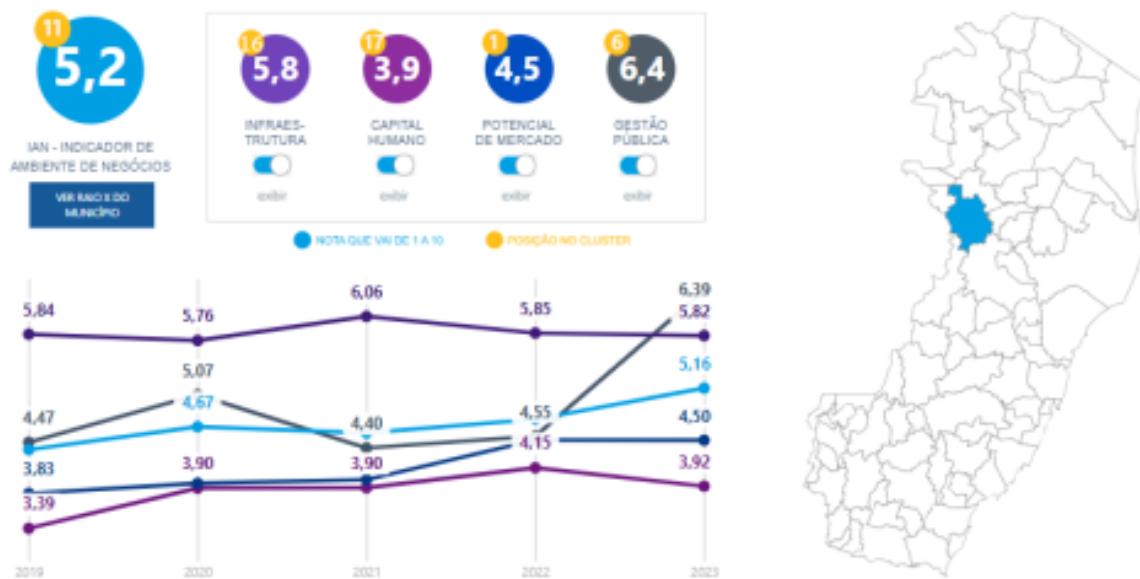


Figura 3: Evolução do IAN e seus eixos – Pancas – 2019/2023

Fonte: [Observatório da Indústria](#)

Quanto ao aspecto socioeconômico, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Pancas evoluiu significativamente de 1991 a 2010, passando de 0,359 (classificação "muito baixo") em 1991, para 0,527 ("baixo") em 2000, e 0,667 ("médio") em 2010. Esses resultados indicam que, ainda que o município possua diversos pontos a serem aperfeiçoados, seu desenvolvimento humano, ou seja, combinações de renda, educação e longevidade teve evolução visível, refletindo em melhorias nas condições de vida no município. Outro indicador importante, o Índice de Gini, que mede a concentração de renda, mostrou que Pancas obteve 0,56, 0,64 e 0,50 nos censos de 1991, 2000 e 2010, respectivamente, ou seja, houve piora na distribuição de renda da população entre 1999 e 2000, e melhora na década seguinte (2000 a 2010).

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

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

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

Fonte: IBGE

2.2.1.3 FINANÇAS PÚBLICAS

2.2.1.3.1 Política fiscal

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

- Desempenho Fiscal de Pancas**

Nos últimos anos, exceto em 2021, a política fiscal do município de Pancas caracterizou-se pela arrecadação próximo (inferior/superior) às despesas

compromissadas, alcançando em 2023 os montantes de R\$ 97,7 milhões (47º no ranking estadual) e R\$ 103,9 milhões (45º no ranking estadual).

A arrecadação do município, em termos reais, apresentou variação de um ano em relação ao ano anterior mostra decréscimo até 2020 (ano pandêmico), quando variou -1,73%, recuperação em 2021 (+4,14%), um aumento significativo em 2022 (+19,01%) e um aumento menor em 2023 (+2,45%).

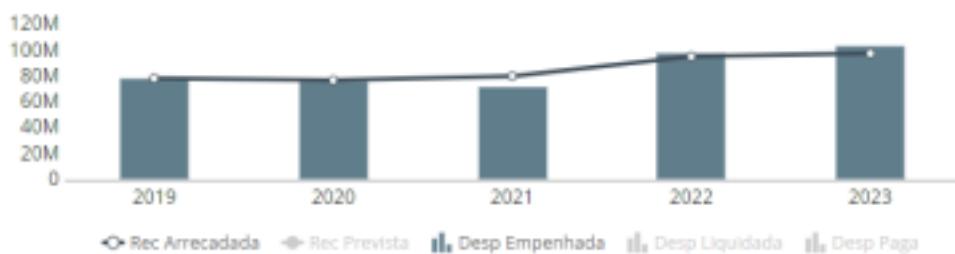


Gráfico 3: Evolução da receita arrecadada e da despesa empenhada – 2019/2023 (em R\$ a preços correntes)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

A composição da receita de 2023 mostra que as Transferências da União foram a principal fonte (46%), seguidas pelas Transferências do Estado (29%) e Receitas Próprias do Município (11%). As principais receitas foram o FPM (R\$ 24,67 milhões), ICMS (R\$ 15,85 milhões) e ISS (3,08 milhões).

As despesas do município apresentaram crescimento nominal nos últimos anos. A variação real das despesas indicou um crescimento significativo em 2019 (+15,12%) em relação ao ano anterior, e queda em 2020, 2021 e 2023, e crescimento significativo em 2022 (+35,61%) na mesma base de comparação. Considerando a natureza econômica das despesas, observou-se que 85,9% delas foram classificadas como despesas correntes, totalizando R\$ 80,6 milhões, enquanto 14,1% corresponderam a despesas de capital, somando R\$ 13,2 milhões. Dentro das despesas correntes, as maiores concentrações foram em "pessoal e encargos sociais", que representaram 50,4% do total. No que se refere às despesas de capital, os investimentos foram predominantemente direcionados para "obras e instalações", com um montante de R\$ 9,5 milhões.

Em termos funcionais, 33% das despesas foram para Educação, 25% para Saúde, 21% para Administração, 9% para Urbanismo, 8% para Outras Despesas e 4% para Assistência Social. O resultado orçamentário de 2023 foi deficitário em R\$ 6,3 milhões, maior que o de 2022 (deficitário em R\$ 2,5 milhões).

O Resultado Primário de 2023 foi superativo em R\$ 3,67 milhões, acima da meta estabelecida (R\$ 158,47 mil). Nos meses de janeiro, fevereiro e outubro a dezembro, o Município conseguiu “economia” de recursos na execução orçamentária em 2023.

Capacidade de Pagamento (Capag):

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

- **Dívida Pública:**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. A Dívida Bruta (ou consolidada) do município de Pancas foi R\$ 5,5 milhões, em 2023. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 17,1 milhões, têm-se a **Dívida Consolidada Líquida (DCL)** no montante de **R\$ 11,6 milhões, negativa**. A DCL negativa indica que **o Município possui uma situação financeira capaz de suportar seu endividamento**, pois suas disponibilidades de caixa, acrescidas de aplicações financeiras e outros haveres, são superiores e suficientes para honrar o pagamento da dívida consolidada, mesmo levando em consideração os compromissos a vencer em exercícios subsequentes (restos a pagar processados).

2.2.1.4 PREVIDÊNCIA

O Município de Pancas 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.

Registra-se, para fins de análise conjuntural, a ausência de informações disponíveis sobre a adimplência ou não do Município frente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sobre a existência ou não de parcelamento de dívida previdenciária e sobre o cumprimento ou não de exigências previdenciárias.

2.2.2 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Refere-se à seção 3 da ITC 00415/2025-4 (pç. 101, págs. 30-73).

2.2.2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

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

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

No município, o PPA vigente é estabelecido pela Lei 1.982/2021. A LDO, Lei 2024/2022, dispõe sobre a elaboração da LOA e define programas prioritários e metas fiscais. A LOA, Lei 2051/2022, estimou a receita em R\$ 58.694.122,03 e fixou a despesa em R\$ 58.694.122,03 para o exercício em análise, permitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 48.819.831,37, conforme artigo 4º, incisos I, III e IV da Lei Orçamentária Anual.

2.2.2.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

- Programas prioritários – LDO E LOA

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

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

Nesse sentido, de acordo com o PPA, foram inseridos 52 programas e 125 ações a serem executados entre 2022 e 2025.

Em análise, constatou-se que não foi observada relação de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2023.

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

- Programas de duração continuada – PPA e LOA

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

- Autorizações da despesa orçamentária

Quanto às despesas orçamentárias, verifica-se que houve alteração da dotação inicial no valor de R\$ 58.570.963,36, em decorrência da abertura de créditos adicionais, os quais foram devidamente abertos de acordo com as normas estabelecidas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 48.819.831,37, enquanto a efetiva abertura totalizou R\$ 33.451.341,39, o que está em consonância com a autorização, estipulada na LOA.

A área técnica, ao realizar a análise individualizada por fonte de recursos, identificou uma insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação (Fontes: 5000015, 5000025, 5400070, 569, 599, 604, 621, 631, 700, 701, 899) e que há insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente do superávit financeiro (exercício anterior) (Fontes: 5000015, 550, 576, 661, 899), tendo em vista o parágrafo único do art. 8º da LRF.

Verificou-se a partir das fontes de recursos, o resultado de R\$ 1.472.435,69 e um excesso de arrecadação de R\$ 12.749.815,63 durante o exercício. Ademais, observou-se que a abertura de créditos adicionais foi realizada utilizando fontes de recursos diversas, dentre elas o excesso de arrecadação corrente e o superávit financeiro do exercício anterior. Contudo, as fontes de recursos 5000015, 5000025, 5400070, 569, 599, 604, 621, 631, 700, 701 e 899 não obtiveram excesso de arrecadação suficiente para cobrir os créditos abertos em suas respectivas fontes, assim como as fontes 5000015, 550, 576, 661 e 899 não possuíam superávit financeiro do exercício anterior para cobrir os créditos abertos.

Tabela 7 - Fontes de Créditos Adicionais x Fontes de Recursos Valores em reais

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exerc. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
5000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	9.015.123,93	1.129.640,59	12.237.573,65	3.222.449,72	1.472.435,69	342.795,10
5000015 - RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚDE	4.428.488,58	99.400,00	2.532.120,12	-1.896.368,46	0,00	-99.400,00
5000025 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE	3.356.156,56	0,00	1.946.348,22	-1.409.808,34	-5.116,58	0,00
5400030 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS (30%)	298.310,00	0,00	518.589,46	220.279,46	-10.159,51	0,00
5400070 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS (70%)	1.579.000,00	0,00	1.274.615,37	-304.384,63	-12.329,81	0,00
550 - TRANSFERÊNCIA DO SALÁRIO EDUCAÇÃO	153.350,00	100.000,00	213.820,47	60.470,47	79.960,26	-20.039,74
551 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)	0,00	12.427,92	31,65	0,00	12.427,92	0,00
552 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	9.592,33	0,00	70.816,96	61.224,63	9.592,33	0,00
553 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE)	50.000,00	95.000,00	51.450,89	1.450,89	95.112,09	112,09
569 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE	2.252.075,24	44.845,40	406.500,23	-1.845.575,01	63.006,09	18.160,69
576 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DOS ESTADOS PARA PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	0,00	455.904,97	-1.000,00	0,00	0,00	-455.904,97
599 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	3.581.950,73	1.770.886,04	768.755,98	-2.813.194,75	3.266.833,03	1.495.946,99
600 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	6.418.659,19	134.149,75	7.419.823,83	1.001.164,64	174.709,23	40.559,48
601 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Estruturação na Rede de Serviços Públicos de Saúde	824.970,00	1.328.092,75	1.567.974,22	743.004,22	1.328.092,75	0,00
604 - TRANSFERÊNCIAS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL DESTINADAS AO VENCIMENTO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS.	289.000,00	0,00	-496.168,00	-785.168,00	0,00	0,00

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exerc. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
605 - ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO DESTINADA À COMPLEMENTAÇÃO AO PAGAMENTO DOS PISOS SALARIAIS PARA PROFISSIONAIS DA ENFERMAGEM	342.000,00	0,00	470.820,05	128.820,05	0,00	0,00
621 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO ESTADUAL	2.377.532,13	278.392,68	2.207.895,85	-169.636,28	319.265,48	40.872,80
631 - TRANSFERÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL REFERENTES A CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES VINCULADOS À SAÚDE	2.098.496,00	0,00	0,00	-2.098.496,00	241.418,76	0,00
660 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS	332.158,00	240.406,12	391.234,80	59.076,80	251.028,35	10.622,23
661 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DOS FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	543.373,11	768.866,80	681.348,55	137.975,44	646.001,11	-122.865,69
700 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DA UNIÃO	429.189,68	0,00	293,89	-428.895,79	62.985,42	0,00
701 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DOS ESTADOS	5.464.695,48	2.404.290,39	3.165.580,42	-2.299.115,06	2.560.039,05	145.748,66
704 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO REFERENTES A COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	138.035,00	736.630,00	140.283,37	2.248,37	738.760,74	2.130,74
705 - TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS REFERENTES A COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	0,00	399.625,00	332,08	0,00	400.077,61	452,61
706 - TRANSFERÊNCIA ESPECIAL DA UNIÃO	70.000,00	36.852,88	71.028,91	1.028,91	36.852,88	0,00
750 - RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	0,00	16.000,00	-19.249,67	0,00	63.285,91	47.285,91
751 - RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP	0,00	450.000,00	33.269,02	0,00	555.965,12	105.965,12
755 - RECURSOS DE ALIENAÇÃO DE BENS/ATIVOS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	1.048.546,11	0,00	1.080.400,00	31.853,89	14.781,53	0,00
899 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS	1.425.860,86	924.139,14	0,00	-1.425.860,86	-930,91	-925.070,05

Fonte: Proc. TC 05296/2024-9 – PCM/2023 – Tabulações: Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais, Controle da Receita e BALPAT

Entretanto, considerando-se que o exercício se encerrou sem indicativo de desequilíbrio financeiro, bem como o art. 126 do RITCEES, a área técnica opinou pela não citação do gestor.

- Receitas e despesas orçamentárias

No que se refere às receitas orçamentárias, constata-se que a arrecadação atingiu 148,11% do valor inicialmente previsto. A execução orçamentária consolidada corresponde a 88,64% da dotação atualizada. Em razão disso, verificou-se um resultado orçamentário deficitário no montante de R\$ 6.275.096,35. Este déficit foi integralmente absorvido pelo superávit financeiro proveniente do exercício anterior.

Dessa forma, o superávit financeiro de exercício anterior, existente nas fontes vinculadas (599 e 701), foi utilizado para cobrir o referido déficit, evidenciando a compatibilidade entre a execução orçamentária e a disponibilidade de recursos financeiros da gestão pública. R\$ 20.145.761,52.

Tabela 12 - Resultado da execução orçamentária (consolidado) Valores em reais

Receita total realizada	97.666.465,01
Despesa total executada (empenhada)	103.941.561,36
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	-6.275.096,35

Fonte: Proc. TC 05296/2024-9 - PCM/2023 – BALORC

- Ordem cronológica de pagamentos

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

A implementação plena da nova Lei nº 14.133/2021 estava prevista para entrar em vigor em 1º de abril de 2023, entretanto, a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, prorrogou a aplicação da referida lei até o final de 2023, permitindo, até 30 de dezembro do corrente ano, a utilização concomitante das normas das legislações

anteriores: a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Compras – RDC), e a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). A medida provisória visa dar maior flexibilidade aos entes públicos durante o período de transição entre os marcos legais.

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

No âmbito municipal, foi identificado que o Decreto nº 7.293/2020 foi encaminhado como uma norma regulamentadora da matéria, dispondo sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos, especialmente no que se refere às disposições da Lei nº 8.666/1993. Este decreto reforça o compromisso da administração pública municipal em assegurar a conformidade com as normativas federais, garantindo a transparência, a equidade e a regularidade dos pagamentos no contexto local.

2.2.2.3 GESTÃO FINANCEIRA

Com base nos documentos que integram a prestação de contas, foi constatado que o município encaminhou o Decreto nº 7.914-A/2023 estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas.

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

Adicionalmente, o controle das disponibilidades financeiras é detalhadamente apresentado por unidade gestora, evidenciando os saldos financeiros disponíveis em cada área da administração municipal. Igualmente, a movimentação dos restos a

pagar, tanto processados quanto não processados, é analisada de forma pormenorizada, com a devida discriminação dos saldos iniciais, dos movimentos registrados ao longo do exercício e dos saldos finais apurados.

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

Tabela 30 - Resultado financeiro Valores em reais

Especificação	2023	2022
Ativo Financeiro (a)	20.839.513,05	18.158.189,84
Passivo Financeiro (b)	13.208.552,77	4.554.831,69
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	7.630.960,28	13.603.358,15
Resultado Financeiro apurado no BALPAT, considerando as operações intras (d)	7.630.960,28	13.603.358,15
Recursos Ordinários	1.734.409,77	1.472.435,69
Recursos Vinculados	5.896.550,51	12.130.922,46
Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (e)	7.630.960,28	13.603.358,15
Divergência (g) = (d) – (e)	0,00	0,00

Fonte: Proc. TC 05296/2024-9 - PCA/2023 - BALPAT

Cabe ressaltar que, do **superávit financeiro** R\$ 7.630.960,28, R\$ 0,00 é pertinente ao Instituto de Previdência. A análise do resultado financeiro, tal como consta no Anexo ao Balanço Patrimonial, não apresenta evidências de desequilíbrio fiscal, seja por fontes de recursos ou no cômputo total, evidenciando a regularidade e conformidade da gestão fiscal ao longo do exercício.

2.2.2.4 GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS

No que diz respeito às metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, constatou-se o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário e o descumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Porém, considerando que o Poder Executivo analisado cumpriu o limite legal de endividamento previsto na Resolução 40/2001 do Senado Federal, a área técnica deixou de propor a citação do responsável.

Ademais, foi constatado pela equipe técnica que o Município, no exercício em análise, aplicou R\$ 17.340.776,73 cerca de 29,83%, 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\$ 10.413.003,01, cerca de 77,12%, das receitas provenientes do Fundeb para o pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, cumprindo o limite mínimo constitucional de 70% das receitas do Fundo.

Adicionalmente, aplicou R\$ 11.546.102,39, cerca de 20,78%, dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cumprindo com o limite mínimo constitucional de 15%.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), através dos artigos 18 a 23, conforme a Constituição Federal, estabeleceu a definição e os limites para despesas com pessoal, visando assegurar uma gestão fiscal responsável das finanças públicas. Para verificar o cumprimento desses limites, utiliza-se como referência a Receita Corrente Líquida Ajustada (RCL Ajustada), sobre a qual são aplicados os percentuais definidos pela LRF. Em 2023, a RCL Ajustada do Município, usada para calcular o limite de despesas com pessoal, totalizou R\$ 88.180.636,04.

- Limite do Poder Executivo**

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram 41,79% da receita corrente líquida ajustada, observando, dessa forma, o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo em análise.

Tabela 36 - Despesas com pessoal – Poder Executivo	Valores em reais
Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	88.180.636,04
Despesa Total com Pessoal – DTP	36.852.519,41
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	41,79

Fonte: Proc. TC 05296/2024-9 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Pessoal)

- **Limite consolidado do ente**

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo e o Poder Legislativo, constatou-se que essas despesas atingiram 44,35% em relação à receita corrente líquida ajustada, observa-se, dessa forma, o **cumprimento o limite máximo** de despesa com pessoal consolidado em análise.

Tabela 37 - Despesas com pessoal – Consolidado Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	88.180.636,04
Despesa Total com Pessoal – DTP	39.104.795,22
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	44,35

Fonte: Proc. TC 05296/2024-9 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Pessoal)

- **Controle da despesa total com pessoal**

Em consulta ao arquivo “PESS”, integrante da prestação de contas anual do exercício de 2023 (Proc. TC 05296/2024-9), constatou-se que o(a) atual chefe do Poder Executivo declarou que não praticou ato que provoque aumento da despesa com pessoal, desatendendo: às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF e o disposto no art. 37, caput, XIII e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Desta forma, com base na declaração emitida, considerou-se que o chefe do Poder Executivo, no exercício analisado, não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, I, da LRF.

- **Dívida consolidada líquida**

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros). Nesse sentido, apurou-se a DCL negativa de R\$ -11.559.252,36, equivalente a -13,05% da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), cumprindo o limite legal previsto no art. 55, inciso I, “b”, c/c o art. 59, inciso IV, da LRF e art. 3º, II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

Tabela 38 - Dívida Consolidada Líquida

Valores em reais

Descrição	Valor
Dívida consolidada – DC (I)	5.537.115,44
Deduções (II)	17.096.367,80
Dívida consolidada líquida – DCL (I – II)	-11.559.252,36
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	88.585.468,04
% da DCL sobre a RCL Ajustada	-13,05
Límite definido por Resolução – Senado Federal	106.302.561,65
Límite de Alerta – inciso III do § 1º do art. 59 da LRF	95.672.305,49

Fonte: Proc. TC 05296/2024-9 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Dívida Consolidada Líquida)

- **Operações de crédito e garantias**

Em relação à concessão de garantias e às operações de crédito, é importante destacar que o montante das operações de crédito realizadas representou 0,68% da receita corrente líquida ajustada, dessa forma, não foram ultrapassados os limites máximo e de alerta estabelecidos, estando em total conformidade com a legislação aplicável.

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

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

Ademais, com base nos dados apurados do sistema CidadES, os valores deficitários apurados nas fontes de recursos vinculados “5000025”, no valor de R\$ 23.293,15, “5400030”, no valor de R\$ 5.210,54, “604”, no valor de R\$ 17.019,80, “700”, no valor de R\$ 1.697,05, “701”, no valor de R\$ 35.016,32, “751”, no valor de R\$ 23.350,68, “704”, no valor de R\$ 22.536,79, e “705”, no valor de R\$ 5.075,58, estavam cobertos pelo saldo das disponibilidades financeiras oriundas dos recursos não vinculados (ordinários) de montante igual a R\$ 709.054,85.

- **Regra de ouro**

Segundo o art. 167, III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

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

- **Alienação de ativos**

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

No exercício em análise, a área técnica identificou cumprimento do dispositivo legal previsto na LRF.

2.2.2.5 RENÚNCIA DE RECEITAS

A análise realizada pela área técnica sobre a **renúncia de receitas** abrangeu a avaliação da conformidade legal, do planejamento, do equilíbrio fiscal e da transparência, com base nos instrumentos orçamentários e nas exigências da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do ADCT. Os achados estão detalhados nos numerários **3.5.1 a 3.5.4**, conforme a seguir:

1. Conformidade Legal (3.5.1): Durante o exercício em análise, foi verificado que **nenhuma norma** foi aprovada para conceder ou ampliar benefícios fiscais que resultassem em renúncia de receita, atendendo aos requisitos do artigo 150, § 6º, da Constituição e da LRF.

2. Planejamento das Renúncias de Receitas (3.5.2): Foi observado que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO não atendeu ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais e não contemplou todos os benefícios fiscais já instituídos na legislação municipal. Ademais, a LOA não apresentou o demonstrativo regionalizado dos efeitos sobre receitas e despesas, conforme exige o artigo 165, § 6º da Constituição Federal. Isso demonstra uma falha no planejamento fiscal do município.

3. Equilíbrio Fiscal (3.5.3): A análise revelou que apesar das falhas no planejamento, a renúncia de receita não foi capaz de gerar riscos ao equilíbrio fiscal no exercício, visto que o município apresentou superávit na arrecadação tanto na receita total, quanto na receita de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhorias. Nessa conjuntura, considerando a falta de planejamento ante a ausência de elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO e comparando com o volume de R\$ 64.765,34 declarado no DEMRE quanto a concessão de benefícios fiscais, demonstra-se que a renúncia de receita foi executada em montante não previsto, o que traz risco ao equilíbrio fiscal.

4. Transparência (3.5.4): Foi identificada a falta de transparência no planejamento das renúncias de receitas. Em particular, a LOA não apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito das isenções e benefícios fiscais, e o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO também apresentou falhas, prejudicando a divulgação completa e adequada das informações fiscais.

Considerando as falhas nos tópicos abordados entre **3.5.2, 3.5.3 e 3.5.4**, a área técnica propôs que fosse dada **ciência ao atual chefe do Poder Executivo** sobre as ocorrências registradas, com o objetivo de alertá-lo sobre a necessidade de aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando à **gestão fiscal responsável, à manutenção do equilíbrio fiscal e à garantia de transparência** nas renúncias de receitas.

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

2.2.2.6 CONDUÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

A análise da **condução da política previdenciária** nas contas anuais do exercício de 2023 reflete a atuação do chefe do Poder Executivo na gestão do **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**. Ocorre que o ente não institui o seu regime próprio de previdência para a oferta de benefícios previdenciários aos servidores públicos efetivos, conforme estabelece o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse caso, os servidores públicos permanecem vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Diante do exposto, a análise da gestão previdenciária ficará restrita aos atos praticados através da função administrativa exercida pelo chefe do Poder Executivo, quando este assume a posição de ordenador de despesas, responsável pelo repasse de contribuições previdenciárias e parcelamentos eventualmente devidos ao RGPS.

2.2.2.7 CONTROLE INTERNO

Com base nos documentos encaminhados e, em consulta à legislação municipal, constata-se que o sistema de controle interno foi instituído pela Lei municipal 8/2012, sendo que a Câmara Municipal, conforme o inciso I, do art. 5º da mencionada Lei, subordina-se à unidade de controle interno do Executivo Municipal.

O documento intitulado “Manifestação do Órgão Central de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo” (RELOCI) trazido aos autos (peça 45) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, informa os procedimentos de controle realizados ao longo do exercício, registra diversas dificuldades enfrentadas durante as avaliações feitas pelo órgão, emitindo, ao final, opiniamento pela regularidade com ressalvas acerca da prestação de contas apresentada.

2.2.2.8 RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL

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

A Emenda Constitucional nº 109/2021 introduziu uma cláusula de emergência fiscal para estados, DF e municípios, baseada na relação entre despesas e receitas correntes. Se as despesas correntes atingirem 95% das receitas, os entes podem aplicar medidas de ajuste fiscal. Entre 85% e 95%, medidas prudenciais podem ser

implementadas pelo Executivo. Em 2023, Pancas alcançou 93,23% na relação despesa/receita corrente.

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

No caso do município de Pancas, não há 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.

Por fim, fora evidenciado também o Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF), que avalia a capacidade das finanças municipais de lidar com riscos fiscais. O IVF de Pancas encontrava-se em 2019 foi 67 (média vulnerabilidade), mantendo em 67 (média vulnerabilidade) em 2020, atingindo 58 (média vulnerabilidade) em 2021, retornando a 67 (média vulnerabilidade) em 2022 e chegando a 75 (média vulnerabilidade) em 2023.

Tabela 46 - Índice de Vulnerabilidade Fiscal (IVF)

Município	ÍNDICE DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)				
	2019	2020	2021	2022	2023
Pancas	67	67	58	67	75

Fonte: Painel de Controle do TCEES

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

- **Extrapolação do limite de 95%** estabelecido pela Emenda Constitucional nº 109/2021 no exercício de 2023.

Neste sentido, o corpo técnico sugeriu **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo acerca de tal ocorrência, com a devida advertência sobre os potenciais riscos que possam comprometer a sustentabilidade fiscal do município, como forma de alerta,

principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023.

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

2.2.3 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

Refere-se à seção 4 da ITC 00415/2025-4 (pç. 101, págs. 73 - 88).

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

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

Assim, com base na análise efetuada, conclui-se que não há conhecimento de fato que indique que as demonstrações contábeis consolidadas não representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, **a situação financeira, orçamentária e patrimonial** do Município no exercício findo em 31 de dezembro de 2023.

2.2.4 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Refere-se à seção 5 da ITC 00415/2025-4 (pç. 101, págs. 88- 111).

2.2.4.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

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

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

Foi nessa conjuntura que foi elaborada a **Declaração de Moscou**, aprovada, no XXIII Congresso da Organização Internacional de EFS, em que reconhece a **Agenda 2030** para o Desenvolvimento Sustentável e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228 “Promoção e Fomento da eficiência, accountability, a eficácia e a transparéncia 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 prospectiva, 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 transparéncia e accountability, bem como avaliar e dar suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes;

Deste modo, considerando que o **ODS 4 -Educação de Qualidade** - visa assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de

aprendizagem ao longo da vida para todas e todos, e a presente demanda por melhoria dos resultados educacionais em todo o Estado do Espírito Santo, este Tribunal vem atuando como **Agente de Governança Estadual da Política Educacional**.

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

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

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

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

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

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

- 1. TC 3330/2019:** Levantamento que abordou a relação de oferta e demanda, planejamento e regime de colaboração;

2. **TC 14678/2019:** Levantamento Educação que Faz a Diferença, em conjunto com IRB e IEDE para mapear os diferenciais nas escolas de sucesso;
3. **TC 1405/2020:** Auditoria em continuação ao processo TC 3330/2019 incluindo Infraestrutura, universalização, simulação do impacto no Fundeb do regime de colaboração, plano de carreira dos professores, custos na educação;
4. **TC 2213/2020:** Levantamento Educação Não Pode Esperar, em parceria com IRB e lede mapeando as ações realizadas pelos municípios durante a paralização das aulas presenciais (trabalho foi complementado no Proc. 4597/2020, que ampliou o questionário para todos os municípios);
5. **TC 415/2021:** Acompanhamento das ações de volta às aulas presenciais (fiscalização em execução);
6. **TC 2269/2021:** Acompanhamento do cumprimento das metas dos Planos de Educação pelos municípios, em parceria com o IJSN em fase de execução);
7. **TC 2903/2021:** Levantamento em parceria com o IRB e lede para criar um indicador de permanência escolar (em fase de execução).
8. **TC 6526/2022:** Auditoria operacional que teve como objetivo verificar a articulação entre Educação, Saúde e Assistência Social na realização das ações necessárias ao processo da Busca Ativa Escolar, conforme metodologia da Unicef, bem como avaliar se esse processo de Busca Ativa é capaz de identificar o aluno que está em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono.
9. **TC 1295/2022:** Termo de Ajustamento de Gestão abrangendo o Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais) nas redes públicas de ensino municipais e estadual no Espírito Santo.

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

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

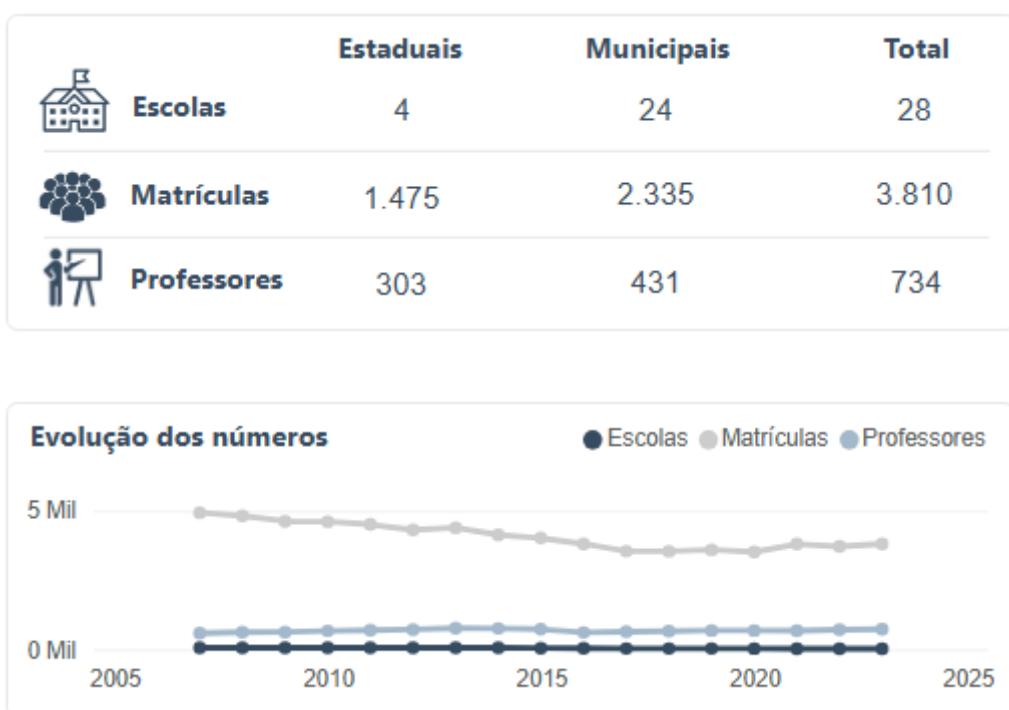
Dentre os trabalhos acima elencados, o Processo TC 3330/2019 tornou-se um divisor de águas nas ações de controle externo da Corte. Isso porque resultou num diagnóstico da Educação em todo o território capixaba, que perpassou conhecer o planejamento para a oferta de vagas nas redes municipais e estadual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

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

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

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

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



A rede municipal de ensino público do município de Pancas possuía, em 2023, 19 escolas rurais e 9 escolas urbanas, totalizando 28 escolas. No tocante às matrículas, havia 651 matrículas rurais e 3.159 urbanas, representando um quantitativo total de 3.810 matrículas na Educação Básica. Dando luz à Educação Especial, do total de matrículas da rede municipal, 144 são de alunos desta modalidade.

Ademais, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Brasileira (Ideb) de 2023 de Pancas observa-se que, para o fundamental, houve uma melhoria em relação aos períodos anteriores, alcançando 5,9 nos anos iniciais e 5,0 nos anos finais, mais ainda permanece abaixo da média nacional.

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

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

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

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

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

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

À época, esta Corte recomendou à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que, em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação, desenvolvesse, no prazo de até 2 (dois) anos, um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais (abordando, pelo menos, a gestão escolar, a **infraestrutura** e o aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos (Capítulos 4 e 5 do Relatório de Auditoria 02/2022).

Destacando como fundamental, recomendou o fortalecimento do regime de colaboração entre as redes, para que pudessem planejar a oferta de vagas em todo o

território estadual, de maneira sistêmica, gerando uma melhor alocação entre as redes e eliminando a concorrência, conforme o caso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse cenário, de maneira **dialógica e consensual**, emergiu o Termo de Ajustamento de Gestão da Educação, Processo TC 1295/2022. Instrumento, este, que está totalmente alinhado com o **Direito Administrativo Contemporâneo, que valoriza a Administração Pública Consensual**, do qual o município de Pancas é signatário do TAG, conforme consta Peça Digitalizada 00342/2023-2, evento 1665 do Processo 1295/2022.

Conforme os termos da Manifestação Técnica 03455/2023-8 em sua cláusula 2.1, o Município se manifestou solicitando a prorrogação do prazo, tendo em vista que não conseguiu cumprir tal cláusula dentro do prazo previsto, ou seja, eliminar a concorrência na oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, com a municipalização das vagas ofertadas pela Rede Estadual, já para o ano letivo de 2024,

conforme Resposta de Comunicação 2091/2023-1, evento 1283 do Processo 1295/2022.

A situação atual de Pancas no que tange o Termo de Ajustamento de Gestão é regular e se encontra devidamente ajustado e assinado Peça Digitalizada 00342/2023-2, evento 1665 do Processo 1295/2022.

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

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

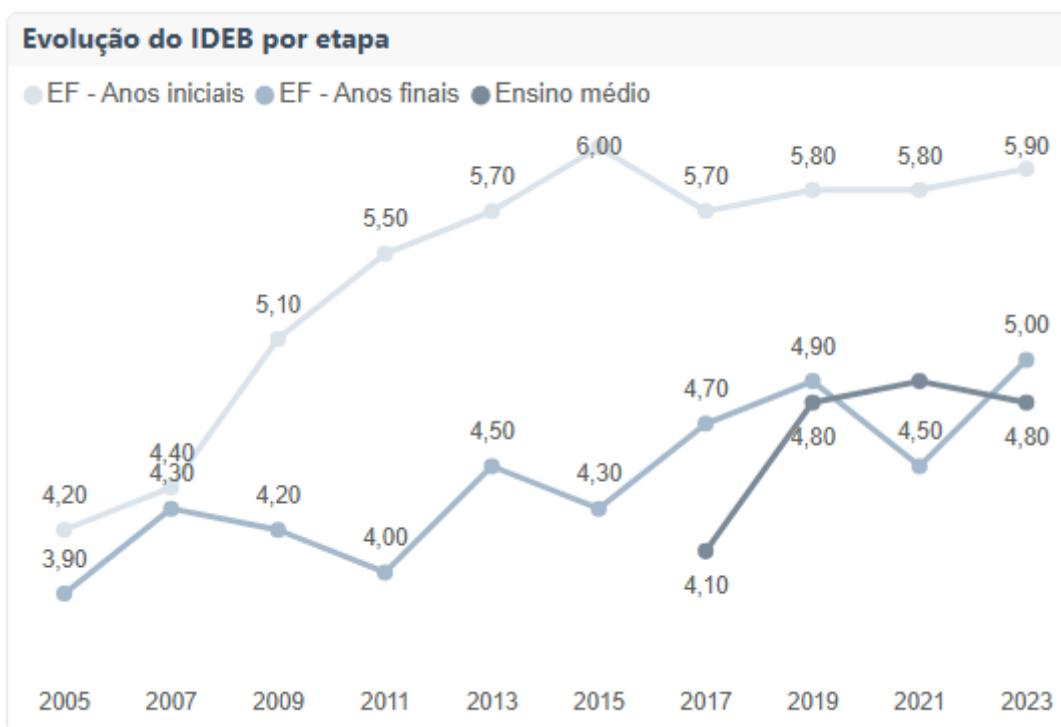
Dos dados gerais apurados temos que 45,71% das salas de aula visitadas são inadequadas. Janelas, ventiladores e móveis quebrados e iluminação e ventilação insuficientes estão entre os principais problemas encontrados. Em 20% dos estabelecimentos de ensino, ainda foram detectadas falhas na limpeza e higienização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

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

resultados apontados na Operação Educação, onde não restaram apontadas recomendações ao Município de Pancas.

Cenário educacional de 2023

No ano de 2023, a rede estadual de ensino público do município de Pancas contava com dezenove escolas rurais e nove escolas urbanas, totalizando vinte e oito estabelecimentos de ensino. Em termos de matrículas, havia 651 matrículas na zona rural e 3.159 na urbana, totalizando 3.810 matrículas na Educação Básica. Na Educação Especial, das matrículas totais da rede municipal, 144 correspondem a alunos dessa modalidade. Quanto à qualidade do ensino oferecido, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nota-se que a rede municipal de Pancas apresentou crescimento constante até 2019, nível em qual manteve em 2021, e em 2023 retomou a crescer, nos anos iniciais, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



No item valorização do profissional do magistério é preciso considerar que para se alcançar uma educação inclusiva de qualidade, diversos fatores são essenciais, com destaque para o papel dos professores, segundo Eric Hanushek, cuja qualidade

influencia pelo menos 50% do desempenho dos alunos. Reconhecendo essa importância, a valorização dos profissionais da educação é crucial, incluindo não apenas questões salariais, mas também formação inicial e continuada. A formação inicial, preferencialmente presencial, é vista como fundamental, embora a modalidade EAD também tenha seu valor para garantir acesso à educação.

Monitoramento das Metas do Plano Municipal de Educação 2015-2025

A **educação** é um direito fundamental consagrado pela **Constituição Federal**, sendo um pilar do desenvolvimento social e econômico do país. No contexto da **Agenda 2030**, o **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4** é voltado para garantir a **educação de qualidade**, um princípio que também é garantido pela **Constituição Federal de 1988**. A **Constituição** estabelece que a **União**, os **Estados** e os **Municípios** devem colaborar para organizar seus sistemas de ensino, sendo que os **Municípios** devem priorizar o **ensino fundamental** e a **educação infantil**, enquanto o **Estado** se dedica prioritariamente ao **ensino médio**. O **Plano Nacional de Educação (PNE)**, instituído pela **Lei 13.005/2014**, estabelece diretrizes e metas para o desenvolvimento da educação no Brasil, sendo de competência dos **Municípios** a elaboração de seus respectivos **Planos Municipais de Educação (PME)**, em consonância com o PNE. O **Plano Municipal de Educação de Pancas** segue as orientações e metas estabelecidas pelo **PNE**, com vigência até 2025.

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

- **Meta 1:** Universalizar a **educação infantil**, com ênfase nas crianças de 4 a 5 anos (indicador 1A) e de 0 a 3 anos (indicador 1B). O município de **Pancas** ficou muito próximo de atingir o percentual previsto para meta das crianças de 4 a 5 anos, atingindo **97,2%** da meta, enquanto para a faixa etária de 0 a 3

anos, o município atendeu **21,6%** da população alvo, ficando abaixo do previsto.

- **Meta 2:** Universalizar o **ensino fundamental** para crianças de 6 a 14 anos e garantir que **95%** dos alunos concluam essa etapa na idade adequada. O município de **Pancas** superou a meta de matrícula com **102,7%** da população de 6 a 14 anos matriculada.
- **Meta 4:** Assegurar o atendimento educacional especializado para a população com **deficiência**, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação. O município de **Pancas** cumpriu a meta, com **100%** da população de 4 a 17 anos com deficiência integrada em classes regulares.
- **Meta 5:** Garantir a **alfabetização** de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental. Os dados de 2023, avaliados por meio da **Prova de Fluência em Leitura**, indicaram que **34,4%** dos alunos eram **Pré-Leitores**, **48,9% Leitores Iniciantes** e **16,7% Leitores Fluentes**.
- **Meta 6:** Expandir a **educação integral** e de **tempo integral** para, no mínimo, **50%** das escolas públicas. O município de **Pancas** não atingiu a meta, com **10,1%** de alunos em escolas com tempo integral e **12,5%** das escolas oferecendo atividades de tempo integral.
- **Meta 16:** Garantir a formação de **50%** dos professores da educação básica em nível de pós-graduação até o último ano de vigência do PNE. Em **Pancas**, o quadro de profissionais é composto de 12,2% com ensino médio e 87,8% com ensino superior. Diante desse quadro, constata-se que o Município não atingiu o percentual previsto no indicador.
- **Meta 17:** Valorizar os **profissionais da educação básica**, buscando equiparar a remuneração dos professores ao rendimento médio de profissionais com escolaridade equivalente. O município alcançou a **equiparação salarial**, especialmente para os professores com formação apenas no ensino médio, que recebem, em média, **88,8%** a mais que profissionais de outras áreas com a mesma qualificação.
- **Meta 18:** Assegurar a existência de **planos de carreira** para os profissionais da educação básica e superior pública. O município de **Pancas** possui plano de carreira para seus docentes, mas observa-se uma tendência de **redução**

no número de professores com vínculo efetivo e um aumento nos professores temporários, o que deve ser monitorado.

- **Meta 20:** Aumentar o **investimento público** em educação para atingir, no mínimo, **7% do Produto Interno Bruto (PIB)** do país no 5º ano de vigência do PNE e, ao final do decênio, **10% do PIB**. Embora o **PIB** de 2023 não tenha sido divulgado, os dados demonstram um **aumento do investimento público em educação** ao longo dos últimos cinco anos no município de **Pancas**.

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

No caso específico do município de **Pancas**, a análise das metas educacionais revelou que, dos oito indicadores mensuráveis até 2023, **quatro apresentam alta probabilidade de serem cumpridos**, enquanto **quatro indicam baixa probabilidade de cumprimento até o final do PME**. Assim, cabe aos **gestores municipais** não medir esforços para garantir que todas as **metas** sejam cumpridas dentro dos **prazos estabelecidos**, a fim de assegurar o pleno cumprimento das políticas educacionais propostas. Nesse sentido, o corpo técnico propôs **dar ciência** ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento do Plano Municipal de Educação, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022.

A articulação entre os planos nacional, estadual e municipal é fundamental para garantir que as metas e estratégias educacionais sejam implementadas de forma eficaz e eficiente. Nesse contexto, torna-se imprescindível que os gestores municipais intensifiquem os esforços para a efetiva implementação das ações necessárias, viabilizando o cumprimento das metas dentro dos prazos estabelecidos. Além disso, diante do novo cenário educacional e dos desafios identificados, faz-se necessário

que o gestor formule um novo planejamento, contemplando metas de longo prazo que garantam a continuidade das políticas educacionais e promovam avanços estruturais no sistema de ensino do município.

2.2.4.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

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

Quadro 2 – Situação dos instrumentos de planejamento de 2023

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

Fonte: portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento

Notas:

- 1) Consulta realizada em 26/11/2024;
- 2) Aprovado ou avaliado: demonstram o encaminhamento do respectivo instrumento pela gestão ao CS, que se manifestou favorável pela aprovação, sendo que tais informações foram registradas pela gestão no DGMP (DigiSus Gestor Módulo Planejamento). No caso do RDQA, o status similar é o "avaliado".

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

Tabela 58 – Situação do cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde

Total de metas	Metas atingidas	Metas não atingidas	Metas não programadas
74	59	11	4

Fonte: RAG 2023

Desta forma, conforme RAG 2023, do total de 74 metas propostas, 59 foram atingidas.

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

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

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

Tabela 59 - Indicadores do Previne Brasil (2023)

Nº	Indicador	Parâmetro	Meta	Resultado Alcançado do 2023 Brasil	Resultado Alcançado do 2023 ES	Resultado Alcançado 2023 Pancas	Alcançado / Não Alcançado 2023 Pancas
1	Proporção de gestantes com pelo menos 6 (seis) consultas pré-natal realizadas, sendo a 1ª (primeira) até a 12ª (décima segunda) semana de gestação.	100%	45%	50%	47%	81%	Alcançado
2	Proporção de gestantes com realização de exames para sífilis e HIV.	100%	60%	68%	69%	94%	Alcançado
3	Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado.	100%	60%	59%	57%	94%	Alcançado
4	Proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS.	>=80%	40%	27%	31%	60%	Alcançado
5	Proporção de crianças de 1 (um) ano de idade vacinadas na APS contra Difteria, Tétano, Coqueluche, Hepatite B, infecções causadas por haemophilus influenzae tipo b e Poliomielite inativada.	95%	95%	75%	80%	96%	Alcançado
6	Proporção de pessoas com hipertensão, com consulta e pressão arterial aferida no semestre.	100%	50%	32%	34%	52%	Alcançado
7	Proporção de pessoas com diabetes, com consulta e hemoglobina glicada solicitada no semestre.	100%	50%	28%	29%	62%	Alcançado

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

Conforme demonstrado, o município de Pancas alcançou todas as sete metas do Previne Brasil em 2023.

A aprovação do **Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual de Saúde** evidencia o compromisso organizacional assumido pela gestão municipal. Nesse contexto, verifica-se o cumprimento substancial das metas estabelecidas, com o atingimento de **59 metas** de um total de **74 propostas**.

No que tange aos indicadores do **Programa Previne Brasil**, o município de **Pancas** obteve êxito em **sete das sete metas** estabelecidas, destacando-se pelo desempenho satisfatório em todas as áreas avaliadas.

Para que ocorra avanço em suas metas de saúde, é essencial que a gestão fortaleça as ações nas áreas que apresentaram baixo desempenho e que busque estratégias de engajamento da população, além de um monitoramento mais rigoroso das ações implementadas. A implementação de medidas corretivas e a promoção de uma maior articulação entre os serviços de saúde serão fundamentais para melhorar os resultados e garantir uma saúde pública efetiva e acessível a todos os cidadãos.

2.2.4.3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é compreendida como uma política pública de Estado destinada a garantir direitos. O artigo 194 da Constituição estabelece que a assistência social, juntamente com a previdência e a saúde, compõe o sistema de seguridade social. Esta abordagem supera a visão de assistência social como um conjunto de programas temporários e assistencialistas, ligados ao governo da ocasião, consolidando-a como um direito garantido pelo Estado.

Em 2023, a despesa liquidada pelo município na função Assistência Social foi de R\$ 4.148.229,74. O valor é superior ao do ano passado (crescimento nominal de 25%), conforme apresentado no gráfico a seguir.

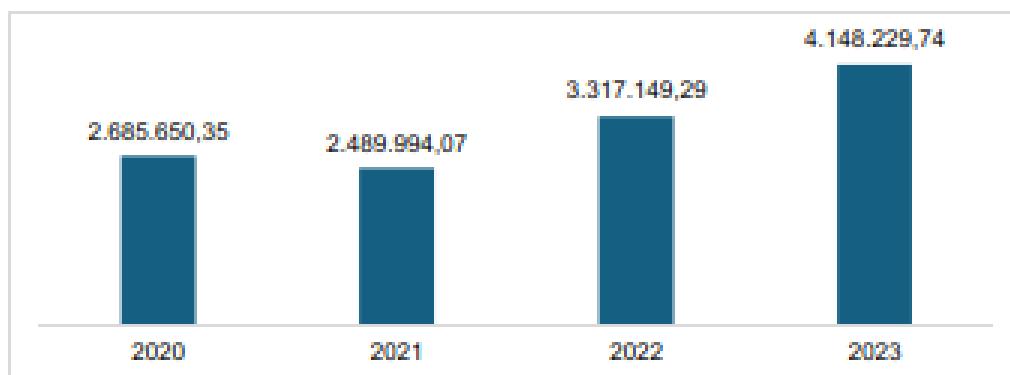


Gráfico 21: Série histórica da despesa liquidada (em valores correntes) na função Assistência Social do Município.

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

No ano de 2023, a despesa per capita foi de R\$ 219,56 enquanto a média dos municípios era de R\$ 265,71. Nesse contexto, o município ocupou a 50^a posição no ranking estadual de despesas per capita.

Tabela 60 – Percentual de despesa liquidada na Função Assistência Social em relação ao total liquidado pelo Município, gasto per capita e posição dos entes municipais em 2023.

Ente Federativo	% da Desp. Liquidada Total	Posição	Gasto Per Capita	Posição
Pancas	4,42%	29 ^a	R\$ 219,56	50 ^a
Média dos 78 Municípios	4,24%	-	R\$ 265,71	-
Mediana	4,08%	-	R\$ 246,47	-

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

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

Tabela 61 – Despesa liquidada pelo Município em 2023 na função Assistência Social, por subfunção.

Subfunção	Absoluto (R\$)	Percentual
ADMINISTRAÇÃO GERAL	2.805.346,22	67,63%
ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	986.970,52	23,79%
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	250.000,00	6,03%
ASSISTÊNCIA AO IDOSO	66.000,00	1,59%
ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	39.913,00	0,96%
Total	4.148.229,74	100,00%

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

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

Uma das principais fontes informação sobre a pobreza, em nível municipal, é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), um registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Em Pancas, 7.553 pessoas estão inscritas no CadÚnico e que possuem renda per capita mensal de até meio salário-mínimo. Ou seja, 39,98% da população do município trata-se de pessoas que pertencem a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Tabela 62 - Quantidade de pessoas inscritas no CadÚnico em famílias com renda per capita mensal até meio salário mínimo (Pobreza + Baixa Renda) em dezembro de 2023.

Ente Federativo	Total	% da População ⁶⁴ do Município	Posição ⁶⁵
PANCAS	7.553	39,98%	41º
ESPIRITO SANTO	1.277.505	33,32%	-

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

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

Tabela 63 - Quantidade de crianças de zero a cinco anos, acompanhadas no Sisvan, em situação de magreza e magreza acentuada, em todo o exercício de 2023.

Município	Qde de Crianças em Situação de Magreza e Extrema Magreza	Qde Total de Crianças Acompanhadas	% de Magreza	Posição ⁶³
Pancas	54	853	6,33%	46º
Espírito Santo	5.401	117.952	4,58%	-
Sudeste	100.663	2.297.865	4,38%	-
Brasil	351.961	7.022.056	5,01%	-

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

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

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

2.2.4.4 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

Refere-se à seção 6 da ITC 00415/2025-4 (pç. 101, págs. 111-113).

2.2.4.4.1 AUDITORIA OPERACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

A Lei 13.257/2016 determina que União, Estados e Municípios criem Comitês Intersetoriais para garantir a proteção e a promoção dos direitos da criança na primeira infância. Também exige a elaboração de Planos para a Primeira Infância, que articulem diferentes setores como educação, saúde e assistência social. Por fim, a Lei

estabelece a coleta sistemática de informações sobre os valores do orçamento aplicados em programas e serviços destinados a esse público.

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

- Planos pela Primeira Infância

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

- Intersetorialidade

A referida fiscalização identificou que o município não possui normativo que instituiu o CIPI ou comitê equivalente, mas ele está em fase de estudos/implementação. Sendo assim, a equipe de fiscalização apresentou ao Tribunal proposta de **RECOMENDAÇÃO** para que o município concluisse a instituição do CIPI no prazo de até 3 meses, devendo-se garantir a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Deve-se garantir, ainda, a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como para promover e monitorar suas ações.

- Orçamento

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

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

2.2.5 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

Refere-se à seção 8 da ITC 00415/2025-4 (pç. 101, págs. 115).

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

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

3. FUNDAMENTAÇÃO

No exercício de suas atribuições, a área técnica procedeu à elaboração do Relatório Técnico 00015/2025-3 (peça 100), sugerindo a emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal Sidiclei Giles de Andrade, do município de Pancas durante no exercício de 2023. No mesmo sentido foi emitida a Instrução Técnica Conclusiva 000415/2025-4.

No sentido contrário foi emitida o parecer ministerial proferido pelo procurador Dr. Heron Carlos Gomes De Oliveira, pugnando pela **REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** do senhor Sidiclei Giles de Andrade, responsável pela Prefeitura Municipal de Pancas, no exercício 2023, com base na manutenção e na gravidade (ou seja, na capacidade de macular as contas) das irregularidades e impropriedades constatadas nos itens 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.7.4, 5.1.1, 3.2.1.1 e 3.2.1.3 da 101 - Instrução Técnica Conclusiva 00415/2025-4, assim como pela irregularidade consubstanciada na "Ausência de medidas administrativas para a devida atuação do controle interno na análise da prestação de contas anual", haja vista a subsunção do conjunto de ocorrências à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012.

4. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL

Responsável: Sr. Sidiclei Giles de Andrade

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

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

Os gestores têm a responsabilidade de agir de acordo com a lei e os princípios democráticos, e avaliar sua conduta é essencial para garantir o respeito a esses princípios, promovendo uma administração pública transparente, responsável e

eficiente, fortalecendo a democracia e a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

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

- **Educação:** Aplicou **29,83% da receita resultante de impostos** (mínimo exigido: 25%).
- **Fundeb:** Aplicou **77,12% na remuneração dos profissionais da educação básica** (mínimo exigido: 70%).
- **Saúde:** Aplicou **20,78% da receita resultante de impostos** (mínimo exigido: 15%).
- **Despesas com pessoal:** Dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sem aumento irregular de despesas.
- **Liquidez Fiscal:** Saldo financeiro suficiente para arcar com compromissos sem necessidade de medidas emergenciais.

Embora tenha sido registrado um déficit de R\$ 6.275.096,35, ele foi integralmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, o que indica uma gestão fiscal prudente e planejamento orçamentário adequado. Ademais, o balanço financeiro de 2023 apresentou recursos da ordem de R\$ 20.145.761,52.

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

O gestor municipal, embora tenha cometido erros na execução orçamentária e na **gestão fiscal**, não parece ter causado danos financeiros irreparáveis ou infringido normas de forma tão grave a ponto de justificar a rejeição das contas. Contudo, é

fundamental que tais irregularidades sejam corrigidas e que o gestor implemente ações corretivas para garantir maior **transparência, eficiência fiscal e adesão aos limites orçamentários** estabelecidos pela **Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal**.

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

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

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

Importante ressaltar que foi protocolado junto aos autos em 02/04/2025 a Petição Intercorrente 00130/2025-1 - Protocolo TC 05500/2025-1/Sustentação oral subscrita pelo advogado Dr. Carlos Estevan Fiorot Malacarne, onde a defesa contesta o parecer do Ministério Público de Contas, e reforça o entendimento da equipe técnica deste Tribunal, que analisou as contas e recomendou a aprovação sem ressalvas das contas do exercício de 2023 do prefeito de Pancas, Sr. Sidiclei Giles de Andrade, junto a este Tribunal de Contas, objetivo do documento é defender a regularidade das contas com consequente emissão de parecer prévio pela aprovação.

O Memorial de Sustentação Oral, busca reforçar, com argumentos jurídicos e técnicos, que não houve irregularidades graves na gestão orçamentária e financeira

do município. A defesa apresenta fundamentos sólidos que demonstram a regularidade fiscal, a inexistência de renúncias de receita novas, o cumprimento dos limites legais e a ausência de prejuízo à transparência ou ao equilíbrio fiscal.

Nesse sentido, entendo que não há, portanto, elementos concretos que justifiquem o afastamento do parecer técnico. Assim, mantendo posicionamento já manifestado no Voto, acompanhado entendimento da Área Técnica e divergindo do ministério público de contas, dentro dos preceitos contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), voto para que seja emitido parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de Pancas recomendando a **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual do Sr. Sidiclei Giles de Andrade exercício 2023, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO

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

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

Diante dos desafios atuais, temas como gestão de riscos, controle ambiental e planejamento sustentável ganham cada vez mais relevância. Para fortalecer esses pilares, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) tem promovido

diversas iniciativas, como a elaboração do Guia de Gestão de Custos, a instauração do Prejulgado do controle Interno, a realização do Congresso de Saneamento dos Tribunais de Contas e a emissão de orientações sobre a gestão de riscos climáticos e fiscais, reforçando o compromisso com a modernização da administração pública.

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

5.1 IMPORTANCIA DO CONTROLE INTERNO

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

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

Vem da Constituição Federal, em seu art. 74, a determinação para que os Poderes implementem e mantenham sistemas de controle interno, a norma Federal estabelece conteúdo mínimo que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

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

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

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

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

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

O parágrafo primeiro da norma constitucional estabeleceu que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

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

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

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

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

Os normativos relacionados ao controle interno na administração pública têm como principal objetivo assegurar a fiscalização eficiente e a boa gestão dos recursos públicos. Esses regulamentos não apenas estabelecem diretrizes para o cumprimento das obrigações legais, mas também promovem a transparência, a responsabilização e a melhoria contínua dos processos. Sendo eles:

Legislação	Finalidades do Controle Interno
Lei nº 4.320/1964	<p>- Art. 76: O controle da execução orçamentária compreende a fiscalização da legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações.</p> <p>Art. 77: A fiscalização da execução orçamentária será exercida de modo a verificar a legalidade dos atos de execução orçamentária, as ocorrências que modifiquem ou possam modificar a receita ou a despesa prevista e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.</p>
Constituição Federal	<p>- Art. 74: Acompanhar a execução orçamentária, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.</p> <p>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.</p> <p>Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.</p> <p>Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.</p>

Legislação	Finalidades do Controle Interno
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	<p>Art. 54: Elaborar relatórios resumidos de execução orçamentária e de gestão fiscal.</p> <p>Art. 59: Avaliar o cumprimento das metas fiscais, a execução dos orçamentos, e a observância dos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar.</p> <p>Comprovar a legalidade e a regularidade da gestão fiscal e promover ações corretivas.</p>
Acórdão TCU nº 1.171/2017 – Plenário	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a governança pública e assegurar que os gestores atuem com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. - Identificar riscos e vulnerabilidades nos processos internos e na execução das políticas públicas. - Garantir que os controles internos sejam implementados de forma adequada e que os resultados sejam monitorados e avaliados continuamente.
Lei nº 14.133/2021	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 169: Fortalecer o controle interno, com foco em transparência e integridade nas contratações públicas. Art. 169: Monitorar a conformidade dos procedimentos licitatórios e contratuais com a legislação vigente, garantindo eficiência, economicidade e transparência nas aquisições e contratações. - Art. 169: Identificar e corrigir falhas nos processos de contratação e execução de contratos, visando à prevenção de irregularidades. - Art. 174: Os órgãos de controle interno deverão exercer a fiscalização de todos os atos administrativos, inclusive os relativos às contratações públicas, assegurando o cumprimento das normas pertinentes e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Ainda, como recurso de orientação o IIA (The Institute of Internal Auditors) em 2020 apresentou o "Modelo das Três Linhas", que oferece uma estrutura para organizar as funções de governança, gerenciamento de riscos e auditoria interna nas organizações. Esse modelo destaca a importância da governança eficiente, que requer prestação de contas e transparência do corpo administrativo, com uma gestão

orientada pela tomada de decisões baseada em riscos. O corpo administrativo supervisiona as atividades, enquanto a gestão (dividida em primeira e segunda linhas) é responsável pela entrega de produtos e serviços e pelo suporte especializado no gerenciamento de riscos. A auditoria interna, como terceira linha, fornece uma avaliação independente e objetiva sobre os processos de governança e risco, garantindo melhorias contínuas.



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

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

ACORDÃO TCU 1.171/2017



CONTROLE INTERNO é uma ação, uma atividade, um procedimento. É um mecanismo para reduzir o risco da organização a um nível aceitável. Além disso, é necessário ressaltar que o **controle interno é de responsabilidade da gestão**, pois é esta que deve gerenciar os riscos para obter maior probabilidade de atingir os seus objetivos.



UNIDADE DE CONTROLE INTERNO é parte da gestão e do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade e tem o papel de assessorar os gestores, com seu conhecimento especializado, na definição de estratégias para **gerenciamento de riscos**, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los.



AUDITORIA INTERNA, é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que **não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos** para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores. Cabe-lhe **avaliar a qualidade desses processos e oferecer consultoria aos gestores sobre os temas de gerenciamento de riscos, controles internos e governança**.

Observa-se que o fortalecimento das Unidades de Controle Interno é imprescindível para uma administração pública mais transparente e responsável. As UCIs desempenham um papel valioso na promoção da integridade e eficiência na gestão pública, garantindo que as operações governamentais estejam em conformidade com as leis e regulamentos, protegendo assim os recursos públicos contra fraudes e irregularidades.

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

Para garantir uma fiscalização eficaz e abrangente do uso dos recursos públicos, a parceria entre os controles interno e externo é crucial. As Unidades de Controle Interno (UCIs) desempenham um papel contínuo no acompanhamento da gestão, enquanto os Tribunais de Contas realizam auditorias independentes, proporcionando uma visão externa e imparcial. Essa colaboração fortalece a governança ao unir o monitoramento interno com a expertise técnica dos órgãos de controle externo, permitindo auditorias

mais detalhadas e promovendo a prevenção de fraudes e a conformidade legal. Além disso, o suporte técnico fornecido pelos Tribunais de Contas ajuda as UCIs a superar desafios, como a escassez de recursos, gerando um ciclo virtuoso de melhoria contínua dos processos administrativos e da gestão de riscos.

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

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

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

Diante da relevância da matéria, em consonância com todo o contexto apresentado, na fundamentação do Parecer do Ministério Público de Contas 00306/2025-2O sobre o incidente de prejulgado o MPC-ES conclui, em linhas gerais, que o Controle Interno é um instrumento indispensável para garantir a legalidade, eficiência e transparência da administração pública.

5.1.2. SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE PANCAS

O Sistema de Controle Interno do Município de Pancas está disposto no artigo 5º, da Lei Municipal nº. 8, 2012. A Controladoria Municipal, no exercício de 2023 foi estruturada com o seguinte quadro:

Servidor	Função	Vínculo
Nina Alce Sily Coelho	Controlador Geral	Comissionado
Giuliano Bozzato Soave	Auditor de Controle Interno	Efetivo

O Relatório de Prestação de Contas Anual (RELUCI), peça 95, analisando diversos aspectos financeiros, orçamentários e patrimoniais da gestão municipal, concluiu classificando a prestação de contas como "Regular com ressalva".

Do Relatório de Atividades do Órgão Central de Controle Interno - RELACI, peça 93, é possível se extrair vários pontos fortes e fracos da análise das contas do exercício de 2023, minimamente elencados no quadro abaixo:

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Conformidade Legal: O documento segue as instruções normativas do TCEES nº 68/2020 e as legislações federais e municipais, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).	Limitação Financeira e Orçamentária: os investimentos em maior modernização no ramo da tecnologia da informação, apesar do inicio do processo, ainda há muito no que avançar e aprimorar, mas há falta de recursos.
Transparência: A Controladoria destaca o cumprimento da transparência ativa, com o monitoramento do Portal da Transparência e o atendimento às solicitações de órgãos de controle externo e cidadãos.	Falta de Resposta de Setores: É essencial a colaboração dos diversos setores para a plena gestão do município.

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Descrição Detalhada de Auditorias e Procedimentos: O documento apresenta detalhadamente as auditorias realizadas e os procedimentos administrativos instaurados, o que garante a visibilidade e controle das ações da Controladoria.	Recursos Humanos Insuficientes: O relatório menciona que a Controladoria conta com apenas dois servidores para desempenhar a auditoria.
Ações Pedagógicas e Recomendações Técnicas: Há menção de recomendações técnico-jurídicas que ajudam a guiar o cumprimento de normas e ajustar processos internos.	Atraso na disponibilização dos documentos ao controle interno: documentos relativos a PCA não foram enviados ao controle interno em tempo hábil para análise completa.
Foco na Transparência e Ações Contra a Corrupção: O relatório reforça o compromisso da Controladoria em combater atos de corrupção e melhorar a transparência na administração pública, o que é essencial para a confiança pública.	Falta de Concursos para Auditor Interno: A ausência de concursos para auditores internos impacta a capacidade de análise contábil e auditoria, o que pode prejudicar a qualidade das análises realizadas.
Plano Anual de Auditoria Interna: O relatório menciona que foi seguido um plano anual de auditoria, facilitando o planejamento e execução das atividades da Controladoria.	Instabilidade em Sistemas de Gestão: Houve notificação sobre a instabilidade no sistema de gestão pública integrada, que pode prejudicar a continuidade do trabalho de fiscalização e controle interno.

Resumidamente os pontos fortes estão relacionados à conformidade legal, transparência, e detalhamento das auditorias e recomendações. As fragilidades referem-se à insuficiência de recursos humanos, e instabilidade em seus sistemas, que são áreas que podem ser melhoradas para aumentar a eficiência e eficácia da Controladoria.

A gestão de Pancas demonstra um esforço em garantir a transparência e seguir a legislação, mas faltam estrutura e recursos humanos para implementar um sistema

de controle interno robusto e eficaz. A falta de um sistema adequado e a carência de auditores especializados são pontos críticos que precisam ser corrigidos para que o controle interno atenda plenamente aos princípios de governança, transparéncia e eficiência exigidos pelo Acórdão.

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

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

Requisito do Acórdão TCU 1.171/2017	Análise da UCCI do Município
Autonomia e independência funcional	A UCCI conta com apenas um auditor e um controlador geral interno, o que pode comprometer sua autonomia e independência.
Estrutura organizacional adequada	A UCCI está vinculada à Controladoria Geral do Município e possui limitações estruturais.
Capacidade operacional	Equipe reduzida composta por dois servidores, impactando sua capacidade operacional.
Atuação preventiva e corretiva	Realiza auditorias e verificações contábeis, mas há pendências de análise devido a limitações de pessoal.
Mecanismos de transparéncia	Relatórios estruturados são enviados ao TCEES, mas houve atraso na remessa de documentos da PCA.

Requisito do Acórdão TCU 1.171/2017	Análise da UCCI do Município
Plano anual de auditoria interna	Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI) elaborado conforme exigências, mas com limitação de escopo.
Atuação na gestão de riscos	Não há menção específica sobre gestão de riscos no relatório analisado.
Acompanhamento da execução orçamentária	Acompanha execução orçamentária e publica relatórios financeiros, mas com algumas inconsistências identificadas.
Controle de pessoal e folha de pagamento	Identificou divergências na folha de pagamento e abriu chamado para correção, mas sem resolução até a presente data.
Apoio ao controle externo	Apoia o controle externo com envio de relatórios e auditorias, apesar das limitações operacionais.

Fica evidente da análise que a UCCI do Município de Pancas desempenha um papel essencial no controle da gestão pública e atende a muitos dos requisitos do Acórdão TCU 1.171/2017. No entanto, enfrenta **limitações estruturais e operacionais** que impactam sua **autonomia, efetividade e capacidade de auditoria**.

Diante desse cenário, apesar do **comprometimento da UCCI com boas práticas de controle interno**, sua atuação poderia ser mais eficiente com investimentos na **ampliação da equipe, fortalecimento da gestão de riscos e maior integração com os órgãos municipais**. Dessa forma, seria possível garantir maior autonomia, reduzir inconsistências e aprimorar a transparência e eficiência da administração pública em Pancas.

Considerando que os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática, sendo fiel a realidade da unidade gestora a que se referem os dados em análise, é aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de

contas à sociedade e aos Órgãos de Controle Externo sobre o desempenho dos programas; auxiliando a tomada de decisão; aprimorando a gestão; e promovendo ao cidadão o direito de participar da aplicação dos recursos públicos;

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

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

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

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

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

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

A **Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP) nº 34/2021**, em vigor desde 1º de janeiro de 2024, estabelece diretrizes para a adoção desse sistema, garantindo que todos os entes da federação contem com ferramentas capazes de medir, analisar e acompanhar a evolução dos custos relacionados às

atividades governamentais. Complementarmente, o **Decreto nº 10.540/2020** define padrões mínimos de qualidade para a execução orçamentária, financeira e de controles internos, determinando que os órgãos públicos implementem um **sistema único e integrado** de acompanhamento dos gastos, reforçando a necessidade de uma estrutura organizada e eficiente.

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

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

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

Como ato contínuo, o **TCE-ES** disponibilizou uma **consulta pública** sobre a primeira versão do “**Guia de Orientação para Implementação e Uso de Sistema de Custos na Administração Pública**”. O objetivo é fornecer uma referência aos jurisdicionados, incentivando a **modernização da gestão pública**. Durante o período

estabelecido, que se encerra em **06 de março do corrente ano**, serão coletadas **sugestões, críticas, comentários, reclamações e elogios** referentes à proposta, visando seu **aperfeiçoamento e alinhamento às melhores práticas de governança**.

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

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

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

5.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

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

Essas mudanças estão contribuindo para a maior frequência e intensidade de eventos extremos, como furacões, enchentes, secas prolongadas e ondas de calor. Além disso, afetam ecossistemas inteiros, ameaçando espécies animais e vegetais,

reduzindo a produtividade agrícola e colocando em risco a segurança alimentar e hídrica de milhões de pessoas.

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

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

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

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

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

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

Diante da relevância do tema as entidades do Sistema de Controle Externo, O Instituto Rui Barbosa (IRB) , a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) emitiram a Nota Recomendatória Conjunta nº 04/2024, documento conjunto com 16 recomendações voltadas à mitigação e adaptação climática em função dos impactos ambientais.

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

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

planos visam identificar áreas vulneráveis, priorizar obras de infraestrutura e implementar sistemas de alerta, essenciais para mitigar os impactos de desastres naturais.

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

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

Para 2025, as perspectivas são desafiadoras, mas oferecem oportunidades para avanços estruturais. O cumprimento do prazo para elaboração dos PMRR será decisivo para os municípios do Espírito Santo, que precisam estruturar suas Defesas Civis e adotar medidas preventivas. A implementação efetiva desses planos como os demandados no Processo TC 4631/2023-5 será crucial para reduzir os danos causados por eventos climáticos extremos, que tendem a se tornar mais frequentes. Além disso, políticas de mitigação de emissões e adaptação às mudanças climáticas podem trazer benefícios econômicos, gerando empregos e promovendo resiliência nas comunidades.

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

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

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

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

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

6. CONCLUSÃO

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

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-36/2025:

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

1.1 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Pancas, no exercício de 2023, sob a

responsabilidade do Sr. Sidiclei Giles de Andrade, na forma do art. 80, I da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;

1.2 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Pancas, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos termos da ITC 00415/2025-4 aos itens que seguem:

1.2.1 A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseções 3.5.2, 3.5.3 e 3.5.4).

1.2.2 Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4).

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

1.2.4 A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes (subseção 3.2.1.1).

1.2.5 A necessidade de observar o art. 43 da Lei 4.320/1964 (subseção 3.2.1.3).

1.3 Dar ciência aos interessados.

1.4 Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 4/4/2025 - 12^a Sessão Ordinária da 2^a 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 CICILIOOTTI DA CUNHA

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTACIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretaria das Sessões