



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: E36EB-D4B18-E34F9



Parecer Prévio 00009/2023-1 - 1ª Câmara

Processo: 02441/2021-3

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2020

UG: PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: DANIEL SANTANA BARBOSA

Procurador: GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

**FINANÇAS PÚBLICAS - PRESTAÇÃO DE CONTAS
ANUAL PREFEITO - PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO MATEUS- EXERCÍCIO DE 2020 –PARECER
PRÉVIO PELA APROVAÇÃO – DAR CIÊNCIA -
ARQUIVAR.**

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

RELATÓRIO

Trata-se de **Prestação de Contas Anual de Prefeito**, sob responsabilidade do senhor **Daniel Santana Barbosa**, relativa ao exercício de **2020**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o

controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III¹, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e art. 1º, inciso III², da Resolução TC 261/2013 - RITCEES).

Compete ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV) a elaboração de relatório técnico específico acerca de circunstâncias que possam repercutir na apreciação de contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, no que tange à condução da política previdenciária, nos termos previstos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Resolução TC 297/2016³.

Encaminhada a prestação de contas anual, os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV) que se manifestou por meio do **Relatório Técnico 88/2022-8** (evento 69) sugerindo emissão de parecer prévio com opinião pela aprovação da prestação de contas do senhor Daniel Santana Barbora, no exercício de 2020, na forma do art. 80, inc. I, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Posteriormente o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCCONTAS) emitiu o **Relatório Técnico 263/2022-3** (evento 71), onde apontou os seguintes **indícios de irregularidades**:

3.2.13 GASTOS COM PUBLICIDADE ACIMA DO LIMITE PERMITIDO POR LEI;

3.2.14 DISTORÇÃO ENTRE O VALOR INFORMADO PELO TJES E O VALOR CONTABILIZADO COMO EMPENHADO, LIQUIDADO E PAGO PELO MUNICÍPIO, DE PRECATÓRIOS NO EXERCÍCIO.

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

(...)

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

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

(...)

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

³ Art. 9º A instrução dos processos de tomada ou prestação de contas apresentadas pelos ordenadores de despesas e administradores dos regimes próprios de previdência municipal e estadual, observará o seguinte escopo:

(...)

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

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

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

3.5 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais e imunidades tributárias, em especial para que efetive o lançamento e a cobrança de impostos em face dos contribuintes que não fazem jus a imunidade tributária;

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

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

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

Através da **Decisão Segex 713/2022-9** (evento 26) foi determinada a oitiva do senhor Daniel Santana Barbosa, nos termos do art. 126 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), por meio de citação, prevista no art. 358, inciso I, do RITCEES, a fim de que se pronuncie, caso queira, no prazo improrrogável de até 30 (trinta) dias, sobre os apontamentos contidos no **Relatório Técnico 263/2022-3** (evento 71).

Em atenção aos **Termos de Citação 353/2022-2** (evento 74), o gestor encaminhou a **Defesa Justificativa 1511/2022-6** (peça 77) e **Peças Complementares 59620 a 59625/2022-1** (eventos 79 a 84), a qual foi ao NCCONTAS para análise, que resultou na **Instrução Técnica Conclusiva 4455/2022-1** (evento 90) com a seguinte proposta de encaminhamento:

10. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 263/2022-3** (peça 71), e reproduzida nesta instrução, teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

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

Após análise dos achados submetido à oitiva, **seção 9**, desta ITC, concluiu-se por **afastar** os indicativos de irregularidades apontados nas subseções **3.2.13** e **3.2.14** do RT 263/2022-3, tendo em vista o acolhimento das razões de justificativa.

Diante do exposto, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual do Sr. DANIEL SANTANA BARBOSA, prefeito do município de São Mateus no exercício de 2020, na forma do art. 80, I da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, I do RITCEES.

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

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

manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais e imunidades tributárias, em especial para que efetive o lançamento e a cobrança de impostos em face dos contribuintes que não fazem jus a imunidade tributária;

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

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

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

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas, o douto Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira se manifestou por meio do **Parecer 55/2023-1** (evento 94) anuindo aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica Conclusiva 4455/2022-1.

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

DAS RAZÕES DA APRECIÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

No Estado Brasileiro, dada a fundamental relevância do dever de prestação de contas dos agentes públicos, o art. 70⁴ da Carta Constitucional determina o dever prestação de contas a todo aquele que utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou

⁴ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

administrar dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

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

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

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

Nessa toada, a Constituição Estadual em seu artigo 71⁵, bem como, o artigo 76, §2º Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal)⁶, determinam que o controle externo será exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, sendo de sua competência emitir o parecer prévio das contas de prefeito.

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

Nas **Contas de Governo** as funções dos Tribunais de Contas possuem natureza de tombo político. Suas atribuições consistem na apreciação das contas prestadas

⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: I – (...);

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

⁶ Art. 76. (...)

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

anualmente pelo Presidente da República, Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais. Após, apreciação das contas, é emitido o parecer prévio que tem caráter técnico opinativo, que será remetido à respectiva Casa Legislativa para subsidiar o julgamento a ser realizado por seus membros – os representantes diretos da população.

Conforme bem delineado pela Conselheira do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, Doris de Miranda Coutinho, e pela Professora de Direito Aline Sueli de Salles Santos⁷, nas contas de governo é analisada a distribuição de recursos entre os órgãos da Administração Pública:

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

No que se referem às *Contas de Gestão* (art. 71, II da CF/88) as Cortes atuam com objetivo de realizar o julgamento das contas prestadas pelos administradores e demais responsáveis pela ordenação das despesas públicas. Os atos analisados possuem repercussão no erário. Nos casos das Contas de Gestão, via de regra, o Chefe do Poder Executivo delega formalmente competência aos gestores dos órgãos/entidades para gerir os respectivos orçamentos.

Nesse contexto, **tem-se que as ações realizadas pelos Tribunais, no âmbito das análises das Contas de Governo, não possuem o caráter punitivo, de apenamento e nem tampouco o de perquirir responsabilidade pessoal do Governador de Estado e dos Prefeitos Municipais. E sim, avaliar a atuação do prefeito municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município, para ao**

⁷ SANTOS, Aline Sueli de Salles; COUTINHO, Doris de Miranda. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability . Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C, ano 23, n. 72, p. página inicial-página final, abr./ jun. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/21662/68023>. Acesso em: 16 jan. 2020.

final opinar pela emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal no sentido de aprovar, aprovar com ressalva ou rejeitar as contas prestada.

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

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

III.1 – CONTEXTO PROCESSUAL

Consoante já consignado, trata-se de **Prestação de Contas Anual Prefeito**, sob responsabilidade do senhor **Daniel Santana Barbosa** relativa ao exercício de **2020**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas da Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III⁸, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e art. 1º, inciso III⁹, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES).

De acordo com a legislação vigente, temos que o município de São Mateus apresenta uma estrutura administrativa desconcentrada. Assim, a Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das seguintes Unidades Gestoras (UG's): Serviço Autônomo de Água e Esgoto São Mateus, Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus, Prefeitura Municipal de São Mateus, Câmara Municipal de São Mateus, Secretaria Municipal de Administração de São Mateus, Secretaria de Gabinete de São Mateus, Secretaria Municipal de Governo de São Mateus, Secretaria Municipal de Finanças de São Mateus, Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus, Secretaria Municipal de Educação de São Mateus,

⁸ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:
(...)

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

⁹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete:
(...)

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

Secretaria Municipal de Cultura de São Mateus, Secretaria Municipal de Turismo de São Mateus, Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus, Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Juventude de São Mateus, Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Mateus, Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Captação de Recursos de São Mateus, Secretaria Municipal de Defesa Social de São Mateus, Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho de São Mateus, REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE SÃO MATEUS.

- **PROCESSOS RELACIONADOS**

Proc. TC 707/2020 (Obras paralisadas); proc. TC 4.847/2020 (Transparência pública); proc TC 3.367/2016 (Levantamento sobre controle Interno em 2016); proc. TC 2.311/2019 (Levantamento sobre controle interno em 2018); proc. TC 3.559/2020 (Levantamento sobre controle interno em 2020); proc. TC 2.918/2015 (Relatório de auditoria ordinária 16/2015), proc. TC 5.699/2017 (Relatório de auditoria 17/2017); proc. TC 6.056/2016 (Relatório de auditoria 34/2016); proc. TC 7.480/2018 (Relatório de auditoria 37/2018); proc. TC 2.739/2021 (Relatório técnico das contas do governador de 2020); proc. TC 1.405/2020 (Auditoria Operacional com Levantamento da Situação das redes de Ensino do Estado) e proc. TC 2.213/2020 (Levantamento contendo as ações em educação realizadas durante a pandemia); proc. TC 1.439/2020 (planos de saúde municipais); Proc. TC 4.597/2020-7 (levantamento Covid-19); e proc. TC 5.022/2016 (Fiscalização da administração tributária municipal).

III.2 – CONTEXTO DOS FATOS

Em linhas gerais identificou-se que o município obteve resultado deficitário no valor de R\$ 3.263.852,10 em sua execução orçamentária no exercício de 2020. Em que pese o déficit orçamentário, verificou-se também a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro do exercício anterior no valor de R\$ 22.273.379,94; por excesso de arrecadação no valor de R\$ 11.578.331,42 e por recursos de convênios no valor de R\$ 9.707.162,05 (subseção 3.2.3 da ITC 4455/2022-1).

Como saldo em espécie para o exercício seguinte, o Balanço Financeiro apresentou recursos da ordem de R\$ 27.515.609,85. Os restos a pagar ao final do exercício ficaram em R\$ 4.278.126,25, de acordo com o demonstrativo dos restos a pagar (subseção 3.3.1 da ITC 4455/2022-1).

Ficou constatado que o município aplicou 29,20% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cumprindo o limite estabelecido no art. 212, caput, da Constituição da República (subseção 3.4.2.1 da ITC 4455/2022-1).

O município cumpriu o limite de aplicação de 60% do FUNDEB com magistério (subseção 3.4.2.2 da ITC 4455/2022-1), bem como, cumpriu o limite constitucional previsto para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (subseção 3.4.3.1 da ITC 4455/2022-1); limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo (subseção 3.4.4.1 da ITC 4455/2022-1) e o limite máximo de despesa com pessoal consolidado (subseção 3.4.4.2 da ITC 4455/2022-1).

No que tange à LC 173/2020, considerou-se, com base na declaração emitida, que o chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, I, da LRF e o art. 8º da LC 173/2020 (subseção 3.4.5 da ITC 4455/2022-1).

Do ponto de vista estritamente fiscal, ficou constatado que em 31/12/2020 o Poder Executivo possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 3.4.8 da ITC 4455/2022-1).

Em análise típica de encerramento de mandato ficou constatado que o Chefe do Poder Executivo não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa (subseção 3.4.10.3 da ITC 4455/2022-1).

Em relação ao aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, ficou constatado, com base na declaração emitida, que o Chefe do Poder Executivo

não expediu ato que resultasse em aumento da despesa nesse período, cumprindo o art. 21, II a IV, da LRF (subseção 3.4.10.1 da ITC 4455/2022-1).

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

- **ADOÇÃO DO REGIME EXTRAORDINÁRIO**

Em função da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 observou-se alteração na legislação que trata das prestações de contas relativas ao Poder Executivo. No caso, foram editadas a Emenda Constitucional 106/2020 e a Lei Complementar 173/2020 e, em âmbito municipal, houve a publicação de atos, incluindo o Decreto nº 11.353/2020, declarando situação de emergência de saúde pública no município.

A Emenda Constitucional 106/2020 traz em seu texto a necessidade de as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública serem separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o caráter nacional da Emenda Constitucional 106/2020 incide sobre os processos de despesas de todos os entes federados para enfrentamento da pandemia, desde que observados os requisitos objetivos e temporais vinculados ao estado de calamidade pública interno de cada um deles¹⁰.

Diante de tal decisão, com base em dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo, dados disponíveis no Portal de Transparência do município, o presente tópico objetiva dar cumprimento ao art. 5º¹¹ da mencionada Emenda Constitucional,

¹⁰ ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/5/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276, DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020.

¹¹ Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional. (...) Art. 5º **As autorizações de despesas** relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão: I - constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e II - **ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República** e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal. [grifo nosso]

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

Nesse sentido, para o enfrentamento da pandemia, não foi observada a abertura de créditos extraordinários. Considerando-se a análise realizada pertinente à abertura de créditos adicionais, constatou-se que foram observados os critérios da Lei 4.320/1964.

Quanto à execução da receita e despesa, para o combate da pandemia, verificou-se que foram arrecadados um total de R\$ 9.846.398,75 e empenhadas despesas no montante de R\$ 847.324,82. A despesa empenhada repercutiu em 0,90% do total executado no exercício e correspondeu a 8,61% da receita arrecadada para o combate da pandemia.

Em relação aos reflexos sociais e econômicos provocados pela pandemia, foram observados atos normativos específicos, prorrogando o prazo de pagamento de tributos e de contribuições.

Finalmente, tem-se que o detalhamento das informações relativas aos créditos adicionais abertos no período relativo ao tema, à receita pública (recursos arrecadados), às despesas executadas, à disponibilidade financeira e aos aspectos econômicos do enfrentamento à pandemia encontram-se evidenciadas na forma do **APÊNDICE N**, parte integrante da ITC 4455/2022-1.

- **AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO**

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

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

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

Tendo em vista esse contexto, concluiu-se ser inoportuno proceder a quaisquer estimativas do impacto da paralização das aulas na aprendizagem dos alunos no ano letivo de 2020.

Assim, partindo do pressuposto de que haverá prejuízos à aprendizagem dos alunos, ainda que não se possa conhecê-los ou estimá-los na forma como se gostaria, esperava-se das autoridades educacionais a adoção de medidas capazes de contornar ou mitigar o máximo possível os efeitos indesejáveis na aprendizagem dos alunos decorrentes sobretudo da paralização das aulas.

Por isso, foram observadas as ações tomadas pelas redes de ensino durante o período de suspensão das aulas presenciais em função da pandemia COVID-19.

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

Quanto às atividades pedagógicas durante a suspensão das aulas presenciais, o município de **São Mateus afirmou** que **possui** estratégias para oferecer aulas e conteúdos pedagógicos para seus alunos nesse período. Tais atividades estão sendo contabilizadas para o cumprimento da carga horária anual obrigatória (800 horas). Possuíram acesso a tais atividades **94,0%** dos alunos da rede.

O município de **São Mateus realizou** ações para identificar os alunos que não possuíam recursos tecnológicos adequados para acompanhar as aulas e atividades

não presenciais. Constatou-se ainda que **não foi oferecido** auxílio para que tais alunos pudessem ter acesso aos recursos necessários.

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

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

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

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

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

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

O município de São Mateus possuía, em 2020, uma população estimada em 132.642 habitantes. Destes, 35.629 em média receberam mensalmente uma parcela do Auxílio Emergencial, representando 26,9% da população do município.

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

O município de São Mateus declarou que contabilizou, em 2020, uma despesa de R\$ 5.824.799,70 em Assistência Social especificamente para combater a crise causada pela Covid-19¹², o que representa uma aplicação de R\$ 43,91 *per capita*. Na média, esse indicador para os municípios capixabas foi de R\$ 5,30 *per capita*.

• LEVANTAMENTO MUNICIPAL ENFRENTAMENTO A PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19

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

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

A grande maioria dos municípios disponibilizou ferramentas para as denúncias de casos de violência doméstica, promoveu medidas para prevenir o crime e forneceu assistência às vítimas durante o período de isolamento social. Mas somente 28 municípios informaram ter realizado algum tipo de levantamento do número de casos de violência doméstica neste período, sendo constatado aumento em 14 deles.

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

¹² Despesa liquidada relacionada aos valores informados na Prestação de Contas Mensal, conforme Anexo IV da Instrução Normativa nº 68/2020. Um valor maior que este pode ter sido aplicado em assistência social para combater a pandemia, mas não ter sido contabilizado como tal.

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

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

- Foi implementada alguma ação para identificar a população vulnerável e inseri-la nos programas sociais existentes (Bolsa Família, BPC, Auxílio Emergencial, distribuição de alimentos);
- Foi feito mapeamento da população ainda não cadastrada no CadÚnico de pelo menos um dos seguintes grupos: cidadãos já cadastrados em programas sociais do Município/Estado, trabalhadores autônomos (microempreendedores individuais – MEI), contribuintes individuais de previdência social e trabalhadores informais, cidadãos que não têm conta bancária, mas possuem CPF, cidadãos que não têm conta bancária e não possuem CPF, cidadãos que não têm conta bancária, não possuem CPF e nem os documentos necessários para emití-lo (RG, certidão de nascimento e/ou comprovante de endereço);
- Foram disponibilizadas ferramentas para denúncias de casos de violência doméstica ocorridos durante o período de isolamento social;
- Foram adotadas medidas para prevenção de casos de violência doméstica;
- Foram tomadas medidas para dar assistência às vítimas de violência doméstica durante o período de isolamento social;
- Foi oferecida capacitação específica de pelo menos parte dos profissionais da assistência social do município para atuação em meio à pandemia.
- Foi ampliado o horário de funcionamento de serviços já oferecidos pela prefeitura na área de Assistência Social;

- Não houve interrupção ou suspensão no atendimento presencial nos centros de referências durante o período da pandemia;
- Foi realizada instalação em espaços públicos de pelo menos um dos seguintes equipamentos para possibilitar a higiene das pessoas em situação de rua: pias, banheiros, chuveiros, lavanderia;
- Houve o fechamento de abrigos, em decorrência da escassez de profissionais ou usuário e/ou altas taxas de doenças entre os usuários?
- Foi promovida pelo menos uma das seguintes ações voltadas para o público alvo da assistência social: distribuição de alimentos/refeições, distribuição de produtos de higiene pessoal, distribuição de máscaras e álcool gel, criação de bancos de doação, criação de bancos de voluntários;
- Foi adotado o sistema de distribuição individual de refeição no âmbito do SUAS.

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

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

- **AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM SAÚDE**

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

O município informou que foram identificados os usuários que pertencem aos seguintes grupos de risco: idosos, diabéticos, hipertensos, asmáticos, pacientes renais crônicos, obesos, pacientes oncológicos, bem como pacientes com doenças

crônicas. Para esses grupos foi realizado telemonitoramento a cada 24 horas e avaliação clínica presencial a cada 48 horas.

Foi criada rotina de divulgação, para a população, das informações locais sobre a COVID-19 e das ações de prevenção e controle da doença. Todas as UBS possuem protocolo especial para atendimento de pacientes com sintomas compatíveis com a doença.

O município criou serviço de teleatendimento para evitar o deslocamento às unidades de saúde de pessoas que sejam consideradas casos suspeitos de COVID-19. Criou, também, o protocolo de atendimento de pacientes com sintomas leves da doença, mas não criou o protocolo de visitas domiciliares, pois utilizou protocolo de acompanhamento pela ESF, via telefone, e, caso necessária, a visita seria realizada pelos ACS. Não houve aumento no quantitativo de testes rápidos, mas o município seguiu os critérios de testagem adotados pelo Governo Estadual.

Implementou medidas de reposição/expansão de profissionais de saúde via contratação emergencial, além de reaproveitamento de profissionais enquadrados em grupos de riscos. Fez aquisições e recebeu doações de EPI que atenderam às necessidades.

Os gestores mencionaram o uso de máscaras; campanha de conscientização extra; distribuição de folder; criação de grupo especial de trabalho para acompanhamento e fiscalização das ações de combate à Covid-19, articulação com a rede assistencial; monitoramento de indivíduos em situação de risco (presídio, ILPI (Instituição de Longa Permanência para Idosos), casa de passagem, dialíticos); treinamento das equipes por web conferência e descentralização da testagem.

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

O município de São Mateus totalizou em 31/12/2020 o quantitativo de 5.244 casos confirmados e 114 óbitos, o que representa uma taxa de letalidade de 2,17%, pouco acima da média estadual, que foi de 2,0%¹³, conforme demonstrado nos gráficos:

¹³ Fonte: <https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es>

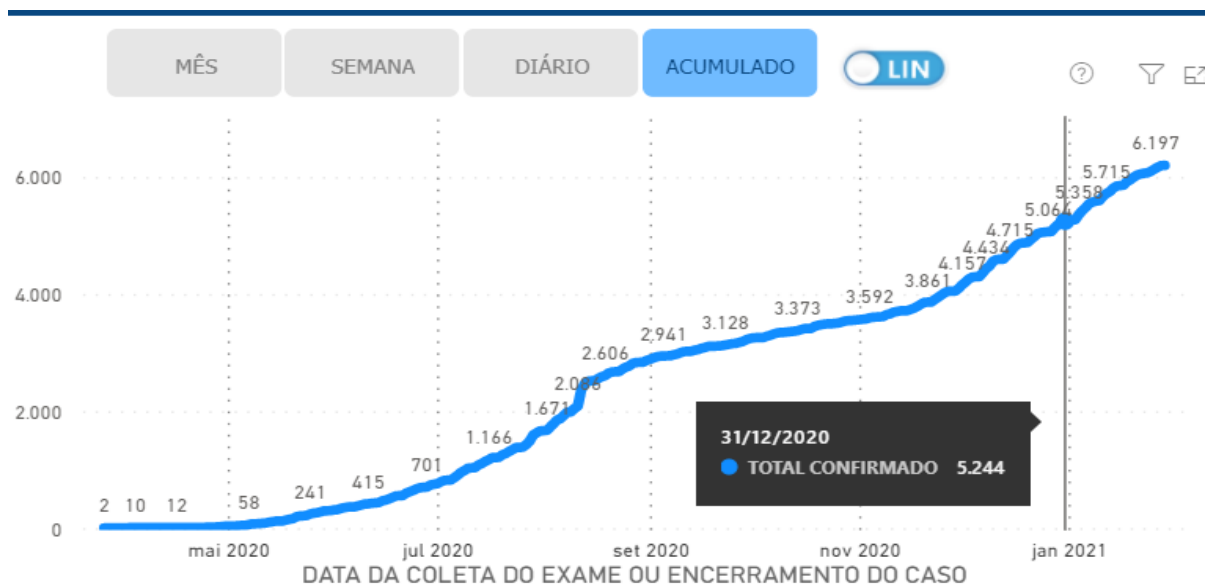


Gráfico 1: Evolução dos casos confirmados

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

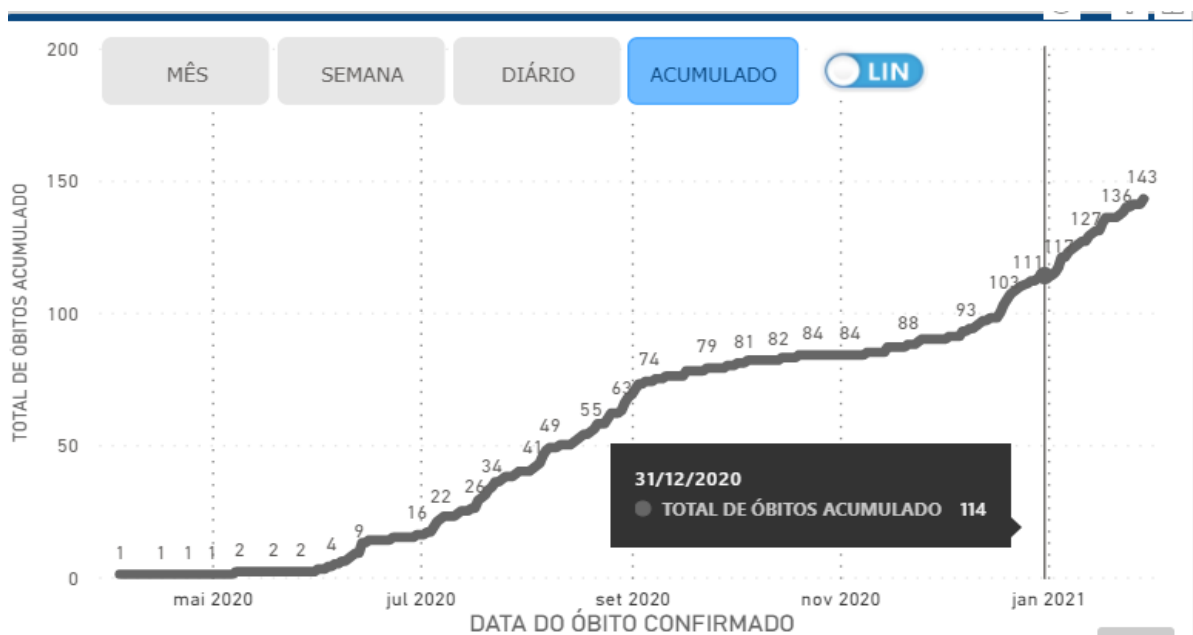


Gráfico 2: Evolução dos óbitos por COVID-19

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

Pois bem.

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

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

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

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

III.2.2 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

- **POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO**

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

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

Nesses termos, salienta-se que o presente trabalho tem a intenção de analisar os resultados da educação no Estado do Espírito Santo como um todo, bem como de

providenciar informações individualizadas para cada município. Ao final, espera-se que os gestores municipais tomem conhecimento do atual estágio da educação em sua esfera administrativa, segundo as métricas selecionadas. De outro lado, conhecendo melhor a situação de seus respectivos sistemas educacionais, espera-se também que cada um desses gestores se sinta melhor capacitado para implementar melhorias ou ajustes que se fizerem necessários.

Dentro desse contexto, seguem as análises relativas ao município de **São Mateus**.

- **Do cenário educacional:**

Inicialmente, cabe destacar que a rede municipal de ensino público de **São Mateus** possui, em 2020, **48** escolas rurais e **59** escolas urbanas, possuindo o total de **107** de escolas municipais.

No tocante às matrículas, há **1939** matrículas rurais e **14215** urbanas, representando um quantitativo total de **16154** matrículas.

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

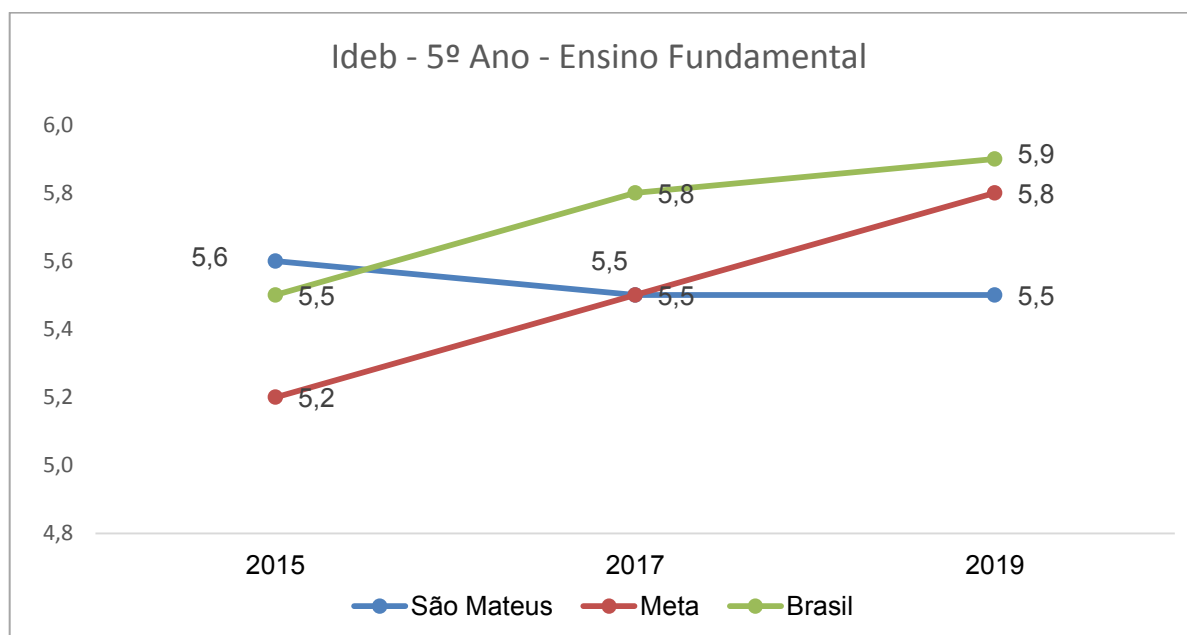


Gráfico 3: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 5º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

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

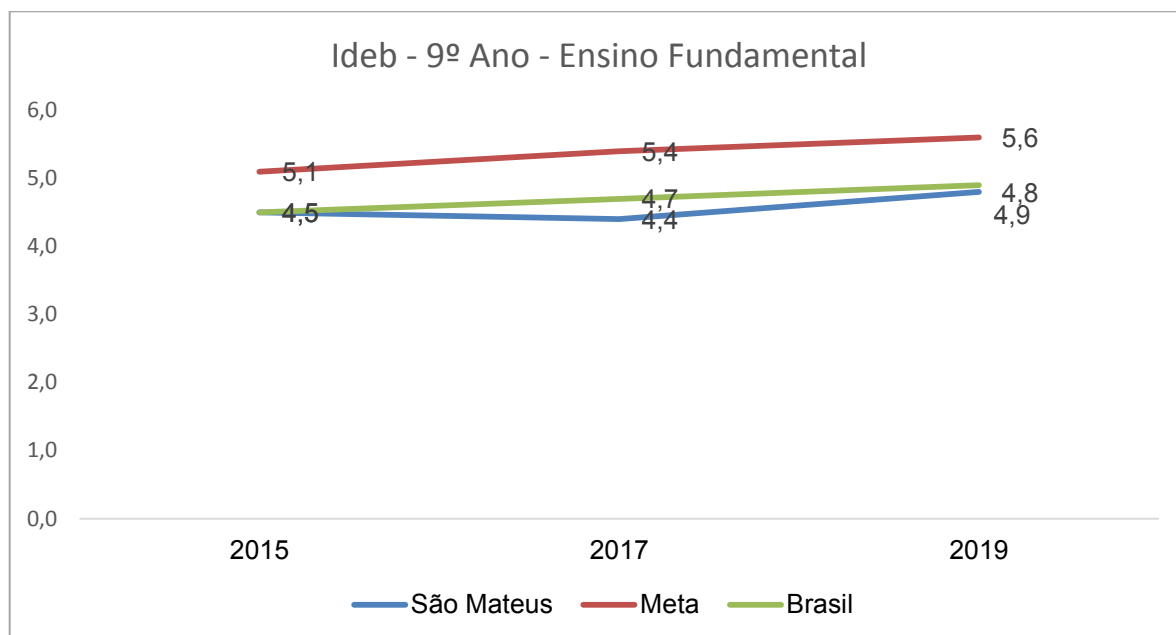


Gráfico 4: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 9º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb

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

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

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

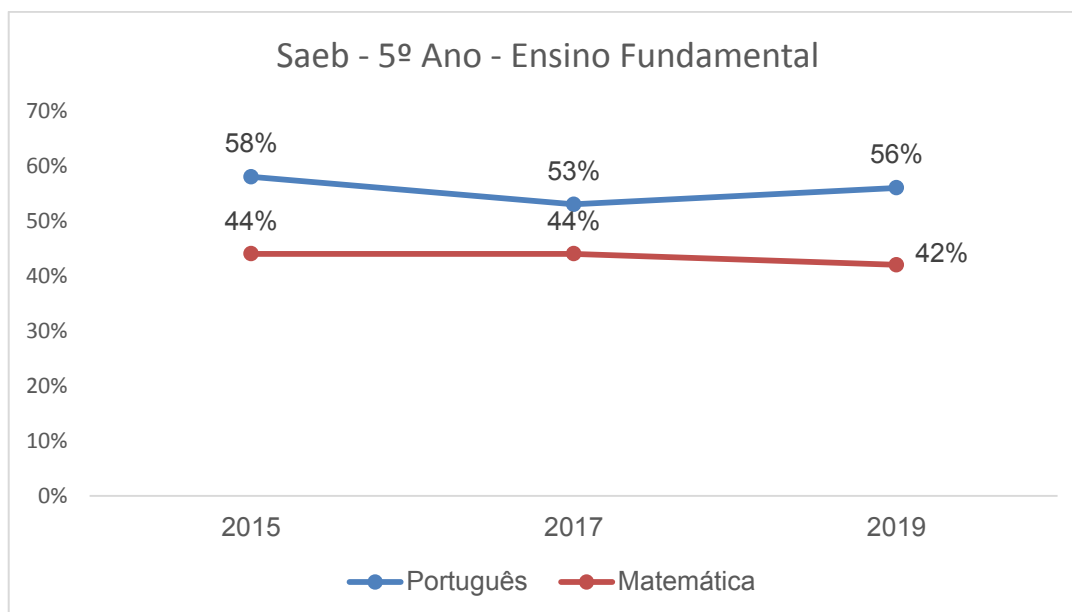


Gráfico 5: Nível de Proficiência no Saeb para o 5º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

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

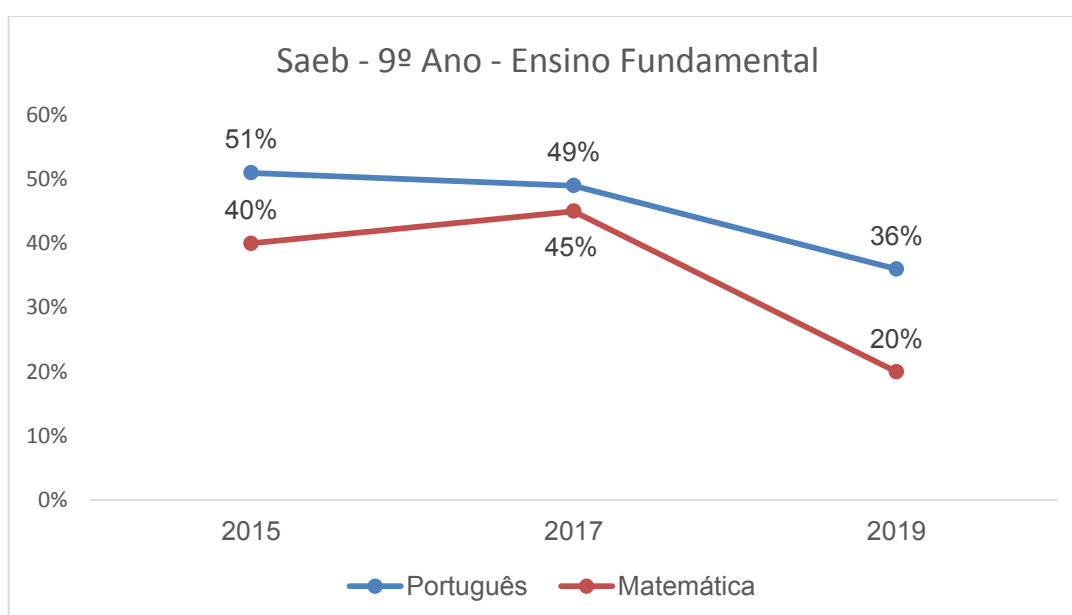


Gráfico 6: Nível de Proficiência no Saeb para o 9º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb

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

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

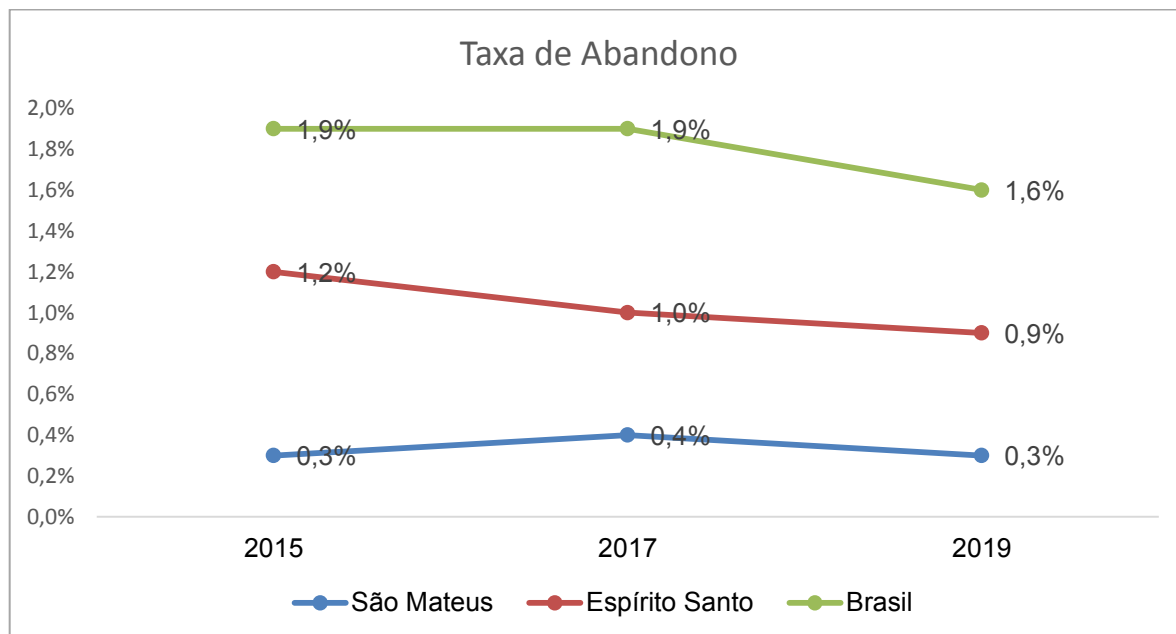


Gráfico 7: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Abandono
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

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

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

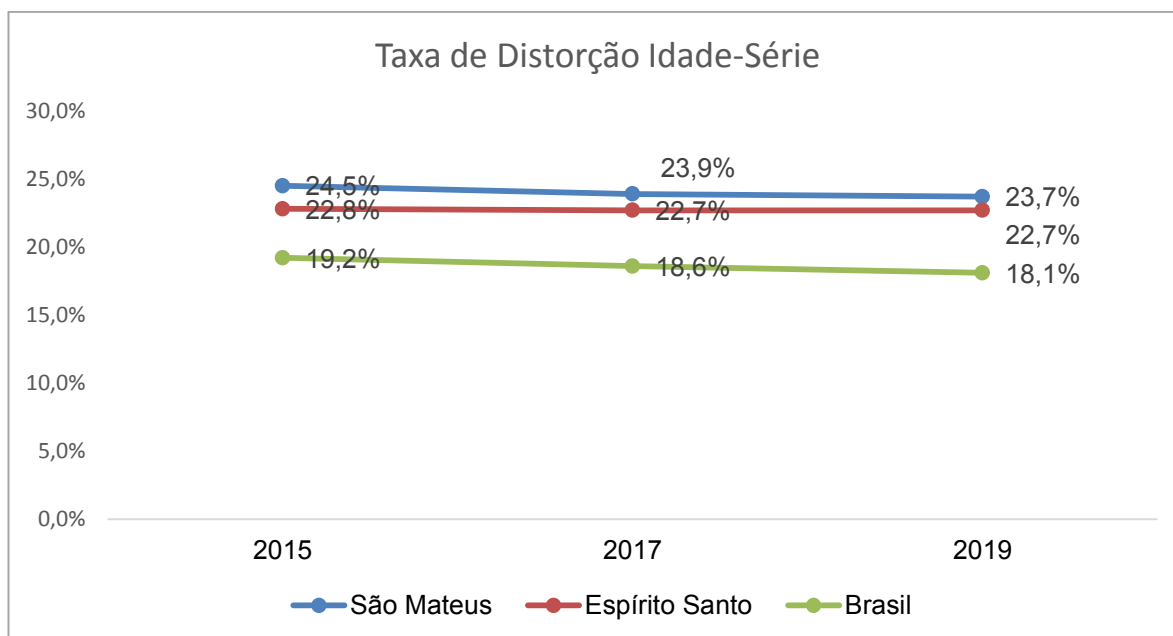


Gráfico 8: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Distorção Idade-Série
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

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

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

Tabela 1 - Taxa de Ocupação Ensino Regular

Rede	E. Infantil	EF AI	EF AF
São Mateus	88,0%	86,0%	77,0%

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

No tocante ao atendimento à Educação Especial, modalidade de ensino destinada a educandos portadores de necessidades educativas especiais no campo da aprendizagem, o município de **São Mateus** possui **421** matrículas nessa modalidade, representando **2,6%** do total de matrículas em sua rede.

A esta informação deve-se acrescentar que, em uma análise da infraestrutura das escolas da rede pública de ensino do Município, cerca de **2,0%** dos prédios escolares possuem a infraestrutura mínima necessária para atendimento aos alunos da Educação Especial.

Adentrando às análises realizadas sobre a infraestrutura dos prédios escolares, conforme informado pela Secretaria Municipal de Educação de **São Mateus**, **40,7%** das escolas encontram-se em bom estado de conservação, não havendo necessidade de reparos. Apresentam estado de conservação mediano **38,9%** das escolas, necessitando de reparos simples e superficiais que não comprometam seu funcionamento. E **20,4%** das escolas necessitam de reparos importantes, pois afetam a segurança, a salubridade ou a funcionalidade do imóvel. Constatou-se ainda que **0,9%** dos prédios escolares possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB.

• **POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE**

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

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

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

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

relacionadas à situação da saúde de cada município que podem subsidiar a análise dos gastos em ações e serviços de saúde¹⁴.

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

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

No caso específico de São Mateus (proc. TC 1.439/2020), constatou-se que o PMS 2018-2021 foi homologado por meio da Resolução 12 de 14/12/2017, portanto, no prazo devido. Já a PAS 2020 homologada por meio da Resolução 22 de 22/7/2020, portanto, fora do prazo devido, sendo sugerido no relatório de auditoria a notificação do Secretário Municipal de Saúde para disponibilização de todos os instrumentos de planejamento da saúde no site da Secretaria Municipal de Saúde, o encaminhamento do PMS 2022-2025 para o CMS até 31/10/2021 e da PAS 2022 para o CMS até 15/4/2021, conforme previsto na Portaria de Consolidação 1/2017.

O Processo TC 1439/2020 teve por objetivo fiscalizar a compatibilidade do planejamento em saúde (plano de saúde e programação anual de saúde) com as leis orçamentárias (planos plurianuais e leis orçamentárias anuais) e com o objetivo 3 (saúde e bem-estar) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O município de São Mateus, juntamente com Cachoeiro de Itapemirim, Linhares e Serra, foram selecionados por serem aqueles com as maiores populações das regiões a que pertencem. A seguir, relatos de divergências entre os diversos instrumentos de planejamento:

Comparativo PMS e PPA 2018-2021

O PMS 2018-2021 foi estruturado em nove diretrizes, mas as suas diretrizes e objetivos não foram devidamente correlacionados às ações do PPA 2018-2021. A

¹⁴Para contribuir com o controle social, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo disponibilizou no **Painel de Controle** (<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/areasTematicas/Saude-VisaoGeral>) as seguintes informações de saúde dos municípios capixabas: Estabelecimentos de Saúde; Distribuição de Leitos; Distribuição de Equipamentos; Gastos com Função Saúde e Acesso à Saúde. Com essas e outras informações que serão inseridas posteriormente no Painel de Controle da Saúde, o TCEES espera dar uma contribuição efetiva para o controle social dessa importante política pública.

equipe de auditoria elaborou trabalho de análise de conteúdo para identificar ações semelhantes nos dois instrumentos.

Em suas justificativas o gestor, primeiramente, admitiu as observações da equipe de auditoria. Em seguida, informou que a Semus identificou ações para todas as divergências apontadas, de forma que a todos os objetivos e metas do PMS estarão correlacionados em ações no PPA.

A equipe de auditoria sugeriu recomendação ao gestor para que indique no PMS 2022-2025 as ações do PPA correspondente e que estabeleça metas das ações do PPA com maior compatibilidade com as metas dos objetivos do PMS 2022-2025.

Comparativo PMS 2018-2021 e ODS 3

Regra geral, as metas dos objetivos dos ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) estavam contempladas nos objetivos e metas do PMS, exceção das seguintes metas: 3.6 e 3.d. Cabe destacar que a meta 3.2 dos ODS 3 foi contemplada no PMS (objetivo 2 da diretriz 2), mas não tem ação correspondente no PPA.

Em suas justificativas o gestor, primeiramente, admitiu as observações da equipe de auditoria. Em seguida, informou que fará as inclusões de forma a conferir maior transparências aos ODS 3 no registro dos objetivos, metas e ações do PMS, principalmente as metas 3.6 e 3.d, como antecipação às recomendações da equipe de auditoria.

Comparativo PAS e a LOA 2020

A equipe de auditoria concluiu que a PAS 2020 foi estruturada tal qual o PMS 2018-2021, com exceção da diretriz 6 e o objetivo 1 da diretriz 4, contemplados no PMS mas ausentes na PAS 2020.

Concluiu, também, que não foram encontrados os detalhamentos das ações da LOA 2020 na Lei 1.797/2019, estes presentes, tão somente, no Demonstrativo Analítico da Despesa. E que as diretrizes e respectivos objetivos da PAS não tinham correlações com as ações nos anexos do orçamento, bem como não se conseguiu identificar as metas anuais da LOA 2020.

Mais objetivamente, o objetivo 2 da diretriz 2, o objetivo 2 da diretriz 4, o objetivo 1 da diretriz 7 e todos os objetivos da diretriz 9 não têm correlação com ações presentes nos anexos da LOA. E que o problema fundamental está na divergência

entre o PPA e o PMS, que se reflete nas correlações entre a LOA e a PAS, respectivamente.

O gestor admitiu todas as divergências e, antecipadamente, já trabalha, em suas equipes técnicas, para dirimi-las. A equipe de auditoria sugeriu recomendar que se estabeleça maior compatibilidade entre a LOA e a PAS para 2022.

Comparativo PAS 2020 e ODS 3

A equipe de auditoria concluiu que, em sua maioria, as metas dos ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) estavam contempladas nos objetivos e metas da PAS 2020, com exceção das metas 3.6 e 3.d. Em suas justificativas, o gestor admite as divergências e informou já estar fazendo as alterações solicitadas.

A equipe de auditoria sugeriu recomendação para que se confira maior transparência aos objetivos dos ODS 3, quando do registro dos objetivos, metas e ações da PAS 2022, especialmente com relação as metas 3.6 e 3.d.

Ausência de previsão na PAS 2020 de Alocação de Recursos Orçamentários

A equipe de auditoria constatou que foram alocados na PAS 2020 recursos em total de R\$ 699.480.654,15, que ficam muito distantes da previsão de despesas de R\$ 2.587.371.994,00 constante na LOA 2020, o que implica em diferença importante de R\$ 1.887.891.338,84.

Constatou, também, que grande parte das ações da PAS ou não tiveram seus custos previstos ou informou a fórmula de cálculo e não determinou os seus custos. O gestor recebeu recomendação para que fizesse as devidas alocações orçamentárias na LOA 2022, de modo a ter pertinência com os detalhamentos da PAS 2022 correspondente.

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

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

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

Nº	Indicador	U /	Meta Atingida	Meta Atingida	Meta Pactuada	Meta Atingida	Cumpriu / Não
----	-----------	-----	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

		E	2018	2019	2020	2020	Cumpriu (2020)
1	Taxa de Mortalidade Prematura (30 a 69 anos) por Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT)	U	239,9/100 mil	321,55/100 mil	SI	133,99/100 mil	C
2	Proporção de óbitos de mulheres em idade fértil (10 a 49 anos) investigados	E	100	100	SI	90,74	NC
3	Proporção de registro de óbitos com causa básica definida	U	99,7	98,4	SI	98,45	C
4	Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de dois anos de idade - Pentavalente (3ª dose), Pneumocócica 10-valente (2ª dose), Poliomielite (3ª dose) e Tríplice viral (1ª dose) - com cobertura vacinal preconizada	U	SI	0	SI	0	NC
5	Proporção de casos de doenças de notificação compulsória imediata (DNCI) encerrados em até 60 dias após notificação	U	SI	100	SI	SI	Nota 4
6	Proporção de cura dos casos novos de hanseníase diagnosticados nos anos das coortes	U	Sem Casos	Sem Casos	SI	85	Nota 8
7	Número de casos autóctones de malária	E	0	0	N/A	N/A	Nota 7
8	Número de casos novos de sífilis congênita em menores de um ano de idade	U	3	3	SI	1	C
9	Número de casos novos de aids em menores de 5 anos	U	0	0	SI	0	C
10	Proporção de análises realizadas em amostras de água para consumo humano quanto aos parâmetros coliformes totais, cloro residual livre e turbidez	U	SI	0	SI	65,8	Nota 5
11	Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos na população residente de determinado local e a população da mesma faixa etária	U	0,57	0,56	SI	0,17	NC

12	Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária	U	0,31	0,19	SI	0,09	NC
13	Proporção de parto normal no SUS e na saúde suplementar	U	41,60	41,20	SI	40,06	NC
14	Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias de 10 a 19 anos	U	16,10	15,39	SI	13,32	C
15	Taxa de mortalidade infantil	U	11,69	10,48	SI	13,53	NC
16	Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência	U	0	1	SI	0	C
17	Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica	U	77,89	78,0	SI	83,33	C
18	Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família (PBF)	U	76,08	79,95	SI	26,18	NC
19	Cobertura populacional estimada de saúde bucal na Atenção Básica	U	35,38	29,99	SI	43,64	C
20	Percentual de municípios que realizam no mínimo seis grupos de ações de Vigilância Sanitária consideradas necessárias a todos os municípios no ano	U	100	100	SI	66,67	Nota 6
21	Ações de Matriciamento realizadas por CAPS com equipes de Atenção Básica	E	N/A	N/A	N/A	N/A	Nota 7
22	Número de ciclos que atingiram mínimo de 80% de cobertura de imóveis visitados para controle vetorial da dengue	U	SI	3	4	0	NC
23	Proporção de preenchimento do campo "ocupação" nas notificações de agravos relacionados ao trabalho	U	SI	76	SI	99,1	C

Fontes: Tabulações do NSaúde e Planilha da Sesa

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

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

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

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

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

Nota6: Indicador 20 excluído pela Resolução CIT 45/2019

Nota7: Indicadores 7 e 21 não foram pactuados

Nota8: Indicador 6 – Hanseníase, sem dados anteriores para comparações

- **Resultados alcançados:**

O município de São Mateus descumpriu, no todo, as solicitações de envio de dados, pois não recebemos os alcances de 2018 a 2020 e, também, as metas para o exercício de 2020, que foram supridas, quando disponíveis, pelas tabulações do NSaúde e/ou Planilha da Sesa. Portanto, nos comentários seguintes, encontram-se, em alguns casos, comparações com dados de 2019 ou dados históricos referenciais relativos aos indicadores¹⁵.

a) Indicadores de Mortalidade

Três dos cinco indicadores deste grupo tiveram resultados satisfatórios, a saber: 1 – Morte Prematura com redução de 321,55/100 mil (2019) para 133/100 mil em 2020 (apurado até agosto/2020); 3 – Óbitos com Causa Básica Definida com manutenção da proporção obtida em 2019 (98,4%) de investigações; e 16 – Óbitos Maternos com redução no número de óbitos (1 em 2019 contra 0 em 2020). Outro lado, os dois demais obtiveram resultados insatisfatórios, a saber: 2 - Óbitos de Mulheres Férteis Investigados com redução de 100% (2019) para 90,74% em 2020 nas investigações; e 15 – Mortalidade Infantil Outro lado, com aumento para 13,53 contra os 10,48 de 2020 (cálculo diferenciado para municípios com população > 100.000 habitantes, caso de São Mateus)

b) Indicadores Materno-Infantis

Quatro dos cinco indicadores deste grupo obtiveram resultados insatisfatórios, a saber: 4 (Vacinas) que manteve a proporção de 0% em 2019 e 2020; 11 (exames citopatológicos) com redução da razão de 0,56 (2019) para 0,17 (2020); 12 (exames de mamografia) com redução da razão de 0,19 (2019) para 0,09 em 2020; e 13 (partos normais) com redução da proporção de

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

41,20 (2019) para 40,06% (2020). Outro lado, o indicador e 14 (gravidez na adolescência) obteve resultado satisfatório com redução na proporção para 13,32 (2020) em relação aos 15,39%, em 2019.

c) Indicadores de Coberturas Populacionais de Programas de Saúde

Dois dos três indicadores deste grupo alcançaram resultados satisfatórios, a saber: 17 (Cobertura da Atenção Básica) com aumento da cobertura, passando de 78,0 para 83,33% em 2020; e 19 (Cobertura da Saúde Bucal) com aumento da cobertura, passando de 29,99 (2019) para 43,64% em 2020. Outro lado, o indicador 18 (Condicionalidades do Bolsa Família) alcançou resultado adverso, pois acusa uma perda de cobertura de 79,95 (2019) para 26,18% em 2020, que indica descuido no acompanhamento das famílias alvo desta política pública.

• **POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é compreendida como uma política pública de Estado, que visa garantir direitos. O seu art. 194 dispôs que a assistência social compõe, juntamente com a previdência e a saúde, o sistema de seguridade social. Como isso, superou-se a visão de que a assistência social se configurava como um conjunto de programas temporais, de caráter assistencialista, ligados ao governo da ocasião.

No exercício de 2020, o município de **São Mateus**, que integra a microrregião **Nordeste** do estado, aplicou um total de **R\$ 16.048.584,29** na função de governo Assistência Social¹⁶. O resumo abaixo mostra também a aplicação *per capita* do município em comparação com a média dos municípios do Estado do Espírito Santo.

População estimada:	132.642 habitantes
Despesa <i>per capita</i>:	R\$ 120,99
Média dos municípios:	R\$ 111,25
Ranking:	55º

A despesas com assistência social dividem-se em cinco subfunções, que representam a aplicação de recursos na assistência à criança e ao adolescente, ao

¹⁶ Despesa liquidada.

idoso, à pessoa portadora de deficiência e à comunidade em geral, além de despesas para manutenção do aparato administrativo ligado à assistência social. O gráfico abaixo apresenta a evolução ano a ano da despesa liquidada de cada subfunção da Assistência Social do município.

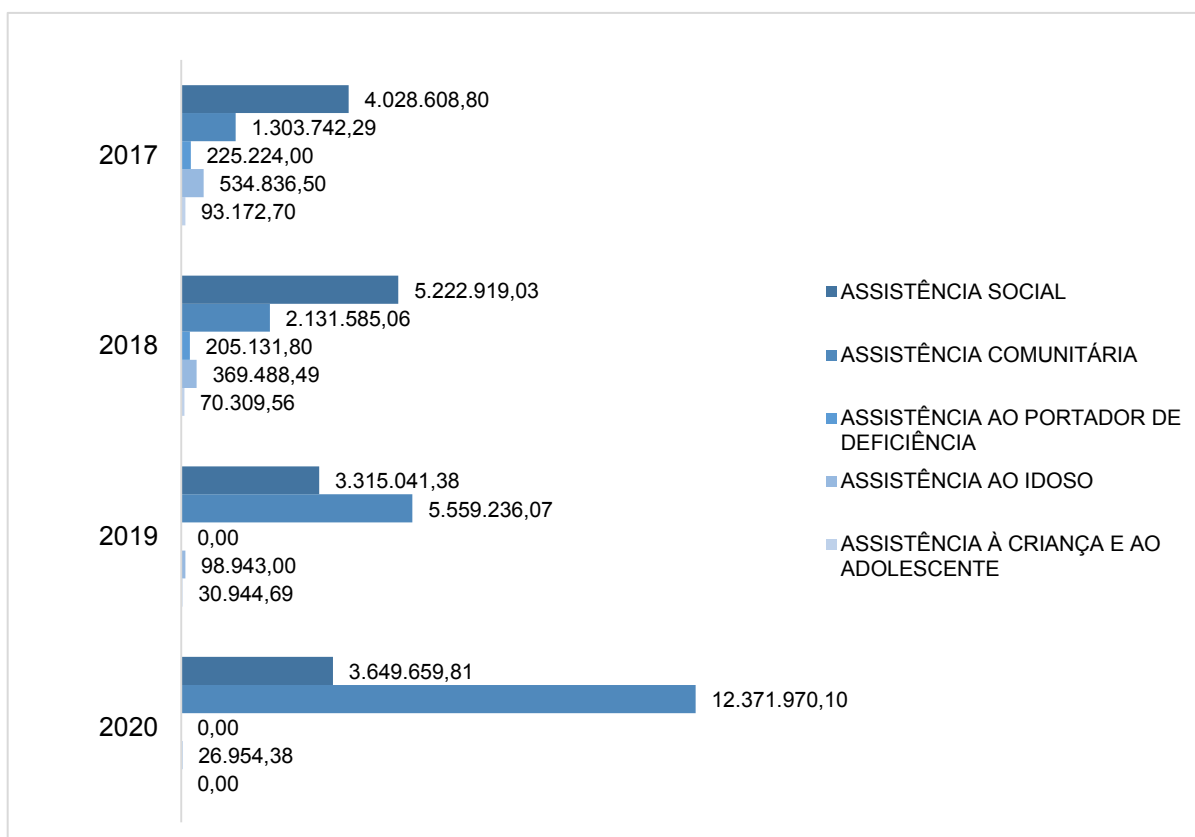


Gráfico 9: Evolução anual da despesa liquidada pelo município na função programática Assistência Social por subfunção (R\$)

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

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

Com o objetivo de identificar esta realidade, são apresentados dois gráficos em seguida. O primeiro demonstra qual porcentagem da despesa liquidada total que cada subfunção recebeu, em comparação com a média da microrregião

correspondente ao município e com a média dos municípios capixabas. O segundo indica a despesa liquidada *per capita* de cada subfunção em comparação com os mesmos parâmetros do gráfico anterior.

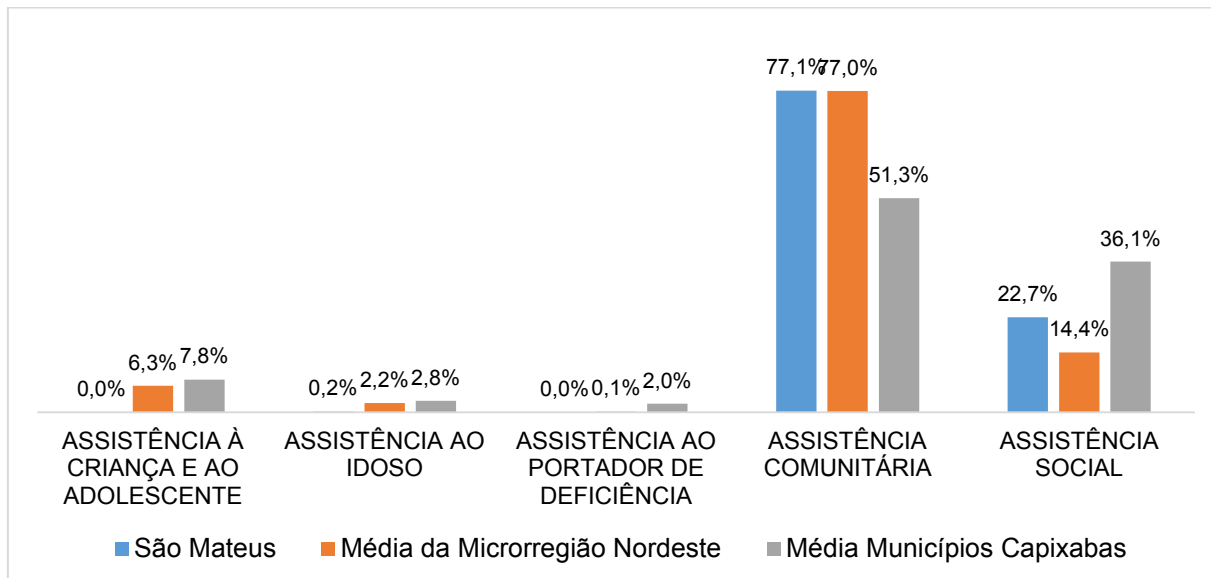


Gráfico 10: Porcentagem da despesa liquidada por subfunção em 2020 em comparação com a média da microrregião e dos municípios capixabas

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

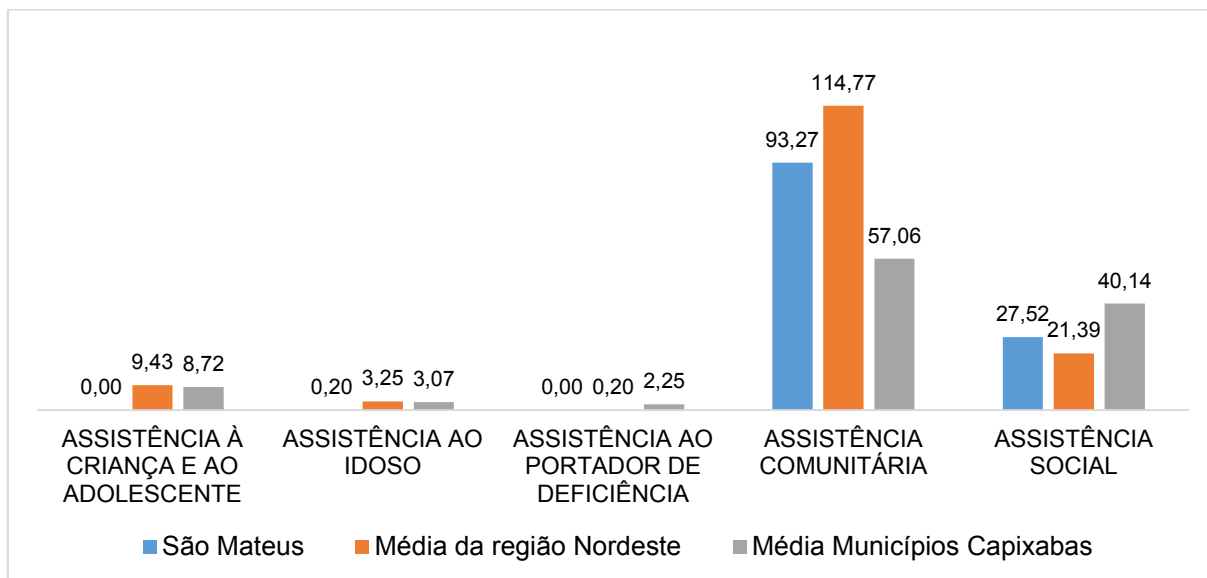


Gráfico 11: Despesa liquidada *per capita* por subfunção em 2020 em comparação com a média da microrregião e dos municípios capixabas (R\$)

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

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

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

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

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

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

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

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

O município de **São Mateus** possuía, em 2019, aproximadamente **19%** da população em situação de pobreza ou extrema pobreza, conforme dados do Cadastro Único do Governo Federal, e aplicou **R\$ 93,27 per capita** na função “Assistência Comunitária” em 2020. O ponto maior do gráfico é o município de **São Mateus**.

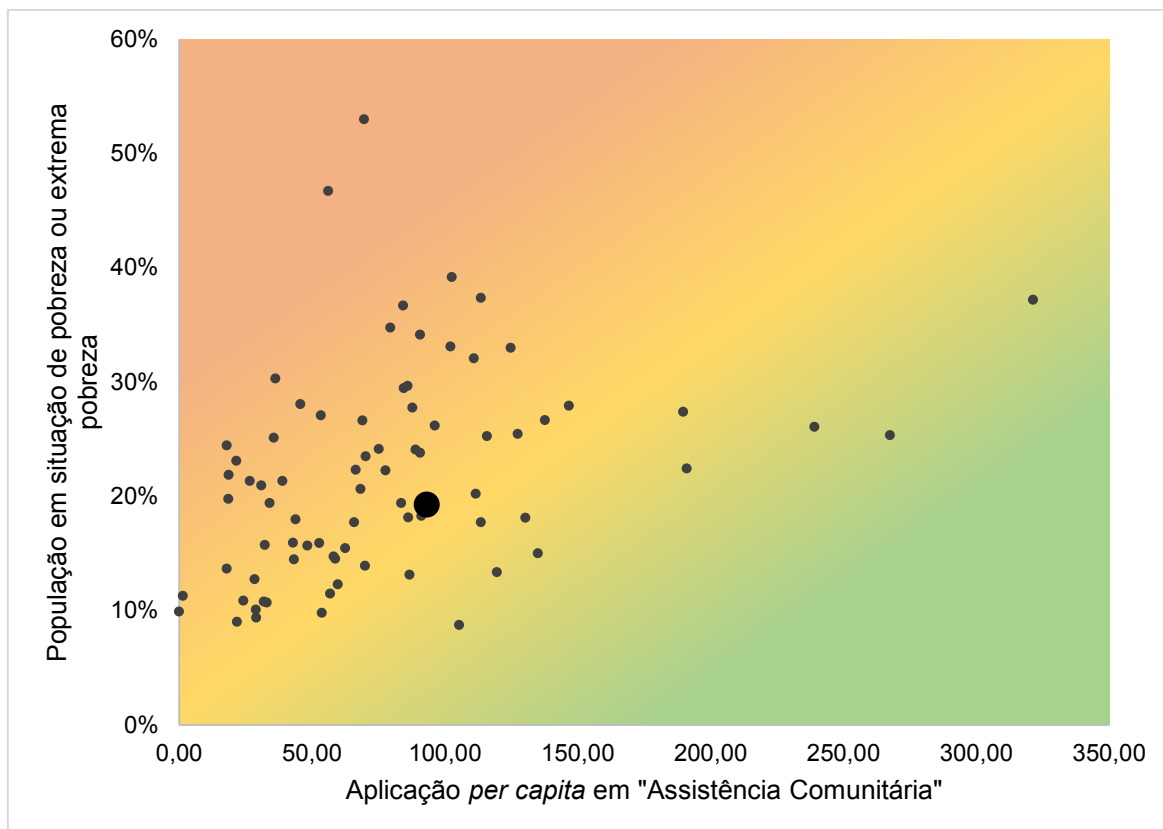


Gráfico 12: Aplicação per capita na subfunção "Assistência Comunitária" em 2020 em relação à porcentagem da população em situação de pobreza e extrema pobreza.

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados das prestações de contas no sistema CidadES e de dados do CadÚnico 2019¹⁷).

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

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

¹⁷ Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/cadastro-unico-familias-pessoas-cadastradas-por-faixas-de-renda>.

Ainda assim, eles permitem visualizar, em comparação com os demais, a necessidade de aplicação do município em programas e ações que compensem a ausência de recursos materiais da população para arcar com moradia, alimentação, vestimenta e outras necessidades básicas, além de atendimento a pessoas em situação de rua, drogadição, alcoolismo e demais situações que possam demandar acolhida por parte do poder público.

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

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

III.2.3 – ATOS DE GESTÃO

- **OBRAS PARALISADAS**

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

Nesse cenário, o TCEES para subsidiar a proposição de soluções para uma possível retomada dos investimentos realizou levantamento com o objetivo de conhecer o real universo de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, até outubro de 2020, identificando a quantidade, valores envolvidos, tipos de obras e causas das paralisações, conforme se verifica no **Relatório de Levantamento 9/2020-7** (proc. TC 707/2020)¹⁸.

¹⁸ **Relatório de Levantamento 9/2020-7 – proc. TC 707/2020.** Tabela 3 - Quantidade e valor de obras paralisadas – 2ª Etapa. Disponível em: [tcees.tc.br](https://www.tcees.tc.br)

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

Tabela 3 - Obras paralisadas no Espírito Santo

Valores em reais

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

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

Sob a responsabilidade do Poder Executivo municipal de São Mateus, foram identificadas seis obras paralisadas, no montante contratado, a preços iniciais, de R\$ 16.853.783,69, o equivalente a 3,79% do total das contratações relativas a obras paralisadas nos municípios capixabas.

Tabela 4 - Obras paralisadas – São Mateus

Valores em reais

Obras contratadas na gestão	Quantidade de obras				Valor contratado (preço inicial)		
	Educação	Saúde	Outros	Total	Recursos próprios	Recursos externos	Total
2009 – 2012	-	2	3	5	298.020,67	-	298.020,67
2013 – 2016	-	-	1	1	779.692,49	15.776.070,53	16.555.763,02
Total	-	2	4	6	1.077.713,16	15.776.070,53	16.853.783,69

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

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

Registram os autos que já foram aplicados nas obras em destaque, recursos públicos próprios e externos (como convênios e financiamentos) da ordem de R\$ 6.682.438,13, valor medido, e que há planejamento para a retomada de três obras¹⁹.

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

- **TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

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

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

¹⁹ Relatório de Levantamento 9/2020-7 e apêndice 00173/2020-8 do proc. TC 707/2020. Tabela 16 - Indicação de planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas, por microrregião, município, quantidade e valor contratado a preços iniciais, segundo Executivo Municipal. Disponível em: tcees.tc.br

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

Para avaliar o grau de transparência ativa no Poder Executivo foram verificadas as informações divulgadas relativas às despesas, licitações e contratos, aspectos gerais, receitas, pessoal, transferências, patrimônio, gestão fiscal e direitos do usuário (esse último, incluído apenas em 2020); e, para avaliar o grau de transparência passiva a equipe de fiscalização trabalhou com questionário elaborado com base na Lei de Acesso a Informação.

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

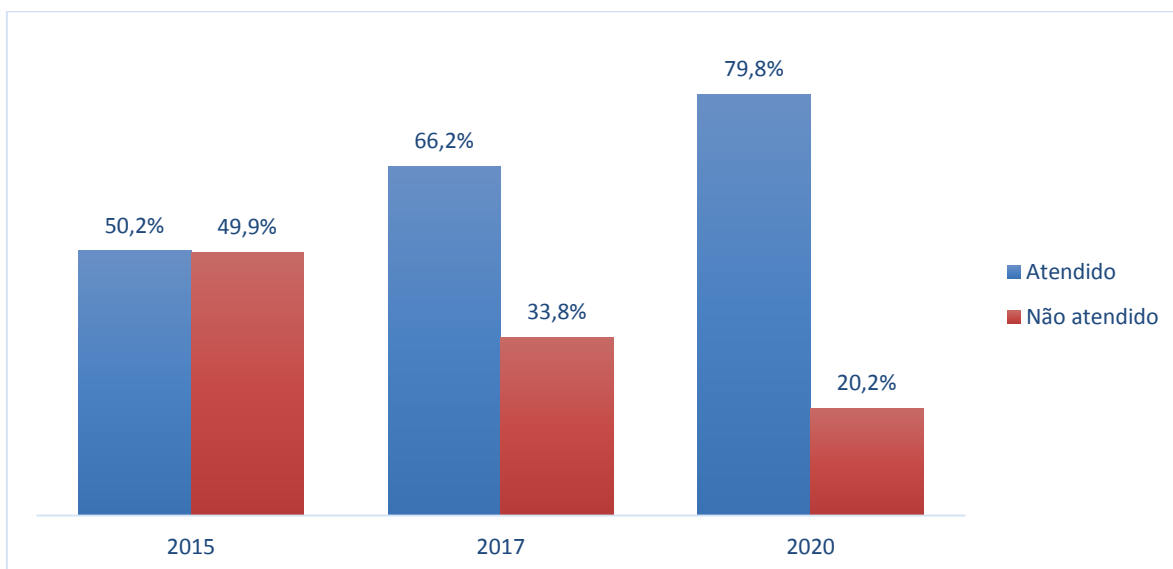


Gráfico 13: Evolução do grau de atendimento aos itens analisados no Poder Executivo Municipal

Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa²⁰

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

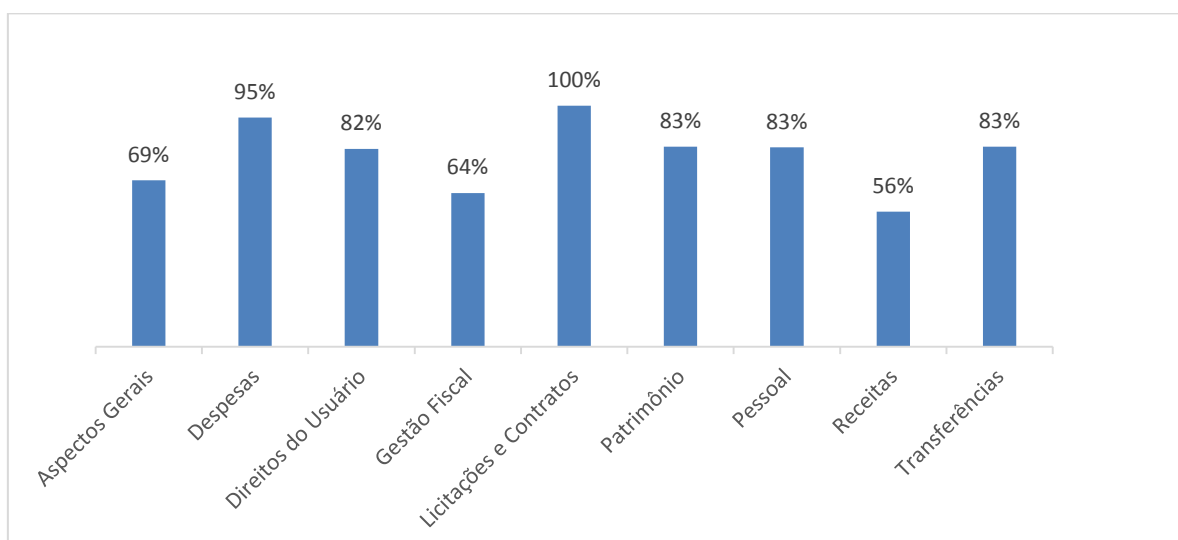


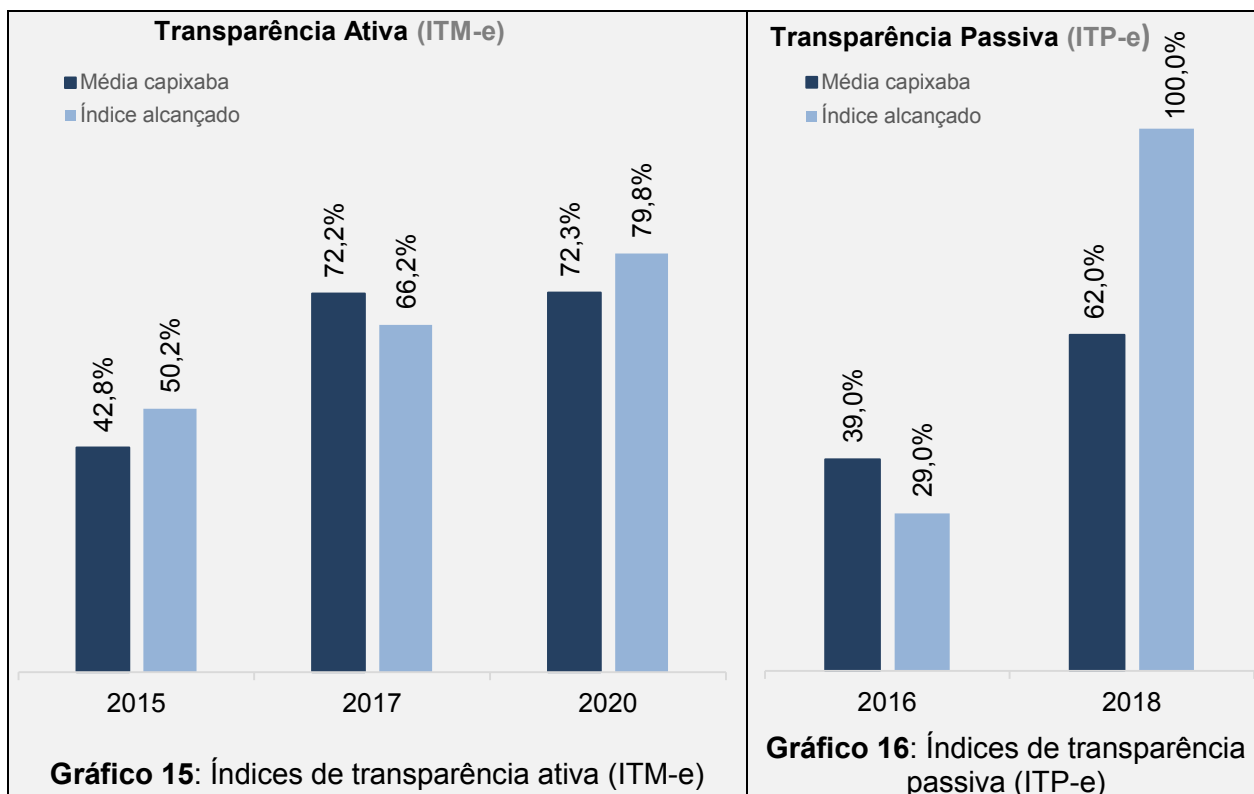
Gráfico 14: Atendimento da transparência ativa 2020 – por tipo de informação no Poder Executivo Municipal

Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa²¹

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

²⁰ Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC4847/2020). **Disponível em:** tcees.tc.br

²¹ Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC4847/2020). **Disponível em:** tcees.tc.br



Fonte: Relatórios de fiscalização sobre a transparência ativa²² e relatórios de fiscalização sobre a transparência passiva²³

O índice de transparência ativa apresentou sucessivos acréscimos, tendo se apresentado acima da média capixaba em 2015 e 2020. Já a transparência passiva atingiu o índice máximo no último levantamento em 2018.

De todo modo, propôs o corpo técnico desta Egrégia Corte de Contas **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da transparência na gestão pública.

CONTROLE INTERNO

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

²² Relatório de Auditoria Ordinária 16/2015 (proc. TC 2918/2015), Relatório de Auditoria 17/2017 (proc. TC 5699/2017) e Relatório de Levantamento 1/2021-9 (proc. TC4847/2020). **Disponível em:** tcees.tc.br

²³ Relatório de Auditoria 34/2016 (proc. TC 6056/2016) e Relatório de Auditoria 37/2018 (proc. TC 7480/2018). **Disponível em:** tcees.tc.br

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

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

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

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

Destaca-se a seguir a pontuação máxima obtida na avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal nos anos de 2016 e 2020, em que alcançou, respectivamente, **17º e 7º** lugar, dentre as prefeituras e câmaras municipais fiscalizadas.

Avaliação do Controle Interno [pontuação obtida]

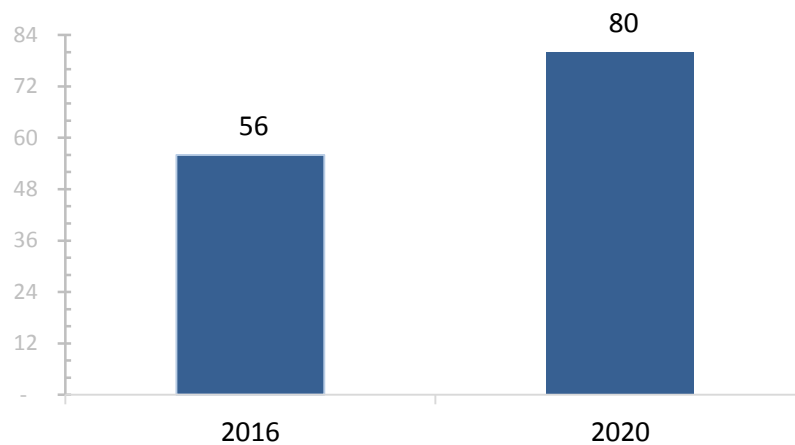


Gráfico 17: Avaliação do controle interno da Prefeitura Municipal de São Mateus

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

Nota: A Prefeitura Municipal de São Mateus não respondeu o questionário do levantamento em 2018.

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

- **ATUAÇÃO EM FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS**

O chefe do Poder Executivo municipal de São Mateus, responsável pelas contas de governo, não atuou no exercício de funções administrativas no período sob análise.

III.2.3 – MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

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

III.3 – RISCOS E AMEAÇAS À SUSTENTABILIDADE FISCAL

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

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

III.3.1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA (RECEITAS X DESPESAS)

A política fiscal (receitas e despesas) do município nos últimos cinco anos foi conduzida por uma gestão orçamentária deficitária (receitas abaixo das despesas, exceto em 2018). Ademais, 77% dos recursos obtidos em 2020 se originaram de transferências de outros entes (União e Estado). Essa dependência torna o município vulnerável às condições adversas (econômicas, fiscais e políticas) que podem acontecer com os entes transferidores. Do lado da despesa, o município direcionou 96,6% para despesas correntes e um baixo nível (3,4%) para despesas de capital em 2020: enquanto gastou 57,0% com pessoal, o investimento (principal varável para o aumento de riqueza econômica) correspondeu a um baixo patamar de 3,2% da despesa total liquidada. Apesar do endividamento com lastro financeiro em 2020, o resultado primário negativo compromete o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal.

III.3.2 – ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Entre o segundo semestre de 2015 e o primeiro semestre de 2019, o Tribunal de Contas do Espírito Santo realizou auditorias em todos os municípios capixabas para

analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária Municipal.

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

A fiscalização (Processo TC 5.022/2016) realizada no município identificou as seguintes irregularidades:

- Legislação não disponibilizada adequadamente para consulta;
- Benefício fiscal de ISS ilegal;
- Não utilização da Planta Genérica de Valores;
- Irregularidade na concessão de benefícios fiscais;
- Inexistência de carreira de fiscalização tributária;
- Não priorização de recursos à Administração Tributária;
- Cadastro imobiliário não fidedigno;
- Ausência de fiscalização de ISS;
- Ausência de informações de cartórios;
- Falha na cobrança administrativa da dívida ativa;
- Parcelamentos em desacordo com as normas legais;
- Inconsistência no registro contábil dos créditos tributários.

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

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

A Emenda Constitucional nº 109, 15 de março de 2021,²⁴ traz uma grande novidade: a cláusula de emergência fiscal para os entes subnacionais (estados, DF e

²⁴ A EC nº 109/2021 altera o arcabouço jurídico das regras fiscais: cria estado de emergência fiscal para União, Estados/DF e Municípios; disciplina o estado de calamidade

municípios), que se verifica tendo como indicador a relação entre despesas correntes e receitas correntes, considerada a medida da poupança corrente do ente.

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

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

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

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

Dessa forma, o acompanhamento bimestral da relação despesa corrente/receita corrente, imposto pela EC nº 109/2021 vai ao encontro da sustentabilidade fiscal. Tomando como base os valores apurados²⁵ para a despesa corrente e a receita

pública de âmbito nacional; determina plano de redução de benefícios e incentivos fiscais; suspende condicionalidades legais para a concessão de auxílio emergencial residual; e possibilita o uso do superávit financeiro para pagamento de dívida até 2023.

²⁵ Valores sem as operações intraorçamentárias. Utilizou-se a despesa empenhada. Fonte: Cidades.

corrente no ano de 2020, o município de **São Mateus** obteve o resultado de **98,5%**. Contudo, em 2020, os municípios obtiveram receitas não recorrentes oriundas da ajuda da União²⁶ no combate à pandemia da Covid-19. Como essa é uma realidade que não vai imperar nos anos seguintes, deduzindo-se essa ajuda dos cálculos, o município passaria para **107,4%** na relação entre despesa corrente/receita corrente.

III.3.4 – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Em 2016 o Tribunal de Contas do Espírito Santo realizou levantamento²⁷ para avaliar o Sistema de Controle Interno das Prefeituras e Câmaras municipais. Um sistema bem estruturado e funcionando contribui com a melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno da administração pública.

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

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

A nota total do município em 2016 foi **56%**, ocupando o **7º** lugar no [ranking](#) dos municípios capixabas.

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

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

O IEGM permite a mensuração dos serviços públicos e da efetividade de políticas públicas, a medição da qualidade dos gastos e dos investimentos realizados,

²⁶ Fontes: Tesouro Transparente e Consulta FNS.

²⁷ Ver [relatório na íntegra](#).

elucidando se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva.

A nota consolidada do IEGM dos municípios capixabas é composta a partir das notas de 7 índices temáticos: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação. Os conceitos podem ser: “A” (altamente efetiva); “B+” (muito efetiva); “B” (efetiva); “C+” (em fase de adequação); “C” (baixo nível de adequação).

O resultado geral²⁸ do município relativo a 2017 foi **C+ (em fase de adequação)**, com destaque para as temáticas: **Cidade Protegida com nota A e Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Saúde e Educação com nota B.**

III.3.6 – INDICADOR DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)

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

O objetivo do IVF **não** é identificar os riscos fiscais²⁹ dos municípios, que dependem de suas características específicas e de suas estruturas orçamentária e patrimonial, mas sim revelar até que ponto eles estão preparados, do ponto de vista da robustez das finanças municipais, para lidar com riscos, caso eles ocorram. Espera-se também estimular os municípios para que eles adotem ou aprimorem suas práticas de gestão de risco fiscal.

O IVF leva em conta a margem entre receitas e despesas recorrentes, o nível do ativo financeiro, a dívida consolidada bruta (endividamento) e a situação da

²⁸ Ver resultados no [Painel de Controle](#) do TCEES.

²⁹ Risco Fiscal se refere à ocorrência de eventos que podem afetar negativamente os níveis de receita ou despesa, ou ainda o valor dos ativos ou passivos, em magnitude tal que possam inviabilizar o alcance das metas e objetivos estabelecidos no orçamento ou outros instrumentos de planejamento. Em suma: os riscos fiscais afetam negativamente a receita ou o ativo, ou ainda aumentem a despesa ou o passivo.

previdência. Atribuiu-se uma “nota” de baixa, média ou alta³⁰ vulnerabilidade para cada um desses indicadores. Da combinação das notas, extrai-se o resultado final, indicando, do ponto de vista das finanças públicas, o grau de vulnerabilidade a riscos fiscais (diminuição inesperada da receita ou do ativo, ou aumento inesperado da despesa ou passivo).³¹

A nota geral do IVF do município em **2019 e 2020** foi **75 (média vulnerabilidade)**.

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

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

- Gestão orçamentária deficitária (receitas abaixo das despesas) nos últimos cinco anos (exceto em 2018).
- Dependência de recursos de outros entes, submetendo o município às condições adversas (econômicas, fiscais e políticas) que podem acontecer com os entes transferidores.
- Patamar baixo dos gastos com investimento (principal varável para o aumento de riqueza econômica).
- Resultado primário negativo, comprometendo o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal.
- Deficiências na administração da receita pública.
- Extrapolação dos limites 85% e 95% da EC nº 109/2021.
- Índice médio na qualidade do Controle Interno.
- Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) em fase de adequação.

IV – FUNDAMENTAÇÃO

IV.1 – DO MÉRITO:

³⁰ “Baixa = 1”, “Média = 2” e “Alta = 3”. Como são 4 indicadores, a nota geral pode variar entre 4 a 12, sendo a primeira terça parte com nota geral de 4 a 6 (“Baixa”), a segunda terça parte com nota geral entre 7 e 9 (“Média”) e a terceira terça parte variando de 10 a 12 (“Alta”). A nota geral foi transformada em escala de 100, via regra de três, para facilitar a comunicação: alta vulnerabilidade (nota geral entre 83 a 100); média vulnerabilidade (nota geral entre 58 a 75); e baixa vulnerabilidade (nota geral entre 33 a 50).

³¹ Ver detalhes do IVF no Apêndice M.

No exercício de suas atribuições, a área técnica procedeu à elaboração do **Relatório Técnico 263/2022-3** (peça 71), sugerindo a oitiva do chefe do Poder Executivo em razão de não conformidades registradas nas subseções 3.2.13 e 3.2.14 de acordo com o que estabelece o art. 126 do RITCEES.

Por meio da Decisão Segex 00713/2022-9 (peça 72), o Tribunal de Contas determinou a citação do sr. Daniel Santana Barbosa, para se manifestarem sobre os achados identificados, no prazo improrrogável de até 30 dias. O que ocorreu, por meio do **Termo de Citação 353/2022-2** (peça 74), cuja manifestação encontra-se acostada aos autos:

- **sr. Daniel Santana Barbosa** - Defesa/Justificativa 1511/2022-6 (peça 79), e demais peças complementares (peças 79 a 84).

Ato contínuo, os autos foram NCONTAS para análise e emissão de instrução técnica conclusiva, que se manifestaram por meio da ITC 4455/2022-1.

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

IV.1.1 GASTOS COM PUBLICIDADE ACIMA DO LIMITE PERMITIDO POR LEI (3.2.13 do RT 263/2022-3).

Consta no item 3.2.13 do RT 263/2022 que com o objetivo de verificar o cumprimento ao art. 73, VII da Lei 9.504/97, o corpo técnico desta Corte de Contas selecionou as rubricas em que foram contabilizadas as despesas com publicidade durante o mandato.

Para efeito do cumprimento do art. 73, VII da Lei 9.504/97, o gasto realizado no 1º sem/2020 foi confrontado com a média do gasto do 1º/sem de 2017 a 2019, conforme se demonstra:

Tabela - Publicidade Institucional

Valores em reais

Elementos/Subelementos de despesa	1º sem 2017	1º sem 2018	1º sem 2019	Média	1º sem 2020
39.80 – Publicidade legal	20.000,00	25.000,00	26.000,00	23.666,67	0
39.81 – Publicidade mercadológica	0	0	0	0,00	0

39.82 – Publicidade institucional	356.191,73	361.482,35	354.188,46	357.287,51	522.669,76
39.83 – Publicidade utilidade pública	13.595,80	11.555,00	3.329,67	9.493,49	0
TOTAL	389.787,53	398.037,35	383.518,13	390.447,67	522.669,76

Fonte: Processo TC 02441/2021-3 - PCA/2020

Regularmente citado (**Termo de Citação 00353/2022-2**), o gestor apresentou as seguintes justificativas³²:

Considerando as informações abarcadas junto ao item 3.2.13 do Relatório Técnico, no que diz respeito ao suposto descumprimento disposto no art. 73, inciso VII da Lei n. 9.504/97, a Tabela 22 alude ao valor de R\$ 522.669,76 (quinhentos e vinte e dois mil, seiscentos e sessenta e nove reais e setenta e seis centavos) que teria sido supostamente gasto até o 1º semestre de 2020 com publicidade, comparando-se ainda com os gastos realizados nos primeiros semestres de 2017, 2018 e 2019.

Esclarece-se que, conforme informações fornecidas pelo Setor Contábil da Prefeitura Municipal de São Mateus, classificou-se de forma equivocada a referida despesa no subelemento “39.82-Publicidade Institucional”, porém o subelemento deveria ter sido “39.80-Publicidade Legal”, tendo em vista que tais gastos se referem à publicação de editais, contratos, aditivos, balanços, RREO, RGF, conforme declaração da Contadora do Município e documentos anexos “Listagem de Empenhos” (**doc. 02**), publicações estas que têm a finalidade de informar o cidadão acerca dos atos do governo em atendimento ao Princípio da Transparência e da Legalidade. Dessa forma, o Município de São Mateus/ES não possuiu no exercício de 2020 gastos com publicidade institucional.

Ademais, conforme demonstra o relatório de listagem de empenhos acima referenciado, apesar de terem sido empenhadas, as despesas com publicidade efetivamente realizada e liquidada no 1º semestre de 2020 representam a quantia de R\$ 290.674,74 (duzentos e noventa mil seiscentos e setenta e quatro reais e setenta e quatro centavos), portanto, dentro da média apontada na Tabela 22 do Relatório Técnico e não restado violado o art. 73, inciso VII da Lei n. 9.504/97.

³² Documento eletrônico **Defesa/Justificativa 01511/2022-6**, páginas 02/03.

Nesse sentido, fica demonstrada a regularidade dos gastos com propaganda e publicidade analisado no item 3.2.13 do Relatório Técnico, pelo que se pede o afastamento da irregularidade.

Na oportunidade, o gestor acostou documentação de suporte específica para este item, por meio do documento eletrônico **Peça Complementar 59620/2022-7**.

No presente caso, observa-se que foram empenhadas, no 1º semestre de 2020, despesas com publicidade institucional (39.82) no montante de R\$ 522.669,76, sendo que a média observada para o mesmo período nos três exercícios financeiros anteriores (2017, 2018 e 2019) foi de R\$ 357.287,51, indicando, nesse sentido, violação ao art. 73, VII, da Lei 9.504/1997.

Em sua defesa, o gestor alegou que houve equívoco do setor contábil na classificação das despesas, uma vez que pela natureza destas tratava-se de publicidade legal (39.80). Aduziu, ainda, que apesar do montante evidenciado pelo TCEES, o valor efetivamente liquidado no 1º semestre de 2020 foi de R\$ 290.674,74, valor este abaixo da média dos três anos anteriores (R\$ 357.287,51). Para comprovar suas alegações, o gestor acostou declaração do setor de contabilidade e a listagem dos empenhos relativos as despesas com publicidade do período.

Pois bem.

De fato, a listagem dos empenhos relativos aos gastos com publicidade institucional (39.82) revelou que se tratava, indubitavelmente, de publicidade legal (39.80).

Quanto ao fato de os valores liquidados não excederem a média anteriormente verificada, entendemos que esta alegação não deva prosperar, considerando que o inciso VII veda de maneira explícita o empenho das despesas, sem adentrar nas demais fases da execução da despesa orçamentária (liquidação e pagamento).

Considerando que a listagem de empenhos encaminhada é suficiente para comprovar a legalidade das despesas realizadas no período, **considero o presente apontamento regular.**

IV.1.2 9.2 DISTORÇÃO ENTRE O VALOR INFORMADO PELO TJES E O VALOR CONTABILIZADO COMO EMPENHADO, LIQUIDADO E PAGO PELO MUNICÍPIO, DE PRECATÓRIOS NO EXERCÍCIO (3.2.14 do RT 263/2022-3).

De acordo com o MCASP, precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, disciplinados pelo art. 100 da Constituição da República de 1988. O precatório requisitado pelo Poder Judiciário ao devedor até o dia 20 de julho (a partir de 2022 até o dia 02 de abril, conforme Emenda Constitucional 114 de 17 de dezembro de 2021) deve ter seu valor incluso na proposta orçamentária do exercício seguinte (Resolução 303 de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça, art. 15 e § 1º; Constituição da República, art. 100, § 5º).

O ente devedor do precatório deve enviar ao Poder Judiciário o recurso incluído em seu orçamento para o pagamento da dívida, por meio de depósito, na forma do regime adotado, geral (fixo) ou especial (Constituição da República, art. 100, § 6º; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 97, §§ 4º e 5º; Resolução 303 de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça).

O regime especial permite que a dívida de precatórios seja paga de forma parcelada. Estão no regime especial os entes em mora no pagamento de precatórios vencidos, relativos à sua administração direta e indireta, em 10/12/2009.

Os entes que não estão no regime especial, estão no regime geral, cujo pagamento da dívida deverá respeitar a data final do vencimento. Nesse sentido, o precatório com ofício expedido à entidade devedora até 20 de julho (02 de abril, a partir de 2022), deve ser incluído em orçamento e pago até o final do exercício seguinte, por meio de depósito efetuado junto ao Poder Judiciário.

Observa-se que o presente item possui como fundamentos as regras estabelecidas na Constituição da República (art. 100) e o art. 30, § 7º da Lei Complementar 101/00, conforme se transcreve:

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Consta no 3.2.14 do RT 263/2022-3 que houve inclusão na LOA, de dotação necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, na forma do artigo 100 da CRFB/88, no valor de R\$ 1.000.000,00, alterada posteriormente para R\$ 7.650.575,26.

Observou-se ainda que a relação de precatórios (RELPRE) encaminhada pelo gestor contém saldo de R\$ 986.903,02 em 31/12/2020, constando no balancete de verificação o total de R\$ 987.083,02.

De acordo com consulta ao sítio eletrônico do TJES, o regime adotado pelo município é o comum e em 2020 foram pagos R\$ 1.611.415,99 (conforme figura abaixo) de precatórios. Consta do balancete da execução orçamentária o valor empenhado, liquidado e pago de R\$ 7.649.703,81 ao TJES.

Assim, considerando-se a distorção entre o valor informado pelo TJES e o valor contabilizado como empenhado, liquidado e pago pelo município, de precatórios no exercício, foi realizada a citação do gestor para que pudesse apresentar suas razões e justificativas (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL e arts. 90 a 93 da Lei 4320/64).

Após a devida citação, Termo de Citação 00353/2022-2, o gestor afirmou que os apontamentos constantes no item 3.2.14 tratam de distorção entre o valor informado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e o valor contabilizado como empenhado, liquidado e pago pelo Município de São Mateus/ES, referente aos precatórios no exercício de 2020.

De acordo com o RT 263/2022, verificou-se que a relação de precatórios (RELPRE) encaminhada pelo gestor continha saldo de R\$ 986.903,02 em 31/12/2020, constando no balancete de verificação o total de R\$ 987.083,02. De outra face em consulta ao sítio eletrônico do TJES, verificou-se que o regime adotado pelo município é o comum e em 2020 foram pagos R\$ 1.611.415,99 de precatórios. Já o balancete da execução orçamentária apresenta um valor empenhado, liquidado e pago de R\$ 7.649.703,81 ao TJES, gerando uma significativa divergência de valores.

Em sua defesa, o gestor alegou que no encerramento do exercício financeiro de 2020 houve necessidade de se empenhar, liquidar e pagar R\$ 6.837.903,43 referente DÉBITO TED BACENJUD, competências 2017 a 2019, tendo-se em vista que o município estava no Regime Especial dos precatórios. Ao efetuar tais pagamentos extraorçamentários (no período indicado), gerava-se um crédito a curto prazo, sendo que não houve a baixa orçamentária e acumulou-se saldo até 2020. Assim, o gestor alegou que o procedimento adotado em 2020 apenas regularizou a questão orçamentária, sem envolver movimentação financeira, atendendo ao solicitado pelo setor contábil do município.

Pois bem.

Preliminarmente, temos que o procedimento adotado pela administração de realizar pagamentos extraorçamentários no exercício, com o respectivo registro de um crédito no ativo patrimonial, e encerrar o exercício sem dar baixa patrimonial em tal crédito causo-nos estranheza. Some-se, ainda, que tal situação persistiu por cerca de quatro anos.

Dito isto, temos que o saldo acumulado em anos anteriores (com as observações do parágrafo anterior), saldo este devidamente comprovado documentalmente pelo gestor, originou o evento observado no balancete pela área técnica, “justificando” a enorme divergência entre os valores apresentados no sítio do Tribunal de Justiça e os evidenciados na contabilidade do município.

Por outro lado, temos que o procedimento adotado em 2020 (correção dos saldos) é o tecnicamente indicado nesses casos, pois, ao se tomar conhecimento de erros na evidenciação de dados o acerto deverá ser efetuado no exercício em que se conhecer do fato.

Dito isto, temos que o procedimento adotado em 2020 não afetou as contas do gestor e, ainda, os fatos geradores são anteriores ao exercício em que se analisa as contas.

Diante do exposto, **considero o presente apontamento regular.**

V – DO JULGAMENTO

V.1 - DA ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL (conforme preceitua o art. 28 da LINDB)

Responsável: Daniel Santana Barbosa.

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

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

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

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

No presente caso, acompanho o entendimento da **Área Técnica e do Ministério Público de Contas**, uma vez que não restaram mantidas os indícios apontados e, 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 São Mateus recomendando a aprovação da prestação de contas anual do sr. Daniel Santana Barbosa.

VI - CONCLUSÃO

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

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-009/2023:

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

1.1. Considerar regular o seguinte indício de irregularidade, sugerido pela Área Técnica, em face de seus argumentos fáticos e jurídicos:

1.1.1 Gastos com publicidade acima do limite permitido por lei [3.2.13 do RT 263/2022-3];

1.1.2 Distorção entre o valor informado pelo TJES e o valor contabilizado como empenhado, liquidado e pago pelo município, de precatórios no exercício [3.2.14 do RT 263/2022-3].

1.2. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de São Mateus**, no exercício de **2020**, sob a responsabilidade do Sr. **DANIEL SANTANA BARBOSA** na forma do art. 80, I da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, I do RITCEES.

1.3. Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de São Mateus, das ocorrências registradas no RT 263/2022-3 e reproduzidas na ITC 4455/2022-1, nos seguintes termos:

1.3.1 necessidade do município aperfeiçoar as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

1.3.2 da importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro,

observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF;

1.3.3 da importância da transparência na gestão pública;

1.3.4 da necessidade de promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno.

1.4. Dar ciência aos interessados;

1.5. Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/02/2023 – 3ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões//