



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

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 448E7-BBD95-2E41B



## **Parecer Prévio 00141/2024-1 - 2ª Câmara**

**Processo:** 04857/2023-5

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

**Exercício:** 2022

**UG:** PMM - Prefeitura Municipal de Montanha

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Responsável:** ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO

RELATÓRIO  
E PARECER  
PRÉVIO

# PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO

EXERCÍCIO

**2022**

UNIDADE GESTORA

**PREFEITURA MUNICIPAL  
DE MONTANHA**



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

Assinado digitalmente. Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br) Identificador: 448E7-BBD95-2E41B

## SUMÁRIO

<b>1. RELATÓRIO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. ANÁLISE CONTEXTUAL .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 CONTEXTO PROCESSUAL .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.1 RESULTADOS DAS CONTAS DOS PREFEITOS NOS ÚLTIMOS ANOS .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 CONTEXTO DOS FATOS .....</b>	<b>16</b>
<b>3. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 CONJUNTURA ECONÔMICA MUNDIAL, NACIONAL E ESTADUAL .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 ECONOMIA MUNICIPAL .....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 FINANÇAS PÚBLICAS .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3.1 POLÍTICA FISCAL .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3.2 CAPACIDADE DE PAGAMENTO (CAPAG) .....</b>	<b>25</b>
<b>3.3.3 DÍVIDA PÚBLICA .....</b>	<b>26</b>
<b>3.3.4 PREVIDÊNCIA .....</b>	<b>27</b>
<b>3.4 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA .....</b>	<b>27</b>
<b>3.4.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO .....</b>	<b>27</b>
<b>3.4.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....</b>	<b>28</b>
<b>3.4.2.1 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL .....</b>	<b>28</b>
<b>3.4.2.2 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO .....</b>	<b>47</b>
<b>3.4.3 GESTÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>47</b>
<b>3.4.3.1 RESULTADO FINANCEIRO .....</b>	<b>47</b>
<b>3.4.3.1.1 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS .....</b>	<b>50</b>
<b>3.4.3.2 TRANSFERÊNCIAS AO PODER LEGISLATIVO .....</b>	<b>51</b>
<b>3.4.4 GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS .....</b>	<b>52</b>
<b>3.4.4.1 METAS ANUAIS ESTABELECIDAS NA LDO .....</b>	<b>52</b>
<b>3.4.4.2 EDUCAÇÃO .....</b>	<b>54</b>
<b>3.4.4.3 SAÚDE .....</b>	<b>55</b>

<b>3.4.4.4 DESPESA COM PESSOAL</b>	<b>56</b>
<b>3.4.4.7 CONTROLE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL</b>	<b>57</b>
<b>3.4.4.8 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA</b>	<b>58</b>
<b>3.4.4.9 OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	<b>59</b>
<b>3.4.4.10 GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS</b>	<b>61</b>
<b>3.4.4.11 DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR</b>	<b>62</b>
<b>3.4.4.12 REGRA DE OURO</b>	<b>64</b>
<b>3.4.4.13 ALIENAÇÃO DE ATIVOS</b>	<b>65</b>
<b>3.4.5 RENÚNCIA DE RECEITAS</b>	<b>65</b>
<b>3.4.5.1 PLANEJAMENTO DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS</b>	<b>66</b>
<b>3.4.5.2 EQUILÍBRIO FISCAL NAS RENÚNCIAS DE RECEITAS</b>	<b>67</b>
<b>3.4.5.3 TRANSPARÊNCIA DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS</b>	<b>68</b>
<b>3.4.5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>69</b>
<b>3.4.6 CONDUÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA</b>	<b>69</b>
<b>3.4.7 CONTROLE INTERNO</b>	<b>70</b>
<b>3.4.8 RISCOS À SUSTENTABILIDADE FISCAL</b>	<b>71</b>
<b>3.4.8.1 LIMITE 85% E 95% DA EC 109/2021</b>	<b>72</b>
<b>3.4.8.2 ÍNDICE DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO RPPS (ISP-RPPS)</b>	<b>73</b>
<b>3.4.8.3 INDICADOR DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)</b>	<b>73</b>
<b>3.4.8.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>74</b>
<b>3.5 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO</b>	<b>75</b>
<b>3.5.1 ANÁLISE DE CONSISTÊNCIA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</b>	<b>75</b>
<b>3.5.1.1 COMPARAÇÃO ENTRE A DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS E O BALANÇO PATRIMONIAL EM RELAÇÃO AO RESULTADO PATRIMONIAL</b>	<b>76</b>
<b>3.5.2 PROCEDIMENTOS PATRIMONIAIS ESPECÍFICOS</b>	<b>76</b>
<b>3.5.2.1 CONSOLIDAÇÃO DO BALANÇO PATRIMONIAL</b>	<b>76</b>
<b>3.5.2.2 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA</b>	<b>78</b>
<b>3.5.2.3 DÍVIDA ATIVA</b>	<b>79</b>

<b>3.5.2.4 ATIVO IMOBILIZADO .....</b>	<b>82</b>
<b>3.5.2.5 RECONHECIMENTO PATRIMONIAL DOS PRECATÓRIOS .....</b>	<b>85</b>
<b>3.5.2.6 PROVISÕES MATEMÁTICAS E PREVIDENCIÁRIAS .....</b>	<b>87</b>
<b>3.6 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>90</b>
<b>3.6.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO.....</b>	<b>90</b>
<b>3.6.1.1 DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO AGENTE DE GOVERNANÇA ESTADUAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL .....</b>	<b>90</b>
<b>3.6.1.2 DAS AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM PROL DA MELHORIA DA OFERTA DA EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO E DE QUALIDADE.....</b>	<b>92</b>
<b>3.6.1.3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO TERRITÓRIO. ....</b>	<b>97</b>
<b>3.6.1.4 CENÁRIO EDUCACIONAL .....</b>	<b>99</b>
<b>3.6.1.7 VALORIZAÇÃO DO PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO.....</b>	<b>102</b>
<b>3.6.1.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>107</b>
<b>3.6.2. POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE .....</b>	<b>108</b>
<b>3.6.2.1. SITUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO EM SAÚDE.....</b>	<b>109</b>
<b>3.6.2.2. INDICADORES DO PREVINE BRASIL.....</b>	<b>110</b>
<b>3.6.3. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>112</b>
<b>3.7 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE .....</b>	<b>116</b>
<b>3.7.1. PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA .....</b>	<b>116</b>
<b>3.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO .....</b>	<b>117</b>
<b>4. FUNDAMENTAÇÃO .....</b>	<b>117</b>
<b>4.1 OCORRÊNCIA DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO .....</b>	<b>118</b>
<b>4.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS .....</b>	<b>120</b>
<b>4.3 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA .....</b>	<b>126</b>
<b>5. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL .....</b>	<b>130</b>

<b>6.</b>	<b>APRIMORAMENTO DA GESTÃO .....</b>	<b>132</b>
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>140</b>
	<b>RELATÓRIO .....</b>	<b>142</b>
	<b>FUNDAMENTOS.....</b>	<b>145</b>
	<b>PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO .....</b>	<b>156</b>
	<b>RELATÓRIO .....</b>	<b>158</b>
	<b>FUNDAMENTOS.....</b>	<b>161</b>
	<b>PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO .....</b>	<b>172</b>

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTANHA – 2022 –  
PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO - CIÊNCIAS –  
ARQUIVAMENTO.**

Propõe-se emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC.

**VOTO DO RELATOR**

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

**PREFÁCIO**

A prestação de contas anual (PCA) é um aspecto crucial da gestão pública, destacando-se por sua importância na promoção da transparência e responsabilidade perante os cidadãos. Esse processo não apenas fornece um relatório detalhado sobre como os recursos públicos foram arrecadados e utilizados ao longo do ano, mas também representa um mecanismo fundamental de accountability, no qual os gestores públicos são responsabilizados pelos seus atos perante os órgãos de controle e a Sociedade como um todo.

Por exigência do artigo 71 da Constituição Estadual<sup>1</sup> e do artigo 76, §2º Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal)<sup>2</sup>, o chefe do Poder Executivo municipal é o responsável por prestar as contas anualmente ao TCEES.

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

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

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

De acordo com o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado, é função do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), apreciar as contas do chefe do Poder Executivo, objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela respectiva Câmara Municipal, em obediência ao disposto no art. 29 da constituição estadual.

---

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

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

<sup>2</sup> Art. 76. (...)

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



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

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

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

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

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

O voto, reflete a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

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

## INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) examinou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo municipal de Montanha, Senhor Andre dos Santos Sampaio, referente ao exercício de 2022, conforme previsto na Constituição do Estado. O Relatório Técnico 00027/2024-8, elaborado em conjunto com várias unidades técnicas do tribunal, analisou a atuação do chefe do Executivo municipal no planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, assim como o cumprimento das metas fiscais e disposições legais. A metodologia incluiu a análise de demonstrativos e documentos contábeis, financeiros e orçamentários, seguindo normativas e critérios definidos pelo tribunal.

O município de Montanha obteve resultado deficitário no valor de R\$ 9.463.871,26, e apresentou saldo em espécie de R\$ 11.252.712,75 para o exercício seguinte e os restos a pagar ficaram em R\$ 8.649.545,72, de acordo com o demonstrativo dos restos a pagar. Além disso, cumpriu os limites constitucionais de aplicação de recursos em áreas como educação e saúde, conforme estabelecido na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

Do ponto de vista estritamente fiscal, ficou constatado que, em 31 de dezembro de 2022, o Poder Executivo não possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, descumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF. Ocorrência que levou à proposta de citação do gestor. O relatório técnico aborda ainda outras informações relevantes sobre a conjuntura econômica e fiscal do município, a condução da política previdenciária, controle interno, riscos à sustentabilidade fiscal, entre outros aspectos.

Propôs a área técnica desta Corte de Contas através da instrução Técnica Conclusiva - ITC 02782/2024-1, a emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de **opinião adversa** sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas **subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC 02782/2024-1**.

Ressalta-se a existência de proposições no sentido de dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, quanto às ocorrências registradas na subseção 10.2 da **ITC 02782/2024-1**.

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

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



1. RELATÓRIO

Os autos tratam de **Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Montanha**, sob a responsabilidade do **Sr. Andre dos Santos Sampaio**, referente ao **exercício de 2022**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III<sup>3</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e o art. 1º, inciso III<sup>4</sup>, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

As peças contábeis relacionadas à **prestação de contas do prefeito**, remetidas a esta Corte, foram inicialmente examinadas pelo **Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS)**, que, por meio de Relatório Técnico 00027/2024- (pç. 110), opinou pela oitiva da responsável para apresentação de justificativas em razão dos seguintes achados:

Descrição do achado	Responsável
3.2.1.5.1 Ocorrência de déficit orçamentário;	André dos Santos Sampaio
3.3.1.1 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas;	André dos Santos Sampaio
3.4.9 Inscrição de Restos a Pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa,	André dos Santos Sampaio
3.4.9 Inscrição de Restos a Pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa.	André dos Santos Sampaio

Após, por meio da **Decisão SEGEX 00140/2024-6** (pç. 111), tais indicativos originaram o **Termo de Citação 00046/2024-1** (pç. 112), para a **citação** do responsável, assegurando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa, isto é, respeitando o devido processo legal.

<sup>3</sup> **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...]  
II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

<sup>4</sup> **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]  
II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

Devidamente citado, o Gestor apresentou justificativas, conforme **Resposta de Comunicação 00690/2024-8** (pç. 115), **Defesa/Justificativa 00584/2024-1** (pç. 116) e **documentação complementar** (pçs. 117 e 118). Essas peças seguiram para apreciação da área técnica desta Corte, que, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 02782/2024-16 – ITC** (pç. 122), sugeriu a emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC. Bem como, a aplicação de ciências.

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 02778/2024-3** (pç. 124), da lavra do Procurador de Contas **Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva**, anuiu integralmente com a proposição técnica.

É o sucinto relatório.

## 2. ANÁLISE CONTEXTUAL

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

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

## 2.1 CONTEXTO PROCESSUAL

Trata-se da **Prestação de Contas Anual (PCA)** referente ao **exercício de 2022** do Município de **Montanha**, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor **ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO**, então Prefeito Municipal.

O município de **Montanha**, conforme a legislação vigente, possui uma estrutura administrativa centralizada. Assim, a PCA é composta pelas demonstrações contábeis e pelos demais documentos que consolidam as contas das seguintes Unidades Gestoras (UGs): Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Prefeitura Municipal e Câmara Municipal de Montanha.

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

Essas contas foram prestadas pelo Senhor **ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO**, no dia **02/05/2023**, via sistema CidadES. Nesse sentido, verifica-se que a unidade gestora **observou o prazo limite de 02/05/2023**, definido em instrumento normativo aplicável.

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

### 2.1.1 RESULTADOS DAS CONTAS DOS PREFEITOS NOS ÚLTIMOS ANOS

Quadro 1 - Situação das contas dos chefes do Poder Executivo municipal



Exercício	Responsáveis	Processo TC	Parecer Prévio		
			Número	Data	Resultado
2021	André dos Santos Sampaio	07697/2022-1	00088/2023-6	15/09/2023	Aprovação com ressalva
2020	Iracy Carvalho Machado Baltar Filha	02421/2021-6	00057/2023-1	02/06/2023	Aprovação com ressalva
2019	Iracy Carvalho Machado Baltar Filha	02359/2020-2	00008/2022-9	28/01/2022	Aprovação com ressalva
2018	Iracy Carvalho Machado Baltar Filha	08692/2019-1	00005/2021-7	29/01/2021	Aprovação com ressalva
2017	Iracy Carvalho Machado Baltar Filha	03270/2018-6	00088/2020-1	22/09/2020	Aprovação com ressalva*
2016	Ricardo de Azevedo Favarato	05160/2017-5	00002/2020-5	28/01/2020	Rejeição*
2015	Ricardo de Azevedo Favarato	03796/2016-8	00147/2017-5	29/11/2017	Aprovação
2014	Ricardo de Azevedo Favarato	05349/2015-8	00055/2016-9	13/07/2016	Aprovação
2013	Ricardo de Azevedo Favarato	03273/2014-7	00069/2015-2	09/09/2015	Aprovação

Fonte: Sistema e-TCEES. Dados disponíveis em 19/03/2024.

\*Nota: Resultado e Parecer Prévio dos exercícios de 2016 e 2017, são relativos aos processos em sede de recurso, TC 12.261/2019-4 e TC 15./176/2019-3, respectivamente.

## 2.2 CONTEXTO DOS FATOS

Neste ponto, é importante ressaltar as informações discutidas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, conforme detalhado na **Instrução Técnica Conclusiva 02782/2024-1** (pç. 122). Essas informações foram estruturadas em **seções** e abrangem uma análise detalhada dos seguintes aspectos:

- Introdução (seção 1);
- Conjuntura econômica e fiscal (seção 2);
- Conformidade da execução orçamentária e financeira (seção 3);
- Demonstrações contábeis consolidadas do município (seção 4);
- Resultado da atuação governamental (seção 5);
- Fiscalização em destaque (seção 6);
- Monitoramento das deliberações do colegiado (seção 7);
- Análise da manifestação do prefeito (seção 8);
- Opiniões de conclusões (seção 9);
- Proposta de encaminhamento (seção 10).

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

Destaco que o conteúdo referente à análise da manifestação do prefeito em razão de não conformidades registradas (**seção 8 da ITC**) será abordado no **tópico 4** deste voto, denominado "Fundamentação".

## 2.3 PERFIL SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO

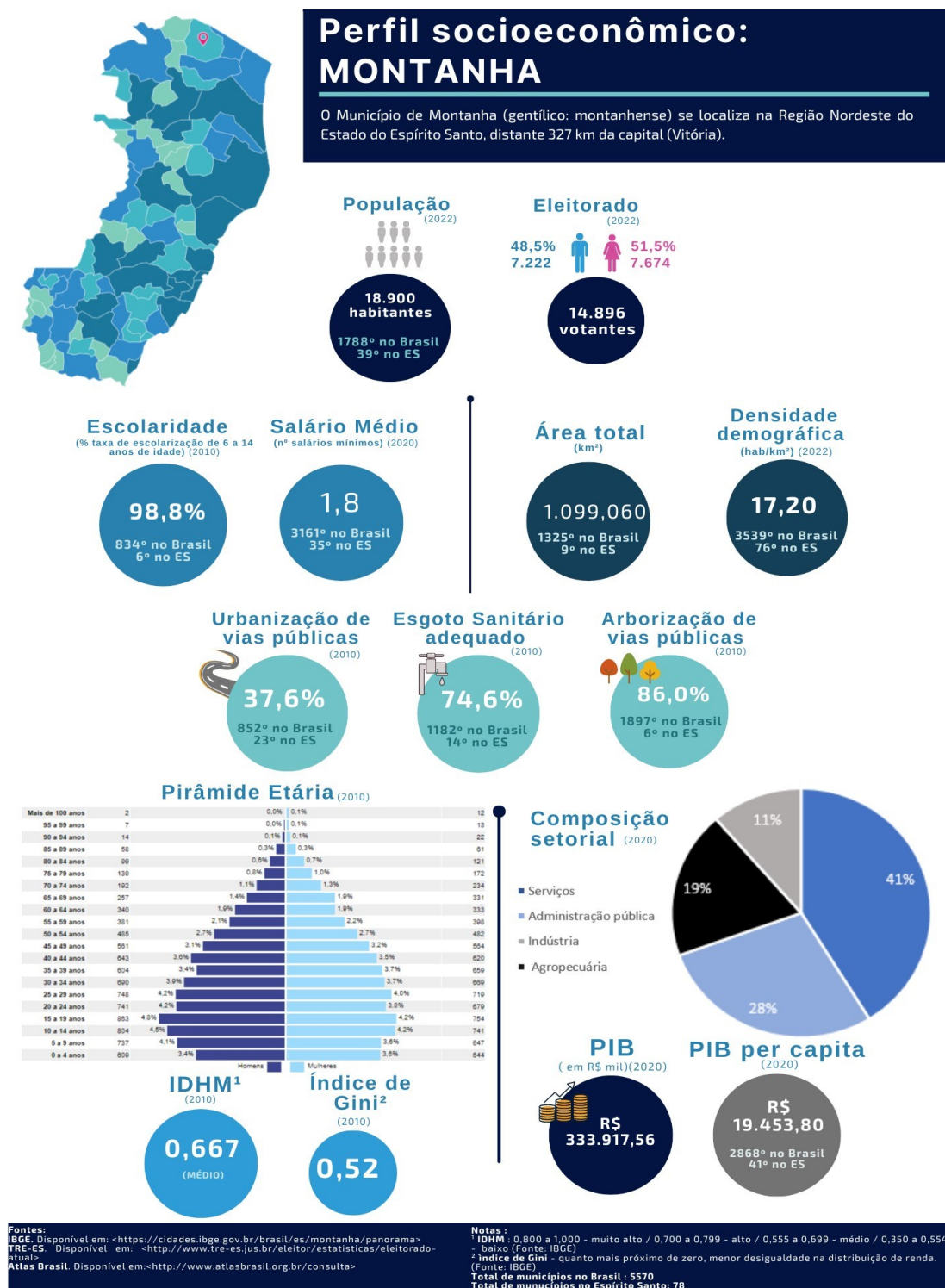


Figura 2: Perfil socioeconômico do Município

### 3. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

Refere-se à **seção 2** da ITC 02782/2024-1 (pç. 122, págs. 16-31).

Em relação à avaliação da **situação econômica e fiscal do ano de 2022**, o órgão de instrução apresentou uma série de aspectos relevantes. Esses aspectos incluem a análise da **conjuntura econômica do país, do mundo, e do Estado do Espírito Santo** (subseção 2.1, págs. 17-20) e questões relacionadas à **economia municipal** (subseção 2.2, págs. 20-25), às **finanças públicas** (subseção 2.3, págs. 25-31) e à **previdência** (subseção 2.4, págs. 31).

#### 3.1 CONJUNTURA ECONÔMICA MUNDIAL, NACIONAL E ESTADUAL

Em 2022, as expectativas econômicas iniciais no Brasil foram superadas, com o PIB crescendo 2,9% em vez dos 0,36% projetados. A taxa de desemprego caiu para 7,9%, e o câmbio valorizou o real. No cenário global, houve desaceleração econômica, mas o Brasil viu um aumento no superávit comercial, especialmente no setor agropecuário. O PIB do Espírito Santo cresceu 1,9%, com uma alta no IPCA de 5,03% e uma queda na taxa de desocupação para 7,2%. As exportações do estado diminuíram, enquanto as importações aumentaram significativamente.

Nas finanças públicas do Espírito Santo, a receita total aumentou 19,72%, alcançando R\$ 24,0 bilhões, enquanto as despesas cresceram 21,44%, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão. A arrecadação foi impulsionada pelo ICMS, mas houve queda no segundo semestre devido à redução de alíquotas. O estado manteve equilíbrio fiscal e obteve nota A na Capag, com redução na Dívida Consolidada e aumento da disponibilidade líquida de caixa, alcançando 30% da Receita Corrente Líquida.

#### 3.2 ECONOMIA MUNICIPAL

No que concerne à análise da **conjuntura econômica do Município de Montanha**, constatou-se que, em 2020 último ano divulgado pelo IBGE, a estrutura setorial se configurou da forma apresentada abaixo, com o **setor de serviços** exercendo maior influência na composição da economia (41%) seguido por administração pública (28%), agropecuária (19%) e indústria (11%). Agropecuária apresentou maior valor agregado em 2010 e 2011, e serviços entre 2012 e 2020.

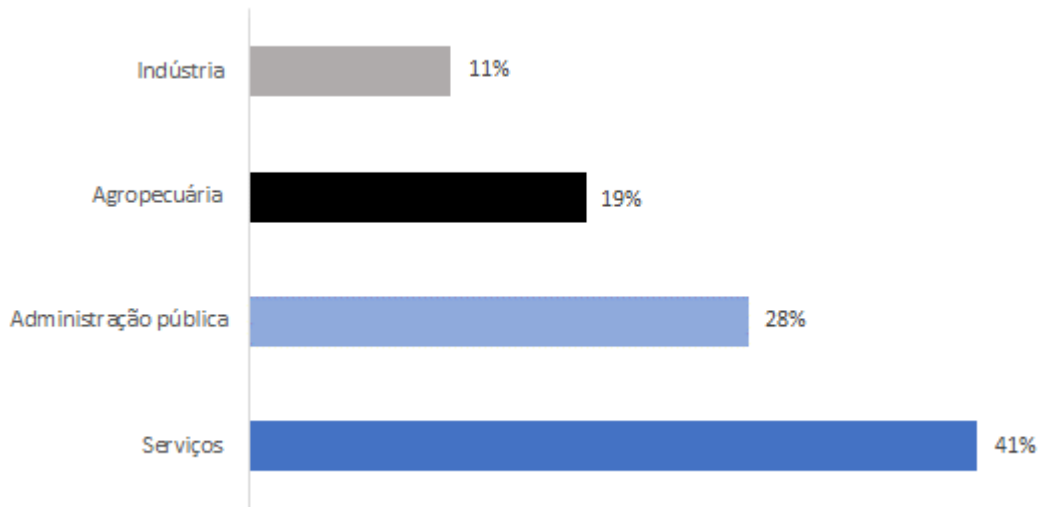


Gráfico 1: Composição setorial do PIB - Montanha (2020)  
Fonte: IBGE Cidades

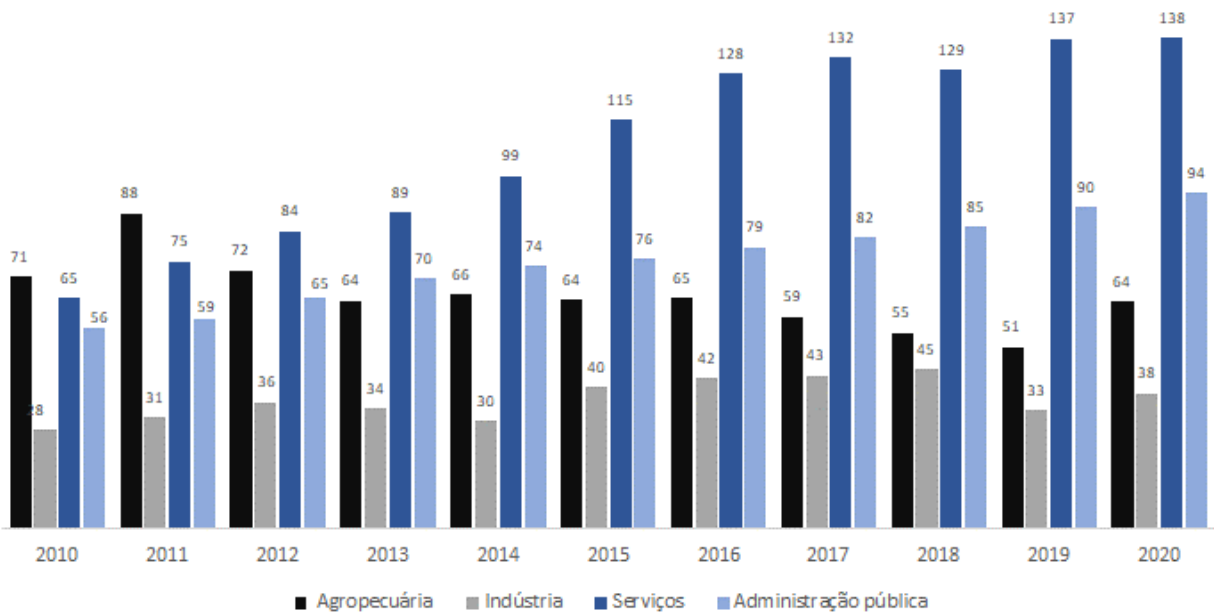


Gráfico 2: Evolução da participação da atividade econômica – Montanha (em R\$ milhões - a preços correntes)  
Fonte: IBGE Cidades

O **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)**<sup>5</sup> do município mostra a admissão de 1.316 empregados, mas 1.049 desligamentos, resultando num saldo positivo de 267 empregos formais em 2022.

O **Índice de Ambiente de Negócios (IAN)**<sup>6</sup> do município atingiu **5,52** em **2022**, ocupando a 1ª posição no seu cluster (maior IAN do cluster: 5,52; menor IAN: 4,32). Esse resultado está correlacionado com o desempenho dos quatro eixos de avaliação:

- No eixo de “infraestrutura”, a pontuação foi de 6,31, ocupando a 8ª posição no cluster;
- No eixo de “potencial de mercado”, a pontuação foi de 3,91, ocupando a 4ª posição no cluster;
- No eixo de “capital humano”, a pontuação foi de 6,88 ocupando a 1ª posição no cluster;
- No eixo de “gestão fiscal”, a pontuação foi de 4,97, ocupando a 13ª posição no cluster.

A nota do IAN de 2022 apresentou melhora em relação ao ano de 2021. Isso coloca Montanha na 2ª posição em relação aos 9 municípios que compõem a Região Nordeste (Boa Esperança, Conceição da Barra, Jaguaré, Montanha, Mucurici, Pedro Canário, Pinheiros, Ponto Belo e São Mateus) e na 31ª posição no estado.

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

---

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

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

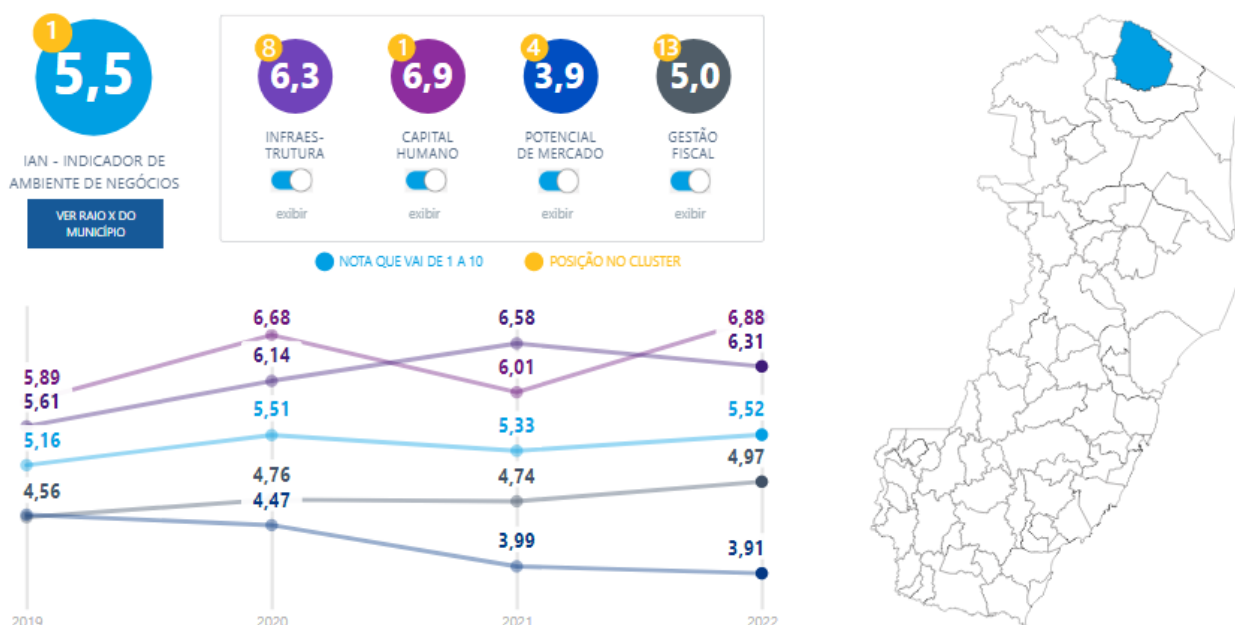


Figura 1: Evolução do IAN e seus eixos – Montanha – 2019/2022

Fonte: [Observatório da Indústria](#)

Dando ênfase ao aspecto socioeconômico, vale a pena destacar o IDHM<sup>7</sup> (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) de Montanha. Do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,423, passou por 0,558 e chegou em 0,667, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “baixo” e “médio” desenvolvimento humano.

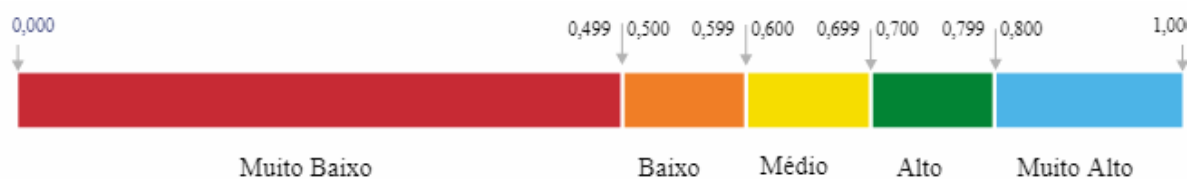


Figura 2: Classificações do IDHM

Fonte: Atlas Brasil

Esses resultados indicam que, ainda que o município possua diversos pontos a serem aperfeiçoados, seu desenvolvimento humano, ou seja, combinações de renda, educação e longevidade<sup>8</sup>, teve evolução visível, refletindo em melhoras nas condições de vida no município em 20 anos.

<sup>7</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

<sup>8</sup> Fonte: [PNUD](#).

Outro indicador importante é o **Índice de Gini**, que afere o grau de concentração de renda num grupo<sup>9</sup>. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010<sup>10</sup>, Montanha obteve 0,52, 0,65 e 0,52, respectivamente, ou seja, houve um agravamento na distribuição de renda no município entre 1999 e 2000, e retorno ao nível inicial (1999) entre os anos 2000 e 2010, **ocasionando uma estagnação na distribuição de renda em 20 anos**.

O **salário médio mensal dos trabalhadores formais**<sup>11</sup> no município foi de **1,8 salários-mínimos** em 2020. Isso coloca o município abaixo da média geral de (1,9)<sup>12</sup>.

### 3.3 FINANÇAS PÚBLICAS

#### 3.3.1 POLÍTICA FISCAL

A **política fiscal** visa garantir a sustentabilidade financeira do ente federado, assegurando o equilíbrio entre receitas e despesas e prevenindo riscos de desequilíbrio em exercícios futuros. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige gestão planejada e transparente, com cumprimento de metas e mitigação de riscos fiscais. A sustentabilidade depende de uma política fiscal prudente, onde despesas recorrentes são financiadas por receitas recorrentes e choques imprevistos são absorvidos sem comprometer políticas públicas essenciais.

No **município de Montanha**, a política fiscal nos últimos anos, exceto em 2022, apresentou receitas superiores às despesas. **Em 2022, as receitas e despesas atingiram R\$ 88,8 milhões e R\$ 98,3 milhões**, respectivamente. O município tem

---

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

<sup>10</sup> Fonte: Atlas Brasil.

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

<sup>12</sup> A média entre os 78 municípios capixabas é de 1,9 salário mínimo. Vitória é líder distante com 3,9 salários mínimos mensais em média, seguida de Aracruz com 2,9. Ibiraçu, Marilândia e Ponto Belo estão na última colocação com 1,5.

aumentado nominalmente suas receitas ao longo dos anos, com um crescimento real significativo de 12,19% em 2022, após uma redução brusca em 2020.



Gráfico 3: Evolução da receita arrecadada e da despesa empenhada – 2018/2022 (em R\$ a preços correntes)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

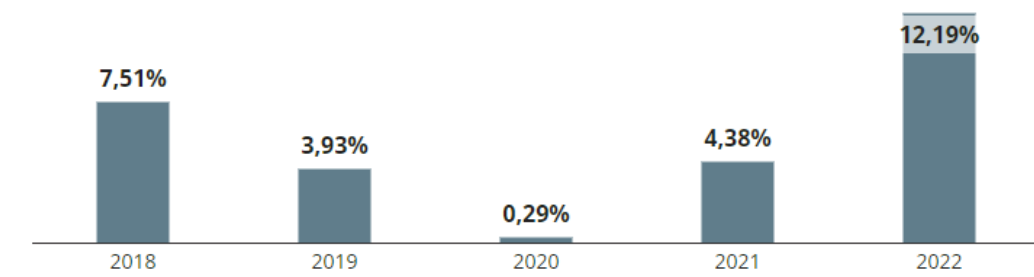


Gráfico 4: Variação real da receita arrecadada em relação ao ano anterior – 2018/2022 (atualizado pelo IPCA)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

A composição da receita arrecadada em 2022 mostra que a principal fonte de arrecadação foram as Transferências do Estado (49%) com R\$ 43,7 milhões, seguida das Transferências da União (40%) com R\$ 35,5 milhões e das Receitas próprias (10%) com R\$ 9,2 milhões. As principais receitas nessas origens são respectivamente: o ICMS (R\$ 17,65 milhões), o FPM (R\$ 23,79 milhões) e o ISS (R\$ 3,73 milhões).

Receitas próprias do Município em destaque		Transferências do Estado em destaque		Transferências da União em destaque	
IPTU	137,75K	ICMS	17,65M	FPM	23,79M
ITBI	1,51M	IPVA	1,34M	Convênios	2,50K
ISS	3,73M	Convênios	1,72M	Petróleo	3,32M
		Petróleo	566,87K		

Figura 3: Receitas de destaque por origem – 2022

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES



As despesas do Município cresceram nominalmente nos últimos anos. No entanto, a variação real da despesa paga em relação ao ano anterior mostra queda em 2020 (-0,42%), seguido de um surpreendente aumento de (+20,62%) em 2022 na mesma base de comparação.

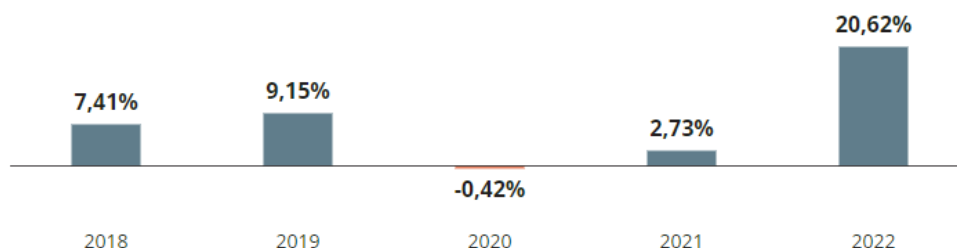


Gráfico 5: Variação real da despesa paga em relação ao ano anterior – 2018/2022 (atualizado pelo IPCA)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

Considerando a natureza econômica da despesa, do total de despesa liquidada em 2022 (R\$ 97,4 milhões), 95,9% foi destinado para despesas correntes (R\$ 93,4 milhões) e 4,1% para despesas de capital (R\$ 4,0 milhões). O maior gasto com despesa corrente é “outras despesas correntes” (56,4%), enquanto os gastos com Investimentos correspondem a 92,1% da despesa de capital, com destaque para “equipamentos e material permanente” (R\$ 3,1 milhões).

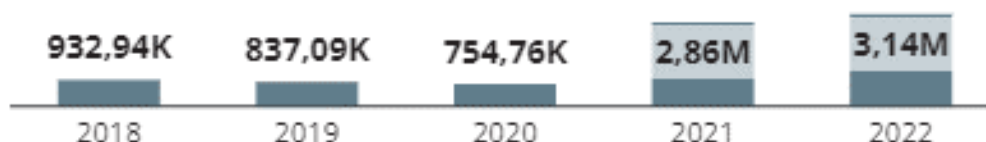


Gráfico 6: Gastos com “equipamentos e material permanente” – 2018/2022 (em R\$ a preços correntes)

Fonte: Painel de Controle do TCE-ES

Considerando a despesa por função, o Município direcionou 33% para Educação, 29% para Saúde, 14% para Outras Despesas, 10% para Urbanismo, 8% para Administração e 5% Assistência Social.

O resultado orçamentário do Município em 2022 foi deficitário em R\$ -9,5 milhões (76º no *ranking* estadual), menor que o de 2021 (superavitário em R\$ 1,2 milhão).

No campo fiscal, o Resultado Primário<sup>13</sup> possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2022, o Município apresentou déficit primário de R\$ 4,25 milhões, abaixo da meta estabelecida (R\$ 2,2 milhões, positiva), significando aumento da dívida consolidada líquida. Apenas em janeiro o Município conseguiu “economia” de recursos na execução orçamentária em 2022, conforme gráfico a seguir.

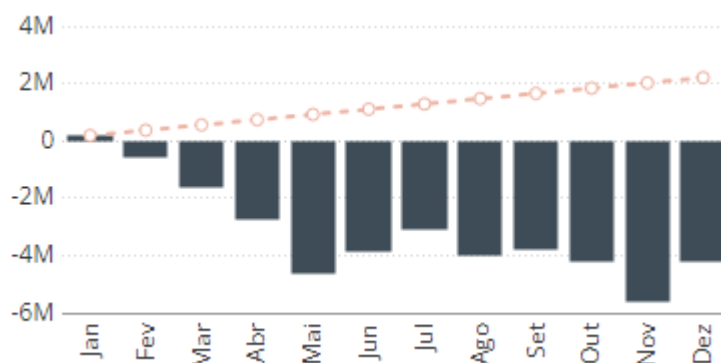


Gráfico 7: Resultado primário acumulado até o mês - 2022 (em R\$ a preços correntes)

Fonte: Cidades/TCE-ES

### 3.3.2 CAPACIDADE DE PAGAMENTO (CAPAG)

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) analisa a capacidade de pagamento para apurar a situação fiscal dos Entes Subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da Capag é apresentar se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional e subsidia a decisão da União quanto a conceder ou não aval para a realização de operações de crédito.

Apenas os estados e municípios com nota A ou B na Capag estão aptos a obter o aval da União. A nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez<sup>14</sup>. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre

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

<sup>14</sup> O endividamento é a relação entre a Dívida Consolidada (bruta) e a Receita Corrente Líquida. A poupança corrente é a divisão da despesa corrente pela receita corrente ajustada. E o índice de liquidez, a relação entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa.

receitas e despesa correntes e a situação de caixa, faz-se diagnóstico da saúde fiscal do ente federativo. A última nota<sup>15</sup> disponível ao município de Montanha foi C.

### 3.3.3 DÍVIDA PÚBLICA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. A Dívida Bruta (ou consolidada) do município de Montanha alcançou R\$ 0,00 em 2022. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 1,8 milhão, têm-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL) no montante de R\$ 1,8 milhão, negativa.

A DCL negativa significa que o Município tem uma situação financeira que suporta o seu endividamento (suas disponibilidades de caixa, acrescidas de suas aplicações financeiras e de seus demais haveres financeiros são superiores e suficientes para fazer frente ao pagamento de sua dívida consolidada), mesmo considerando os compromissos assumidos a vencer em exercícios seguintes (restos a pagar processados). Mês a mês, o Município apresentou uma DCL negativa em 2022, conforme gráfico a seguir:

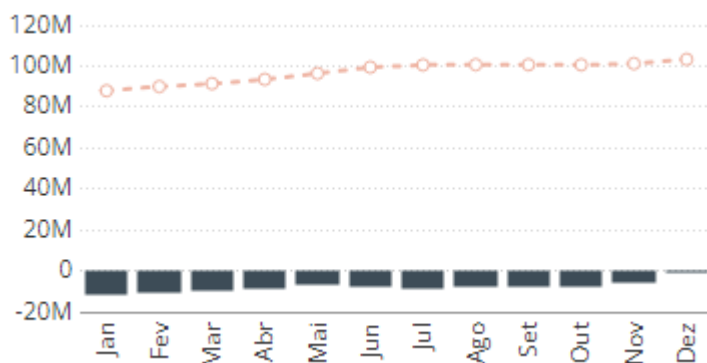


Gráfico 8: Dívida Consolidada Líquida acumulada até o mês – 2022 (em R\$ a preços correntes)

Fonte: Cidades/TCE-ES

<sup>15</sup> Disponível em: [Tesouro Transparente](https://tesourotransparente.com.br).

### 3.3.4 PREVIDÊNCIA

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

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

### 3.4 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Refere-se à **seção 3** da ITC 02782/2024-1 (pç. 122, págs. 31-83).

Em relação à avaliação da **situação orçamentária e financeira do ano de 2022**, o órgão de instrução demonstrou uma série de aspectos relevantes. O relatório produzido pela equipe técnica cuidou de examinar, em detalhes, os **instrumentos de planejamento** (subseção 3.1, págs. 31-33) e a **gestão orçamentária do Município** (subseção 3.2, págs. 33-54), abrangendo, neste último, receitas, despesas, créditos adicionais, resultado orçamentário, reserva de contingência, dotação reserva dos RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social), recursos dos royalties, precatórios e ordem cronológica de pagamentos. Além disso, foram apresentados aspectos relacionados à **gestão financeira** (subseção 3.3, págs. 54-58) – que inclui o resultado financeiro e as transferências ao Poder Legislativo – à **gestão fiscal e aos limites constitucionais** (subseção 3.4, págs. 58-72), à política de **renúncia de receitas** (subseção 3.5, págs. 72-76), a condução da **política previdenciária** (subseção 3.6, págs. 76), as informações sobre o **controle interno** (subseção 3.7, págs. 77-78) e os **riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal** (subseção 3.8, págs. 78-85).

#### 3.4.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento público no Brasil é estruturado por três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme o art. 165 da Constituição. O PPA define diretrizes, objetivos e metas para a administração pública para um período de quatro anos, sendo elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Legislativo. A LDO estabelece metas e prioridades anuais,

orientando a elaboração da LOA, que discrimina as receitas e despesas para o exercício financeiro, abrangendo os orçamentos fiscal, de investimentos e de seguridade social.

O PPA vigente no Município, instituído pela Lei 1.070/2021, define as diretrizes para o período analisado. A LDO de 2021, Lei 1.058/2021, orientou a elaboração da LOA, estabelecendo programas prioritários, riscos e metas fiscais. A LOA de 2022, Lei 1071/2022, estimou receitas e despesas em R\$ 65,8 milhões, com a possibilidade de abertura de créditos adicionais até R\$ 39,48 milhões.

### 3.4.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

#### 3.4.2.1 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

##### 3.4.2.1.1 PROGRAMAS PRIORITÁRIOS – LDO E LOA

Neste item objetiva-se verificar o cumprimento do disposto no art. 165, § 2º da Constituição da República, mais especificamente, sobre o estabelecimento de metas e prioridades na LDO, em consonância com PPA e com vistas a direcionar a LOA.

Para tal, verificou-se se a LDO contém priorização de programas e respectivas ações para o exercício sob análise e se os mesmos foram inseridos na LOA, bem como a execução, o quanto está aderente ao que foi previsto na LDO, em termos de execução orçamentária e financeira (percentual de execução).

Nesse sentido, de acordo com o PPA, foram inseridos 34 programas e 185 ações a serem executados entre 2022 e 2025. Os programas de governo previstos no orçamento de 2022 e respectiva realização são os seguintes (inclusos no PPA):

Tabela 1 - Programas de governo - previsão e execução

Valores em reais

Cód	Programa	Desp. Prevista	Desp. Empenhada	% execução
0006	INFRAESTRUTURA URBANA E RURAL	1.043.899,43	1.043.899,43	100%
0007	LIMPEZA PÚBLICA	74.576,32	74.576,32	100%
0027	ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL	91.499,36	91.499,36	100%
0028	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO	3.906,48	3.906,48	100%
0002	INFRAESTRUTURA DA CAMARA MUNICIPAL	47.806,10	47.806,10	100%
0004	MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	1.188.838,57	1.188.838,57	100%

0017	SANEAMENTO BÁSICO	29.374,31	29.374,31	100%
0014	INFRAESTRUTURA EM SAÚDE	602.246,64	602.246,64	100%
0015	PROGRAMA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, AMBIENTAL E EPIDEMIOLÓGICA	556.266,42	556.266,42	100%
0034	GESTÃO DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS MUNICIPAIS	567.370,80	567.370,80	100%
0009	PROMOÇÃO E EXTENSÃO RURAL	38.526,24	38.526,24	100%
0026	GESTÃO PÚBLICA DE CONTROLADORIA, AUDITORIA INTERNA, OUVIDORIA E TRANSPARÊNCIA	68.824,83	68.800,18	100%
0012	MODERNIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL	11.151.361,59	11.132.179,99	100%
0010	FORTELECIMENTO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA	1.552.294,39	1.548.828,60	100%
0011	MODERNIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL	20.266.917,71	20.221.404,31	100%
0019	ASSISTÊNCIA AO MENOR	691.376,52	689.662,71	100%
0013	ATENÇÃO A SAÚDE	24.463.144,19	24.398.932,31	100%
0008	ILUMINAÇÃO PÚBLICA	1.420.272,59	1.413.404,71	100%
0001	PROCESSO LEGISLATIVO	2.152.193,90	2.141.572,92	100%
0023	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DIFUSÃO CULTURAL	1.916.609,14	1.906.839,09	99%
0003	APOIO ADMINISTRATIVO	19.352.359,13	19.248.403,58	99%
0016	ASSISTÊNCIA MÉDICA E AMBULATORIAL	1.815.991,62	1.802.330,92	99%
0021	GESTÃO DE POLÍTICAS DE AGROPECUÁRIA	2.536.328,48	2.502.465,72	99%
0024	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESPORTO	325.203,00	319.777,89	98%
0025	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BIBLIOTECA MUNICIPAL	27.782,54	26.530,73	95%
0022	GESTÃO AMBIENTAL	2.050.489,40	1.942.652,27	95%
0018	PROGRAMA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	4.619.265,75	4.334.187,84	94%
0005	ADMINISTRAÇÃO E REGENCIA DA DÍVIDA E OBRIGAÇÕES	350.292,92	320.000,00	91%
<b>Total</b>		<b>99.005.018,37</b>	<b>98.262.284,44</b>	<b>99%</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – PPAPROG, PPAPROGATZ, LOAPROGCONS, PROGEXTCONS e Balancete da Despesa

Em análise à LDO encaminhada ao TCEES, não foi observada relação de projetos e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2022 (**Apêndice M da ITC 02782/2024-1**).

Como se vê da tabela anterior, o total empenhado (execução) dos programas previstos para o exercício, representou, na média, **99%** da despesa autorizada. Individualmente, observou-se que não há programas com o montante de despesa empenhada abaixo de 85% da dotação atualizada; entretanto, o município encerrou o exercício com *déficit* financeiro.

Assim, tendo em vista as evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, bem como o *déficit* financeiro verificado ao final do exercício, que seja dada **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo da necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República, observando-se, ainda, os critérios impostos pela Lei Complementar 101/2000.

**3.4.2.1.2 PROGRAMAS DE DURAÇÃO CONTINUADA – PPA E LOA**

A Constituição prevê que as alterações e emendas à LDO e à LOA só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA (art. 166, § 3º, inc. I, e art. 166, § 4º).

Desta forma, como requisito de compatibilidade entre PPA e LOA, neste tópico buscou-se identificar se houve inclusão na LOA de programas de duração continuada e respectivas ações não previstos no PPA.

Conforme tabela abaixo, não foram identificados programas de duração continuada incluídos na LOA sem que tivessem sido previstos no PPA.

Tabela 2 - Programas de Duração Continuada (LOA)			Valores em reais		
Programas de Duração Continuada - LOA	Dotação Inicial - LOA	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – PPAPROG, PPAPROGATZ, LOAPROGCONS, PROGEXTCONS e Balancete da Despesa

Verificou-se que não há evidências de incompatibilidade entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), no que se refere aos programas de duração continuada.

### 3.4.2.1.3 AUTORIZAÇÕES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Constatou-se que, no decorrer da execução orçamentária, ocorreu abertura de créditos adicionais, conforme demonstrado:

Tabela 3 - Créditos adicionais abertos no exercício

Valores em reais

Leis	Créditos adicionais suplementares	Créditos adicionais especiais	Créditos adicionais extraordinários	Total
1071/2022-LOA	39.472.661,71	0,00	0,00	39.472.661,71
1109/2022-Lei Especifica	9.851.929,90	0,00	0,00	9.851.929,90
1111/2022-Lei Especifica	13.159.641,83	0,00	0,00	13.159.641,83
1120/2022-Lei Especifica	21.306.090,60	0,00	0,00	21.306.090,60
<b>Total</b>	<b>83.790.324,04</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>83.790.324,04</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais

De acordo com a dotação inicial e as movimentações de créditos orçamentários, constata-se que houve alteração na dotação inicial no valor de R\$ 33.205.018,37 conforme segue.

Tabela 4 - Despesa total fixada

Valores em reais

<b>(=) Dotação inicial BALEXOD</b>	<b>65.800.000,00</b>
(+) Créditos adicionais suplementares (Controle do DEMCAD)	83.790.324,04
(+) Créditos adicionais especiais (Controle do DEMCAD)	0,00
(+) Créditos adicionais extraordinários (Controle do DEMCAD)	0,00
(-) Anulação de dotações (DEMCAD)	50.585.305,67
<b>(=) Dotação atualizada apurada (a)</b>	<b>99.005.018,37</b>
<b>(=) Dotação atualizada BALEXOD (b)</b>	<b>99.005.018,37</b>
<b>(=) Divergência (c) = (a) – (b)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 – PCM/2022 – Balancete da Despesa, Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais

Verifica-se que as fontes para abertura dos créditos adicionais foram as seguintes:

Tabela 5 - Fontes de Créditos Adicionais

Valores em reais



Anulação de dotação	50.585.305,67
Excesso de arrecadação	23.829.153,39
Superávit financeiro do exercício anterior	9.375.864,98
Operações de Crédito	0,00
Reserva de Contingência	0,00
Recursos sem despesas correspondentes	0,00
Dotação Transferida	0,00
<b>Total</b>	<b>83.790.324,04</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais

Considerando que a autorização contida na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares foi de R\$ 39.480.000,00 e a efetiva abertura foi de R\$ 39.472.661,71, constata-se o cumprimento à autorização estipulada na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares.

Ao realizar uma análise individualizada por fonte de recursos, conforme tabela seguinte, verificou-se que há insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação (Fontes: 214, 530, 930) e que há suficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente do superávit financeiro (exercício anterior), tendo em vista o parágrafo único do art. 8º da LRF.

Tabela 6 - Fontes de Créditos Adicionais x Fontes de Recursos Valores em reais

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exerc. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
001 - RECURSOS ORDINÁRIOS	1.566.377,46	1.657.897,27	3.576.545,34	2.010.167,88	1.675.071,78	17.174,51
111 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - EDUCAÇÃO	1.022.316,03	151.768,55	3.362.423,51	2.340.107,48	166.380,18	14.611,63
112 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB – IMPOSTOS 70%	12.597.087,91	301.559,78	12.674.279,61	77.191,70	301.559,78	0,00

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exerc. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
113 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB – IMPOSTOS 30%	5.383.270,99	420.000,00	5.449.404,73	66.133,74	423.324,72	3.324,72
118 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB 70% - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO – VAAT	48.958,27	0,00	594.225,21	545.266,94	0,00	0,00
120 - TRANSFERÊNCIA DO SALÁRIO EDUCAÇÃO	0,00	461.800,00	-2.146.757,34	0,00	480.836,28	19.036,28
122 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	0,00	10.290,00	-217.580,39	0,00	143.906,26	133.616,26
123 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE)	0,00	119.921,10	-69.719,43	0,00	129.111,42	9.190,32
124 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE	0,00	1.359.853,14	-554.613,53	0,00	1.533.821,27	173.968,13
190 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	170.000,00	0,00	2.321.762,65	2.151.762,65	0,00	0,00
211 - RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚDE	1.392.765,83	4.500,00	1.848.965,78	456.199,95	13.107,31	8.607,31
213 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO ESTADUAL	393.005,36	168.698,70	812.240,17	419.234,81	187.740,87	19.042,17

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exerc. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
214 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	89.994,48	856.469,12	14.698,78	-75.295,70	877.717,46	21.248,34
215 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Estruturação na Rede de Serviços Públicos de Saúde	228.540,14	0,00	290.646,08	62.105,94	0,00	0,00
220 - TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS E OUTROS REPASSES VINCULADOS À SAÚDE	410.940,57	0,00	529.615,63	118.675,06	50.152,59	0,00
311 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS	0,00	1.149.935,00	-962.959,49	0,00	1.165.297,69	15.362,69
390 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL – DEMAIS RECURSOS	0,00	870.624,62	-76.271,89	0,00	1.267.013,64	396.389,02
510 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS OU REPASSES DA UNIÃO	0,00	491.827,70	-498.512,21	0,00	968.770,77	476.943,07
530 - TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO REFERENTE ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL	50.234,00	0,00	-1.159.476,28	-1.209.710,28	76.330,05	0,00
540 - TRANSFERÊNCIA DOS ESTADOS REFERENTE ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL	432.602,93	1.350.720,00	580.943,32	148.340,39	1.380.803,91	30.083,91

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exerc. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
930 - RECURSOS DE ALIENAÇÃO DE BENS/ATIVOS	43.059,42	0,00	-17.005,14	-60.064,56	46.954,68	0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 – PCM/2022 – Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais, BALPAT, Balancete da Receita

A fonte de recursos ordinários (001) possuía, no início do exercício, resultado financeiro de R\$ 1.675.071,78 e obteve excesso de arrecadação de R\$ 3.576.545,34 durante o exercício.

Em que pese a insuficiência de excesso de arrecadação das fontes 214, 530 e 930, temos que a fonte de recursos próprios, fonte 001, obteve excesso de arrecadação suficiente para cobrir as referidas fontes deficitárias.

### 3.4.2.1.4 RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

No que tange às receitas orçamentárias, verifica-se que houve uma arrecadação de 89,01% em relação à receita prevista:

Tabela 7 - Execução orçamentária da receita

Valores em reais

Unidades gestoras	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	% Arrecadação
048E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Montanha	10.978.539,80	7.943.635,60	72,36
048E0500002 - Fundo Municipal de Assistência Social de Montanha	2.248.500,00	2.665.101,18	118,53
048E0700001 - Prefeitura Municipal de Montanha	86.530.656,84	78.189.676,40	90,36
<b>I. Total por UG (BALORC)</b>	<b>99.757.696,64</b>	<b>88.798.413,18</b>	<b>89,01</b>
<b>II. Total Consolidado (BALORC)</b>	<b>99.757.696,64</b>	<b>88.798.413,18</b>	<b>89,01</b>
<b>III = II - I. Diferença</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>IV. Receitas Intraorçamentárias (BALANCORR)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – Balancete da Receita, BALORC

A receita orçamentária, segundo a classificação por categoria econômica, é a que segue:

Tabela 8 - Receita - Categoria econômica (consolidado)

Valores em reais

Categoria da Receita	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas
Receita Corrente	96.409.637,22	86.024.143,59

<b>Categoria da Receita</b>	<b>Previsão Atualizada</b>	<b>Receitas Realizadas</b>
Receita de Capital	3.348.059,42	2.774.269,59
Operações De Crédito / Refinanciamento	0,00	0,00
<b>Totais</b>	<b>99.757.696,64</b>	<b>88.798.413,18</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - BALORC

A execução orçamentária consolidada representa 99,25% da dotação atualizada, conforme se evidencia na tabela a seguir:

Tabela 9 - Execução orçamentária da despesa

Valores em reais

<b>Unidades gestoras</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>% Execução</b>
048E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Montanha	28.592.459,61	28.514.587,03	99,73
048E0500002 - Fundo Municipal de Assistência Social de Montanha	5.310.642,27	5.023.850,55	94,60
048E0700001 - Prefeitura Municipal de Montanha	62.901.916,49	62.534.467,84	99,42
048L0200001 - Câmara Municipal de Montanha	2.200.000,00	2.189.379,02	99,52
<b>I. Total por UG (BALANCORR)</b>	<b>99.005.018,37</b>	<b>98.262.284,44</b>	<b>99,25</b>
<b>II. Total Consolidado (BALORC)</b>	<b>99.005.018,37</b>	<b>98.262.284,44</b>	<b>99,25</b>
<b>III = II - I. Diferença</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>IV. Despesas Intraorçamentárias (BALANCORR)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – Balancete da Despesa, BALORC

A despesa orçamentária, segundo a classificação por categoria econômica, é a que segue:

Tabela 10 - Despesa - Categoria econômica (consolidado)

Valores em reais

<b>Especificação</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>Despesas Liquidadas</b>	<b>Despesas Pagas</b>
Corrente	56.223.660,44	94.961.178,08	94.260.228,59	93.436.855,31	87.067.098,75
De Capital	9.576.339,56	4.043.840,29	4.002.055,85	3.998.355,51	3.860.717,94
Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida / Refinanciamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reserva do RPPS	0,00	0,00			
<b>Totais</b>	<b>65.800.000,00</b>	<b>99.005.018,37</b>	<b>98.262.284,44</b>	<b>97.435.210,82</b>	<b>90.927.816,69</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – Balancete da Despesa, BALORC

3.4.2.1.5 RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

A execução orçamentária evidencia um resultado deficitário no valor de R\$ 9.463.871,26, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 11 - Resultado da execução orçamentária (consolidado)   Valores em reais

Receita total realizada	88.798.413,18
Despesa total executada (empenhada)	98.262.284,44
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	-9.463.871,26

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – BALORC

3.4.2.1.5.1 OCORRÊNCIA DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

Conforme evidenciado na tabela 11 verificou-se a ocorrência de déficit orçamentário no exercício corrente. Nesse passo, o gestor foi citado para que apresentasse suas justificativas, considerando o disposto no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, arts. 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964.

**Cabe destacar que o presente apontamento será analisado no item Fundamentação, bem como, sua conduta.**

3.4.2.1.6 EMPENHO DA DESPESA

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 167, II da Constituição da República e arts. 59 e 60 da Lei 4320/64. O art. 60 da Lei 4.320/64 veda de forma expressa a realização de despesa sem prévio empenho, visto que tal ato deve preceder às demais fases da despesa.

Buscando identificar o cumprimento da regra verificou-se, em análise ao balancete da execução orçamentária, que não houve a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedessem os créditos orçamentários ou adicionais.

Consultando-se a despesa empenhada na rubrica de despesas de exercícios anteriores, no exercício de 2023, não se verificou evidências de execução de despesa sem prévio empenho **(APÊNDICE B da ITC 02782/2024-1)**.

**3.4.2.1.7 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA DOTAÇÃO RESERVA DE CONTINGÊNCIA INFORMADA NO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO**

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 5º, Inciso III, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); art. 5º da Portaria MOG 42/1999; e art. 8º da Portaria STN/SOF 163/2001.

Verificou-se, com base nas informações do Balanço Orçamentário, se houve execução de despesa orçamentária na dotação “Reserva de Contingência”:

Tabela 12 - Execução na dotação Reserva de Contingência      Valores em reais

Balanço Orçamentário	Valores
Despesas Empenhadas	0,00
Despesas Liquidada	0,00
Despesas Paga	0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - Balancete da Despesa

Pelo exposto, verifica-se a ausência de execução orçamentária na dotação da Reserva de Contingência.

**3.4.2.1.8 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA DOTAÇÃO RESERVA DO RPPS INFORMADA NO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO**

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 8º da Portaria STN/SOF 163/2001.

Verificou-se, com base nas informações do Balanço Orçamentário, se houve execução de despesa orçamentária na dotação “Reserva do RPPS”:

Tabela 13 - Execução na dotação Reserva do RPPS      Valores em reais

Balanço Orçamentário	Valores
Despesas Empenhadas	0,00
Despesas Liquidada	0,00
Despesas Paga	0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - Balancete da Despesa

Pelo exposto, verifica-se a ausência de execução orçamentária na dotação da Reserva do RPPS

**3.4.2.1.9 ANÁLISE DA DESPESA EXECUTADA EM RELAÇÃO À DOTAÇÃO ATUALIZADA**

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o valor da despesa executada no Balanço Orçamentário deve ser menor ou igual à dotação orçamentária atualizada, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 14 - Execução da Despesa Orçamentária	Valores em reais
Despesa Empenhada (a)	98.262.284,44
Dotação Atualizada (b)	99.005.018,37
<b>Execução da despesa em relação à dotação (a-b)</b>	<b>-742.733,93</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – BALORC

Pelo exposto, verifica-se que não houve execução orçamentária da despesa em valores superiores à dotação atualizada.

#### **3.4.2.1.10 ANÁLISE DA DESPESA EXECUTADA EM RELAÇÃO À RECEITA REALIZADA**

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos nos arts. 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964.

Entende-se que o valor total da receita realizada no Balanço Orçamentário deve ser maior ou igual à despesa executada, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 15 - Execução da Despesa Orçamentária	Valores em reais
Despesas Empenhadas (a)	98.262.284,44
Receitas Realizadas (b)	88.798.413,18
<b>Execução a maior (a-b)</b>	<b>9.463.871,26</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – BALORC

Tabela 16 - Informações Complementares para análise	Valores em reais
Saldo de Superávit Financeiro – Exerc. Anterior – BALORC (Receitas Realizadas)	9.375.864,98
Saldo de Reabertura de Créditos Adicionais Exerc. Anterior – BALORC (Receitas Realizadas)	0,00
Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Superávit Financeiro Exerc. Anterior) - Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais	9.375.864,98
Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Dotação Transferida) - Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais	0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - BALORC, Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais

Pelo exposto, verifica-se que houve execução orçamentária da despesa em valores superiores à receita realizada.



**3.4.2.1.11 APLICAÇÃO DE RECURSOS POR FUNÇÃO DE GOVERNO, CATEGORIA ECONÔMICA E NATUREZA DA DESPESA**

As tabelas a seguir apresentam os valores orçados e executados por funções de governo, bem como por categoria econômica previstos no orçamento do Município, contemplando, deste modo, um resumo do total da destinação dos recursos aplicados.

Tabela 17 - Aplicação por Função de Governo

Valores em reais

Função de Governo		Despesa			
Cód.	Descrição	Orçada	Empenhada	Liquidada	Paga
02	JUDICIÁRIA	91.499,36	91.499,36	91.499,36	88.977,33
04	ADMINISTRAÇÃO	7.958.807,60	7.912.616,05	7.847.321,22	7.583.276,34
08	ASSISTÊNCIA SOCIAL	5.310.642,27	5.023.850,55	4.925.964,45	4.818.161,31
09	PREVIDÊNCIA SOCIAL	408.775,38	408.775,38	408.775,38	408.775,38
26	TRANSPORTE	4.015.397,63	4.007.022,49	3.982.822,44	3.652.357,44
12	EDUCAÇÃO	32.970.573,69	32.902.412,90	32.365.336,35	29.972.597,17
27	DESPORTO E LAZER	325.203,00	319.777,89	319.777,89	285.581,02
17	SANEAMENTO	29.374,31	29.374,31	29.374,31	29.374,31
10	SAÚDE	28.592.459,61	28.514.587,03	28.463.524,84	26.592.017,24
20	AGRICULTURA	2.963.765,12	2.929.902,36	2.912.902,11	2.572.466,72
01	LEGISLATIVA	2.200.000,00	2.189.379,02	2.189.379,02	2.189.379,02
15	URBANISMO	10.139.732,84	10.053.158,53	10.033.034,87	9.447.906,73
18	GESTÃO AMBIENTAL	2.050.489,40	1.942.652,27	1.932.101,85	1.743.186,44
13	CULTURA	1.948.298,16	1.937.276,30	1.933.396,73	1.543.760,24
TOTAL		99.005.018,37	98.262.284,44	97.435.210,82	90.927.816,69

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - Balancete da Despesa

Tabela 18 - Aplicação por Grupo de Natureza da Despesa

Valores em reais

Grupo de Natureza da Despesa	Despesa			
	Orçada	Empenhada	Liquidada	Paga
Pessoal e Encargos Sociais	41.120.165,55	40.768.665,73	40.731.717,07	39.007.173,45
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	53.841.012,53	53.491.562,86	52.705.138,24	48.059.925,30
Investimentos	3.693.547,37	3.682.055,85	3.682.055,83	3.544.418,26
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	350.292,92	320.000,00	316.299,68	316.299,68
Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	99.005.018,37	98.262.284,44	97.435.210,82	90.927.816,69

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - Balancete da Despesa

Tabela 19 - Aplicação por Modalidade de Aplicação

Valores em reais

Modalidade de Aplicação		Despesa			
Cód.	Descrição	Orçada	Empenhada	Liquidada	Paga
50	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	3.630.000,00	3.630.000,00	3.630.000,00	3.630.000,00

Modalidade de Aplicação		Despesa			
Cód.	Descrição	Orçada	Empenhada	Liquidada	Paga
71	TRANSFERÊNCIAS A CONSÓRCIOS PÚBLICOS MEDIANTE CONTRATO DE RATEIO	177.443,11	177.443,11	177.443,11	177.443,11
90	APLICAÇÕES DIRETAS	93.592.116,57	92.849.382,64	92.022.309,02	85.567.251,27
93	APLICAÇÃO DIRETA DECORRENTE DE OPERAÇÃO DE ÓRGÃO, FUNDOS E ENTIDADES INTEGRANTES DOS ORÇAMENTOS FISC	1.605.458,69	1.605.458,69	1.605.458,69	1.553.122,31
96	APLICAÇÃO DIRETA À CONTA DE RECURSOS DE QUE TRATA O ART. 25 DA LEI COMPLEMENTAR NO 141, DE 2012	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>99.005.018,37</b>	<b>98.262.284,44</b>	<b>97.435.210,82</b>	<b>90.927.816,69</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - Balancete da Despesa

### 3.4.2.1.12 UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS OBTIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (RECURSOS DE ROYALTIES)

O recebimento de recursos pelo Município a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (recursos de *royalties*) possuem fontes específicas para controle do recebimento e aplicação. Nesse sentido, a tabela a seguir evidencia o recebimento e aplicação de tais recursos, no exercício, nas fontes “*royalties* do petróleo Lei nº 12.858/2013 (saúde e educação)”; “*royalties* do petróleo recebidos da união” e “*royalties* do petróleo estadual”.

Tabela 20 - Aplicação Recursos Royalties (Função/Programa) Valores em reais

Fonte	Descrição	Receita	Despesa			
			Programa	Empenhada	Liquidada	Paga
530	Federal	3.340.523,72	ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO	126.043,73	118.040,96	118.040,96
530	Federal		SAÚDE - ATENÇÃO A SAÚDE	2.130.284,33	2.111.597,47	1.889.345,84
530	Federal		EDUCAÇÃO - MODERNIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL	127.429,72	127.429,72	127.429,72
530	Federal		URBANISMO - APOIO ADMINISTRATIVO	467.642,76	467.642,76	467.642,76
530	Federal		URBANISMO - INFRAESTRUTURA URBANA E RURAL	8.000,00	8.000,00	8.000,00

Fonte	Descrição	Receita	Despesa			
			Programa	Empenhada	Liquidada	Paga
530	Federal		URBANISMO - ILUMINAÇÃO PÚBLICA	9.800,00	9.800,00	9.800,00
530	Federal		GESTÃO AMBIENTAL - GESTÃO AMBIENTAL	317.265,39	317.265,39	317.265,39
530	Federal		AGRICULTURA - APOIO ADMINISTRATIVO	9.695,98	9.695,98	9.695,98
530	Federal		AGRICULTURA - GESTÃO DE POLÍTICAS DE AGROPECUÁRIA	164.811,24	164.811,24	164.811,24
530	Federal		TRANSPORTE - APOIO ADMINISTRATIVO	343.799,64	343.799,64	343.799,64
540	Estadual	585.443,32	ADMINISTRAÇÃO - APOIO ADMINISTRATIVO	56.687,44	53.798,44	53.798,44
540	Estadual		ADMINISTRAÇÃO - MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	17.600,00	17.600,00	17.600,00
540	Estadual		ADMINISTRAÇÃO - GESTÃO PÚBLICA DE CONTROLADORIA, AUDITORIA INTERNA, OUVIDORIA E TRANSPARÊNCIA	2.070,00	2.070,00	2.070,00
540	Estadual		SAÚDE - ATENÇÃO A SAÚDE	300.210,72	300.210,72	300.210,72
540	Estadual		EDUCAÇÃO - MODERNIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL	80.500,00	80.500,00	80.500,00
540	Estadual		CULTURA - GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DIFUSÃO CULTURAL	6.496,10	6.496,10	6.496,10
540	Estadual		URBANISMO - APOIO ADMINISTRATIVO	195.934,56	195.934,56	74.839,71
540	Estadual		URBANISMO - INFRAESTRUTURA URBANA E RURAL	87.531,31	87.531,31	87.531,31
540	Estadual		GESTÃO AMBIENTAL - GESTÃO AMBIENTAL	5.676,99	5.676,99	5.676,99
540	Estadual		AGRICULTURA - GESTÃO DE POLÍTICAS DE AGROPECUÁRIA	31.461,43	31.461,43	31.461,43
540	Estadual		TRANSPORTE - APOIO ADMINISTRATIVO	425.087,16	425.087,16	425.087,16
<b>TOTAL</b>		<b>3.925.967,04</b>		<b>4.914.028,50</b>	<b>4.884.449,87</b>	<b>4.541.103,39</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - Balancetes da Receita e da Despesa

Verificou-se, conforme tabela abaixo, que não há evidências de despesas vedadas, em observância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989.

Tabela 21 - Despesas Vedadas Fontes 530 e 540

Valores em reais

Função	Rubrica	Fonte de Recursos	Execução Orçamentária		
			Empenhado	Liquidado	Pago

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - Balancete da Despesa

### 3.4.2.1.13 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PRECATÓRIOS

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.

Observou-se que houve inclusão na LOA, de dotação para o pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, na forma do artigo 100 da CRFB/88, no valor de R\$ 1.190.750,00, alterada durante o exercício para R\$ 312.768,07.

De acordo com o TJES, o regime adotado pelo Município é o comum e, em 2022, pagou R\$ 62.486,59 em precatórios. Consta do balancete da execução orçamentária o valor liquidado de R\$ 99.741,57.

Tabela 22 - Execução Orçamentária de Precatórios

Valores em reais

Classificação Econômica da Despesa	Valor Liquidado
31909101 - PRECATORIOS – ATIVO CIVIL	0,00
31909123 - PRECATORIOS - INATIVO CIVIL	0,00
31909125 - HONORARIOS SUCUMBENCIAIS DE PRECATORIOS	0,00
31909136 - PRECATORIOS - PENSIONISTA CIVIL	0,00
31909197 - OUTROS PRECATÓRIOS JUDICIAIS	0,00
31919151 - OBRIGACOES PATRONAIS DE PRECATORIOS	0,00
33909103 - PRECATORIOS JUDICIAS	0,00
33909125 - HONORARIOS SUCUMBENCIAIS DE PRECATORIOS	0,00
33909197 - OUTROS PRECATÓRIOS JUDICIAIS	99.741,57
<b>Total</b>	<b>99.741,57</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – Balancete da Despesa

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

#### 3.4.2.1.14 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

De acordo com as leis 8.666, de 21 de junho de 1993 e 14.133, de 1º de abril de 2021, a inobservância imotivada da ordem cronológica de pagamentos ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

A nova lei de licitações inicialmente iria vigor a partir de 1º de abril de 2023. Porém, a medida provisória 1.167 de 31/03/2023 incluiu a possibilidade de uso até 30 de dezembro de 2023 das três leis anteriores: a antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/1993),

o Regime Diferenciado de Compras (Lei 12.462/2011) e a Lei do Pregão (Lei 10.520/2002).

Em recente publicação do Ministério da Economia, verificou-se que a União, por meio da Instrução Normativa SEGES/ME 77/2022, identificou a necessidade e regulamentou a ordem cronológica de pagamento em face da nova lei de licitações.

Em âmbito do Município, verificou-se do documento encaminhado que não há regulamentação específica sobre o assunto (CRONOS). Assim, quanto à ordem cronológica de pagamentos, que seja dada **ciência** ao chefe do Poder Executivo da necessidade de providenciar os meios necessários ao atendimento integral do art. 141 da Lei 14.133/2021.

#### **3.4.2.1.15 CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)**

A previdência social, nos termos do art. 1º da Lei Federal 8.213/1991, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção nas situações regulamentadas pela lei. De acordo com o art. 12, o servidor ocupante de cargo efetivo dos municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é vinculado ao Regime Geral de Previdência Social quando não amparados por Regime Próprio de Previdência Social.

Desta forma, de acordo com os arts. 12 e 15 da Lei Federal 8.212/1991, são obrigatoriamente contribuintes do regime geral os empregados (servidores públicos não vinculados a regime próprio) e os empregadores (órgãos públicos). As contribuições dos empregados e dos empregadores são devidas mensalmente, aplicando-se alíquota regulamentar sobre a remuneração do segurado.

Considerando-se a legislação sobre a matéria (art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/1964 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991), objetiva-se neste tópico verificar se o Poder Executivo tem reconhecido a despesa orçamentária pertinente, efetuado a retenção da contribuição dos empregados e recolhido os valores devidos ao regime geral.

Com base nas peças que integram a Prestação de Contas Anual, demonstram-se os valores empenhados, liquidados e pagos, a título de obrigações previdenciárias

(contribuição patronal) devidas pelo Poder Executivo, bem como os valores retidos dos servidores e recolhidos para a autarquia federal.

Tabela 23 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Patronal Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado	% Pago
	Empenhado	Liquidado	Pago	Devido	(B/D*100)	(C/D*100)
	(A)	(B)	(C)	(D)		
	6.803.978,46	6.803.978,46	5.958.256,45	6.677.585,25	101,89	89,23

Fonte: Processo TC 04857/2023-5. PCA-PCM/2022 – BALEXOD. Módulo de Folha de Pagamento/2022

Tabela 24 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Servidor Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	DEMCSE		FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado	% Recolhido
	Valores Retidos	Valores Recolhidos	Devido	(A/CX100)	(B/Cx100)
	(A)	(B)	(C)		
	2.851.917,79	2.428.681,22	2.602.430,29	109,59	93,32

Fonte: Processo TC 04857/2023-5. PCA-PCM/2022 – DEMCSE. Módulo de Folha de Pagamento/2022

De acordo com as tabelas acima, no que tange às contribuições previdenciárias patronais, verifica-se que os valores empenhados, liquidados e pagos, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício em análise, podem ser considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.

Por seu turno, no que tange às contribuições previdenciárias dos servidores, verifica-se que os valores retidos e recolhidos, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício em análise, podem ser considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.

#### 3.4.2.1.16 PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

No que se refere aos parcelamentos de débitos previdenciários, previstos nas leis federais 8.212 e 8.213/1991, celebrados em função do atraso na quitação, a análise deste tópico limitou-se a avaliar se existem dívidas previdenciárias com o regime geral

de previdência, registradas no passivo permanente, e se essas dívidas estão sendo adimplidas, tendo por base o estoque da dívida evidenciado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, a movimentação no exercício (valores empenhados, liquidados e pagos) e o estoque da dívida no encerramento do exercício de referência da PCA.

Com base nos valores demonstrados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, na Demonstração das Variações Patrimoniais, no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Balanço Patrimonial do exercício em análise, avaliou-se o comportamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários.

Tabela 25 - Movimentação de Débitos Previdenciários - RGPS Valores em reais

Código Contábil	Descrição Contábil	Descrição da Dívida	Saldo Anterior	Baixas no Exercício	Reconhec Dívidas no Exercício	Saldo Final
Total			0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCA/2022 – DEMDIFD

Com base na análise realizada, verifica-se que não há evidências de falta de pagamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários com o Regime Geral de Previdência Social.

### 3.4.2.2 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

O orçamento de investimento registra os investimentos das empresas em que o município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e cujas programações não constam do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Em relação ao município objeto de análise destes autos, verificou-se que o mesmo não se enquadra na situação descrita no parágrafo anterior.

### 3.4.3 GESTÃO FINANCEIRA

#### 3.4.3.1 RESULTADO FINANCEIRO

O gestor encaminhou declaração de que a programação mensal financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso são projetados pelo município durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual, tanto para projeção da receita quanto para a projeção da despesa.



A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro, compreende a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultará no saldo para o exercício seguinte.

Na tabela a seguir, apresenta-se uma síntese do Balanço Financeiro.

Tabela 26 - Balanço Financeiro (consolidado)

Valores em reais

<b>Saldo em espécie do exercício anterior</b>	<b>13.884.997,63</b>
Receitas orçamentárias	88.798.413,18
Transferências financeiras recebidas	0,00
Recebimentos extraorçamentários	19.791.595,01
Despesas orçamentárias	98.262.284,44
Transferências financeiras concedidas	0,00
Pagamentos extraorçamentários	12.960.008,63
<b>Saldo em espécie para o exercício seguinte</b>	<b>11.252.712,75</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - BALFIN

Destaca-se, a seguir, o saldo contábil das disponibilidades apresentado nos termos de verificação.

Tabela 27 - Disponibilidades

Valores em reais

<b>Unidades gestoras</b>	<b>Saldo</b>
048E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Montanha	1.175.052,68
048E0500002 - Fundo Municipal de Assistência Social de Montanha	3.723.826,41
048E0700001 - Prefeitura Municipal de Montanha	5.710.266,03
048L0200001 - Câmara Municipal de Montanha	0,00
<b>Total (TVDISP por UG)</b>	<b>10.609.145,12</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCA/2022 - TVDISP

Conforme demonstrado nas tabelas 27 e 28, constatou-se divergência entre o saldo do disponível para o exercício seguinte quando comparados os dados consolidados (tabela 27) e o saldo individual por UG (tabela 28). Entretanto, por se tratar de irregularidade de baixo potencial ofensivo (no máximo passível de ressalva), o corpo

técnico dessa Corte de Contas, nos termos do art. 126 do RITCEES, **não citou o gestor.**

Por seu turno, verifica-se que a movimentação dos restos a pagar, processados e não processados, evidenciada no Demonstrativo dos Restos a Pagar, foi a seguinte:

Tabela 28 - Movimentação dos restos a pagar

Valores em reais

Restos a Pagar	Não Processados (a Liquidar)	Não Processados (em Liquidação)	Processados	Total Geral
Saldo Final do Exercício Anterior	163.595,65	0,00	2.333.885,64	2.497.481,29
Inscrições	823.373,30	3.700,32	6.507.394,13	7.334.467,75
Incorporação/Encampação	0,00	0,00	0,00	0,00
Pagamentos	82.981,86	0,00	1.099.421,46	1.182.403,32
Cancelamentos	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras baixas	0,00	0,00	0,00	0,00
Saldo Final do Exercício Atual	903.987,09	3.700,32	7.741.858,31	8.649.545,72

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCA/2022 - DEMRAP

Demonstra-se, a seguir, o resultado financeiro apurado no “Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes – Lei 4.320/1964” do Balanço Patrimonial e no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro (Fonte de Recursos):

Tabela 29 - Resultado financeiro

Valores em reais

Especificação	2022	2021
Ativo Financeiro (a)	11.528.992,64	13.884.997,63
Passivo Financeiro (b)	9.752.940,76	2.661.561,45
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	1.776.051,88	11.223.436,18
Resultado Financeiro apurado no BALPAT, considerando as operações intras (d)	1.776.051,88	11.223.436,18
Recursos Ordinários	-803.155,37	1.675.071,78
Recursos Vinculados	2.579.207,25	9.548.364,40

<b>Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (e)</b>	<b>1.776.051,88</b>	<b>11.223.436,18</b>
<b>Divergência (g) = (d) – (e)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCA/2022 - BALPAT

Da análise do resultado financeiro evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, há evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou na totalidade.

O superávit financeiro, representado pela diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, poderá ser utilizado no exercício seguinte para abertura de créditos adicionais, desde que observadas as correspondentes fontes de recursos, na forma do art. 43, da Lei 4.320/1964.

### 3.4.3.1.1 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

Da análise do resultado financeiro evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, observou-se **déficit financeiro** nas seguintes fontes: 001, 111, 113, 112, 120, 122, 124, 211, 214, 610, e 530.

Tabela 30 - Fontes deficitárias

Valores em reais

<b>Fonte</b>	<b>Descrição</b>	<b>Saldo BALPAT 31/12/2022 (R\$)</b>
001	Recursos Ordinários	-803.155,37
111	Receita De Impostos E De Transferência De Impostos – Educação	-1.732.851,36
113	Transferências do FUNDEB (40%)	-574.200,87
112	Transferências do FUNDEB (60%)	-850.240,13
120	Transferência do Salário-Educação	-120.345,30
122	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	-487.567,53
124	Outras Transferências de Recursos do FNDE	-30.191,41
211	Receita de Impostos e Transferência de Impostos - Saúde	-1.164.959,32
214	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS Provenientes do Governo Federal (Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde)	-504.950,78
610	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE	-98.820,50
530	Transferência da União Referente Royalties do Petróleo e Gás Natural	-19.685,74

TOTAL:	-6.386.968,31
--------	---------------

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCA/2022 - BALPAT

Observa-se, ainda, que o saldo da fonte 001 - recursos ordinários é negativo em R\$ 803.155,37, insuficiente, portanto, para a cobertura da totalidade dos saldos negativos das demais fontes, o gestor foi citado (art. 167, inc. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei nº 4.320/64, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inciso I, alínea "a" da Lei Complementar Federal 101/2000).

Cabe registrar que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/00, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

3.4.3.2 TRANSFERÊNCIAS AO PODER LEGISLATIVO

Para esta análise leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.

A Constituição da República de 1988 disciplinou sobre os municípios, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado.

Em seu art. 29-A, ao dispor sobre as despesas do Poder Legislativo, estabeleceu, dentre outras condições, o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores.

Com base na documentação que integra a prestação de contas, apuraram-se os valores transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a título de duodécimo (planilha detalhada **APÊNDICE C** da ITC 02782/2024-1), no decorrer do exercício em análise, conforme demonstrado sinteticamente na tabela a seguir:

Tabela 31 - Transferências para o Poder Legislativo

Valores em reais

Descrição	Valor
Receitas tributárias e transferências de impostos - Ex. Anterior	50.036.828,59

Descrição	Valor
% Máximo de gasto do Legislativo - conforme dados populacionais	7,00
Limite máximo permitido para transferência	3.502.578,00
Valor efetivamente transferido	2.199.996,99

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

Portanto, verifica-se que o Poder Executivo não transferiu recursos ao Poder Legislativo acima do limite permitido.

**3.4.4 GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS**

Apresenta a verificação da conformidade da gestão fiscal, no tocante ao cumprimento dos limites constitucionais de saúde e educação e os principais parâmetros e limites da LRF, bem como a atendimento a “Regra de Ouro” das finanças públicas (art. 167, III, da Constituição Federal).

**3.4.4.1 METAS ANUAIS ESTABELECIDAS NA LDO**

As metas são direcionadoras da política fiscal de cada ente da Federação, sendo estabelecidas em função da necessidade ou não de redução do endividamento, em busca da sustentabilidade fiscal e com base na conjuntura econômica presente e futura, permitindo o controle do nível de endividamento em patamares responsáveis e dentro dos limites fixados.

A presente seção contempla a verificação do cumprimento das metas fiscais de Resultado Primário e Nominal para o exercício, conforme estabelecida na respectiva LDO.

**3.4.4.1.1 RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL**

A política fiscal dos entes públicos abrange a administração das receitas, do orçamento e da despesa pública, assim como dos ativos e passivos.

Neste contexto, o resultado primário, obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias, tem como objetivo principal indicar a capacidade que o Município tem em gerar receitas suficientes para custear as despesas correntes e de investimentos, sem que haja comprometimento da capacidade de administrar a dívida existente.

As receitas primárias (não-financeiras) são as resultantes basicamente da arrecadação de tributos e prestação de serviços. As despesas primárias são aquelas necessárias à prestação dos serviços públicos (deduzidas das despesas financeiras).

Por seu turno, o resultado nominal possibilita acompanhar a evolução da dívida fiscal líquida, indicando a necessidade ou não de financiamento do setor público junto a terceiros.

O art. 9º prevê a limitação de empenho e movimentação financeira, nos trinta dias subsequentes, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar as metas de resultado primário ou nominal estabelecidos para o exercício.

O acompanhamento da evolução do cumprimento ou não das metas estabelecidas na LDO, para os resultados primário e nominal, é feito por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na forma estabelecida pela LRF e a meta estabelecida na LDO para resultados primário e nominal do Município e o resultado obtido da execução do orçamento estão detalhados na tabela a seguir:

Tabela 32 - Resultados Primário e Nominal

Valores em reais

Rubrica	Meta LDO	Execução
Receita Primária		87.542.680,04
Despesa Primária		91.793.920,33
Resultado Primário	2.200.000,00	-4.251.240,29
Resultado Nominal	2.200.000,00	-2.995.507,15

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

As informações demonstram o descumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário e o descumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Porém, considerando que o Poder Executivo analisado cumpriu o limite legal de endividamento previsto na Resolução 40/2001 do Senado Federal, deixamos de propor a citação do responsável.

3.4.4.2 EDUCAÇÃO

3.4.4.2.1 APLICAÇÃO MÍNIMA CONSTITUCIONAL

Nesta análise verifica-se o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o Município, no exercício em análise, aplicou 33,01% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme planilha de apuração, **APÊNDICE D da ITC 02782/2024-1**, resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 33 - Aplicação em MDE

Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas de Impostos	6.203.782,78
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	53.301.314,71
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	59.505.097,49
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	19.643.131,52
% de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	33,01

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

Portanto, o Município cumpriu o limite de aplicação com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

3.4.4.2.2 REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Para a análise sobre a destinação de recursos para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, leva-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 212-A, XI, da Constituição da República (alterado pela Emenda Constitucional 108/2020), o qual determina que proporção não inferior a 70% das receitas recebidas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) devem ser destinada ao pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Com base na documentação que integra a prestação de contas anual, constatou-se que o Município destinou 85,06% das receitas provenientes do Fundeb, conforme demonstrado na planilha de apuração, **APÊNDICE D da ITC 02782/2024-1**, apresentado resumidamente na tabela a seguir:

Destinação de recursos	Valor
Receitas Recebidas do FUNDEB	18.133.684,34
Valor Aplicado após Deduções (Despesa Empenhada)	15.424.927,95
% de aplicação	85,06

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

Portanto, o Município cumpriu o limite de aplicação de 70% do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica.

3.4.4.3 SAÚDE

3.4.4.3.1. APLICAÇÃO MÍNIMA CONSTITUCIONAL

Nesta análise verifica-se o cumprimento da aplicação mínima de 15% (quinze por cento) dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais<sup>16</sup>, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos do art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal e do art. 7º, *caput*, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o Município, no exercício em análise, aplicou 27,41% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de saúde, conforme demonstrado na planilha de apuração, **APÊNDICE E da ITC 02782/2024-1**, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	6.203.782,78

<sup>16</sup> Arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e o art. 159, *caput*, I, “b”, e § 3º, todos da Constituição da República.



Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de transferências	53.301.314,71
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	59.505.097,49
<b>Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde</b>	<b>16.310.485,60</b>
<b>% de aplicação</b>	<b>27,41</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

Portanto, verifica-se que o município cumpriu o limite mínimo constitucional previsto para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

#### 3.4.4.4 DESPESA COM PESSOAL

A LRF normatizou, por meio dos arts. 18 a 23, nos termos da Constituição Federal, a definição e os limites para despesas com pessoal, buscando garantir uma gestão fiscal responsável das contas públicas.

Na verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal, utiliza-se como parâmetro a Receita Corrente Líquida Ajustada, sobre a qual incidem os percentuais previstos na LRF.

Apurou-se a RCL Ajustada do Município para efeito de cálculo do limite da despesa com pessoal, no exercício de 2022, que, conforme **APÊNDICE G da ITC 02782/2024-1**, totalizou R\$ 86.024.143,59.

#### 3.4.4.5 LIMITE DO PODER EXECUTIVO

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram 45,63% da receita corrente líquida ajustada, conforme demonstrado na planilha **APÊNDICE G**, sintetizada na tabela a seguir:

Tabela 36 - Despesas com pessoal – Poder Executivo

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	86.024.143,59
Despesa Total com Pessoal – DTP	39.256.916,54
<b>% Apurado (DTP / RCL Ajustada)</b>	<b>45,63</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

Conforme a tabela anterior, observa-se o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo em análise.

**3.4.4.6 LIMITE CONSOLIDADO DO ENTE**

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo e o Poder Legislativo, constatou-se que essas despesas atingiram 47,39% em relação à receita corrente líquida ajustada, conforme evidenciado no **APÊNDICE H da ITC 02782/2024-1**, e demonstrado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 37 - Despesas com pessoal – Consolidado		Valores em reais
Descrição	Valor	
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	86.024.143,59	
Despesa Total com Pessoal – DTP	40.766.122,58	
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	47,39	

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

Conforme a tabela anterior, observa-se o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal consolidado em análise.

**3.4.4.7 CONTROLE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL**

Para controle da despesa total com pessoal, o art. 21 da LRF considera “nulo de pleno direito” a realização dos seguintes atos:

- I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
    - a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
    - b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
- [...]

Em consulta ao arquivo “PESS”, integrante da prestação de contas anual do exercício de 2022 (Processo TC 04857/2023-5), constatou-se que o(a) atual chefe do Poder Executivo declarou que não praticou ato que provoque aumento da despesa com

peçoal, desatendendo: às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF e o disposto no art. 37, *caput*, XIII e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com peçoal inativo.

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

#### 3.4.4.8 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

Nesta análise verifica-se o cumprimento do limite de comprometimento da Dívida Consolidada previsto no art. 55, I, “b” c/c o art. 59, IV, da LRF.

Os limites globais para a Dívida Consolidada dos entes da Federação foram fixados pelo Senado Federal, por meio da Resolução 40, de 20 de dezembro de 2001. Conforme estabelecido em seu art. 3º, II, para os municípios, o montante total da Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderá exceder a 1,2 vezes a sua Receita Corrente Líquida ajustada para cálculo dos limites de endividamento<sup>17</sup> (120% da RCL).

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do Município, ao final do exercício em análise, a dívida consolidada líquida representou -2,05% da receita corrente líquida ajustada para cálculo dos limites de endividamento, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 38 - Dívida Consolidada Líquida

Valores em reais

Descrição	Valor
Dívida consolidada – DC (I)	0,00
Deduções (II)	1.763.400,32
Dívida consolidada líquida – DCL (I – II)	-1.763.400,32
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	86.024.143,59
% da DCL sobre a RCL Ajustada	-2,05
Limite definido por Resolução – Senado Federal	103.228.972,31
Limite de Alerta – inciso III do § 1º do art. 59 da LRF	92.906.075,08

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

<sup>17</sup> CF, art. 166-A, §1º.

De acordo com o apurado, verifica-se que a dívida consolidada líquida não extrapolou os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada.

### 3.4.4.9 OPERAÇÕES DE CRÉDITO

#### 3.4.4.9.1 LIMITE GLOBAL

Segundo o art. 29, III, da LRF, operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

A Constituição da República outorgou a competência ao Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal (art. 52).

Por meio do art. 7º, I, da Resolução 43, de 21 de dezembro de 2001, o Senado Federal definiu que o montante global das operações realizadas pelos Estados em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida (ajustada para cálculo dos limites de endividamento).

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do Município, ao final do exercício em análise, o montante das operações de crédito realizadas representou 0,00% da receita corrente líquida ajustada, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 39 - Operações de Crédito

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	86.024.143,59
Total Considerado para fins de Apuração do Limite (Valor)	0,00
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal (Valor)	13.763.862,97
Limite de Alerta, inciso III do §1º do art. 59 da LRF (Valor)	12.387.476,67
<b>Total considerado para fins de apuração do limite (Percentual)</b>	<b>0,00</b>

Descrição	Valor
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal (% sobre a RCL Ajustada)	16,00
Limite de Alerta, inciso III do §1º do art. 59 da LRF (% sobre a RCL Ajustada)	14,40

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

De acordo com o apurado, verifica-se que as operações de crédito internas e externas não extrapolaram os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada

#### 3.4.4.9.2 POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA (ARO)

As operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, são definidas pelo art. 38, *caput*, da LRF como operações de crédito destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

O Senado Federal definiu, conforme art. 10 da Resolução 43/2001, que o saldo devedor dessas operações não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida ajustada, observando-se ainda, as disposições contidas nos arts. 14 e 15 daquela resolução.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do Município, ao final do exercício em análise, o montante das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária realizadas, representou 0,00% da receita corrente líquida ajustada, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 40 - Operações de Crédito – ARO

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	86.024.143,59
Operações de Crédito - ARO (Valor)	0,00
Limite definido por Resolução do Senado Federal para ARO (Valor)	6.021.690,05
Operações de Crédito - ARO (Percentual)	0,00
Limite definido por Resolução do Senado Federal para ARO (% sobre a RCL Ajustada)	7,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

De acordo com o apurado, verifica-se que as operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias não extrapolaram os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada.

**3.4.4.10 GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS**

Segundo o art. 40, *caput* e § 1º, da LRF, os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, condicionada ao oferecimento de contragarantia em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida.

Através do art. 9º, *caput*, da Resolução 43/2001, o Senado Federal definiu que o saldo global das garantias concedidas pelos municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida (ajustada para cálculo dos limites de endividamento).

Apresenta-se, nas tabelas a seguir, com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do Município, o saldo global das garantias concedidas, e das contragarantias recebidas apurados ao final do exercício em análise:

Tabela 41 - Garantias Concedidas		Valores em reais	
Descrição		Valor	
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada		86.024.143,59	
Total das Garantias Concedidas		0,00	
Percentual do Total das Garantias sobre a RCL Ajustada		0,00	
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal (Valor)		18.925.311,59	
Limite de Alerta, inciso III do §1º do art. 59 da LRF (Valor)		17.032.780,43	

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

De acordo com o apurado, verifica-se que as garantias concedidas não extrapolaram os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada.

Tabela 42 - Contragarantias Recebidas		Valores em reais	

Descrição	Valor
Contragarantias recebidas dos Estados	0,00
Contragarantias recebidas dos Municípios	0,00
Contragarantias recebidas das Entidades Controladas	0,00
Contragarantias recebidas em garantias por meio de Fundos e Programas	0,00
<b>Total das Contragarantias recebidas</b>	<b>0,00</b>

**Medidas Corretivas:**

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022

De acordo com o apurado, verifica-se que as contragarantias recebidas tiveram valor igual ou superior às garantias concedidas, estando em acordo com a legislação supramencionada.

#### **3.4.4.11 DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR**

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, § 1º, IV, “c”, da LRF está relacionado ao disposto no art. 1º, § 1º, da mesma lei que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada e transparente, o cumprimento de metas e a obediência a limites e ao disposto no art. 9º da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Portanto, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição de restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios.

Quanto à execução da despesa orçamentária, da qual se origina os restos a pagar, a LRF estabelece expressamente a necessidade de vinculação dos recursos à finalidade específica, conforme parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000:

Parágrafo único - os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nesse sentido, consta do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF), que tem como propósito dar transparência ao montante disponível para fins

da inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, evidenciando a disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados (art. 55 da LRF).

Desta forma, considerando-se as informações encaminhadas pelo(a) responsável na prestação de contas, verificou-se que as informações pertinentes ao Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo (2º semestre do exercício em análise) são as evidenciadas no **APÊNDICE I da ITC 02782/2024-1**.

Na análise dos dados apresentados no sistema Cidades, conforme evidenciado na tabela abaixo (coluna “C”) e no **Apêndice N da ITC 02782/2024-1**, verificou-se que, no exercício de 2022, **o Poder Executivo analisado realizou inscrições em Restos a Pagar Processados sem suficiente disponibilidade de caixa nas seguintes fontes de recursos**: “001” (total de R\$ 1.435.813,91), “111” (total de R\$ 404.468,73), “112” (total de R\$ 989.766,13), “113” (total de R\$ 355.385,12), “120” (total de R\$ 118.969,70), “122” (total de R\$ 46.984,52), “124” (total de R\$ 18.364,64), “540” (total de R\$ 121.094,85) e “610” (total de R\$ 99.807,89).

Cumprе ressaltar que não havia saldo disponível na fonte de recursos ordinários (sem vinculação) “001” para cobrir a disponibilidade de caixa líquida negativa das fontes de recursos vinculados indicadas, pois inclusive também apresentava insuficiência de disponibilidade de caixa.

Verificou-se ainda, conforme evidenciado na tabela abaixo (coluna “H”) e no **Apêndice O da ITC 02782/2024-1**, que, no exercício de 2022, mesmo já apresentando insuficiência de disponibilidade de caixa, o Poder Executivo analisado realizou inscrições em Restos a Pagar Não Processados sem suficiente disponibilidade de caixa nas seguintes fontes de recursos “001” (total de R\$ 188.629,58), “111” (total de R\$ 58.870,24), “112” (total de R\$ 8.310,76), “113” (total de R\$ 13.995,30), “120” (total de R\$ 1.375,60), “122” (total de R\$ 440.583,01), “124” (total de R\$ 10.782,34), “530” (total de R\$ 8.002,77), 540” (total de R\$ 2.889,00) e “610” (total de R\$ 739,65).

Tabela 43 - Demonstrativo de Insuficiência da Disponibilidade de Caixa para inscrição de Restos a Pagar processados e não processados  
Valores em reais



RGF – ANEXO 5 (LRF, art. 55, Inciso III, alínea "a" e "b")

R\$ 1,00

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				RESTOS A PAGAR EM PENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS A INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras		
		De Exercícios Anteriores	Do Exercício				
001 - RECURSOS ORDINÁRIOS	1.729.965,45	28.369,39	2.080.784,41	25.785,76	239.996,39	188.629,58	-833.600,08
111 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - EDUCAÇÃO	16.712,12	1.136.847,98	404.468,73	49.969,73	101.406,80	56.870,24	-1.732.851,36
113 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB - IMPOSTOS (30%)	0,00	0,00	355.385,12	0,00	204.820,45	13.995,30	-574.200,87
112 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB - IMPOSTOS (70%)	189.672,57	1.470,13	989.766,13	0,00	211.781,51	8.310,76	-1.021.655,96
120 - TRANSFERÊNCIA DO SALÁRIO EDUCAÇÃO	0,00	0,00	118.969,70	0,00	0,00	1.375,60	-120.345,30
122 - TRANSF. DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO	259.567,37	0,00	306.551,89	0,00	0,00	440.593,01	-487.567,53
124 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE	1.039,33	2.083,76	18.364,64	0,00	0,00	10.782,34	-30.191,41
610 - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	1.727,04	0,00	99.807,89	0,00	0,00	739,65	-98.820,50
530 - TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO REFERENTE ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL	273.236,13	0,00	222.251,63	196,33	43.784,28	26.689,63	-19.685,74
540 - TRANSFERÊNCIA DOS ESTADOS REFERENTE ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL	45.736,79	78,00	121.094,65	0,00	5.960,18	2.889,00	-84.285,24

Desta forma, as inscrições de Restos a Pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira agravaram a situação fiscal do Poder Executivo.

Assim, do ponto de vista estritamente fiscal, constatou-se que, em 31 de dezembro de 2022, o Poder Executivo analisado não possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, descumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF, razão pela qual o responsável, **Sr. André dos Santos Sampaio**, foi citado para que apresentasse razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários.

Cabe destacar que a inscrição de Restos a Pagar processados e não processados, sem suficiente disponibilidade de caixa, configura irresponsabilidade na gestão fiscal, na medida em que afeta o equilíbrio das contas públicas, e constitui crime contra as finanças públicas, previsto no art. 359-F do Decreto Lei 2.848/1940 (com alterações).

#### 3.4.4.12 REGRA DE OURO

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

“Regra de Ouro” das finanças públicas, busca coibir o endividamento para custear despesas correntes.

No exercício em análise, em consulta ao “Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital”, integrante da prestação de contas anual, apurou-se o cumprimento do dispositivo legal, conforme **APÊNDICE J da ITC 02782/2024-1**.

#### **3.4.4.13 ALIENAÇÃO DE ATIVOS**

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

No exercício em análise, em consulta ao “Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos” (**APÊNDICE K da ITC 02782/2024-1**) e à tabela “Despesas correntes pagas com Recursos de Alienação de Ativos” (**APÊNDICE L da ITC 02782/2024-1**), constatou-se o cumprimento ao dispositivo legal previsto na LRF.

#### **3.4.5 RENÚNCIA DE RECEITAS**

A presente seção busca avaliar a transparência e a conformidade dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias de receitas, em atenção aos critérios constitucionais, em especial, ao disposto no art. 150, § 6º, e art. 165 § 6º, ambos da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos pelos art. 113 do ADCT e 14 da LRF, por ocasião da concessão ou renovação de incentivos fiscais.

O art. 150, § 6º, da Constituição exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Em paralelo, o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Na mesma linha, o art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de

compensação, na forma de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O art. 165 § 6º, da Constituição exige que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Nesse sentido, a apresentação dos resultados relativos às análises sobre a renúncia de receitas tem como base os documentos apresentados na prestação de contas (Demonstrativo da Renúncia de Receita - DEMRE, demonstrativo das Imunidades Tributárias - DEIMU e LCARE) e consultas ao portal de transparência do município e está organizada nos seguintes tópicos: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência.

#### **3.4.5.1 PLANEJAMENTO DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS**

Nesta análise avalia-se a conformidade legal dos benefícios fiscais vigentes no município, destacando aqueles instituídos e ou concedidos no exercício e o planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA).

O planejamento das renúncias de receitas é representado por um conjunto de ações que permite vislumbrar as prioridades e os objetivos da Administração Pública, assim como avaliar a eficiência e relevância da política pública insculpida no investimento indireto adotado através da instituição de benefícios fiscais que ocasionam renúncia de receita.

A partir das informações apresentadas no LCARE e aferição no portal de legislação dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, constatou-se que **não foi aprovada** nenhuma norma concedendo ou ampliando benefício ou incentivo de natureza tributária que decorra em renúncia de receita durante o exercício.

Na sequência, avalia-se o planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos orçamentários para o exercício, LDO – Lei Municipal 1058/2021 e a LOA – Lei Municipal 1071/2021.

Avaliando o conteúdo da LDO, **não foi possível identificar no Anexo de Metas Fiscais a elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da**

**Renúncia de Receita**, o que aponta para falha no planejamento da renúncia de receita para o exercício. Constatou-se tal hipótese após pesquisas realizadas nas leis disponibilizadas no Portal de Transparência do Poder Executivo Municipal, nos portais de legislação do Poder Executivo e do Poder Legislativo Municipais, assim como no Painel de Controle desta Corte de Contas.

Ausência do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia na LDO, prejudica o planejamento fiscal ao **não fazer a previsão de todos os benefícios fiscais já instituídos** na legislação municipal que foram executados no exercício, a partir de uma comparação com DEMRE.

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

#### **3.4.5.2 EQUILÍBRIO FISCAL NAS RENÚNCIAS DE RECEITAS**

Nesta análise verifica a governança desprendida em busca do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas nos instrumentos de planejamento e orçamento, na concessão ou renovação dos incentivos fiscais e na execução orçamentária do exercício.

O equilíbrio fiscal das renúncias de receitas deve ser evidenciado na instituição de novos projetos de leis que deverão indicar a medida de neutralidade capaz de conter os efeitos estimados a partir do impacto orçamentário e financeiro, além das hipóteses planejadas para o mesmo fim nos instrumentos de planejamento e orçamento do exercício e na execução do orçamento propriamente dita.

Sobre os instrumentos de planejamento, conforme mencionado no tópico anterior, a LDO não apresentou o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, o que demonstra **a falta de indicação das medidas de neutralidade orçamentária exigida para concessão de benefício fiscal** para prevenir riscos ao equilíbrio fiscal. Da mesma forma, **a LOA não apresentou qualquer referência a manutenção do equilíbrio fiscal a partir da renúncia de receita**, haja vista a ausência do Demonstrativo Regionalizado do Efeito.

Considerando a falta de planejamento ante a ausência de elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO e comparando com o volume de **R\$ 6.962,89** declarado no DEMRE quanto a concessão de benefícios fiscais, demonstra-se que a renúncia de receita foi executada em montante não previsto, o que traz risco ao equilíbrio fiscal.

A seguir apresenta-se os dados da execução orçamentária da receita no exercício para fins de avaliação de risco da concessão de renúncia de receita na manutenção do equilíbrio fiscal.

Tabela 44 – Execução Orçamentária da Receita

Receita	Previsto	Arrecadado	Resultado
Total da Receita Arrecadada	65.800.000,00	88.798.413,18	22.998.413,18
Total da Receita – Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	5.390.000,00	6.432.585,49	1.042.585,49

Fonte: Balancete da Execução Orçamentária Consolidado.

Com base nos dados globais da arrecadação do município, observou-se que, apesar das falhas no planejamento, a renúncia de receita não foi capaz de gerar riscos ao equilíbrio fiscal no exercício, visto que o município apresentou superavit na arrecadação tanto na receita total, quanto na receita de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria.

**3.4.5.3 TRANSPARÊNCIA DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS**

Nesta análise verifica-se a transparência do planejamento das renúncias de receitas na LDO e na LOA, bem como a transparência na concessão ou renovação dos incentivos fiscais no exercício.

A transparência é essencial enquanto meio de divulgação e circularização das intenções e ações que refletem o comportamento da Administração Pública. Assim, publicizar informações relevantes da gestão pública é permitir que a sociedade e seus agentes possam participar e controlar os atos administrativos e em especial aquilo que está deixando de ser arrecadado a partir da política de renúncia de receita.

Entende-se que para cumprir a transparência da renúncia de receitas nos instrumentos de planejamento é necessário a divulgação dos Demonstrativos exigidos

pela LRF e pela Constituição Federal juntamente com as peças orçamentárias do exercício.

Em consulta ao Portal Transparência do Município, constatou-se:

- a) a **ausência de transparência** do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia na LOA;
- b) a **ausência da transparência** do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO;

#### **3.4.5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando a análise empreendida, foi possível evidenciar a existência de não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício, falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA), falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência decorrente das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita.

Seja dada **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas neste tópico renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade de o município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro).

#### **3.4.6 CONDUÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA**

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

Ocorre que o ente não instituiu o seu regime próprio de previdência para a oferta de benefícios previdenciários aos servidores públicos efetivos, conforme estabelece o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse caso, os servidores públicos permanecem vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

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

### **3.4.7 CONTROLE INTERNO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Constata-se que o sistema de controle interno foi instituído pela Lei municipal 796/2012, sendo que a Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo Municipal.

O documento intitulado “Relatório de Atividades do Órgão Central de Controle Interno” (RELOCI) trazido aos autos (peça 48) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, informa os procedimentos e pontos de controle avaliados ao longo do exercício e ao final registra a ausência de achados e constatações acerca das contas apresentadas em 2022.

### **3.4.8 RISCOS À SUSTENTABILIDADE FISCAL**

A adequada identificação, análise e gestão de riscos fiscais pode ajudar a assegurar o equilíbrio das contas públicas no médio e no longo prazo. A guerra da Rússia e Ucrânia em 2022, 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 expõem 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.

#### **3.4.8.1 LIMITE 85% E 95% DA EC 109/2021**

A Emenda Constitucional nº 109, 15 de março de 2021<sup>18</sup> trouxe uma grande novidade: a cláusula de emergência fiscal para os entes subnacionais (estados, DF e municípios), que se verifica tendo como indicador a relação entre despesas correntes e receitas correntes, 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 doze meses, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, superar 95%.

---

<sup>18</sup> A EC nº 109/2021 altera o arcabouço jurídico das regras fiscais: cria estado de emergência fiscal para União, Estados/DF e Municípios; disciplina o estado de calamidade pública de âmbito nacional; determina plano de redução de benefícios e incentivos fiscais; suspende condicionalidades legais para a concessão de auxílio emergencial residual; e possibilita o uso do superávit financeiro para pagamento de dívida até 2023.

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

Dessa forma, o acompanhamento da relação despesa corrente/receita corrente, imposto pela EC nº 109/2021 vai ao encontro da sustentabilidade fiscal. Tomando como base os valores apurados<sup>19</sup> pelo Painel de Controle do TCE-ES<sup>20</sup> para a despesa corrente e a receita corrente no ano de 2022, o município de **Montanha** obteve o resultado de **109,57%**.

#### **3.4.8.2 ÍNDICE DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO RPPS (ISP-RPPS)**

O ISP-RPPS é calculado somente para os entes federativos que possuem Regimes Próprios de Previdência Social, conforme dados da legislação encaminhada pelos entes federativos na forma prevista na alínea “a” do inciso XVI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008, e registrada no CADPREV na data base da apuração do indicador.

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

#### **3.4.8.3 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.

---

<sup>19</sup> A apuração da relação entre a receita corrente e a despesa corrente considera 12 (doze) meses móveis no mesmo formato da apuração da Receita Corrente Líquida - RCL e da despesa total com pessoal apurada para fins dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Para fins de cálculo, foram utilizados os dados das receitas correntes e despesas correntes, exceto intraorçamentárias (Nota Técnica 005/2021 da Secretaria Geral de Controle Externo do TCE-ES).

<sup>20</sup> Fonte: [Painel de Controle](#).

O objetivo do IVF **não** é identificar os riscos fiscais<sup>21</sup> 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 previdência. Atribuiu-se uma “nota” de baixa, média ou alta<sup>22</sup> 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).<sup>23</sup>

A nota geral do IVF do município em **2019** foi **67 (média vulnerabilidade)**, passando para **58 (média vulnerabilidade)** em **2020**, retornando para **67 (média vulnerabilidade)** em **2021** e chegando a **75 (média vulnerabilidade)** em 2022.

#### 3.4.8.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

**Do exposto acima**, pode-se apontar a seguinte situação que exige atenção para uma favorável gestão de riscos pelo município:

- Extrapolação do limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022.

Nesse passo, **seja dada ciência** ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022.

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> “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).

<sup>23</sup> Ver detalhes do IVF no [Painel de Controle](#).

### 3.5 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

Refere-se à **seção 4** da ITC 02782/2024-1 (pç. 122, págs. 83-99).

Em relação à avaliação das **demonstrações contábeis consolidadas do município do ano de 2022**, o órgão de instrução apontou dois principais aspectos. Objetivando verificar se as demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas representam fidedignamente a situação patrimonial da entidade, foi realizada **análise de consistência dos dados** encaminhados pelo(a) responsável e evidenciados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais (subseção 4.1, págs. 83-85). Ademais, foram realizados **procedimentos patrimoniais específicos** nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação das demonstrações financeiras (subseção 4.2, págs. 85-99).

Vale ressaltar que, dada a limitação de recursos humanos e tempo, a verificação dos atributos da informação contábil não foi efetuada por meio de auditoria financeira ou revisão limitada de demonstrações contábeis. O trabalho ficou restrito a conciliações entre os demonstrativos e relatórios que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício, aplicadas nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação, limitando o escopo da análise ao Balanço Patrimonial Consolidado do Município.

#### 3.5.1 ANÁLISE DE CONSISTÊNCIA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP 11, as demonstrações contábeis devem apresentar adequadamente a situação patrimonial, o desempenho e os fluxos de caixa da entidade que reporta, cuja finalidade é proporcionar informação útil para subsidiar a tomada de decisão, a prestação de contas e a responsabilização da entidade quanto aos recursos que lhe foram confiados.

A norma também destaca que essa apresentação adequada exige a representação fidedigna dos efeitos das transações, outros eventos e condições, de acordo com as definições e critérios de reconhecimento para ativos, passivos, receitas e despesas como estabelecido nas demais NBCs TSP.

Objetivando verificar se as demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas representam fidedignamente a situação patrimonial da entidade, foi realizada por meio do Sistema CidadES, segundo os pontos de controle predefinidos, a análise de consistência dos dados encaminhados pelo(a) responsável e evidenciados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, tal como demonstrado a seguir.

**3.5.1.1 COMPARAÇÃO ENTRE A DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS E O BALANÇO PATRIMONIAL EM RELAÇÃO AO RESULTADO PATRIMONIAL**

Entende-se que o resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) deve ser igual ao resultado do exercício no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 45 - Resultado Patrimonial		Valores em reais
Exercício atual		
DVP (a)		-4.350.728,00
Balanço Patrimonial (b)		-4.350.728,00
Divergência (a-b)		0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - BALPAT, DEMVAP

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

**3.5.2 PROCEDIMENTOS PATRIMONIAIS ESPECÍFICOS**

A seguir destacam-se os resultados dos procedimentos específicos aplicados nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação das demonstrações financeiras.

**3.5.2.1 CONSOLIDAÇÃO DO BALANÇO PATRIMONIAL**

Consolidação das demonstrações contábeis é o processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade, excluindo-se as transações recíprocas, de modo a disponibilizar os macros agregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado.

Os critérios de consolidação a serem utilizados para a adequada elaboração das demonstrações contábeis estão dispostos no § 1º do artigo 50 da LRF e no Manual

de Contabilidade Aplicada ao Setor Público MCASP 9ª edição<sup>24</sup>. Ressalta-se também que foi criado no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) um mecanismo para a segregação dos valores das transações que devem ser incluídas ou excluídas na consolidação.

Em 2022, as demonstrações contábeis consolidadas do Município foram elaboradas de forma automatizada no sistema CidadES, o procedimento visou atestar a regularidade das demonstrações contábeis encaminhadas, mensalmente nas Prestações de Contas das Unidades Gestoras que compõem as demonstrações contábeis consolidadas do Município.

Para a elaboração das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município no sistema CidadES foram utilizados os critérios de consolidação aplicáveis por meio do mecanismo previsto no PCASP.

O procedimento de consolidação do Balanço Patrimonial foi evidenciado, na Unidade Gestora Consolidadora para fins de acompanhamento, no ponto de controle “Contas Patrimoniais Intraorçamentárias – Saldo Final”, conforme tabela a seguir.

Tabela 46 - Contas Patrimoniais Intra

Valores em Reais

Descrição	Saldo Final
Ativo Total [grupos 1.X.X.X.2.XX.XX]	0,00
Passivo Total [grupos 2.X.X.X.2.XX.XX]	-62,08
<b>Divergência</b>	<b>-62,08</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 - BALVERF

O procedimento de consolidação automatizado aplicado pelo sistema CidadES no Balanço Patrimonial identificou que as contas contábeis de natureza patrimonial, cujo 5º nível igual a 2 (“intra”), **não obedecem** às disposições do PCASP e MCASP 9ª edição, Parte IV, item 3.2.3 e ao disposto no §1º do artigo 50 da LRF no que tange à sistemática de consolidação, uma vez que o total dos saldos finais devedores das contas contábeis “intra” dos grupos 1.X.X.X.2.XX.XX (R\$ 0,00) **diverge** do total dos saldos finais credores das contas contábeis “intra” dos grupos 2.X.X.X.2.XX.XX (R\$ - 62,08) no Balancete de Verificação (Mês 13 Consolidado). Contudo a divergência

---

<sup>24</sup> MCASP 9ª edição, Parte IV, item 3.2.3.

apontada na tabela acima não é relevante, segundo o critério de limite de acumulação de distorções definido para a análise.

### 3.5.2.2 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 9ª edição - MCASP, a definição de Caixa e Equivalentes de Caixa compreende numerário em espécie e depósitos bancários disponíveis, além das aplicações financeiras de curto prazo, de alta liquidez, que são prontamente conversíveis em um montante conhecido de caixa e que estão sujeitas a um insignificante risco de mudança de valor. Inclui, ainda, a receita orçamentária arrecadada que se encontra em poder da rede bancária em fase de recolhimento.

A Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP EC – destaca por sua vez que, para ser útil, as informações incluídas nas demonstrações contábeis, além de representar fidedignamente aquilo que se pretende representar, devem ser relevantes.

Nesse sentido, para verificar a representação fidedigna, bem como a relevância dos valores registrados no elemento patrimonial Caixa e Equivalentes de Caixa, foi realizada a análise por meio do confronto entre o saldo contábil (conciliado com os saldos bancários das disponibilidades financeiras, ao final do exercício) evidenciado no Termo de verificação das disponibilidades, em 31 de dezembro de 2022 (documento TVDISP), constante das prestações de contas das Unidades Gestoras, com o saldo contábil registrado no Balanço Patrimonial Consolidado do Município no exercício findo em 31 de dezembro de 2022.

Tabela 47 - Análise dos Saldos Contábeis das Disponibilidades Valores em reais

<b>Unidades Gestoras</b>	<b>TVDISP</b> (excluindo intra)
048E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Montanha	1.175.052,68
048E0500002 - Fundo Municipal de Assistência Social de Montanha	3.723.826,41
048E0700001 - Prefeitura Municipal de Montanha	5.709.774,58
048L0200001 - Câmara Municipal de Montanha	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>10.608.653,67</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCA/2022 – TVDISP (conta contábil 1.1.1.0.0.00.00)

**Nota:** Algumas UGs municipais, a exemplo das empresas estatais, não encaminham o arquivo TVDISP em formato “.XML”, inviabilizando a automatização. Nesse caso, é necessário um ajuste manual na instrução inicial.

Tabela 48 - Caixa e Equivalentes de Caixa (Saldos Contábeis) Valores em reais

Contas Contábeis	Balanço Patrimonial (Consolidado) (a)	TVDISP (excluindo intra) (b)	Diferença (a-b)
Caixa e Equivalentes de Caixa (1.1.1.0.0.00.00)	10.608.653,67	10.608.653,67	0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 – PCA-PCM/2022 – TVDISP, BALPAT

Após a análise, verificou-se que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município apresenta conformidade com a posição patrimonial da conta Caixa e Equivalente de Caixa do Município, no exercício findo em 31 de dezembro de 2022, confrontado com os saldos contábeis conciliados destes ativos discriminados por UG no arquivo TVDISP.

### 3.5.2.3 DÍVIDA ATIVA

De acordo com o MCASP 9ª Edição<sup>25</sup>, a dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo.

Já a NBC TSP 01<sup>26</sup> destaca que a entrada de recursos de transação sem contraprestação deve ser reconhecida como ativo quando: (a) for provável que os benefícios econômicos futuros e o potencial de serviços associados com o ativo fluam para a entidade; e (b) o valor justo do ativo puder ser mensurado de maneira confiável.

Em sintonia com essa definição de ativo, o MCASP 9ª Edição<sup>27</sup> ressalta também o ativo deve ser reconhecido quando satisfizer a definição de ativo e puder ser mensurado de maneira que observe as características qualitativas, levando em consideração as restrições sobre a informação contábil.

<sup>25</sup> MCASP 9ª Edição Parte III.

<sup>26</sup> NBC TSP 01 – Receita de Transação sem Contraprestação, item 31

<sup>27</sup> MCASP 9ª Edição, Parte II.



Cabe destacar que os montantes inscritos em dívida ativa apresentam, por certo, grande probabilidade de conterem em seu escopo créditos que não se realizarão em função de cancelamentos, prescrições, ações judiciais, entre outros. Assim, faz-se necessário que os créditos a receber que apresentem probabilidade de não realização sejam ajustados a valor recuperável, realizado por intermédio de uma conta redutora denominada “Ajuste de perdas de créditos”.

Neste sentido, o MCASP 9ª Edição<sup>28</sup> prescreve que os riscos de recebimentos de direitos são reconhecidos em contas de ajustes, a qual será reduzida ou anulada quando deixarem de existir os motivos que a originaram.

No mesmo sentido, a NBC TSP EC<sup>29</sup> dispõe que os ativos mensurados pelo custo histórico podem ter seu valor ajustado, na medida em que o seu potencial de serviços ou capacidade de gerar benefícios econômicos diminuiu devido a mudanças nas condições econômicas ou em outras condições.

O saldo contábil da dívida ativa deve corresponder à representação fidedigna do que pretende representar, ou seja, sua evidenciação deve ser completa, neutra e livre de erro material, cumprindo a característica qualitativa da representação fidedigna<sup>30</sup>.

A NBC TSP EC destaca por sua vez que, para ser útil, as informações incluídas nas demonstrações contábeis, além de representar fidedignamente aquilo que se pretende representar, devem ser relevantes.

Dessa forma, objetivando verificar a representação fidedigna do estoque de dívida ativa evidenciado no Balanço Patrimonial Consolidado, bem como a relevância dos valores, foi realizado o procedimento de verificação dos saldos, por meio do confronto entre o saldo contábil relativo a dívida ativa registrada nos créditos a receber a curto e longo prazo com os saldos constantes do Demonstrativo da Dívida Ativa, documento DEMDAT, integrante das prestações de contas das Unidades Gestoras que compõem o Balanço Patrimonial Consolidado do Município.

Tabela 49 - Análise da Dívida Ativa Tributária e não Tributária      Valores em reais

---

<sup>28</sup> MCASP 9ª Edição, Parte II e Parte III

<sup>29</sup> NBC TSP EC, item 7.15

<sup>30</sup> NBC TSP EC, item 3.10

<b>Saldo anterior – DEMDAT (excluindo intra)</b>	<b>2.527.479,68</b>
Acréscimos no exercício – DEMDAT (excluindo intra)	712.260,11
Baixas no exercício – DEMDAT (excluindo intra)	423.583,83
<b>Saldo para o próximo exercício - DEMDAT (a) (excluindo intra)</b>	<b>2.816.155,96</b>
<b>Saldo contábil – BALPAT Consolidado (b)</b>	<b>2.816.155,96</b>
<b>Divergência (a-b)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 – PCA-PCM/2022 – DEMDAT, BALPAT

Com base na análise, verificou-se que o estoque de dívida ativa tributária e não-tributária, registrada nos créditos a receber a curto e longo prazo, está em consonância com os saldos constantes do Demonstrativo da Dívida Ativa, documento DEMDAT integrante das prestações de contas das Unidades Gestoras que compõem o Balanço Patrimonial Consolidado do Município.

Adicionalmente, foram analisados os saldos relativos a constituição de perdas estimadas em créditos de dívida ativa (ajuste de perdas), curto e longo prazos, por meio dos registros no Balancete de Verificação Anual Consolidado:

Tabela 50 - Ajuste para perdas de créditos de dívida ativa

Valores em reais

<b>Descrição da Conta Contábil</b>	<b>Saldo no BALVERF</b>
1.1.2.9.1.04.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.1.05.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.2.04.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.2.05.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.3.04.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.3.05.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.4.04.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.4.05.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.5.04.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.1.2.9.5.05.00 (-) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00
1.2.1.1.1.99.04 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	140.295,50
1.2.1.1.1.99.05 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	1.024,59
1.2.1.1.2.99.04 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.2.1.1.2.99.05 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00

Descrição da Conta Contábil	Saldo no BALVERF
1.2.1.1.3.99.04 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.2.1.1.3.99.05 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00
1.2.1.1.4.99.04 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.2.1.1.4.99.05 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00
1.2.1.1.5.99.04 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00
1.2.1.1.5.99.05 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	0,00
1.2.1.2.1.99.01 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA - DEMAIS CRÉDITOS	0,00
1.2.1.2.1.99.07 (-) AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS APURADOS EM DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA - DEMAIS CRÉDITOS	0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – BALVERF

Em relação ao reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa, verificou-se que os créditos inscritos em dívida ativa, evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado, foram ajustados a valor realizável, por meio da utilização da conta redutora de ajustes para perdas estimadas. Ressalva-se, no entanto, que não foram realizadas análises sobre a metodologia adotada para fins de mensuração e registro do ajuste para perdas estimadas.

### 3.5.2.4 ATIVO IMOBILIZADO

O ativo imobilizado é o item tangível que é mantido para o uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, ou para fins administrativos, inclusive os decorrentes de operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens, cuja utilização se dará por mais de um exercício.

É importante destacar que o ativo imobilizado é registrado em dois subgrupos que são: os bens em operação como máquinas, equipamentos, móveis, terrenos, edificações e benfeitorias, instalações etc., classificados<sup>31</sup> em: 1.2.3.1.1.00.00 e 1.2.3.2.1.00.00, respectivamente Bens móveis e Bens imóveis. E os bens em andamento, que são os ativos que estão na fase de implantação, ou ainda, não estão prontos para entrar em operação, como: construção de uma nova edificação, estudos e projetos, implantação de uma nova linha produtiva operacional etc., classificados em: 1.2.3.1.1.07.00, Bens móveis em andamento; e 1.2.3.2.1.06.00, Bens imóveis em andamento.

---

<sup>31</sup> PCASP Estendido 2021

A NBC TSP 07<sup>32</sup> estabelece que após o reconhecimento do ativo imobilizado, a entidade deverá optar pelo modelo do custo ou pelo modelo da reavaliação como sua política contábil e aplicar tal política a toda a classe correspondente.

A mesma NBC TSP 07<sup>33</sup> e o MCASP 9ª Edição<sup>34</sup> destacam que os elementos do ativo imobilizado que tiverem vida útil econômica limitada, ficam sujeitos a depreciação sistemática durante esse período. A apuração da depreciação deve ser feita mensalmente, a partir do momento em que o item do ativo se tornar disponível para uso, ou seja, quando está no local e em condição de funcionamento na forma pretendida pela administração. A norma contábil ressalva ainda que a depreciação do ativo se inicia quando esse está disponível para uso, ou seja, quando está no local e em condição de funcionamento, na forma pretendida pela administração.

A Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP EC – destaca por sua vez que para ser útil, as informações incluídas nas demonstrações contábeis, além de representar fidedignamente aquilo que se pretende representar, devem ser relevantes.

Nesse sentido, visando a verificação da representação fidedigna dos elementos do imobilizado na situação patrimonial em 31 de dezembro de 2022, bem como a relevância dos valores, procedeu-se à conciliação dos registros, por meio do confronto entre o saldo contábil relativo os bens móveis e imóveis registrada no imobilizado com as informações constantes do inventário anual de bens, respectivamente arquivos INVMOV e INVIMO, realizado em 31 de dezembro de 2022, integrante das prestações de contas das Unidades Gestoras que compõem o Balanço Patrimonial Consolidado do Município.

Tabela 51 - Imobilizado

Valores em reais

Descrição	Balanço Patrimonial (Consolidado) (a)	Inventário (excluindo intra) (b)	Diferença (a-b)
Bens Móveis (conta contábil 1.2.3.1.1.01.00)	20.542.367,49	20.542.367,49	0,00
Bens Imóveis (conta contábil 1.2.3.2.1.00.00)	24.049.193,37	24.049.193,37	0,00
<b>Total</b>	<b>44.591.560,86</b>	<b>44.591.560,86</b>	<b>0,00</b>

---

<sup>32</sup> NBC TSP 07, item 42<sup>33</sup> NBC TSP 07, itens 66 e 71<sup>34</sup> MCASP 9ª Edição, Parte II

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 – PCA-PCM/2022 – BALPAT, INVMOV, INVIMO

**Nota:** Algumas UGs municipais, a exemplo das empresas estatais, não encaminham os arquivos de inventário em formato “.XML”, inviabilizando a automatização. Nesse caso, é necessário um ajuste manual na instrução inicial.

Efetuada o procedimento, constatou-se que os saldos contábeis dos elementos do ativo imobilizado (bens móveis e imóveis), evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado do Município, estão em conformidade com a posição patrimonial registrada nos inventários anuais sintéticos de bens móveis e imóveis, respectivamente arquivos INVMOV e INVIMO, que integram as prestações de contas das Unidades Gestoras que compõem o Balanço Patrimonial Consolidado do Município.

Adicionalmente, foram analisados os saldos relativos à Depreciação Acumulada, cujos registros devem ocorrer de acordo com o PCASP nas contas contábeis redutora do ativo imobilizado: 1.2.3.8.1.01.00 – Depreciação Acumulada de bens móveis e 1.2.3.8.1.02.00 – Depreciação Acumulada de bens imóveis.

Tabela 52 - Depreciação

Valores em reais

Descrição	Saldo no BALVERF
(-) Depreciação Acumulada de Bens Móveis (conta contábil 1.2.3.8.1.01.00)	225.187,30
(-) Depreciação Acumulada de Bens Imóveis (conta contábil 1.2.3.8.1.02.00)	6.836,76

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – BALVERF

Após análise verificou-se a existência inadequada, do registro de depreciação, evidenciado na conta contábil redutora do ativo imobilizado, (-) Depreciação Acumulada de Bens Imóveis (conta contábil 1.2.3.8.1.02.00).

#### 3.5.2.4.1 REGISTRO INSUFICIENTE DA DEPRECIAÇÃO ACUMULADA DE BENS IMÓVEIS

No que se refere ao registro da depreciação acumulada de bens imóveis, após análise, verificou-se o valor de R\$ 6.836,76 à conta (-) Depreciação Acumulada de Bens Imóveis (conta contábil 1.2.3.8.1.02.00), conforme tabela acima. Valor este, muito inferior ao valor registrado para os bens imóveis de R\$ 24.049.193,37, representando somente 0,028% do total dos registros.

Vale ressaltar ainda que a IN TC 36/2016, item 7 do Anexo Único, estabeleceu para os municípios o prazo-limite de em 31 de dezembro de 2019 para a preparação de

sistemas e outras providências de implantação e o prazo-limite de 31 de janeiro de 2020 para obrigatoriedade do reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis e a respectiva depreciação.

Tal distorção impacta na utilidade da informação contábil para fins de análise, prestação de contas e tomada de decisão, no entanto, não foi possível estimar a magnitude dessa inconsistência, uma que em sede de análise não há como rever a metodologia adotada para fins de reconhecimento e mensuração da depreciação. Logo, isoladamente, a situação encontrada é insuficiente para ensejar uma conclusão modificada<sup>35</sup> em relação às demonstrações contábeis consolidadas do Município.

Dessa forma, **seja dada ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de o Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

### **3.5.2.5 RECONHECIMENTO PATRIMONIAL DOS PRECATÓRIOS**

Conforme definição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, os Precatórios correspondem a ordens judiciais contra o ente público federal, estadual, municipal ou distrital, determinando o pagamento de importância por parte da fazenda pública, sendo constituído por intermédio de decisão judicial transitada em julgado.

Os Precatórios devem ser reconhecidos patrimonialmente no momento do surgimento da obrigação legal, ou seja, quando da decisão judicial transitada em julgado. Caso a expectativa de pagamento da obrigação seja de até doze meses após a data base das Demonstrações Contábeis Consolidadas Anuais do Município, o registro se dará no Passivo Circulante. E se superior a esse período, Passivo Não Circulante.

A Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP EC – destaca por sua vez que, para ser útil, as informações incluídas nas demonstrações

---

<sup>35</sup> Segundo a Norma Brasileira NBC TA 705, a opinião modificada compreende “Opinião com ressalva”, “Opinião adversa” ou “Abstenção de opinião” sobre as demonstrações contábeis.

contábeis, além de representar fidedignamente aquilo que se pretende representar, devem ser relevantes.

Nesse sentido, objetivando a verificação da representação fidedigna, bem como a relevância dos valores de precatórios inscritos, reconhecidos como obrigações no Balanço Patrimonial Consolidado do Município, efetuou-se a comparação dos valores registrados no arquivo RELPRE.XML com os registros de precatórios no Balancete de Verificação, que compõem a Prestação de Contas do Prefeito do Município em análise, exercício 2022.

Tabela 53 - Saldo de Precatórios

Valores em reais

<b>Conta Contábil</b>	<b>Saldo</b>
211110400 - PRECATÓRIOS DE PESSOAL - REGIME ESPECIAL	0,00
211110500 - PRECATÓRIOS DE PESSOAL - REGIME ORDINÁRIO	0,00
211110700 - OUTROS PRECATÓRIOS DE PESSOAL	0,00
211210400 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - REGIME ESPECIAL	0,00
211210500 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - REGIME ORDINÁRIO	0,00
211210700 - OUTROS PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	0,00
211310300 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS - REGIME ESPECIAL	0,00
211310400 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS - REGIME ORDINÁRIO	0,00
213110500 - PRECATÓRIOS DE FORNECEDORES NACIONAIS - REGIME ESPECIAL	0,00
213110600 - PRECATÓRIOS DE FORNECEDORES NACIONAIS - REGIME ORDINÁRIO	0,00
213110700 - PRECATÓRIOS DE CONTAS A PAGAR - CREDORES NACIONAIS - REGIME ESPECIAL	0,00
213110800 - PRECATÓRIOS DE CONTAS A PAGAR - CREDORES NACIONAIS - REGIME ORDINÁRIO	0,00
213111100 - DEMAIS PRECATÓRIOS DE FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR NACIONAIS	0,00
218810800 - PRECATÓRIOS	0,00
221110300 - PRECATÓRIOS DE PESSOAL - REGIME ESPECIAL	0,00
221110400 - PRECATÓRIOS DE PESSOAL - REGIME ORDINÁRIO	0,00
221110700 - OUTROS PRECATÓRIOS DE PESSOAL	0,00
221210200 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - REGIME ESPECIAL	0,00
221210300 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - REGIME ORDINÁRIO	0,00
221219800 - OUTROS PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	0,00
221310200 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS - REGIME ESPECIAL	0,00
221310300 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS - REGIME ORDINÁRIO	0,00
223110400 - PRECATÓRIOS DE FORNECEDORES NACIONAIS - REGIME ESPECIAL	0,00

<u>Conta Contábil</u>	<u>Saldo</u>
223110500 - PRECATÓRIOS DE FORNECEDORES NACIONAIS - REGIME ORDINÁRIO	0,00
223110600 - PRECATÓRIOS DE CONTAS A PAGAR - CREDORES NACIONAIS- REGIME ESPECIAL	0,00
223110700 - PRECATÓRIOS DE CONTAS A PAGAR - CREDORES NACIONAIS - REGIME ORDINÁRIO	0,00
223111100 - DEMAIS PRECATÓRIOS DE FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR NACIONAIS	0,00
228810800 – PRECATÓRIOS	0,00
<b>Total</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – BALVERF

Tabela 54 - Comparativo RELPRE e BALVERF

Valores em reais

<u>Conta Contábil</u>	<u>Saldo</u>
Saldo Contábil de Precatórios no BALVERF (a)	0,00
Saldo de Precatórios no RELPRE (UG Prefeitura “Consolidado”) (b)	0,00
<b>Divergência (a-b)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 – PCA-PCM/2022 – BALVERF, RELPRE

Verificou-se que não há registros no Relatório de Precatórios (RELPRE) que compõe a prestação de contas do Município. A inexistência de precatórios em nome do município de Montanha também é confirmada em consulta ao Estoque de Precatórios do TJES (arquivo ESTPREC) que integra a prestação de contas anual de 2022 da U.G. 500J2500002 Encargos Gerais do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – Sentenças Judiciárias – Precatórios Municipais, disponível no sistema CidadES.

### 3.5.2.6 PROVISÕES MATEMÁTICAS E PREVIDENCIÁRIAS

O art. 1º, inc. I, da Lei Federal 9.717/1998 estabelece que a avaliação atuarial definirá o custeio para cobertura do déficit, devendo ser contabilizado, a fim de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e **em cada balanço** utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.



A avaliação atuarial inicial e suas respectivas revisões, conforme depreende-se da Instrução de Procedimentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional – IPC 14<sup>36</sup>, são a base de cálculo da provisão matemática previdenciária, que é gerada pela expectativa da concessão de benefícios ou pelo fato de o benefício haver sido concedido, referentes aos planos financeiros e previdenciários.

A Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP EC – destaca por sua vez que, para ser útil, as informações incluídas nas demonstrações contábeis, além de representar fidedignamente aquilo que se pretende representar, devem ser relevantes.

Nesse sentido, visando a verificação dos registros das Provisões Matemáticas e Previdenciárias evidenciado no Balanço Patrimonial Consolidado, foi realizado o confronto entre o saldo contábil desse passivo com os dados constante da Avaliação Atuarial (DEMAAT), integrante da prestação de contas da Unidade Gestora do Instituto de Previdência do Município que compõem o Balanço Patrimonial Consolidado do Município.

Tabela 55 - Registro do Resultado da Avaliação Atuarial Anual Valores em reais

Conta Contábil		BALVERF	DEMAAT
<b>2.2.7.2.0.00.00</b>	<b>Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>2.2.7.2.1.00.00</b>	<b>Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo - consolidação</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>2.2.7.2.1.01.00</b>	<b>Fundo em Repartição - Provisões de Benefícios Concedidos</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2.2.7.2.1.01.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do fundo em repartição do RPPS	11.864.143,23	11.864.143,23
2.2.7.2.1.01.02	(-) Contribuições do ente para o fundo em repartição do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.01.03	(-) Contribuições do aposentado para o fundo em repartição do RPPS	135.956,19	135.956,19
2.2.7.2.1.01.04	(-) Contribuições do pensionista para o fundo em repartição do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.01.05	(-) Compensação previdenciária do fundo em repartição do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.01.07	(-) Cobertura de insuficiência financeira	11.728.187,04	11.728.187,04
2.2.7.2.1.01.99	(-) Outras Deduções	0,00	0,00
<b>2.2.7.2.1.02.00</b>	<b>Fundo em Repartição - Provisões de Benefícios a Conceder</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2.2.7.2.1.02.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do fundo em repartição do RPPS	0,00	0,00

<sup>36</sup> IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS.

Conta Contábil		BALVERF	DEMAAT
2.2.7.2.1.02.02	(-) Contribuições do ente para o fundo em repartição do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.02.03	(-) Contribuições do ativo para o fundo em repartição do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.02.04	(-) Compensação previdenciária do fundo em repartição do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.02.06	(-) Cobertura de insuficiência financeira	0,00	0,00
2.2.7.2.1.02.99	(-) Outras Deduções	0,00	0,00
<b>2.2.7.2.1.03.00</b>	<b>Fundo em Capitalização - Provisões de Benefícios Concedidos</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2.2.7.2.1.03.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.02	(-) Contribuições do ente para o fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.03	(-) Contribuições do aposentado para o fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.04	(-) Contribuições do pensionista para o fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.05	(-) Compensação previdenciária do fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.07	(-) Aportes Financeiros para Cobertura do Déficit Atuarial - Plano de Amortização	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.99	(-) Outras Deduções	0,00	0,00
<b>2.2.7.2.1.04.00</b>	<b>Fundo em Capitalização - Provisões de Benefícios a Conceder</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2.2.7.2.1.04.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.04.02	(-) Contribuições do ente para o fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.04.03	(-) Contribuições do ativo para o fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.04.04	(-) Compensação previdenciária do fundo em capitalização do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.04.06	(-) Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial - Plano De Amortização	0,00	0,00
2.2.7.2.1.04.99	(-) Outras Deduções	0,00	0,00
<b>2.2.7.2.1.05.00</b>	<b>Fundo em Capitalização - Plano de Amortização</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2.2.7.2.1.05.98	(-) Outros créditos do plano de amortização	0,00	0,00
<b>2.2.7.2.1.06.00</b>	<b>Provisões Atuariais para ajustes do Fundo em Repartição</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2.2.7.2.1.06.01	Provisão atuarial para oscilação de riscos	0,00	0,00
<b>2.2.7.2.1.07.00</b>	<b>Provisões Atuariais para ajustes do Fundo em Capitalização</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2.2.7.2.1.07.01	(+) Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário	0,00	0,00
2.2.7.2.1.07.02	(+) Provisão Atuarial para Oscilação de Riscos	0,00	0,00
2.2.7.2.1.07.03	(+) Provisão Atuarial para Benefícios a Regularizar	0,00	0,00

Conta Contábil		BALVERF	DEMAAT
2.2.7.2.1.07.04	(+) Provisão Atuarial para Contingências de Benefícios	0,00	0,00
2.2.7.2.1.07.98	(+) Outras Provisões Atuariais para Ajustes do Plano	0,00	0,00

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – BALVERF, DEMAAT, BALATU

Com base no procedimento realizado, verificou-se que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município evidencia a conformidade entre os registros das provisões matemáticas previdenciárias com o Balanço Atuarial (BALATU) proposto pelo estudo de avaliação atuarial (DEMAAT).

### 3.6 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Refere-se à **seção 5** da ITC 02782/2024-1 (pç. 122, págs. 100-116).

Em relação à avaliação do **resultado da atuação governamental**, o órgão responsável pela instrução demonstrou que o TCEES tem acompanhado o desempenho das **políticas públicas de educação** (subseção 5.1, págs. 100-112), **saúde** (subseção 5.2, págs. 112-116) e **assistência social** (subseção 5.3, págs. 116-120).

#### 3.6.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

##### 3.6.1.1 DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO AGENTE DE GOVERNANÇA ESTADUAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL

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

Foi nessa conjuntura que foi elaborada a **Declaração de Moscou**, aprovada, no XXIII Congresso da Organização Internacional de EFS, em que reconhece a **Agenda 2030** para o Desenvolvimento Sustentável e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228 “*Promoção e Fomento da eficiência, accountability, a eficácia*

*e a transparência da administração pública mediante o fortalecimento das Entidades de Fiscalização Superiores*". Na oportunidade as EFS reafirmaram o compromisso de contribuir de forma significativa com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável conforme estabelecido na Declaração de Abu Dhabi.

Sob tal perspectiva, cabe às EFS avaliar os sistemas de monitoramento, incluindo, a preparação dos governos para a implementação dos ODS, **realizando auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos objetivos**, ser modelo de transparência e *accountability*, bem como avaliar e dar suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes<sup>3738</sup>;

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

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

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

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

---

<sup>37</sup> Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

<sup>38</sup> Disponível em: O TCU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Objetivos para transformar o mundo. [file:///C:/Users/t203768/Downloads/folder\\_ODS\\_web\\_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/t203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20(1).pdf)

### **3.6.1.2 DAS AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM PROL DA MELHORIA DA OFERTA DA EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO E DE QUALIDADE.**

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

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

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

identificar o aluno que está em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono.

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

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

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

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

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

Retomando ao caso concreto, colaciono a seguir o panorama atual das matrículas e escolas nas redes municipais e estadual: quantidade, distribuição nos municípios e localização (urbana e rural) no **Município de Montanha**<sup>39</sup>.

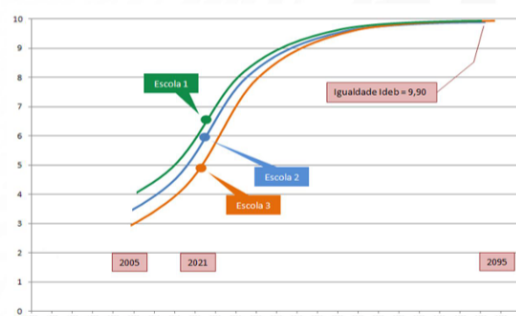


#### Sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

4

### Metas até 2021 – Projeções do Ideb

- O esforço de cada rede/escola deve contribuir para o Brasil atingir a meta de 2021 (metas individuais diferentes)
- As trajetórias do Ideb devem contribuir para reduzir as desigualdade (esforços diferentes)
- Supõem-se comportamento de uma função Logística
- Metas para o Brasil em 2021:
  - Anos iniciais : 6,0
  - Anos finais : 5,5
  - Ensino médio : 5,2



[https://download.inep.gov.br/ideb/resultados/apresentacao\\_ideb\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/ideb/resultados/apresentacao_ideb_2021.pdf)

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Brasileira (Ideb) de 2021 do município de Montanha padronizado no período foi: **Anos iniciais o ensino Fundamental no Brasil 2021- 6,10**<sup>40</sup>. Vejamos a nota do município<sup>41</sup>:

<sup>39</sup> Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/areasTematicas/Educacao-VisaoGeral>. Acessado em: 07/08/2024

<sup>40</sup> Divulgação do Ministério da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/ideb/resultados/apresentacao\\_ideb\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/ideb/resultados/apresentacao_ideb_2021.pdf)

<sup>41</sup> Os dados exibidos são do Censo Escolar realizado anualmente pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), ligado ao MEC (Ministério da Educação).

IDEB por município			
Município	Anos iniciais	Anos finais	Ensino médio
Montanha			5,90

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

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

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

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

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

À época, esta Corte recomendou à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que, em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação, desenvolvesse, no prazo de até 2 (dois) anos, um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais (abordando, pelo menos, a gestão escolar, a **infraestrutura** e o aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de ensino capixabas, contendo



objetivos, indicadores, metas, competências e prazos (Capítulos 4 e 5 do Relatório de Auditoria 02/20222).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse cenário, de maneira **dialógica e consensual**, emergiu o Termo de Ajustamento de Gestão da Educação, Processo TC 1295/2022. Instrumento, este, que está totalmente alinhado com o **Direito Administrativo Contemporâneo, que valoriza a Administração Pública Consensual**, do qual o Município de Montanha é signatário do TAG, conforme consta da Peça Digitalizada 00337/2023-1, evento 1660 do Processo 1295/2022.

Conforme os termos da Manifestação Técnica 03455/2023-8 em sua cláusula 2.1 o Município será o ente responsável pela oferta do Ensino Fundamental - Anos Iniciais, devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado, com a disponibilização de matrículas até o ano de 2023 e a efetivação da eliminação da concorrência, neste segmento, até o ano letivo de 2024.

Nos termos do Parecer do Ministério Público de Contas 04352/2023, peça 1320 do precitado processo, foram realizadas audiências de mediação no intuito de sanar os óbices e as controvérsias apresentadas. O município participou dessa etapa processual. Após oitiva identificou-se que, em relação os anos iniciais, o Estado possui apenas escolas localizadas em assentamentos organizados e assistidos pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra – MST, não havendo que se falar em eliminação da concorrência ([Peça Complementar 34122/2023-1](#)).

**A situação atual de no que tange o Termo de Ajustamento de Gestão é regular embora o município.**

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

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

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

### 3.6.1.4 CENÁRIO EDUCACIONAL

A rede municipal de ensino público do município de **Montanha** possuía, em 2022, **5** escolas rurais e **12** escolas urbanas, totalizando **17** escolas.

No tocante às matrículas, havia **287** matrículas rurais e **2.807** urbanas, representando um quantitativo total de **3.094** matrículas na Educação Básica. Dando luz à Educação Especial, do total de matrículas da rede municipal, **246** são de alunos desta modalidade.

Em relação à qualidade do ensino ofertado, e com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, observa-se que, para o 5º ano fundamental, a **rede municipal de Montanha** apresentou alta em 2021, mantendo o movimento ascendente que vinha ocorrendo desde 2015, ficando acima da meta e no mesmo patamar da média nacional, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

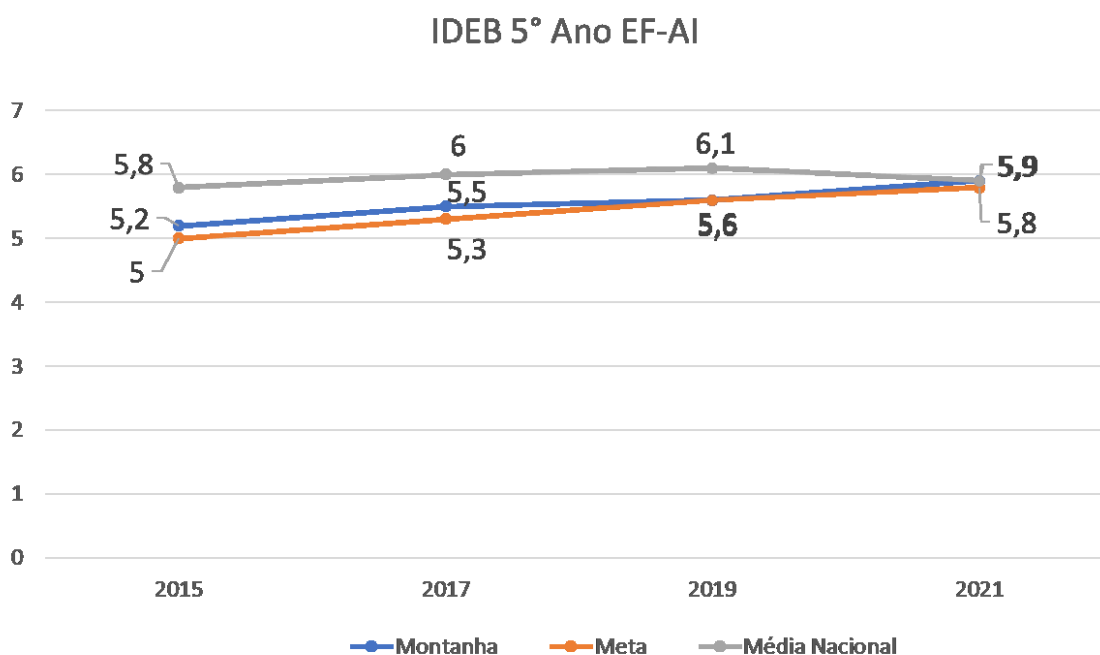
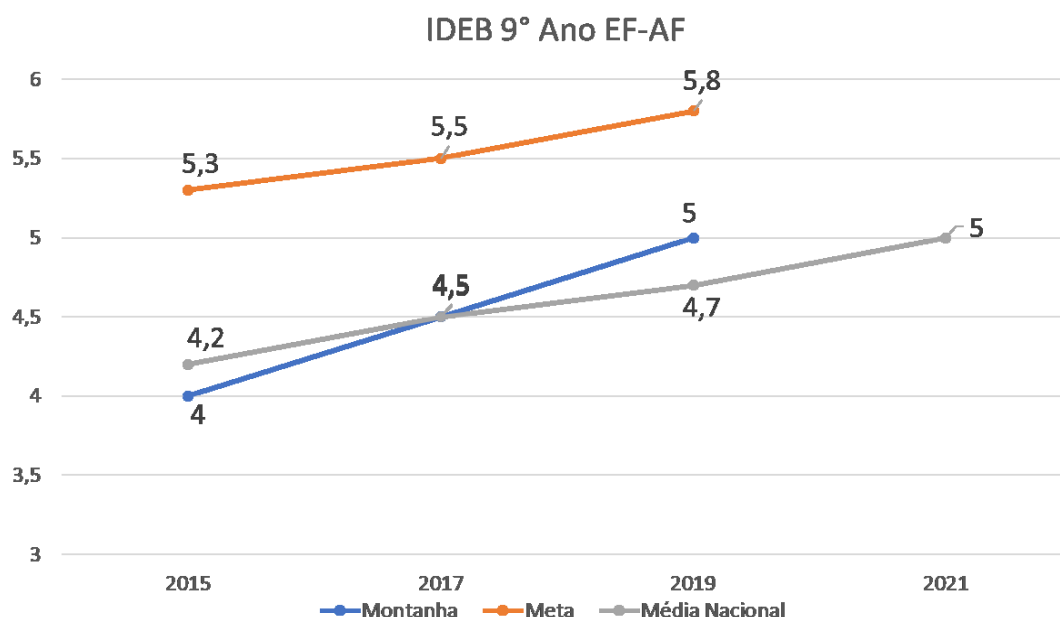


Gráfico 9: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 5º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb, conforme divulgado pelo INEP.

Já em relação ao 9º ano do Ensino Fundamental, qualquer análise fica prejudicada, tendo em vista a falta de dados da nota do Ideb de 2021. Em 2019 o município ficou abaixo da meta, porém acima da média nacional.



**Gráfico 10: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 9º ano do Ensino Fundamental**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb, conforme divulgado pelo INEP.

Salienta-se que o Ideb é o principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil, sendo realizado bianualmente, nos anos ímpares. Para fazer essa medição o Ideb utiliza uma escala que vai de 0 a 10 e é aplicado a cada dois anos, sempre nos anos ímpares. A alta observada na nota do Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2021 indica, aparentemente, que a suspensão das atividades presenciais em função da crise de saúde pública causada pela pandemia do Sars-CoV-2, não teve impacto direto na aprendizagem do município.

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 resultado dessa avaliação é apresentado pelo percentual de alunos que obtiveram aprendizado insuficiente, básico, proficiente ou avançado. Considera-se como aprendizado adequado os alunos que se enquadram em “Proficiente” ou em “Avançado” e adquiriram os conhecimentos tidos como “suficientes” para aprovação.

O crescimento do nível de aprendizado observado nos anos iniciais com a nota do Ideb, não se verificou no Saeb. A rede municipal de Montanha apresentou em 2021 queda no nível de proficiência em português e em matemática para os alunos do 5º Ano do Ensino Fundamental. Apesar da queda, o Município ficou acima da média nacional na disciplina de matemática:

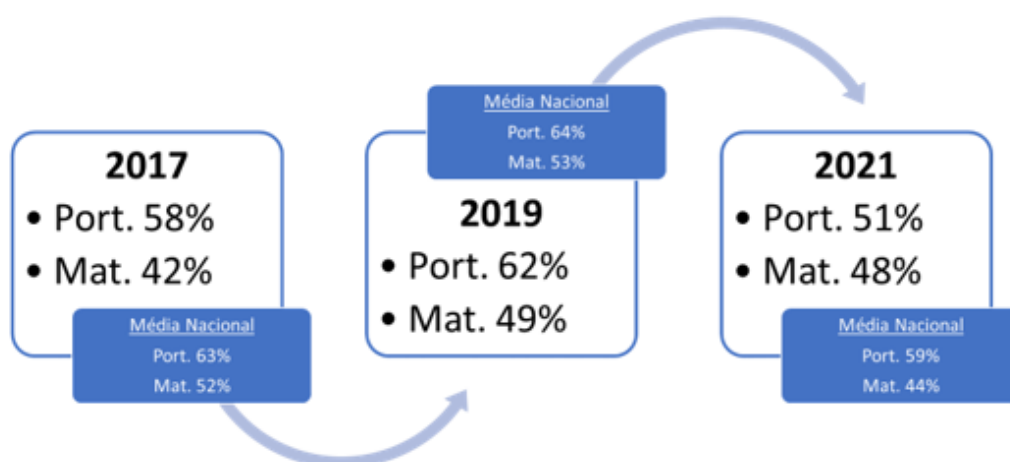


Figura 4: Nível de Proficiência no Saeb para o 5º ano do Ensino Fundamental em português e em matemática

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb, conforme divulgado pelo INEP.

Em relação aos alunos do 9º Ano do Ensino Fundamental, o nível de proficiência apresentou leve queda na disciplina de português e alta em matemática, ficando acima da média nacional nas duas disciplinas:

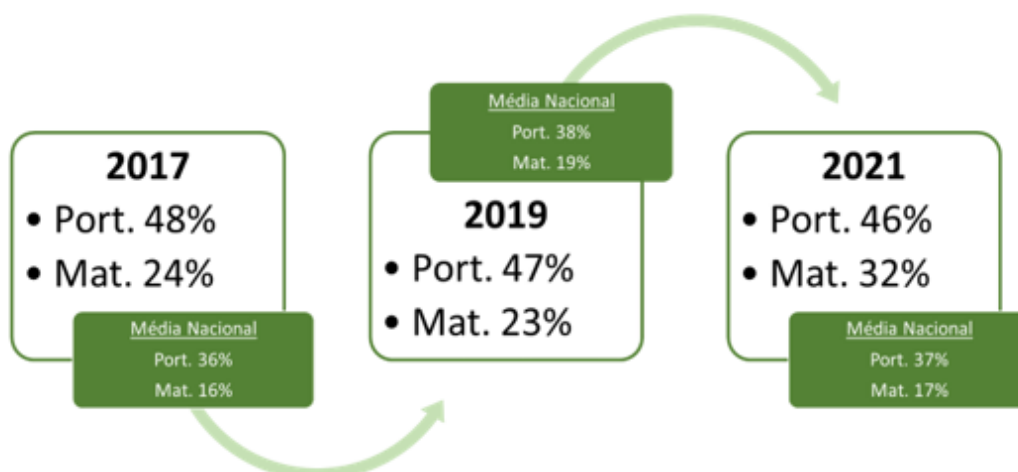
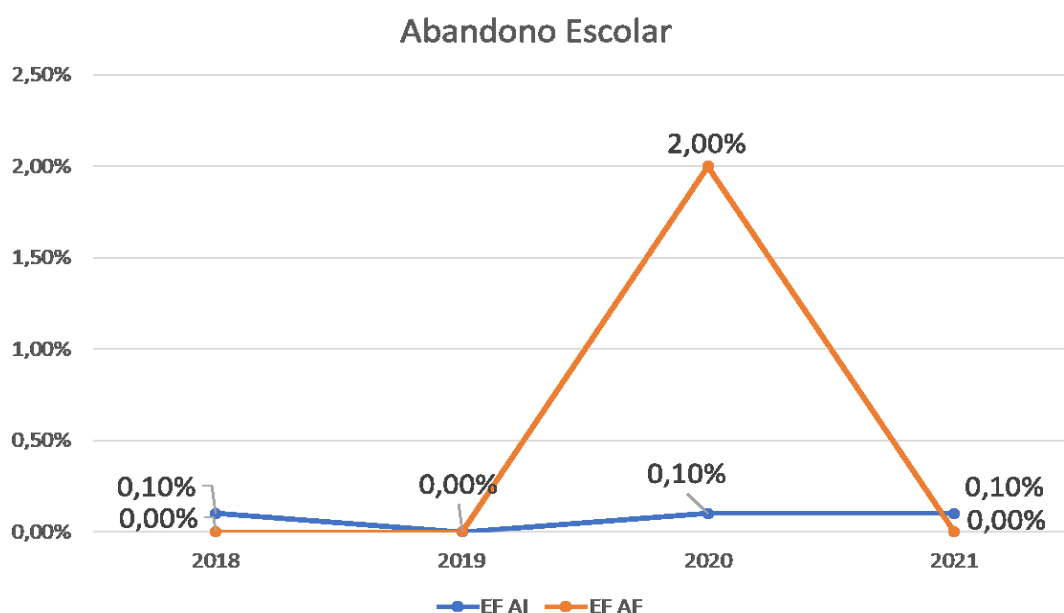


Figura 5: Nível de Proficiência no Saeb para o 9º ano do Ensino Fundamental em português e em matemática

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb, conforme divulgado pelo INEP.

Outro importante aspecto a ser destacado diz respeito ao abandono escolar, quando um aluno deixa de frequentar a escola durante o ano letivo.



**Gráfico 11: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Abandono**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

Apesar da queda no nível de proficiência registrado pela Rede Municipal de Ensino, os resultados do abandono escolar demonstraram melhoras nos anos finais do ensino fundamental, com queda do percentual de alunos nessa situação na comparação entre 2020 e 2021. Os anos iniciais do ensino fundamental se mantiveram no mesmo patamar de 2020.

Ao cenário destaca-se a situação de paralisação das atividades presenciais, que, nacionalmente, elevou os indicadores de abandono escolar. As taxas de abandono do Município, inferiores à média nacional (0,7% EF AI e 1,8% EF AF), apontam para um aparente sucesso das políticas de Busca Ativa Escolar durante a pandemia do Sars-CoV-2.

### **3.6.1.7 VALORIZAÇÃO DO PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO**

Para uma educação inclusiva de qualidade, vários são os fatores que atuam para o atingimento do resultado desejado, estudantes e alunos graduados com bons resultados de aprendizagem, conforme modelo conceitual da OCDE.

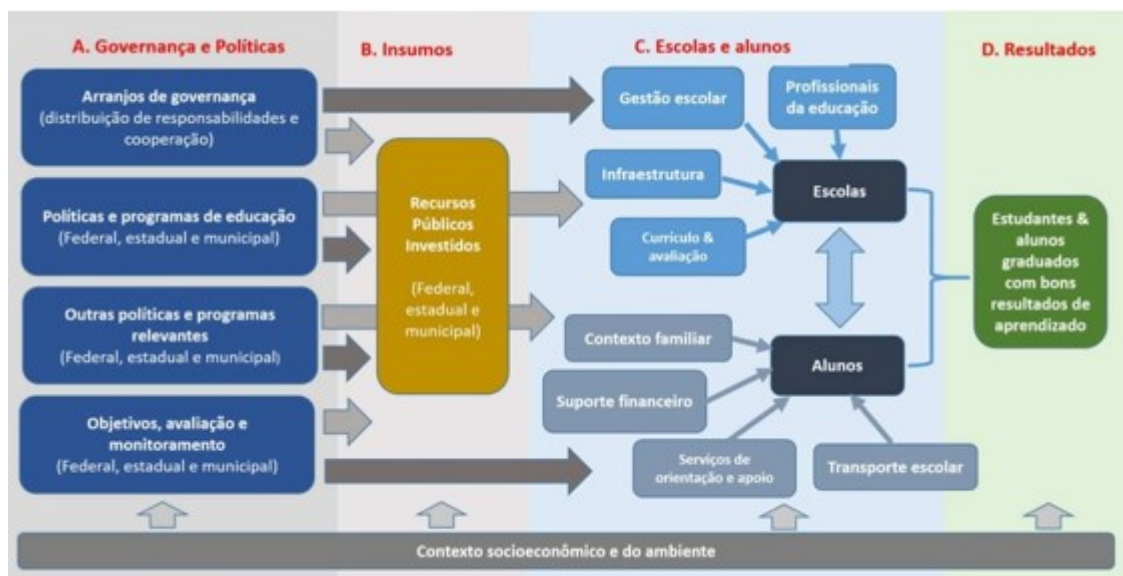


Figura 6: Modelo conceitual OCDE

Fonte: Direção de Educação e Competências da OCDE

As diferentes variáveis possuem diferentes impactos no sucesso da política pública. No entanto, uma dessas variáveis se destaca como sendo a de maior relevância para a aprendizagem dos alunos. Segundo Eric Hanushek<sup>42</sup>, pelo menos 50% do desempenho do aluno depende da qualidade dos professores.

Assim, reconhecendo a importância do profissional do magistério para a qualidade da educação, essa variável foi escolhida para levantar como está sua valorização na Rede de Ensino Municipal.

A valorização da profissão contém a questão salarial, porém ela é mais ampla. Contempla a formação inicial que, além dos currículos dos cursos superiores, inclui a modalidade de formação. O art. 62, §3º da Lei nº 9.394/1996 escolheu a modalidade presencial como preferência para os professores, se fundamentando na necessidade de uma formação prática. A formação Educação à Distância – EAD de professores, geralmente, carece desse viés prático.

Cabe ressaltar, contudo, a importância da formação na modalidade EAD, sendo essencial para a implementação e manutenção dos cursos para as pessoas que não

<sup>42</sup> HANUSHEK, Eric. Assessing the effects of school resources on student performance: an update. Educational Evaluation and Policy Analysis, [S.l.], v. 19, n. 2, p.141-164, Summer 1997a. Disponível em: <[http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%201997%20EduEvaPolAna%2019\(2\).pdf](http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%201997%20EduEvaPolAna%2019(2).pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2023.



teriam a oportunidade de realizar uma graduação presencial. Diante dessa realidade, aumenta-se a importância de treinamentos voltados para a prática docente mesmo após o ingresso do professor na rede, como cursos de formação, formações continuadas e de capacitações.

Quanto a esta temática da formação inicial, não há na Rede Municipal informações sobre o quantitativo de professores de sua rede que possuem formação inicial na modalidade EAD.

Outro ponto importante para a valorização da carreira do magistério é a formação continuada de seus profissionais. Em Montanha, a Rede Municipal realiza cursos de formação continuada periódicos e fornece apoio, por meio do atendimento pedagógico nas escolas.

Quanto à composição dos profissionais da carreira, conforme informado pela Rede Estadual por meio do CidadES Folha, segue os quantitativos e os tipos de vínculos:

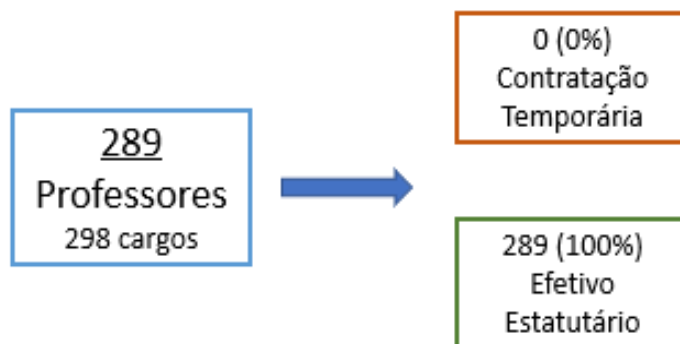


Figura 7: Composição dos Profissionais do Magistério na Rede

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Controle do TCEES (acumulado de dez. 2022)

A composição do quadro de profissionais do magistério da Rede Municipal de Ensino demonstra que todos os profissionais da educação possuem **vínculo efetivo**. Deve-se reconhecer a importância da contratação de professores por meio de vínculos temporários, conforme Relatório de Auditoria 23/2019 (processo TC 5960/2018), no entanto, esse tipo de vínculo deve ser a exceção.

Além da previsão no Plano Nacional de Educação, estratégia 18.1, o professor efetivo, pelo caráter da continuidade de seu vínculo, vivencia o cotidiano da rede de ensino a que pertence e da instituição, além disso, permite ao profissional se qualificar e se dedicar a projetos sem a preocupação com a descontinuidade. Para o gestor, essa continuidade do vínculo representa a permanência em sua rede de ensino de investimentos em relação aos seus professores, por meio de ações para sua qualificação e valorização.

Quanto ao grau de instrução dos professores da rede, a maioria possui ensino superior, conforme gráfico que segue:

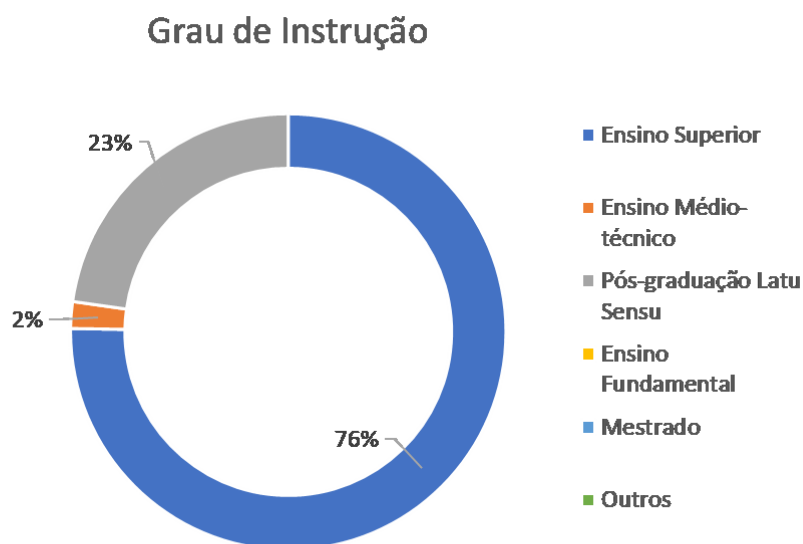


Gráfico 12: Grau de Instrução dos Profissionais do Magistério da Rede Municipal de Ensino de Montanha

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Controle do TCEES (acumulado de dez. 2022)

No tocante aos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério foram uma obrigação prevista na Lei do Piso Nacional dos Professores (Lei nº 11.738/2008) e com suas diretrizes fixadas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), além de ser um compromisso dos entes federados com a remuneração dos profissionais do magistério, eles organizam a vida funcional da categoria, promovendo a qualidade da educação e atraindo para a carreira bons professores.

Assim, tão importante quanto o respeito ao piso salarial nacional dos professores da educação básica, fixado em R\$ 2.403,52 para 2022 (considerando a carga-horária semanal de 25h), é a projeção de uma carreira atrativa, com capacidade de oferecer desenvolvimento constante aos profissionais e claras possibilidades de crescimento na carreira.

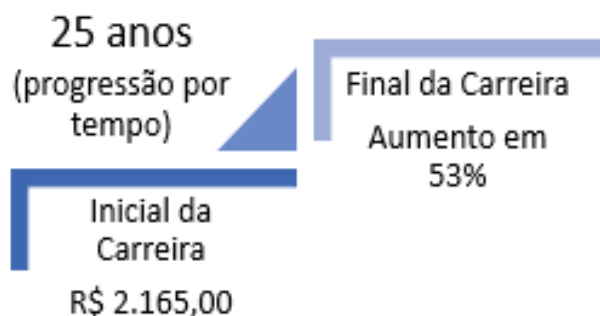


Figura 8: Progressão na Carreira e Vencimentos

Fonte: Processo 7977/2022

Conforme a Tabela de Subsídios do Magistério da Rede Municipal de Ensino, **o profissional no início da carreira possui remuneração abaixo do piso salarial nacional dos professores**. A progressão do salário do início ao final da carreira é de 53% e o tempo para progressão exclusivamente por tempo de serviço ao final da carreira é de 25 anos.

Considera-se que baixas variações salariais representariam um achatamento da carreira e representaria uma menor atratividade para os profissionais. Quanto ao tempo para progressão, períodos excessivamente curtos para atingir o final da carreira desestimulam a busca por outras formas de progressão, como por cursos e especializações.

Por fim, a avaliação de desempenho trata de ferramenta de gestão de pessoas cujo objetivo é o aprimoramento profissional. No caso dos docentes a ferramenta se faz ainda mais importante pois o aprimoramento profissional do docente tem impacto direto na qualidade do ensino e, por consequência, nos resultados educacionais. A avaliação de desempenho dos docentes possibilita identificar deficiências e

potencialidades dos profissionais, configurando-se em importante ferramenta para a gestão da educação. Na Rede Municipal de Ensino de Montanha há avaliação de desempenho dos professores, realizada pelos Gestores Escolares e por Comissão específica.

Assim, conclui-se que, ainda que parte das variáveis da aprendizagem, principalmente aquelas sociais e de segurança, não estejam sob o controle dos profissionais da educação, a atuação dos professores possui papel imprescindível para o sucesso escolar.

A valorização dos profissionais da educação é de tal importância para os resultados educacionais que passou a ser matéria legal contida na LDB (Lei nº 9.394/1996), em que foram dispostos fatores de valorização profissional que devem ser assegurados, tais como: carreira profissional; formação continuada; piso salarial; condições de trabalho adequadas; dentre outros.

Da breve análise apresentada, depreende-se que a valorização dos profissionais da educação, embora se trate de matéria legal, tendo em vista a importância destes profissionais para a sociedade, ainda carece de maior atenção por parte dos gestores da educação.

#### **3.6.1.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao analisar os indicadores educacionais é importante destacar a dificuldade de sua utilização para o monitoramento de suas políticas públicas, inclusive do cumprimento das metas dos Planos de Educação, os quais estão em seus últimos anos e suas metas distantes de serem cumpridas.

As principais fontes de dados nacionais para a educação são o Censo Escolar anual (coletado no meio do ano e seus dados divulgados apenas no ano seguinte) e os resultados das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, aplicadas bianualmente nos anos ímpares. Ou seja, apesar de produzirem informações que permitem observar posições da política pública, a baixa periodicidade dos dados impede seu acompanhamento de forma concomitante com a política, permitindo análises apenas a posteriores.

Tal situação reforça a necessidade de os gestores educacionais possuírem ferramentas que os permitam planejar, gerir e monitorar suas políticas em suas redes.

Feito este apontamento, para a rede municipal de Montanha destaca-se uma situação de conformidade em relação a maior parte dos indicadores observados, demonstrando que o Município, dentro dos parâmetros ora adotados, vem se esforçando para fornecer aos seus cidadãos acesso a um ensino público de qualidade. Verifica-se, contudo, a necessidade de implementação de melhorias nos planos de carreira dos profissionais da educação, principalmente no tocante ao piso salarial da carreira.

### **3.6.2. POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE**

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), desde 2020, passou a incorporar nas Contas de Governo as informações sobre a execução de ações e políticas públicas que vão além do cumprimento ou não do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde.

Assim, nos relatórios dos exercícios anteriores foram incluídas as informações sobre a pandemia de Covid-19, a situação dos instrumentos de planejamento em saúde e as metas previstas e os resultados alcançados nos indicadores do Sispacto<sup>43</sup>.

Para o exercício de 2022, optou-se por não incluir dados referentes à pandemia, tendo em vista que a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 5/5/2023, declarou o fim da emergência em saúde pública de Covid-19.

No entanto, foram mantidas as informações referentes à elaboração e avaliação/aprovação, pelos gestores e pelos conselhos de saúde, respectivamente, dos instrumentos de planejamento, tendo em vista a importância dos referidos instrumentos para o controle social e para o monitoramento dos resultados alcançados.

Outrossim, em substituição aos indicadores do Sispacto, que vigorou até 2021, o TCEES optou por incluir nos relatórios de contas de governo os sete indicadores de

---

<sup>43</sup> SISPACTO: Sistema de Pactuação Interfederativa

saúde do Previne Brasil<sup>44</sup>, tendo em vista que compõem o novo modelo de financiamento do SUS baseado em resultados, entre outros critérios.

### 3.6.2.1. SITUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO EM SAÚDE

De acordo com os dados do Painei da Situação dos Instrumentos de Planejamento disponíveis na Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE)<sup>45</sup>, a situação do município de Montanha em relação ao Plano Municipal de Saúde (PMS), Programação Anual de Saúde (PAS), Relatórios Quadrimestrais (RDQA) e Relatórios Anuais de Gestão (RAG) de 2022 é a demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 2 – Situação dos instrumentos de planejamento de 2022

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

Fonte: [portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento](https://portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento)

Notas:

1) Consulta realizada em 26/6/2023;

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

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

Tabela 56 – Situação do cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde

Município	Total de metas	Metas atingidas	Metas não atingidas
Montanha	84	57	27

Fonte: RAG 2022

**Desta forma, conforme RAG 2022, do total de 84 metas propostas, 57 foram atingidas.**

<sup>44</sup> Previne Brasil: novo modelo de financiamento que alterou algumas formas de repasse das transferências para os municípios, que passaram a ser distribuídas com base em quatro critérios: capitação ponderada, pagamento por desempenho, incentivo para ações estratégicas e incentivo financeiro com base em critério populacional.

<sup>45</sup> <https://portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento>

### 3.6.2.2. INDICADORES DO PREVINE BRASIL

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

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

Neste subitem, são apresentados os parâmetros e metas definidas nas notas técnicas da Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde<sup>46</sup>, e os resultados alcançados no 3º quadrimestre de 2022 pelo Brasil, pelo Espírito Santo e pelo município de Montanha<sup>47</sup>, em relação aos 7 (sete) indicadores do Previne Brasil<sup>48,49</sup>.

Tabela 57 - Indicadores do Previne Brasil (2022)

<sup>46</sup> Indicador 1 (Nota Técnica 13/2022); Indicador 2 (Nota Técnica 14/2022); Indicador 3 (Nota Técnica 15/2022); Indicador 4 (Nota Técnica 16/2022); Indicador 5 (Nota Técnica 22/2022); Indicador 6 (Nota Técnica 18/2022) e Indicador 7 (Nota Técnica 23/2022).

<sup>47</sup> Resultados alcançados no 3º quadrimestre de 2022 disponíveis em <https://sisab.saude.gov.br/paginas/acesoRestrito/relatorio/federal/indicadores/indicadorPainel.xhtml>

<sup>48</sup> O parâmetro representa o valor de referência nacional que indica a performance ideal que se espera alcançar para o indicador enquanto a meta considera a necessidade de valorização do desempenho das equipes e serviços de Atenção Primária à Saúde no alcance de resultados em saúde e as limitações identificadas para que todos os municípios alcancem o parâmetro.

<sup>49</sup> Legenda de cores:

- Indicador 1: <18% vermelho; >=18% e <31% laranja; >= 31% e <45% verde e >=45% azul;
- Indicador 2: <24% vermelho; >=24% e <42% laranja; >= 42% e <60% verde e >=60% azul;
- Indicador 3: <24% vermelho; >=24% e <42% laranja; >= 42% e <60% verde e >=60% azul;
- Indicador 4: <16% vermelho; >=16% e <28% laranja; >= 28% e <40% verde e >=40% azul;
- Indicador 5: <38% vermelho; >=38% e <67% laranja; >= 67% e <95% verde e >=95% azul;
- Indicador 6: <20% vermelho; >=20% e <35% laranja; >= 35% e <50% verde e >=50% azul;
- Indicador 7: <20% vermelho; >=20% e <35% laranja; >= 35% e <50% verde e >=50% azul.

Nº	Indicador	Parâmetro	Meta	Resultado Alcançado 2022 Brasil	Resultado Alcançado 2022 ES	Resultado Alcançado 2022 Montanha	Alcançado / Não Alcançado 2022 Montanha
1	Proporção de gestantes com pelo menos 6 (seis) consultas pré-natal realizadas, sendo a 1ª (primeira) até a 12ª (décima segunda) semana de gestação.	100%	45%	44%	38%	68%	Alcançado
2	Proporção de gestantes com realização de exames para sífilis e HIV.	100%	60%	62%	60%	97%	Alcançado
3	Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado.	100%	60%	53%	49%	94%	Alcançado
4	Proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS.	>=80%	40%	21%	25%	37%	Não alcançado
5	Proporção de crianças de 1 (um) ano de idade vacinadas na APS contra Difteria, Tétano, Coqueluche, Hepatite B, infecções causadas por haemophilus influenzae tipo b e Poliomielite inativada.	95%	95%	68%	69%	93%	Não alcançado
6	Proporção de pessoas com hipertensão, com consulta e pressão arterial aferida no semestre.	100%	50%	26%	28%	53%	Alcançado
7	Proporção de pessoas com diabetes, com consulta e hemoglobina glicada solicitada no semestre.	100%	50%	22%	23%	46%	Não alcançado

Fonte: Sisab (consulta em 21/6/2023)

A seguir estão demonstrados os resultados de 2022 para os indicadores do Previne Brasil em formato gráfico:



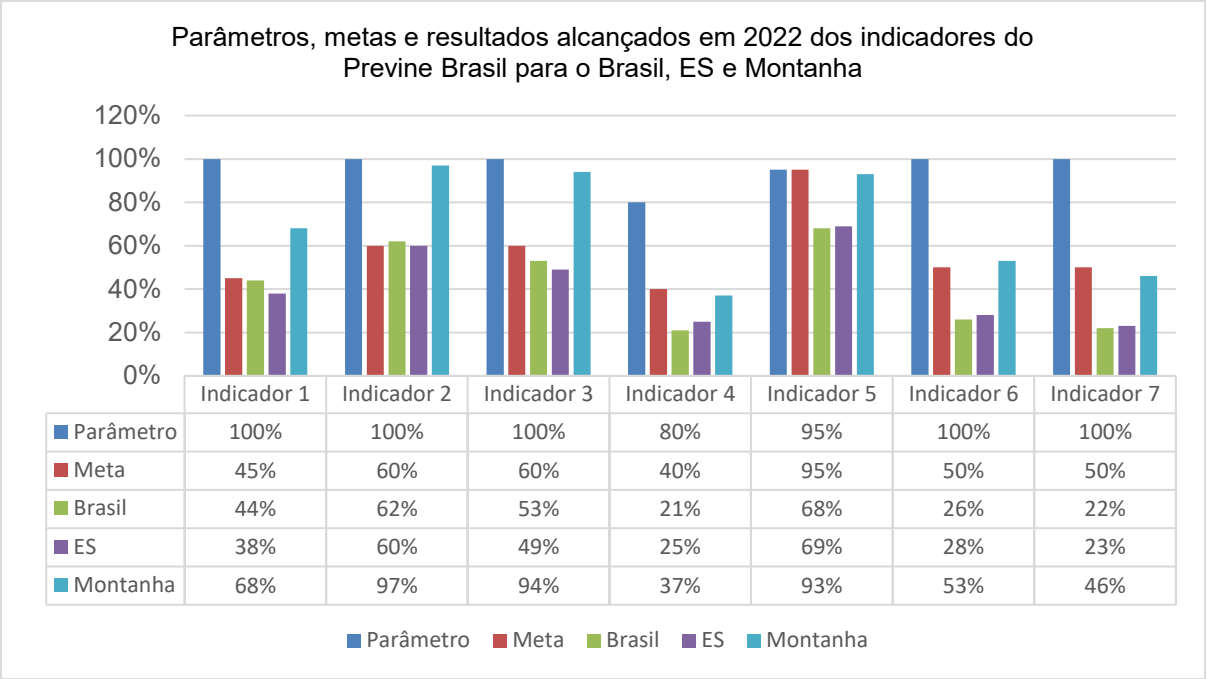


Gráfico 13: Parâmetros, metas e resultados alcançados em 2022 dos indicadores do Previne Brasil para o Brasil, ES e Montanha.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Sisab.

Conforme demonstrado na tabela e gráfico anteriores, o Município de Montanha alcançou 4 das metas dos indicadores do Previne Brasil em 2022 (Indicadores 1, 2, 3 e 6). Para os indicadores 4, 5 e 7 (citopatológico, vacinação infantil e diabetes), apesar de não terem sido alcançadas as metas previstas, os resultados foram superiores às médias estadual e nacional.

### 3.6.3. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é compreendida como uma política pública de Estado 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.

A primeira informação a se destacar na presente seção é a evolução da despesa liquidada municipal, em 2022, na função Assistência Social. Por meio do gráfico abaixo, é possível verificar se está havendo redução ou incremento na despesa com assistência social.

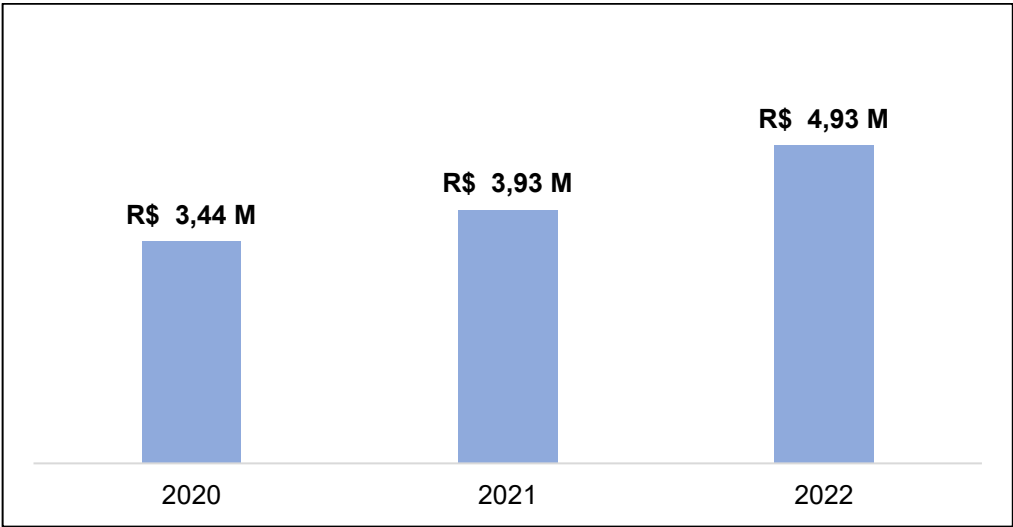


Gráfico 14: Evolução da despesa liquidada pelo município em 2022 na função Assistência Social (Milhões de R\$).

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

Para fins análise da situação do município no ano de 2022, o quadro abaixo apresenta a comparação entre a despesa liquidada *per capita* do município em relação aos demais municípios capixabas e sua posição nesse *ranking*.

População Censo 2022:	18.900 habitantes
Despesa <i>per capita</i> :	R\$ 260,63
Média dos municípios:	R\$ 152,08
Posição no ranking:	23º

Os municípios capixabas possuem necessidades socioassistenciais distintas, a depender do contexto cultural, da dinâmica econômica, da geografia e do clima, do perfil populacional etc.

Por isso, é natural que cada município aplique os recursos da Assistência Social de acordo com as demandas existentes. Se as despesas estiverem contabilizadas na classificação funcional adequada, será possível identificar quais áreas estão recebendo maior atenção por parte do poder público. Com o objetivo de identificar esta realidade, a tabela abaixo apresenta essa informação.

Tabela 58 - Despesa liquidada pelo município em 2022 na função Assistência Social, por subfunção.

Subfunção	Percentual (%)	Absoluto (R\$)
-----------	----------------	----------------

ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	65,04%	3.203.907,37
ASSISTÊNCIA AO IDOSO	20,96%	1.032.394,37
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	14,00%	689.662,71
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.925.964,45</b>

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

A assistência social organiza-se por dois tipos de proteção social. A primeira é a proteção social básica, um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A proteção social básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Por isso, é importante monitorar indicadores relativos à população em situação de pobreza.

Uma das principais fontes dessa informação, em nível municipal, é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), um registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Todas as famílias que são beneficiárias do Bolsa Família, por exemplo, estão nesse cadastro.

Conforme dispõe o Decreto nº 10.852/2021, até o ano de 2021, o Ministério do Desenvolvimento Social classificava as famílias do CadÚnico em situação de pobreza se declarassem renda mensal *per capita* de R\$ 100,01 a R\$ 200,00. Em relação a 2022, o ministério reportou uma mudança nas faixas de medição. Passou a ser considerada em situação de extrema pobreza qualquer família com renda mensal *per capita* de até R\$ 105,00. Em relação à faixa pobreza, era considerada nessa faixa a família com renda mensal *per capita* entre R\$105,01 e R\$ 210,00.

A tabela abaixo apresenta o número de pessoas do município inscritas no CadÚnico em famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Também discrimina a informação para as crianças de 0 a 6 anos.

Tabela 59 - Número de pessoas inscritas no CadÚnico, com dados atualizados, em famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza (dezembro de 2022).

	Total	% da População do Município
Pessoas inscritas com dados atualizados nos últimos 2 anos	11.279	59,7%
Pessoas inscritas em famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza	5.970	31,6%
Crianças de 0 a 6 anos em famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza	1.059	-

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

Se considerados todos os municípios do Estado do Espírito Santo, o número total de pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza com dados atualizados até dezembro de 2022 representava 19% da população capixaba.

Outro indicador que esta seção apresenta para demonstrar a realidade da demanda do município por serviços socioassistenciais, especialmente para população de baixa renda, é o estado nutricional das pessoas. Ele pode indicar demandas por provisão de alimentos ou renda que garantam maior segurança alimentar.

No gráfico abaixo, estão indicados os percentuais de crianças de 0 a 5 anos acompanhadas pelos serviços de saúde e assistência social do município, em condição de magreza ou magreza acentuada<sup>50</sup>, para o município e a média do Estado do Espírito Santo. Os dados foram obtidos no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan, e o índice utilizado na consulta foi o “IMC x Idade”<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Os conceitos e metodologia de cálculo do Sisvan seguem os padrões da Organização Mundial da Saúde indicados na obra “WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Who child growth standards:** length/height-for-age, weight-for-age, weight-for-length, weight-for-height and body mass index-for-age. Methods and development. WHO (nonserial publication). Geneva, Switzerland: WHO, 2006”.

<sup>51</sup> Dados extraídos a partir de todos os meios de acompanhamento disponíveis: e-SUS, Bolsa Família e Sivan Web.

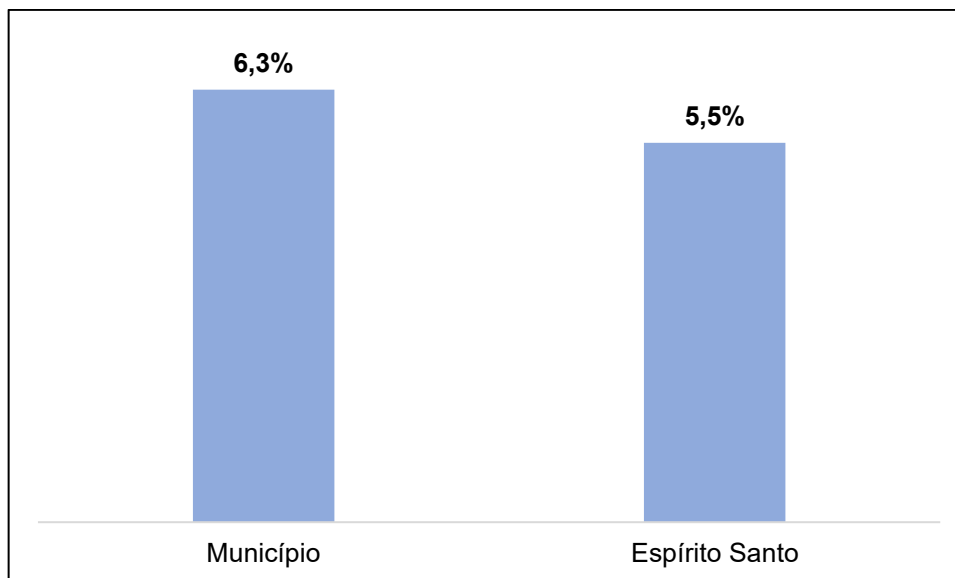


Gráfico 15: Percentual de crianças de 0 a 5 anos acompanhadas, em estado de magreza ou magreza acentuada em 2022.

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

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

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

### **3.7 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE**

#### **3.7.1. PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA**

A fiscalização 23/2022-3 (proc. TC 4.636/2022-1) teve como objetivo contribuir para que os municípios obrigados a possuir Plano de Mobilidade Urbana, de acordo com o art. 24 da Lei 12.587/2012, não deixem de receber recursos federais do Ministério do Desenvolvimento Regional, por ausência deste plano, e que pautem os investimentos em mobilidade em planejamento estratégico de modo a resolver os pontos problemáticos da mobilidade urbana.

De acordo com o art. 24 da Lei 12.587/2012, “o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana”, sendo

obrigatória a sua elaboração e aprovação para os municípios que se enquadrem nos critérios estabelecidos no § 1º do art. 24, quais sejam: 12 de abril de 2022, para municípios com população superior a 250.000 habitantes, e 12 de abril de 2023, para os municípios com população inferior a 250.000 habitantes.

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis aos acompanhamentos com foco em conformidade, especialmente com as NBASP 100, 400 e 4000, e, nos contornos definidos pela Nota Técnica SEGEX 2, de 20 de maio de 2022, com observância ao Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União, ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal.

O acompanhamento contou com dois ciclos durante o ano de 2022. O primeiro ciclo foi utilizado como forma de se obter informações detalhadas sobre a atual situação dos municípios em relação ao desenvolvimento e implementação dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana (PMUs) e sobre àqueles já desenvolvidos; destinando-se o 2º Ciclo para uma análise mais pormenorizada dos planos em si.

A fiscalização apurou que o município de **Montanha**, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 24, § 1º, da Lei 12.587/2012, **não** possui a obrigatoriedade de elaboração do PMU.

### **3.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO**

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

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

## **4. FUNDAMENTAÇÃO**

Da análise das informações enviadas a área técnica procedeu à elaboração do Relatório Técnico 00027/2024-8 (peça 110), sugerindo a citação do chefe do Poder Executivo em razão de não conformidades registradas nas subseções 3.2.1.5.1, 3.3.1.1, 3.4.9 e 3.4.9, de acordo com o que estabelece o art. 126 do RITCEES.

Após a manifestação do prefeito (Defesa/Justificativa 584/2024-8, Peças Complementares 15242/2024 e 15243/2024-2, pç. 116 a 118), a área técnica conduziu uma análise e chegou a uma conclusão, nas **seções 8, 9 e 10 ITC 2782/2024-1 (pç. 122, pgs. 122 a 146)**, sobre os achados de não conformidades.

Assim, passo a analisar separadamente cada achado.

**4.1 OCORRÊNCIA DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO**

Conforme exposto na subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8, verificou-se a ocorrência de déficit orçamentário no exercício corrente, conforme exposto:

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

Receita total realizada	88.798.413,18
Despesa total executada (empenhada)	98.262.284,44
<b>Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)</b>	<b>- 9.463.871,26</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCM/2022 – BALORC

Tendo em vista o disposto no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, arts. 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964, o gestor foi citado para que pudesse apresentar suas justificativas.

Em resposta ao Termo de Citação 46/2024-1, o gestor afirmou através da peça **Defesa/Justificativa 00584/2024-1** que o município de Montanha apresentou um déficit orçamentário de R\$ 9.463.871,26 no exercício de 2022. Entretanto, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022 previu uma arrecadação de R\$ 65.800.000,00 e autorizou despesas no mesmo valor. Apesar do déficit, as despesas executadas, que totalizaram R\$ 98.262.284,44, não ultrapassaram a soma da receita arrecadada de R\$ 88.798.413,18 e do superávit financeiro de R\$ 11.223.436,18 do exercício anterior. Portanto, o déficit de 2022 foi coberto pelo superávit anterior, mantendo o equilíbrio orçamentário. Tal afirmativa foi demonstrada a seguir:

DESCRIÇÃO - PCA 2022	VALOR
(a) Receita Arrecadada	88.262.284,44
(b) Superávit Financeiro advindo do Exercício Anterior	11.223.436,18
(c) Despesa Realizada - Empenhada	98.262.284,44
(d) Saldo para realização de Despesas (D=A+B-C)	<b>1.223.436,18</b>



ENTE: Montanha

## BALANÇO PATRIMONIAL



UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Montanha

TIPO DE CONTA: Contas de Governo

EXERCÍCIO: 2022

	Outras Destinações de Recursos	1.747.898,16	2.765.796,15
510	Outras Transferências de Convênios ou Repasse da União	517.279,07	968.770,77
520	Outras Transferências de Convênios ou Repasse dos Estados	60.240,26	41.084,97
550	Transferência Especial da União	0,00	0,00
560	Transferência Especial da União - Índice I do artigo 9º da LC 173/2009	0,00	0,00
610	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	-98.620,50	19.011,70
620	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP	292.807,16	10.583,74
630	Recursos Vinculados ao Trânsito	0,00	0,00
630	Transferência da União Referente Royalties do Petróleo e Gás Natural	-19.665,74	76.330,05
640	Transferência dos Estados Referente Royalties do Petróleo	629.006,67	1.360.860,91
708	Transferência da União Referente à Compensação Financeira de Recursos Minerais	0,00	0,00
709	Transferência da União Referente à Compensação Financeira de Recursos Hídricos	0,00	0,00
711	Demais Transferências Obrigatórias Não Decorrentes de Repartição de Receitas	0,00	0,00
715	Transferências destinadas ao setor cultural - - LC 195/2022 - Art. 9º - Audiovisual	0,00	0,00
716	Transferências destinadas ao setor cultural - - LC 195/2022 - Art. 8º - Demais setores da cultura	0,00	0,00
717	Assistência financeira transporte coletivo - Art. 5º, inciso IV, EC Nº 12/2022	0,00	0,00
761	Recursos Vinculados Ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0,00	0,00
910	Recursos Próprios dos Consórcios		
920	Recursos de Operações de Crédito - Interno e Externo	0,00	0,00
930	Recursos de Alienação de Bens Móveis	58.815,30	46.954,68
940	Outras Vinculações de Transferências	0,00	0,00
950	Outras Vinculações de Taxas e Contribuições	0,00	0,00
961	Recursos de Depósitos Judiciais - Lides das Quais o Ente faz Parte	0,00	0,00
962	Recursos de Depósitos Judiciais - Lides das Quais o Ente não faz Parte	0,00	0,00
971	Recursos Extrajudiciais Vinculados a Processos	0,00	0,00
972	Recursos Extrajudiciais Vinculados a Depósitos Judiciais	0,00	0,00
979	Outros Recursos Extrajudiciais	0,00	0,00
990	Outros Recursos Vinculados	308.156,34	222.246,33
TOTAL DAS FONTES DE RECURSOS		1.776.061,08	11.223.436,18

Conforme exposto, o município de Montanha, apesar de ter gerado um déficit orçamentário de R\$ 9.463.871,26 em 2022, possuía um saldo de R\$ 1.223.436,18 disponível para despesas, considerando a soma da receita arrecadada e do superávit financeiro do exercício anterior, conforme permitido pela Lei Federal 4.320/64. Embora o déficit tenha sido inicialmente questionado, ele foi coberto pelo superávit anterior, e em 2023 o município alcançou um superávit de R\$ 14.890.611,58. Portanto, o gestor solicitou ao Tribunal de Contas que se afaste a indicação de irregularidade, pois o déficit de 2022 foi adequadamente compensado.

O déficit orçamentário ocorre quando as despesas de um governo superam as receitas em um determinado período, geralmente um exercício financeiro. Em outras palavras, é a situação em que os gastos realizados ou previstos excedem os recursos arrecadados. Esse desequilíbrio pode ser compensado por superávits de exercícios anteriores, endividamento ou outras formas de financiamento. Dessa forma, o déficit orçamentário torna-se um indicador crucial da saúde financeira de um governo, influenciando decisões de política fiscal e a percepção dos mercados sobre a solvência do ente governamental.



Como é amplamente conhecido, a ocorrência de déficit orçamentário impacta diretamente o equilíbrio das finanças públicas. No entanto, se houver um superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, essa situação de déficit orçamentário pode ser adequadamente mitigada, garantindo a estabilidade fiscal.

Conforme destacado pela defesa, o Município registrou em 2021 um superávit financeiro consolidado de R\$ 11.223.436,18, valor que, em tese, seria suficiente para cobrir o déficit orçamentário de R\$ 9.463.871,26. No entanto, a análise do anexo ao balanço patrimonial revelou que o limite de gastos correspondente ao superávit de cada fonte de recursos não foi respeitado, resultando em saldos negativos em várias fontes vinculadas, incluindo a de recursos próprios.

Diante do exposto, **mantenho a irregularidade** apontado no item 3.2.1.5.1 do RT 27/2024, por grave infração à norma legal (arts. 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964).

#### 4.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

Nos termos da subseção **3.3.1.1** do RT 27/2024-8, apontou a análise realizada pelo NCONTAS que o resultado financeiro evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, observou-se **déficit financeiro** nas seguintes fontes: 001, 111, 113, 112, 120, 122, 124, 211, 214, 610, e 530.

Tabela 31 - Fontes deficitárias		Valores em reais
Fonte	Descrição	Saldo BALPAT 31/12/2022 (R\$)
001	Recursos Ordinários	- 803.155,37
111	Receita De Impostos E De Transferência De Impostos – Educação	- 1.732.851,36
113	Transferências do FUNDEB (40%)	- 574.200,87
112	Transferências do FUNDEB (60%)	- 850.240,13
120	Transferência do Salário-Educação	- 120.345,30
122	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	- 487.567,53
124	Outras Transferências de Recursos do FNDE	- 30.191,41

211	Receita de Impostos e Transferência de Impostos - Saúde	- 1.164.959,32
214	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS Provenientes do Governo Federal (Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde)	- 504.950,78
610	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE	- 98.820,50
530	Transferência da União Referente Royalties do Petróleo e Gás Natural	- 19.685,74
<b>TOTAL</b>		<b>- 6.386.968,31</b>

Fonte: Processo TC 04857/2023-5 - PCA/2022 - BALPAT

Observa-se, ainda, que o saldo da fonte 001 - recursos ordinários é negativo em R\$ 803.155,37, insuficiente, portanto, para a cobertura da totalidade dos saldos negativos das demais fontes, nesses termos, o gestor foi citado para que pudesse apresentar suas justificativas (art. 167, inc. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei nº 4.320/64, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inciso I, alínea "a" da Lei Complementar Federal 101/2000).

Cabe registrar que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/00, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Devidamente citado através do Termo de Citação 46/2024-1, o gestor apresentou suas justificativas (Defesa/Justificativa 00584/2024-1), destacando que os valores do superávit financeiro apresentados no balanço patrimonial foram consistentes com os demais demonstrativos da Prestação de Contas Anual de 2022 e compatíveis com os valores da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar. No entanto, a Prefeitura de Montanha gerou déficit financeiro em diversas fontes de recursos devido à necessidade de contrair despesas essenciais e continuadas, de caráter plurianual, que eram indispensáveis para evitar colapsos nas áreas de saúde, educação, assistência social e infraestrutura. Além disso, os impactos da pandemia de COVID-19 também contribuíram para o déficit, especialmente no setor educacional, onde a administração investiu 33,01%, superando o mínimo constitucional de 25% por R\$ 4.766.857,15, para mitigar os danos causados pela pandemia.

GASTOS COM EDUCAÇÃO DE 2022	
Destinação de recursos	Valor
Receitas de Impostos	6.203.782,78
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	53.301.314,71
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	59.505.097,49
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	19.643.131,52
Valor mínimo a ser aplicado	14.876.274,37
<b>Valor aplicado acima do mínimo de 25% exigido</b>	<b>4.766.857,15</b>
% de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	33,01

Ademais, afirmou que o terceiro fator contribuiu de forma decisiva para a geração do déficit financeiro apurado pelo TCEES, deve-se ao fato do município de Montanha ter investido maciçamente recursos próprios na área de saúde, aplicando o percentual de 27,41% em detrimento do mínimo constitucional de 15%, resultando num gasto superior ao mínimo constitucional de 15%, equivalente a R\$ 7.384.720,97.

GASTOS COM SAÚDE DE 2022	
Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	6.203.782,78
Receitas provenientes de transferências	53.301.314,71
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	59.505.097,49
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	16.310.485,60
Valor mínimo a ser aplicado	8.925.764,63
<b>Valor aplicado acima do mínimo de 15% exigido</b>	<b>7.384.720,97</b>
% de aplicação	27,41

Apesar do déficit financeiro em 2022, afirma o gestor que a Prefeitura de Montanha empreendeu esforços para ajustar os gastos à arrecadação, adotando medidas de contenção para cumprir o equilíbrio fiscal, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF preconiza o equilíbrio fiscal, que é avaliado anualmente, mas seu principal objetivo é evitar que uma gestão transfira dívidas sem cobertura financeira para a próxima. Assim, conforme o art. 42 da LRF, despesas contratadas antes dos últimos oito meses do mandato, por força de lei ou contrato, não devem ser incluídas na vedação de novos compromissos sem disponibilidade financeira no final do mandato.

*“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*”

*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. [grifo nosso]"*

A defesa argumenta que o objetivo do legislador ao redigir a LRF foi evitar que gestores, em períodos eleitorais, assumam despesas sem garantia de quitação no mesmo exercício, deixando dívidas para seus sucessores. Além disso, destaca que o art. 41 da LRF, que tratava dos Restos a Pagar, foi vetado, o que significa que não há limite legal na LRF ou em outras normas para a inscrição de Restos a Pagar, exceto o disposto no art. 42 da LRF. Isso torna ineficazes as exigências do art. 55, inciso III, alínea 'b' da LRF.

*"Art. 41. Observados os limites globais de empenho e movimentação financeira, serão inscritas em Restos a Pagar:*

*I - as despesas legalmente empenhadas e liquidadas, mas não pagas no exercício;*

*II - as despesas empenhadas e não liquidadas que correspondam a compromissos efetivamente assumidos em virtude de:*

*a) normas legais e contratos administrativos;*

*b) convênio, ajuste, acordo ou congênere, com outro ente da Federação, já assinado, publicado e em andamento.*

*§ 1º Considera-se em andamento o convênio, ajuste, acordo ou congênere cujo objeto esteja sendo alcançado no todo ou em parte.*

*§ 2º Após deduzido de suas disponibilidades de caixa o montante das inscrições realizadas na forma dos incisos I e II do caput, o Poder ou órgão referidos no art. 20 poderá inscrever as demais despesas empenhadas, até o limite do saldo remanescente.*

*§ 3º Os empenhos não liquidados e não inscritos serão cancelados."*

Neste contexto alguns autores defendem o entendimento de que muito embora o art. 41 da LRF tenha sido vetado, ainda existe o limite, pois o art. 55 da LRF que traz as regras básicas para elaboração do demonstrativo das despesas inscritas em restos a pagar, que compõe o Relatório de Gestão Fiscal, manteve-se intacto:

***"Art. 55. O relatório (Relatório de Gestão Fiscal) conterá:***

***...***

***III - demonstrativos, no último quadrimestre:***

***a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;***

**b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:**

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

**3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;**

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;”

Neste ponto, trouxe a peça de defesa, o entendimento da Sra. Simone Manassés Valaski<sup>1</sup>, sobre o art. 55 da LRF:

*“Uma coisa é dizer que um relatório precisa ser elaborado e apresentado e descrever o que o mesmo deverá conter. Se considerássemos que o artigo 55, ao dispor sobre esse relatório, estivesse regulamentando os Restos a Pagar, determinando a exigência de disponibilidade de caixa, estaríamos ‘ressuscitando’ o artigo 41, portanto burlando a ideia do veto.”*

Por fim, afirma que o art. 55 da LRF não estabelece limites para a inscrição de Restos a Pagar, mas apenas orienta a forma de elaboração do demonstrativo desses restos. A vedação para contrair novas despesas sem disponibilidade financeira é regulada pelo art. 42 da LRF, aplicável apenas no último ano do mandato. No exercício de 2022, a Prefeitura de Montanha investiu significativamente em Educação e Saúde, ultrapassando os limites mínimos constitucionais e comprometendo temporariamente a liquidez dos recursos próprios, mas gerando avanços sociais e preservando vidas. Assim, solicita-se o afastamento do indicativo de irregularidade, pois não houve transferência de dívidas para a gestão seguinte e a administração tem melhorado o equilíbrio fiscal do município, respeitando as normas da LRF.

Após análise a defesa apresentada, o NCCONTAS se manifestou através da ITC 2782/2024-1, tendo destacado que os gestores públicos devem seguir as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O planejamento é um dos pilares para o controle de déficits orçamentários e financeiros. De acordo com o parágrafo único do artigo 8º da referida lei, recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender a essa finalidade, mesmo que em exercícios diferentes daquele em que foram arrecadados.

Portanto, os gestores devem, com base nas diretrizes legais, utilizar ferramentas gerenciais para alinhar as disponibilidades financeiras municipais com os gastos

previstos e autorizados na Lei Orçamentária Anual, garantindo o equilíbrio orçamentário e fiscal em cada exercício.

É compreensível que em determinados momentos, como durante eventos locais ou nacionais, os gestores enfrentem dificuldades para atingir as metas de arrecadação estabelecidas na LDO e na LOA. Nesses casos, é necessário utilizar mecanismos legais para reduzir despesas e alcançar o equilíbrio entre receitas e gastos.

Embora a aplicação de recursos em Educação e Saúde acima dos limites constitucionais seja louvável, a administração pública deve reconhecer a capacidade financeira disponível e ajustar os investimentos de acordo. Caso contrário, haverá desequilíbrio na aplicação dos recursos, o que pode levar ao descumprimento do parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar Federal 101/2000 e afetar negativamente as finanças públicas.

Esse desequilíbrio pode ser observado na Prestação de Contas Anual de 2023, com um aumento no déficit da fonte de recursos ordinários de R\$ 803.155,37 para R\$ 1.578.135,32. A defesa abordou os artigos 41, 42 e 55 da LRF, mas o foco do presente processo é a apuração do déficit financeiro e o desequilíbrio das contas públicas.

O gestor argumenta que o veto ao artigo 41 da Lei Complementar Federal 101/2000 elimina a classificação dos restos a pagar e, portanto, as exigências do artigo 55, inciso III, alínea 'b' da LRF, seriam ineficazes. No entanto, mesmo com o veto, a regra estabelecida no artigo 55, III, b, da LRF deve ser observada, pois está alinhada com o objetivo da Lei Complementar 101/00, especialmente o art. 1º, § 1º. A orientação predominante, apesar das divergências, é de que as regras do artigo 55 devem ser seguidas, e não são permitidas anulações ou cancelamentos de notas de empenho sem a devida inscrição em Restos a Pagar.

A LRF estabelece mecanismos de controle para a inscrição de despesas e restos a pagar ao longo de todo o mandato, incluindo a limitação do empenho e a vedação de inscrição de restos a pagar não processados por falta de disponibilidade financeira. No exercício analisado, a área técnica apontou que o Município não adotou esses mecanismos. A regra remanescente do artigo 55, III, b da LRF deve ser cumprida, pois o Anexo 5 faz parte do Relatório de Gestão Fiscal e deve ser elaborado no último

quadrimestre (ou semestre) de cada exercício financeiro, não apenas no final do mandato.

De forma geral, as despesas devem ser executadas e pagas no mesmo exercício financeiro, e somente em casos excepcionais devem ser deixadas obrigações para o exercício seguinte, com a devida disponibilidade de caixa. O controle da disponibilidade de caixa e a geração de obrigações devem ocorrer durante todo o exercício financeiro e não apenas no último ano do mandato.

Diante de todo o exposto, **mantenho a irregularidade** apontado no item 3.3.1.1 do RT 27/2024, por grave infração à norma legal (art. 167, inc. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei nº 4.320/64, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inciso I, alínea "a" e art. 8º, § único da Lei Complementar Federal 101/2000).

#### **4.3 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA**

Nos termos da Subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8, na análise dos dados apresentados no sistema Cidades, conforme evidenciado na tabela abaixo (coluna "C") e no **Apêndice N**, verificou-se que, no exercício de 2022, o Poder Executivo analisado realizou inscrições em Restos a Pagar Processados sem suficiente disponibilidade de caixa nas seguintes fontes de recursos: "001" (total de R\$ 1.435.813,91), "111" (total de R\$ 404.468,73), "112" (total de R\$ 989.766,13), "113" (total de R\$ 355.385,12), "120" (total de R\$ 118.969,70), "122" (total de R\$ 46.984,52), "124" (total de R\$ 18.364,64), "540" (total de R\$ 121.094,85) e "610" (total de R\$ 99.807,89).

Cumprе ressaltar que não havia saldo disponível na fonte de recursos ordinários (sem vinculação) "001" para cobrir a disponibilidade de caixa líquida negativa das fontes de recursos vinculados indicadas, pois inclusive também apresentava insuficiência de disponibilidade de caixa.

Verificou-se ainda, conforme evidenciado na tabela abaixo (coluna "H") e no **Apêndice O**, que, no exercício de 2022, mesmo já apresentando insuficiência de disponibilidade de caixa, o Poder Executivo analisado realizou inscrições em Restos a Pagar Não Processados sem suficiente disponibilidade de caixa nas seguintes

fontes de recursos “001” (total de R\$ 188.629,58), “111” (total de R\$ 58.870,24), “112” (total de R\$ 8.310,76), “113” (total de R\$ 13.995,30), “120” (total de R\$ 1.375,60), “122” (total de R\$ 440.583,01), “124” (total de R\$ 10.782,34), “530” (total de R\$ 8.002,77), 540” (total de R\$ 2.889,00) e “610” (total de R\$ 739,65).

Tabela 44 - Demonstrativo de Insuficiência da Disponibilidade de Caixa para inscrição de Restos a Pagar processados e não processados  
Valores em reais

RGF - ANEXO 5 (LRF, art. 53, Inciso III, alínea "a" e "b")

R\$ 1,00

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS A INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras		
		De Exercícios Anteriores	Do Exercício				
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g) = (f) - (e)
001 - RECURSOS ORDINÁRIOS	1.729.965,45	28.369,39	2.080.784,41	25.765,76	239.996,39	188.629,58	-833.600,08
111 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - EDUCAÇÃO	16.712,12	1.136.847,96	404.468,73	49.989,73	101.406,60	56.870,24	-1.732.851,36
113 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDE - IMPOSTOS (50%)	0,00	0,00	355.365,12	0,00	204.520,45	13.995,30	-574.200,87
112 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDE - IMPOSTOS (10%)	189.672,57	1.470,13	989.786,13	0,00	211.781,51	8.310,76	-1.021.655,96
120 - TRANSFERÊNCIA DO SALÁRIO EDUCAÇÃO	0,00	0,00	118.959,70	0,00	0,00	1.375,60	-120.345,30
122 - TRANSF. DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO	258.567,37	0,00	306.551,89	0,00	0,00	440.583,01	-487.567,53
124 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE	1.039,33	2.083,76	16.364,64	0,00	0,00	10.782,34	-30.191,41
610 - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÓMICO - CIDE	1.727,04	0,00	99.907,89	0,00	0,00	739,65	-98.820,50
530 - TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO REFERENTE ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL	273.236,13	0,00	222.251,63	195,33	43.784,28	26.689,63	-19.685,74
540 - TRANSFERÊNCIA DOS ESTADOS REFERENTE ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL	45.736,79	78,00	121.094,05	0,00	5.903,18	2.889,00	-84.285,24

Desta forma, as inscrições de Restos a Pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira agravaram a situação fiscal do Poder Executivo.

Assim, do ponto de vista estritamente fiscal, constatou-se que, em 31 de dezembro de 2022, o Poder Executivo analisado não possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, descumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF, razão pela qual houve a citação do responsável, **Sr. André dos Santos Sampaio**, para que apresentasse razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários.

A inscrição de Restos a Pagar processados e não processados, sem suficiente disponibilidade de caixa, configura irresponsabilidade na gestão fiscal, na medida em que afeta o equilíbrio das contas públicas, e constitui crime contra as finanças públicas, previsto no art. 359-F do Decreto Lei 2.848/1940 (com alterações).

Inicialmente, é importante observar que a justificativa mencionada já foi abordada e analisada no item 4.2 deste voto. Mais uma vez, destaca-se da defesa que o gestor



admite ter inscrito Restos a Pagar processados e não processados sem disponibilidade suficiente de caixa, atribuindo isso a despesas essenciais e contínuas, além dos gastos adicionais devido à pandemia de COVID-19. No entanto, ressalta-se que as regras do art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, que trata da responsabilidade fiscal e da gestão planejada, continuam válidas, mesmo com os ajustes feitos para a pandemia.

Ademais, o gestor pondera que o descumprimento do art. 42 da LRF, que se aplica ao último ano de mandato, não é relevante para este caso, e que o RT 27/2024-8 utiliza o art. 1º, § 1º da LRF como base para o indício de irregularidade. Além disso, o gestor questiona a ausência de um limite definido na LRF para a inscrição de Restos a Pagar, referindo-se ao inciso III, alínea "b" do art. 55 da LRF.

Em análise a defesa apresentada, o NCCONTAS afirmou através da ITC 2782/2024-9 que o Manual de Demonstrativos Fiscais, 12ª edição, da Secretaria do Tesouro Nacional (Órgão Central de Contabilidade da União, responsável pela edição de normas gerais para consolidação das contas públicas – art. 50, § 2º, da LRF), válido para o exercício de 2022, às págs. 623 e 624, ao tratar do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar:

#### **04.05.01.02 Objetivo do Demonstrativo**

O Demonstrativo visa a dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, pelo confronto da coluna dos RP empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação, em cumprimento ao disposto no art. 55, inciso III, alíneas "a" e "b". O limite de inscrição em restos a pagar não processados, em cada exercício, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos. A disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados permite que se avalie a inscrição em RP não processados também de forma individualizada.

Na verificação da possibilidade de inscrição em restos a pagar não processados, da disponibilidade de caixa bruta devem ser deduzidas as despesas inscritas em restos a pagar processados, as despesas inscritas em restos a pagar não processados em exercícios anteriores e as demais obrigações de despesa que não tenham passado pela execução orçamentária. Caso não haja suficiente disponibilidade de caixa para quitar todas essas obrigações, o limite de inscrição em restos a pagar já não estará sendo observado. Além da demonstração do cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes, deverá ser apresentada também a disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados. Assim, esse demonstrativo apresenta o cálculo da disponibilidade de caixa e demonstra se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

**Ressalta-se que o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “c” da LRF, está relacionado ao disposto no art. 1º, § 1º da mesma lei, que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada, a transparência, o cumprimento das metas e a obediência aos limites, e também ao disposto no art. 9º, também da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios. (gn)**

**Observa-se então, como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios. (gn)**

Esse demonstrativo possibilita **também** a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesa contraídas. Essa verificação se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente. (gn)

**Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. (gn)**

Portanto, neste item, não há que se discutir as limitações do art. 42, trata-se aqui do art. 1º, § 1º, da LRF. Da mesma forma, na atualidade, não é apropriada a argumentação quanto a ausência de limite para o gestor contrair dívidas. O que se impõe na LRF, e deve ser aplicado no caso em tela, é o pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal e a ação planejada, observando e combinando os diversos artigos da LRF: art. 1º, art. 8º, art. 9º, art. 42, art. 55, e outros.

Por fim, o Sr. Gestor finaliza sua argumentação invocando o afastamento de sua responsabilidade com base no art. 22, § 1º da LINDB, em confronto às exigências imprevistas ocorridas durante o período pandêmico.

Ante o exposto, **não acolho as alegações de defesa** e, conseqüentemente, mantenho a irregularidade, apontada na subseção 3.4.9 do Relatório Técnico 27/2024-8 (Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem

suficiente disponibilidade de caixa), por infringência ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

## **5. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL**

**Responsável:** André dos Santos Sampaio.

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

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

Os gestores têm a responsabilidade de agir de acordo com a lei e os princípios democráticos, e avaliar sua conduta é essencial para garantir o respeito a esses princípios, promovendo uma administração pública transparente, responsável e eficiente, fortalecendo a democracia e a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

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

Diante do exposto, passo a análise de conduta em face das irregularidades mantidas:

- Ocorrência de déficit orçamentário;

- Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas;
- Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa.

Embora o gestor tenha justificado que o Município apurou, no exercício de 2021, um superávit financeiro consolidado de R\$ 11.223.436,18, teoricamente suficiente para cobrir o déficit orçamentário de R\$ 9.463.871,26, verificou-se, a partir do anexo ao balanço patrimonial, que não houve respeito ao teto de gastos que o superávit de cada fonte de recursos deveria suportar. Como resultado, surgiram saldos negativos em várias fontes vinculadas, incluindo os recursos próprios, comprometendo o equilíbrio das contas.

O defendente reconhece a irregularidade e atribui o déficit financeiro em diversas fontes de recursos a três fatores principais. Primeiro, o Município contraiu despesas essenciais de caráter continuado e plurianual, sem detalhar quais foram essas despesas. Segundo, investiu 33,01% em educação, o que resultou em R\$ 4.766.857,15 acima do mínimo constitucional. Terceiro, destinou 27,41% para a saúde, representando R\$ 7.384.720,97 além do mínimo exigido, ambos justificados pela necessidade de mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19. Apesar de alegar esforços para ajustar os gastos à realidade da arrecadação, o gestor não especificou as medidas adotadas para conter as despesas.

Adicionalmente, o gestor reconhece a inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem suficiência de caixa, atribuindo o fato a despesas essenciais de caráter continuado e plurianual, contraídas no exercício em análise, além dos gastos extraordinários nas áreas de educação e saúde durante o período pandêmico.

As irregularidades mantidas possuem alto potencial ofensivo, com capacidade de comprometer a integridade das contas. As justificativas apresentadas pela defesa foram insuficientes para sanar as irregularidades. Essas falhas na gestão financeira e orçamentária revelam problemas significativos, com implicações específicas. O déficit orçamentário, por exemplo, indica um planejamento inadequado ou uma execução descontrolada, onde as despesas superaram as receitas, comprometendo a

sustentabilidade financeira da instituição e podendo levar a endividamento, atraso no pagamento de fornecedores e dificuldades na execução de projetos futuros.

O déficit em diversas fontes de recursos mostra uma falha no equilíbrio das contas em áreas específicas de financiamento, indicando uma falta de controle interno e gestão ineficiente das receitas e despesas. Isso pode forçar a realocação de recursos de áreas mais estáveis para cobrir os déficits, comprometendo outras áreas da gestão.

Finalmente, a inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa evidencia má gestão do fluxo de caixa, resultando em inadimplência, aumento de passivos financeiros e perda de credibilidade. Além disso, essa situação pode criar um ciclo de endividamento contínuo, agravando a situação financeira da instituição.

Essas irregularidades são graves no último ano de gestão, especialmente em relação à inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. Todavia, embora este não seja o último ano de mandato, não restou demonstrada sua regularização, bem como, a conduta empreendida pelo gestor para mitigar as irregularidades. Portanto, restou constatado uma gestão financeira desordenada, que pode comprometer a saúde financeira do município a longo prazo. Sendo essencial implementar medidas corretivas para reequilibrar as contas, melhorar o planejamento e a execução orçamentária, e garantir que os compromissos financeiros sejam sustentáveis e compatíveis com a disponibilidade de recursos.

Nesse passo, **reprovo a conduta do gestor**, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Montanha**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

## **6. APRIMORAMENTO DA GESTÃO**

Os aspectos destacados neste tópico do presente voto, visam a orientar o gestor sobre a necessidade de aprimorar a gestão dos recursos públicos e a sugerir maneiras de se alcançar eficiência, transparência, responsabilidade e sustentabilidade na administração pública, garantido que os recursos sejam empregados de forma otimizada, maximizando seus benefícios para a sociedade em geral.

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

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

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

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

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

Portanto, em caráter orientativo cientificamos que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais.

## **6.2 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este Tribunal de Contas por meio da Resolução 227/2011, alterada pela Resolução 257/2013, dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovando também o “Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração

Pública”, e estabelecendo prazos para que os jurisdicionados atendam aos comandos regulamentadores.

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

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

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

### **6.2.1 SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE MONTANHA**

O sistema de controle interno foi instituído pela Lei municipal 796/2012, sendo que o Poder Legislativo não se submete à coordenação da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo Municipal.

A equipe desta Unidade é composta por um integrante, que esforçou-se para cumprir devidamente com suas atribuições e competências, na consecução de seus objetivos institucionais, assim como de sugerir soluções para as inconsistências detectadas, contribuindo, assim, de forma independente, objetiva e disciplinada, com o processo de governança.

#### **6.2.1.2 PARECER DO CONTROLE INTERNO**

No RELUCI peça 105, a Unidade Central de Controle Interno, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados e descritos no relatório, recomendou ao gestor



que continue observando o cumprimento da LC 101/2000, art. 15 c/c e Lei 4.320/1964, art. 4º, para que não haja irregularidades ao patrimônio público. Bem como mantenha a observação sobre o fiel cumprimento da Lei 4.320, art. 63, para que esteja em conformidade com os pré-requisitos estabelecidos para liquidação das despesas.

Afirmando ainda que após realização das análises nos processos e procedimentos acima descritos, não foram encontrados achados ou constatações, portanto, desnecessária a indicação de proposições e alertas.

A UCCI – Unidade Central de Controle Interno, recebeu em 27 de março de 2022, do Setor de Contabilidade os Demonstrativos, Balanços e Balancetes, que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício de 2022 do município de Montanha/ES.

O Portal de Transparência tem por objetivo disponibilizar informações sobre a gestão no que tange a execução orçamentária e financeira em tempo real, possibilitando a qualquer cidadão verificar a correta aplicação dos recursos públicos. Deste modo, o Portal da Transparência do município tem tido mudanças para atender as demandas do cidadão, inclusive com inserções de leis e decretos municipais.

Ademais, afirma o controlador interno que não foram constatadas irregularidades insanáveis no exercício de 2022 quando da aplicação das técnicas de verificação de processos e procedimentos de controle.

Pois bem. Compreende-se que o Controle Interno é um recurso indispensável ao Gestor e ao

Cidadão para o bom funcionamento da gestão pública.

Considerando que os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática, sendo fiel a realidade da unidade gestora a que se referem os dados em análise, é aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade e aos Órgãos de Controle Externo sobre o desempenho dos programas; auxiliando a tomada de decisão; aprimorando a gestão; e promovendo ao cidadão o direito de participar da aplicação dos recursos públicos;

Considerando o esforço da UCCI do município de Montanha em cumprir seu papel, evidenciando o bom trabalho empreendido pela unidade no acompanhamento das Contas pública, mesmo diante dos desafios enfrentados no ano de 2022;

Reconhecendo o esforço e compromisso do profissional dessa Unidade no exercício do Controle.

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

Ante o exposto, em caráter orientativo cientificamos o Poder Executivo quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente.

### **16.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

As últimas tragédias ambientais que assolaram o sul do Espírito Santo são um lembrete contundente da urgência em enfrentar os impactos negativos das mudanças climáticas. A região tem sido alvo de eventos extremos, como enchentes e deslizamentos de terra, que têm causado devastação e perdas humanas. Diante desse cenário, a importância das ações públicas para mitigar e adaptar-se a essas mudanças torna-se ainda mais evidente.

Segundo o Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), as atividades humanas têm sido o principal impulsionador do aquecimento global, e os impactos já estão sendo sentidos em todo o mundo (IPCC, 2014<sup>52</sup>). O aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, como os que

---

<sup>52</sup> **IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).** (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland: IPCC

ocorreram no sul do Espírito Santo, são apenas uma amostra do que podemos esperar se não tomarmos medidas urgentes.

Ações públicas são fundamentais para lidar com esse desafio global. Políticas de mitigação, como a redução das emissões de gases de efeito estufa e o investimento em energias renováveis, são essenciais para conter o aquecimento do planeta (Stern, 2007<sup>53</sup>). Além disso, políticas de adaptação são necessárias para fortalecer a resiliência das comunidades frente aos impactos inevitáveis das mudanças climáticas (Adger et al., 2009<sup>54</sup>).

No contexto brasileiro, o compromisso com o Acordo de Paris é um passo importante na direção certa. Ao se comprometer a reduzir suas emissões e promover ações de adaptação, o Brasil demonstra sua responsabilidade perante as gerações presentes e futuras (Brasil, 2015<sup>55</sup>). No entanto, é crucial que esses compromissos sejam traduzidos em políticas eficazes e implementadas de forma coordenada em todos os níveis de governo.

A participação da sociedade civil é imprescindível para pressionar os governos a agirem com determinação diante das mudanças climáticas. Movimentos sociais, organizações não governamentais e cidadãos engajados desempenham um papel crucial na promoção da conscientização e na defesa de políticas ambientais mais robustas (Lebel et al., 2006<sup>56</sup>).

Na teoria democrática, os cidadãos são considerados os mandantes do poder público. Em uma democracia representativa, eles elegem representantes para agir em seu nome. Esses representantes são encarregados de tomar decisões em nome do povo e, portanto, são reconhecidos como mandatários do poder público. No entanto, é essencial destacar que essa relação se baseia na prestação de contas e na

---

<sup>53</sup> **Stern, N.** (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

<sup>54</sup> **Adger, W. N., Lorenzoni, I., & O'Brien, K. L.** (Eds.). (2009). *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>55</sup> **Brasil.** (2015). *Intended Nationally Determined Contribution towards Achieving the Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente.

<sup>56</sup> **Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P., & Wilson, J.** (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 11(1), 19

responsabilidade perante os cidadãos. O poder emana do povo e é exercido para o benefício do mesmo.

Nesse movimento somam-se as instituições de Controle, que desempenham papel crucial no acompanhamento das ações do poder executivo, e na fiscalização das atividades da gestão, garantindo que estas estejam em conformidade com as leis e regulamentos, contribuindo para uma administração eficaz e responsável dos recursos públicos.

Para os eventos dos últimos tempos torna-se imperioso que os gestores públicos assumam papel proativo contra os impactos negativos das mudanças climáticas, adotando políticas e práticas que promovam a resiliência e a sustentabilidade, em benefício das gerações presentes e futuras.

Os eventos ambientais no sul do Espírito Santo, no país e no mundo são duras sinalizações da necessidade do enfrentamento as mudanças climáticas. Ações públicas eficazes são cruciais para atenuar os impactos dessas mudanças e assegurar um futuro mais seguro e sustentável para todos, de maneira prática.

Com base no Voto do Relator 02968/2024-5 proferido nos Processos: 03441/2024-1, 05948/2023-1 de Contas do Governo do Estado do Espírito Santo do exercício de 2023, é possível entender que a situação do Espírito Santo frente às mudanças climáticas é preocupante, especialmente devido aos riscos geo-hidrológicos e desastres climáticos. Contudo, ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e adaptação aos eventos climáticos representam oportunidades de inovação, geração de empregos, aumento da qualidade de vida e crescimento econômico. Ignorar a emergência climática resulta em altos custos econômicos e sociais. Estudos indicam que os danos econômicos causados pelas mudanças climáticas são significativamente maiores do que os gastos com mitigação.

Nesse sentido, a transparência e a eficiência na gestão de recursos, através de políticas públicas, são essenciais para reduzir emissões e adaptar cidades, promovendo resiliência e sustentabilidade. Exemplos globais demonstram que investimentos em infraestrutura verde e medidas de adaptação não apenas previnem perdas, mas também geram crescimento econômico, mostrando que prevenir é mais econômico do que reconstruir.

Como afirmou Ban Ki-moon<sup>57</sup>, ex-Secretário-Geral da ONU, "não temos um plano B porque não temos um planeta B". É hora de agir com diligência, determinação e solidariedade para em conjuntos aplacar os desafios dos novos tempos.

Ante o exposto, de forma orientativa apresento cientificação ao atual gestor do poder Executivo quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo.

## 7. CONCLUSÃO

Assim, **VOTO, acompanhando a posição da área técnica e do Ministério Público de Contas, com acréscimos que buscam aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos**. Submeto à consideração de Vossas Excelências a seguinte minuta para aprovação pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

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

1. **MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

- 1.1 Ocorrência de déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8).

Critério: arts. 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

- 1.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas** (subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8);

---

<sup>57</sup> **Ban Ki-moon.** (2014). *Public statement on climate change*. [Quote: "We don't have a plan B because we don't have a planet B."] Retrieved from United Nations speeches and statements archives.

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea "a" e art. 8º, parágrafo único da LRF.

**1.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8).**

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

**2. Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor **ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO**, no **exercício de 2022**, na forma do art. 80, III<sup>58</sup> da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

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

**3.1** diante da ausência de definição das prioridades da administração na LDO, alerta-se, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

**3.2** para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;

**3.3** para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

**3.4** Para possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022;

---

<sup>58</sup> pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

**3.5** para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

**3.6** que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referencias legais;

**3.7** quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente;

**3.8** quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo;

#### **4. Arquivar os autos após os trâmites legais.**

**RODRIGO COELHO DO CARMO**

**Relator**

#### **VOTO VISTA**

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

#### **RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor André dos Santos Sampaio, prefeito

do município de Montanha, encaminhada para a apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), com vistas à emissão de parecer prévio.

A unidade técnica analisou a prestação de contas, conforme o **Relatório Técnico 00027/2024-8** (evento 110) e a **Instrução Técnica Conclusiva 02782/2024-1** (evento 122), opinando pela **rejeição** das contas do senhor André dos Santos Sampaio, no exercício de 2022, conforme o art. 84, inciso III, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 02778/2024-3** (evento 124), elaborado pelo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, concordou com a proposta contida na ITC 02782/2024-1 e manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

Após os trâmites processuais, o conselheiro relator, acompanhando o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, porém, com acréscimos, votou no sentido de que seja emitido parecer prévio pela rejeição das contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor André dos Santos Sampaio. No entanto, acrescentou três ciências (itens 3.6 a 3.8) ao município, além de manter as sugeridas pela área técnica, conforme proposta de deliberação a seguir:

[...]

#### **7. CONCLUSÃO**

Assim, **VOTO**, acompanhando a posição da área técnica e do Ministério Público de Contas, com acréscimos que buscam aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos. Submeto à consideração de Vossas Excelências a seguinte minuta para aprovação pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
Relator

#### **PARECER PRÉVIO**

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

**5. MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza



contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

**5.1 Ocorrência de déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8).

Critério: arts. 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

**5.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas** (subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea "a" e art. 8º, parágrafo único da LRF.

**5.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

**6. Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor **ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO**, no **exercício de 2022**, na forma do art. 80, III<sup>59</sup> da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

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

**7.1** diante da ausência de definição das prioridades da administração na LDO, alerta-se, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

**7.2** para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;

**7.3** para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

**7.4** Para possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022;

**7.5** para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

**7.6** que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais;

**7.7** quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle

---

<sup>59</sup> pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

**necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente;**

**7.8 quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo; (grifou-se!)**

**8. Arquivar os autos após os trâmites legais. (Grifou-se!)**

Nesse sentido, após apreciar o conteúdo do voto, solicitei vista dos autos com o propósito de aprofundar o entendimento sobre os acréscimos inseridos no voto do relator. Percebi que, embora conste a afirmação de concordância com o posicionamento técnico e ministerial, o relator acrescentou três ciências que não foram sugeridas pela área técnica nem pelo Ministério Público de Contas.

Assim, tendo sucintamente introduzido o necessário, passo agora a fundamentar a decisão, expondo os motivos pelos quais **divirjo do encaminhamento final proposto pelo relator e opino por acompanhar na totalidade o entendimento da área técnica.**

## **FUNDAMENTOS**

A análise da prestação de contas é um dos pilares fundamentais para garantir a transparência e a responsabilidade na gestão pública. Neste contexto, a prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor André dos Santos Sampaio, prefeito do município de Montanha, foi submetida a uma rigorosa avaliação técnica e ministerial.

Inicialmente, atesto que **acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica**, conforme relatada na **Instrução Técnica Conclusiva 02782/2024-1** (evento 122), **que foi acompanhada pelo Ministério Público Especial de Contas na Ministério Público de Contas, no Parecer 02778/2024-9** (evento 124). No entanto, divirjo do encaminhando proposto no voto do relator (evento 125), deixando de acatar as ciências descritas nos itens 3.6 a 3.8 submetidas. Faço constar, portanto, a peça conclusiva como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes do §3º, art. 2º do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de

2019 que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).<sup>60</sup>

Da análise dos autos, verifico que as conclusões alcançadas pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas convergem, propondo que a prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor André dos Santos Sampaio, prefeito do município de Montanha, seja pela rejeição. A Instrução Técnica Conclusiva nº 02782/2024-1 e o Parecer nº 02778/2024-3 são claros em seus apontamentos e fundamentações, conforme se vê na proposta de encaminhamento:

[...]

**10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso III, do RITCEES, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de **opinião adversa** sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas **subseções 8.1, 8.2 e 8.3** da ITCparágrafo único do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013, dando-lhe total quitação.

[...]

**10.2 Ciência**

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

Descrição da proposta
<b>3.2.1.1</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, da necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República, observando-se, ainda, os critérios impostos pela Lei Complementar 101/2000;
<b>3.2.1.14</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de o

<sup>60</sup>Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**

Descrição da proposta
município providenciar os meios necessários ao atendimento integral do art. 141 da Lei 14.133/2021;
<b>3.5.4</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);
<b>3.8.4</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022; e
<b>4.2.4.1</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

O relator, por sua vez, esclarece que acompanha a área técnica e o MPEC e vota pela rejeição das contas, porém, apresenta acréscimos que “*buscam aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos*”. No entanto, entendo que, embora tenha seguido a conclusão e proposta de encaminhamento, o voto foi além, na medida em que constou três ciências não previstas na peça conclusiva e no parecer ministerial, como se vê abaixo:

[...]

## **6. APRIMORAMENTO DA GESTÃO**

Os aspectos destacados neste tópico do presente voto, visam a orientar o gestor sobre a necessidade de aprimorar a gestão dos recursos públicos e a sugerir maneiras de se alcançar eficiência, transparência, responsabilidade e sustentabilidade na administração pública, garantido que os recursos sejam empregados de forma otimizada, maximizando seus benefícios para a sociedade em geral.

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

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

A implementação de um sistema de custos é essencial para uma gestão eficiente dos recursos financeiros e uma alocação adequada dos recursos públicos. Ao implementar e utilizar um sistema de custos, é possível obter maior transparência na utilização desses recursos, fornecendo informações

precisas sobre os custos envolvidos em cada atividade governamental. Isso permite uma análise mais aprofundada dos gastos públicos, identificação de possíveis áreas de redução de custos, tomada das melhores decisões, embasadas em dados e monitoramento mais eficaz dos resultados alcançados.

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

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

Portanto, em caráter orientativo cientificamos que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais.

## **6.2 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este Tribunal de Contas por meio da Resolução 227/2011, alterada pela Resolução 257/2013, dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e

fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovando também o “Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, e estabelecendo prazos para que os jurisdicionados atendam aos comandos regulamentadores.

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

- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC nº 227/2011);

- Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c art. 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013 e c/c art. 4º da Resolução TC nº 227/2011);

- Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do art. 4º, da Resolução TC nº 227/2011.

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

## **6.2.1 SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE MONTANHA**

O sistema de controle interno foi instituído pela Lei municipal 796/2012, sendo que o Poder Legislativo não se submete à coordenação da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo Municipal.

A equipe desta Unidade é composta por um integrante, que esforçou-se para cumprir devidamente com suas atribuições e competências, na consecução de seus objetivos institucionais, assim como de sugerir soluções para as inconsistências detectadas, contribuindo, assim, de forma independente, objetiva e disciplinada, com o processo de governança.

### **6.2.1.2 PARECER DO CONTROLE INTERNO**

No RELUCI peça 105, a Unidade Central de Controle Interno, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados e descritos no relatório, recomendou ao gestor que continue observando o cumprimento da LC 101/2000, art. 15 c/c e Lei 4.320/1964, art. 4º, para que não haja irregularidades ao patrimônio público. Bem como mantenha a observação sobre o fiel cumprimento da Lei 4.320, art. 63, para que esteja em conformidade com os pré-requisitos estabelecidos para liquidação das despesas.

Afirmando ainda que após realização das análises nos processos e procedimentos acima descritos, não foram encontrados achados ou constatações, portanto, desnecessária a indicação de proposições e alertas.

A UCCI – Unidade Central de Controle Interno, recebeu em 27 de março de 2022, do Setor de Contabilidade os Demonstrativos, Balanços e Balancetes,

que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício de 2022 do município de Montanha/ES.

O Portal de Transparência tem por objetivo disponibilizar informações sobre a gestão no que tange a execução orçamentária e financeira em tempo real, possibilitando a qualquer cidadão verificar a correta aplicação dos recursos públicos. Deste modo, o Portal da Transparência do município tem tido mudanças para atender as demandas do cidadão, inclusive com inserções de leis e decretos municipais.

Ademais, afirma o controlador interno que não foram constatadas irregularidades insanáveis no exercício de 2022 quando da aplicação das técnicas de verificação de processos e procedimentos de controle.

Pois bem. Compreende-se que o Controle Interno é um recurso indispensável ao Gestor e ao Cidadão para o bom funcionamento da gestão pública.

Considerando que os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática, sendo fiel a realidade da unidade gestora a que se referem os dados em análise, é aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade e aos Órgãos de Controle Externo sobre o desempenho dos programas; auxiliando a tomada de decisão; aprimorando a gestão; e promovendo ao cidadão o direito de participar da aplicação dos recursos públicos;

Considerando o esforço da UCCI do município de Montanha em cumprir seu papel, evidenciando o bom trabalho empreendido pela unidade no acompanhamento das Contas pública, mesmo diante dos desafios enfrentados no ano de 2022;

Reconhecendo o esforço e compromisso do profissional dessa Unidade no exercício do Controle.

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

Ante o exposto, em caráter orientativo cientificamos o Poder Executivo quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente.

### **16.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

As últimas tragédias ambientais que assolaram o sul do Espírito Santo são um lembrete contundente da urgência em enfrentar os impactos negativos das mudanças climáticas. A região tem sido alvo de eventos extremos, como enchentes e deslizamentos de terra, que têm causado devastação e perdas humanas. Diante desse cenário, a importância das ações públicas para mitigar e adaptar-se a essas mudanças torna-se ainda mais evidente.

Segundo o Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), as atividades humanas têm sido o principal impulsionador do aquecimento global, e os impactos já estão sendo sentidos em todo o mundo (IPCC, 2014<sup>61</sup>). O aumento da frequência e intensidade de eventos

---

<sup>61</sup> **IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).** (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland: IPCC

climáticos extremos, como os que ocorreram no sul do Espírito Santo, são apenas uma amostra do que podemos esperar se não tomarmos medidas urgentes.

Ações públicas são fundamentais para lidar com esse desafio global. Políticas de mitigação, como a redução das emissões de gases de efeito estufa e o investimento em energias renováveis, são essenciais para conter o aquecimento do planeta (Stern, 2007<sup>62</sup>). Além disso, políticas de adaptação são necessárias para fortalecer a resiliência das comunidades frente aos impactos inevitáveis das mudanças climáticas (Adger et al., 2009<sup>63</sup>).

No contexto brasileiro, o compromisso com o Acordo de Paris é um passo importante na direção certa. Ao se comprometer a reduzir suas emissões e promover ações de adaptação, o Brasil demonstra sua responsabilidade perante as gerações presentes e futuras (Brasil, 2015<sup>64</sup>). No entanto, é crucial que esses compromissos sejam traduzidos em políticas eficazes e implementadas de forma coordenada em todos os níveis de governo.

A participação da sociedade civil é imprescindível para pressionar os governos a agirem com determinação diante das mudanças climáticas. Movimentos sociais, organizações não governamentais e cidadãos engajados desempenham um papel crucial na promoção da conscientização e na defesa de políticas ambientais mais robustas (Lebel et al., 2006<sup>65</sup>).

Na teoria democrática, os cidadãos são considerados os mandantes do poder público. Em uma democracia representativa, eles elegem representantes para agir em seu nome. Esses representantes são encarregados de tomar decisões em nome do povo e, portanto, são reconhecidos como mandatários do poder público. No entanto, é essencial destacar que essa relação se baseia na prestação de contas e na responsabilidade perante os cidadãos. O poder emana do povo e é exercido para o benefício do mesmo.

Nesse movimento somam-se as instituições de Controle, que desempenham papel crucial no acompanhamento das ações do poder executivo, e na fiscalização das atividades da gestão, garantindo que estas estejam em conformidade com as leis e regulamentos, contribuindo para uma administração eficaz e responsável dos recursos públicos.

Para os eventos dos últimos tempos torna-se imperioso que os gestores públicos assumam papel proativo contra os impactos negativos das mudanças climáticas, adotando políticas e práticas que promovam a resiliência e a sustentabilidade, em benefício das gerações presentes e futuras.

Os eventos ambientais no sul do Espírito Santo, no país e no mundo são duras sinalizações da necessidade do enfrentamento as mudanças climáticas. Ações públicas eficazes são cruciais para atenuar os impactos

---

<sup>62</sup> **Stern, N.** (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

<sup>63</sup> **Adger, W. N., Lorenzoni, I., & O'Brien, K. L.** (Eds.). (2009). *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>64</sup> **Brasil.** (2015). *Intended Nationally Determined Contribution towards Achieving the Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente.

<sup>65</sup> **Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P., & Wilson, J.** (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 11(1), 19



dessas mudanças e assegurar um futuro mais seguro e sustentável para todos, de maneira prática.

Com base no Voto do Relator 02968/2024-5 proferido nos Processos: 03441/2024-1, 05948/2023-1 de Contas do Governo do Estado do Espírito Santo do exercício de 2023, é possível entender que a situação do Espírito Santo frente às mudanças climáticas é preocupante, especialmente devido aos riscos geo-hidrológicos e desastres climáticos. Contudo, ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e adaptação aos eventos climáticos representam oportunidades de inovação, geração de empregos, aumento da qualidade de vida e crescimento econômico. Ignorar a emergência climática resulta em altos custos econômicos e sociais. Estudos indicam que os danos econômicos causados pelas mudanças climáticas são significativamente maiores do que os gastos com mitigação.

Nesse sentido, a transparência e a eficiência na gestão de recursos, através de políticas públicas, são essenciais para reduzir emissões e adaptar cidades, promovendo resiliência e sustentabilidade. Exemplos globais demonstram que investimentos em infraestrutura verde e medidas de adaptação não apenas previnem perdas, mas também geram crescimento econômico, mostrando que prevenir é mais econômico do que reconstruir.

Como afirmou Ban Ki-moon<sup>66</sup>, ex-Secretário-Geral da ONU, "não temos um plano B porque não temos um planeta B". É hora de agir com diligência, determinação e solidariedade para em conjuntos aplacar os desafios dos novos tempos.

Ante o exposto, de forma orientativa apresento cientificação ao atual gestor do poder Executivo quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo.

## 7. CONCLUSÃO

Assim, **VOTO, acompanhando a posição da área técnica e do Ministério Público de Contas, com acréscimos que buscam aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos.** Submeto à consideração de Vossas Excelências a seguinte minuta para aprovação pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
Relator

## PARECER PRÉVIO

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

**1. MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza

---

<sup>66</sup> **Ban Ki-moon.** (2014). *Public statement on climate change*. [Quote: "We don't have a plan B because we don't have a planet B."] Retrieved from United Nations speeches and statements archives.

contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

**1.1 Ocorrência de déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8).

Critério: arts. 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

**1.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas** (subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea "a" e art. 8º, parágrafo único da LRF.

**1.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

**2. Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor **ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO**, no **exercício de 2022**, na forma do art. 80, III<sup>67</sup> da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

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

**3.1.** diante da ausência de definição das prioridades da administração na LDO, alerta-se, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

**3.2** .para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;

**3.3** .para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

**3.4.** Para possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022;

**3.5.** para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

**3.6.** que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais;

**3.7.** quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários

---

<sup>67</sup> pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente;

**3.8.** quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo;

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

Dirigidas todas as vênias ao entendimento do relator, teço algumas considerações divergentes em relação aos acréscimos feitos, por meio das três ciências neste estágio processual, que explano a seguir.

Na Instrução Técnica Conclusiva 02782/2024-1, a área técnica verificou que o órgão atendeu todos os requisitos solicitados pela Resolução TC 297/2016 e na IN TC 68/2020, **respeitando o escopo delimitado**, como segue:

[...]

## **9 OPINIÕES E CONCLUSÃO**

A prestação de contas anual ora analisada, trata da atuação do prefeito municipal no exercício de 2022, como chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do Município.

**Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016**, a análise consignada no Relatório Técnico 27/2024-8 (peça 110), 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 e as demonstrações contábeis consolidadas.

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

- **MANTER** as não conformidades registradas no RT 27/2024-8, subseções 3.2.1.5.1, 3.3.1.1 e 3.4.9, analisadas de forma conclusiva nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

8.1 Ocorrência de déficit orçamentário (*subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8*).

Critério: arts. 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

8.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas (*subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8*);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea "a" e art. 8º, parágrafo único da LRF.

8.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (*subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8*).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

Diante do exposto, conclui-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO.

A conclusão sobre as Contas do Prefeito Municipal fundamenta-se na:

*i - Opinião sobre a execução orçamentária e financeira*

**Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município**, detalhados seção 3, conclui-se que, em razão dos efeitos das não conformidades analisadas de forma definitiva nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC, não foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Nesse sentido, para efeito de fundamentação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo municipal referentes ao exercício de 2022, propõe-se ao TCEES emitir opinião adversa sobre a execução dos orçamentos.

*ii - Conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas*

**Aplicados os procedimentos patrimoniais específicos**, detalhados na seção 4, conclui-se que não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município, não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Município em 31 de dezembro de 2022.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir opinião sem ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas, no parecer prévio sobre as Contas do Prefeito referentes ao exercício de 2022. (grifou-se!)

[...]

Desse modo, em relação à ciência ao gestor, ela está fundamentada no art. 9º, caput, da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022<sup>68</sup>, que visa reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado, a fim de evitar que certas irregularidades se repitam e/ou se materializem, a saber:

---

<sup>68</sup> Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;

II- a materialização de irregularidade ou ilegalidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para a prevenir, seja suficiente alertar o destinatário;

III - a materialização de risco relevante ao cumprimento das finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental; ou

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

Nesse cenário, considerando que a análise da prestação de contas anual do prefeito, se encontra dentro dos parâmetros exigidos pelo controle externo deste Tribunal de Contas, entendo que não se enquadram ao presente caso as ciências submetidas pelo conselheiro relator, deixando-as de acatar.

Dessa maneira, pelos fundamentos ora expostos, divirjo integralmente da área técnica e do Ministério Público de Contas, divergindo do relator, para concluir pela **rejeição das contas** atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO. Esta decisão não apenas reflete a conformidade com as normas legais e regulamentares, mas também reafirma o compromisso deste Tribunal com a justiça, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos. A rejeição das contas sem as ciências adicionais propostas pelo relator assegura que o julgamento se mantenha dentro dos limites da análise técnica e ministerial, garantindo a objetividade do processo.

## **PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

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

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

**III.1 MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

**III.1.1 Ocorrência de déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8).

Critério: arts. 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

**III.1.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas** (subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, “b”, 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea “a” e art. 8º, parágrafo único da LRF.

**III.1.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

**III.2 Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor **ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO**, no **exercício de 2022**, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

**III.3 Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo de Montanha, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

III.3.1 diante da ausência de definição das prioridades da administração na LDO, alerta-se, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

III.3.2 para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;

III.3.3 para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

III.3.4 Para possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022;

III.3.5 para a necessidade de o Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

**III.4 ENCAMINHAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 02782/2024-

**.III.5 ARQUIVAR** os autos, após os trâmites regimentais.

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**

Conselheiro

## **VOTO VISTA RETIFICADO**

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

## **RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor André dos Santos Sampaio, prefeito do município de Montanha, encaminhada para a apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), com vistas à emissão de parecer prévio.

A unidade técnica analisou a prestação de contas, conforme o **Relatório Técnico 00027/2024-8** (evento 110) e a **Instrução Técnica Conclusiva 02782/2024-1** (evento 122), opinando pela **rejeição** das contas do senhor André dos Santos Sampaio, no exercício de 2022, conforme o art. 84, inciso III, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 02778/2024-3** (evento 124), elaborado pelo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, concordou com a

proposta contida na ITC 02782/2024-1 e manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

Após os trâmites processuais, o conselheiro relator, acompanhando o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, porém, com acréscimos, votou no sentido de que seja emitido parecer prévio pela rejeição das contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor André dos Santos Sampaio. No entanto, acrescentou três ciências (itens 3.6 a 3.8) ao município, além de manter as sugeridas pela área técnica, conforme proposta de deliberação a seguir:

[...]

#### **7. CONCLUSÃO**

Assim, **VOTO, acompanhando a posição da área técnica e do Ministério Público de Contas, com acréscimos que buscam aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos**. Submeto à consideração de Vossas Excelências a seguinte minuta para aprovação pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
Relator

#### **PARECER PRÉVIO**

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

**9. MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

**9.1 Ocorrência de déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8).

Critério: arts. 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

**9.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas** (subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea "a" e art. 8º, parágrafo único da LRF.

**9.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.



**10. Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor **ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO**, no **exercício de 2022**, na forma do art. 80, III<sup>69</sup> da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

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

**11.1** diante da ausência de definição das prioridades da administração na LDO, alerta-se, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

**11.2** para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;

**11.3** para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

**11.4** Para possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022;

**11.5** para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

**11.6** **que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referencias legais;**

**11.7** **quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente;**

**11.8** **quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo; (grifou-se!)**

**12.** Arquivar os autos após os trâmites legais. (Grifou-se!)

Nesse sentido, após apreciar o conteúdo do voto, solicitei vista dos autos com o propósito de aprofundar o entendimento sobre os acréscimos inseridos no voto do relator. Percebi que, embora conste a afirmação de concordância com o

---

<sup>69</sup> pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

posicionamento técnico e ministerial, o relator acrescentou três ciências que não foram sugeridas pela área técnica nem pelo Ministério Público de Contas.

Assim, tendo sucintamente introduzido o necessário, passo agora a fundamentar a decisão, expondo os motivos pelos quais **divirjo do encaminhamento final proposto pelo relator e opino por acompanhar na totalidade o entendimento da área técnica.**

## FUNDAMENTOS

A análise da prestação de contas é um dos pilares fundamentais para garantir a transparência e a responsabilidade na gestão pública. Neste contexto, a prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor André dos Santos Sampaio, prefeito do município de Montanha, foi submetida a uma rigorosa avaliação técnica e ministerial.

Inicialmente, atesto que **acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica**, conforme relatada na **Instrução Técnica Conclusiva 02782/2024-1** (evento 122), **que foi acompanhada pelo Ministério Público Especial de Contas na Ministério Público de Contas, no Parecer 02778/2024-9** (evento 124). No entanto, divirjo do encaminhando proposto no voto do relator (evento 125), deixando de acatar as ciências descritas nos itens 3.6 a 3.8 submetidas. Faço constar, portanto, a peça conclusiva como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes do §3º, art. 2º do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019 que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).<sup>70</sup>

Da análise dos autos, verifico que as conclusões alcançadas pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas convergem, propondo que a prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor André dos Santos Sampaio, prefeito do município de

---

<sup>70</sup>Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**

Montanha, seja pela rejeição. A Instrução Técnica Conclusiva nº 02782/2024-1 e o Parecer nº 02778/2024-3 são claros em seus apontamentos e fundamentações, conforme se vê na proposta de encaminhamento:

[...]

## 10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso III, do RITCEES, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de **opinião adversa** sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas **subseções 8.1, 8.2 e 8.3** da ITCparágrafo único do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013, dando-lhe total quitação.

[...]

### 10.2 Ciência

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

Descrição da proposta
<b>3.2.1.1</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, da necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República, observando-se, ainda, os critérios impostos pela Lei Complementar 101/2000;
<b>3.2.1.14</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de o município providenciar os meios necessários ao atendimento integral do art. 141 da Lei 14.133/2021;
<b>3.5.4</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);
<b>3.8.4</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022; e
<b>4.2.4.1</b> Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed.,

Descrição da proposta
Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

O relator, por sua vez, esclarece que acompanha a área técnica e o MPEC e vota pela rejeição das contas, porém, apresenta acréscimos que “*buscam aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos*”. No entanto, entendo que, embora tenha seguido a conclusão e proposta de encaminhamento, o voto foi além, na medida em que constou três ciências não previstas na peça conclusiva e no parecer ministerial, como se vê abaixo:

[...]

## **6. APRIMORAMENTO DA GESTÃO**

Os aspectos destacados neste tópico do presente voto, visam a orientar o gestor sobre a necessidade de aprimorar a gestão dos recursos públicos e a sugerir maneiras de se alcançar eficiência, transparência, responsabilidade e sustentabilidade na administração pública, garantido que os recursos sejam empregados de forma otimizada, maximizando seus benefícios para a sociedade em geral.

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

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

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

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

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

Portanto, em caráter orientativo cientificamos que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais.

## 6.2 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC nº 227/2011);

- Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c art. 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013 e c/c art. 4º da Resolução TC nº 227/2011);

- Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo

órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do art. 4º, da Resolução TC nº 227/2011.

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

#### **6.2.1 SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE MONTANHA**

O sistema de controle interno foi instituído pela Lei municipal 796/2012, sendo que o Poder Legislativo não se submete à coordenação da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo Municipal.

A equipe desta Unidade é composta por um integrante, que esforçou-se para cumprir devidamente com suas atribuições e competências, na consecução de seus objetivos institucionais, assim como de sugerir soluções para as inconsistências detectadas, contribuindo, assim, de forma independente, objetiva e disciplinada, com o processo de governança.

##### **6.2.1.2 PARECER DO CONTROLE INTERNO**

No RELUCI peça 105, a Unidade Central de Controle Interno, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados e descritos no relatório, recomendou ao gestor que continue observando o cumprimento da LC 101/2000, art. 15 c/c e Lei 4.320/1964, art. 4º, para que não haja irregularidades ao patrimônio público. Bem como mantenha a observação sobre o fiel cumprimento da Lei 4.320, art. 63, para que esteja em conformidade com os pré-requisitos estabelecidos para liquidação das despesas.

Afirmando ainda que após realização das análises nos processos e procedimentos acima descritos, não foram encontrados achados ou constatações, portanto, desnecessária a indicação de proposições e alertas.

A UCCI – Unidade Central de Controle Interno, recebeu em 27 de março de 2022, do Setor de Contabilidade os Demonstrativos, Balanços e Balancetes, que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício de 2022 do município de Montanha/ES.

O Portal de Transparência tem por objetivo disponibilizar informações sobre a gestão no que tange a execução orçamentária e financeira em tempo real, possibilitando a qualquer cidadão verificar a correta aplicação dos recursos públicos. Deste modo, o Portal da Transparência do município tem tido mudanças para atender as demandas do cidadão, inclusive com inserções de leis e decretos municipais.

Ademais, afirma o controlador interno que não foram constatadas irregularidades insanáveis no exercício de 2022 quando da aplicação das técnicas de verificação de processos e procedimentos de controle.

Pois bem. Compreende-se que o Controle Interno é um recurso indispensável ao Gestor e ao Cidadão para o bom funcionamento da gestão pública.

Considerando que os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática, sendo fiel a realidade da unidade gestora a que se referem os dados em análise, é aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade e aos Órgãos de Controle Externo sobre o desempenho dos programas; auxiliando a tomada de

decisão; aprimorando a gestão; e promovendo ao cidadão o direito de participar da aplicação dos recursos públicos;

Considerando o esforço da UCCI do município de Montanha em cumprir seu papel, evidenciando o bom trabalho empreendido pela unidade no acompanhamento das Contas pública, mesmo diante dos desafios enfrentados no ano de 2022;

Reconhecendo o esforço e compromisso do profissional dessa Unidade no exercício do Controle.

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

Ante o exposto, em caráter orientativo cientificamos o Poder Executivo quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente.

### 16.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As últimas tragédias ambientais que assolaram o sul do Espírito Santo são um lembrete contundente da urgência em enfrentar os impactos negativos das mudanças climáticas. A região tem sido alvo de eventos extremos, como enchentes e deslizamentos de terra, que têm causado devastação e perdas humanas. Diante desse cenário, a importância das ações públicas para mitigar e adaptar-se a essas mudanças torna-se ainda mais evidente.

Segundo o Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), as atividades humanas têm sido o principal impulsionador do aquecimento global, e os impactos já estão sendo sentidos em todo o mundo (IPCC, 2014<sup>71</sup>). O aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, como os que ocorreram no sul do Espírito Santo, são apenas uma amostra do que podemos esperar se não tomarmos medidas urgentes.

Ações públicas são fundamentais para lidar com esse desafio global. Políticas de mitigação, como a redução das emissões de gases de efeito estufa e o investimento em energias renováveis, são essenciais para conter o aquecimento do planeta (Stern, 2007<sup>72</sup>). Além disso, políticas de adaptação são necessárias para fortalecer a resiliência das comunidades frente aos impactos inevitáveis das mudanças climáticas (Adger et al., 2009<sup>73</sup>).

No contexto brasileiro, o compromisso com o Acordo de Paris é um passo importante na direção certa. Ao se comprometer a reduzir suas emissões e promover ações de adaptação, o Brasil demonstra sua responsabilidade

---

<sup>71</sup> **IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).** (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland: IPCC

<sup>72</sup> **Stern, N.** (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

<sup>73</sup> **Adger, W. N., Lorenzoni, I., & O'Brien, K. L.** (Eds.). (2009). *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

perante as gerações presentes e futuras (Brasil, 2015<sup>74</sup>). No entanto, é crucial que esses compromissos sejam traduzidos em políticas eficazes e implementadas de forma coordenada em todos os níveis de governo.

A participação da sociedade civil é imprescindível para pressionar os governos a agirem com determinação diante das mudanças climáticas. Movimentos sociais, organizações não governamentais e cidadãos engajados desempenham um papel crucial na promoção da conscientização e na defesa de políticas ambientais mais robustas (Lebel et al., 2006<sup>75</sup>).

Na teoria democrática, os cidadãos são considerados os mandantes do poder público. Em uma democracia representativa, eles elegem representantes para agir em seu nome. Esses representantes são encarregados de tomar decisões em nome do povo e, portanto, são reconhecidos como mandatários do poder público. No entanto, é essencial destacar que essa relação se baseia na prestação de contas e na responsabilidade perante os cidadãos. O poder emana do povo e é exercido para o benefício do mesmo.

Nesse movimento somam-se as instituições de Controle, que desempenham papel crucial no acompanhamento das ações do poder executivo, e na fiscalização das atividades da gestão, garantindo que estas estejam em conformidade com as leis e regulamentos, contribuindo para uma administração eficaz e responsável dos recursos públicos.

Para os eventos dos últimos tempos torna-se imperioso que os gestores públicos assumam papel proativo contra os impactos negativos das mudanças climáticas, adotando políticas e práticas que promovam a resiliência e a sustentabilidade, em benefício das gerações presentes e futuras.

Os eventos ambientais no sul do Espírito Santo, no país e no mundo são duras sinalizações da necessidade do enfrentamento as mudanças climáticas. Ações públicas eficazes são cruciais para atenuar os impactos dessas mudanças e assegurar um futuro mais seguro e sustentável para todos, de maneira prática.

Com base no Voto do Relator 02968/2024-5 proferido nos Processos: 03441/2024-1, 05948/2023-1 de Contas do Governo do Estado do Espírito Santo do exercício de 2023, é possível entender que a situação do Espírito Santo frente às mudanças climáticas é preocupante, especialmente devido aos riscos geo-hidrológicos e desastres climáticos. Contudo, ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e adaptação aos eventos climáticos representam oportunidades de inovação, geração de empregos, aumento da qualidade de vida e crescimento econômico. Ignorar a emergência climática resulta em altos custos econômicos e sociais. Estudos indicam que os danos econômicos causados pelas mudanças climáticas são significativamente maiores do que os gastos com mitigação.

Nesse sentido, a transparência e a eficiência na gestão de recursos, através de políticas públicas, são essenciais para reduzir emissões e adaptar cidades, promovendo resiliência e sustentabilidade. Exemplos globais demonstram que investimentos em infraestrutura verde e medidas de

---

<sup>74</sup> **Brasil.** (2015). *Intended Nationally Determined Contribution towards Achieving the Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente.

<sup>75</sup> **Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P., & Wilson, J.** (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 11(1), 19



adaptação não apenas previnem perdas, mas também geram crescimento econômico, mostrando que prevenir é mais econômico do que reconstruir.

Como afirmou Ban Ki-moon<sup>76</sup>, ex-Secretário-Geral da ONU, "não temos um plano B porque não temos um planeta B". É hora de agir com diligência, determinação e solidariedade para em conjuntos aplacar os desafios dos novos tempos.

Ante o exposto, de forma orientativa apresento cientificação ao atual gestor do poder Executivo quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo.

## 7. CONCLUSÃO

Assim, **VOTO, acompanhando a posição da área técnica e do Ministério Público de Contas, com acréscimos que buscam aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos**. Submeto à consideração de Vossas Excelências a seguinte minuta para aprovação pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
Relator

## PARECER PRÉVIO

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

**1. MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

**1.1 Ocorrência de déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8).

Critério: arts. 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

**1.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas** (subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea "a" e art. 8º, parágrafo único da LRF.

**1.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

---

<sup>76</sup> **Ban Ki-moon.** (2014). *Public statement on climate change*. [Quote: "We don't have a plan B because we don't have a planet B."] Retrieved from United Nations speeches and statements archives.

**2. Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor **ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO**, no **exercício de 2022**, na forma do art. 80, III<sup>77</sup> da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

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

**3.1.** diante da ausência de definição das prioridades da administração na LDO, alerta-se, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

**3.2.** para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;

**3.3.** para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

**3.4.** Para possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022;

**3.5.** para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

**3.6.** que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais;

**3.7.** quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente;

**3.8.** quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo;

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

Dirigidas todas as vênias ao entendimento do relator, teço algumas considerações divergentes em relação aos acréscimos feitos, por meio das três ciências neste estágio processual, que explano a seguir.

---

<sup>77</sup> pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Na Instrução Técnica Conclusiva 02782/2024-1, a área técnica verificou que o órgão atendeu todos os requisitos solicitados pela Resolução TC 297/2016 e na IN TC 68/2020, **respeitando o escopo delimitado**, como segue:

[...]

## 9 OPINIÕES E CONCLUSÃO

A prestação de contas anual ora analisada, trata da atuação do prefeito municipal no exercício de 2022, como chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do Município.

**Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016**, a análise consignada no Relatório Técnico 27/2024-8 (peça 110), 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 e as demonstrações contábeis consolidadas.

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

- MANTER as não conformidades registradas no RT 27/2024-8, subseções 3.2.1.5.1, 3.3.1.1 e 3.4.9, analisadas de forma conclusiva nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

8.1 Ocorrência de déficit orçamentário (*subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8*).

Critério: arts. 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

8.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas (*subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8*);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea "a" e art. 8º, parágrafo único da LRF.

8.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (*subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8*).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

Diante do exposto, conclui-se pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO.

A conclusão sobre as Contas do Prefeito Municipal fundamenta-se na:

*i - Opinião sobre a execução orçamentária e financeira*

**Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município**, detalhados seção 3, conclui-se que, em razão dos efeitos das não conformidades analisadas de forma definitiva nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC, não foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Nesse sentido, para efeito de fundamentação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo municipal referentes ao exercício de 2022, propõe-se ao TCEES emitir opinião adversa sobre a execução dos orçamentos.

*ii - Conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas*

**Aplicados os procedimentos patrimoniais específicos**, detalhados na seção 4, conclui-se que não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município, não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Município em 31 de dezembro de 2022.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir opinião sem ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas, no parecer prévio sobre as Contas do Prefeito referentes ao exercício de 2022. (grifou-se!)

[...]

Desse modo, em relação à ciência ao gestor, ela está fundamentada no art. 9º, caput, da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022<sup>78</sup>, que visa reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado, a fim de evitar que certas irregularidades se repitam e/ou se materializem, a saber:

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;

II- a materialização de irregularidade ou ilegalidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para a prevenir, seja suficiente alertar o destinatário;

III - a materialização de risco relevante ao cumprimento das finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental; ou

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

---

<sup>78</sup> Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Nesse cenário, considerando que a análise da prestação de contas anual do prefeito, se encontra dentro dos parâmetros exigidos pelo controle externo deste Tribunal de Contas, entendo que não se enquadram ao presente caso as ciências submetidas pelo conselheiro relator, deixando-as de acatar.

Dessa maneira, pelos fundamentos ora expostos, acompanho o entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, divergindo respeitosamente do relator, para concluir pela **rejeição das contas** atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Montanha, ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO. Esta decisão não apenas reflete a conformidade com as normas legais e regulamentares, mas também reafirma o compromisso deste Tribunal com a justiça, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos. A rejeição das contas sem as ciências adicionais propostas pelo relator assegura que o julgamento se mantenha dentro dos limites da análise técnica e ministerial, garantindo a objetividade do processo.

## **PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

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

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

**III.1 MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

**III.1.1 Ocorrência de déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8).

Critério: arts. 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

**III.1.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas** (subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, "b", 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea "a" e art. 8º, parágrafo único da LRF.

**III.1.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

**III.2 Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor **ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO**, no **exercício de 2022**, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

**III.3 Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo de Montanha, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

III.3.1 diante da ausência de definição das prioridades da administração na LDO, alerta-se, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

III.3.2 para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;

III.3.3 para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

III.3.4 Para possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022;

III.3.5 para a necessidade de o Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item

66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

**III.4 ENCAMINHAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 02782/2024-1.

**III.5 ARQUIVAR** os autos, após os trâmites regimentais

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**

Conselheiro

#### **1. PARECER PRÉVIO TC-141/2024:**

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

**1.1 MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam graves infrações às normas constitucionais e legais de natureza contábil, financeira e orçamentária, com efeitos relevantes e generalizados sobre as contas:

**III.1.1 Ocorrência de déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 27/2024-8).

Critério: arts. 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei 4.320/1964

**III.1.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas** (subseção 3.3.1.1 do RT 27/2024-8);

Critério: art. 167, incs. V a VII, e §§ 2º e 3º, observado o § 5º, todos da CRFB; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, “b”, 90 e 91 da Lei 4.320/1964, LDO, LOA, art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inc. I, alínea “a” e art. 8º, parágrafo único da LRF.

**III.1.3 Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (subseção 3.4.9 do RT 27/2024-8).

Critério: art. 1º, § 1º, da LRF.

**1.2 Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Senhor **ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO**, no **exercício de 2022**, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

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

III.3.1 diante da ausência de definição das prioridades da administração na LDO, alerta-se, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

III.3.2 para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;

III.3.3 para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

III.3.4 Para possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2022;

III.3.5 para a necessidade de o Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

**1.4 ENCAMINHAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 02782/2024-1.

**1.5 ARQUIVAR** os autos, após os trâmites regimentais.

**2. Por maioria**, nos termos do voto-vista retificado do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, parcialmente vencido o relator, conselheiro Rodrigo Coelho



do Carmo, que acompanhou o parecer ministerial com acréscimo para aprimoramento da ciência, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução 361/2022.

**3.** Data da Sessão: 4/12/2024 – 52ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**