



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 26FAE-07D61-EC416



Parecer Prévio 00050/2025-5 - Plenário

Processo: 04196/2024-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2023

UG: PMS - Prefeitura Municipal de Serra

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

PREFEITURA MUNICIPAL DE
SERRA - PMS



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Composição

Conselheiros

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

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkens Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

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

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Luciano Vieira - Procurador Geral

Audidores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos
Andre Lucio Rodrigues de Brito
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Guilherme Luna da Silva Brumatti
Jaderval Freire Junior
Jose Carlos Viana Gonçalves
Julia Sasso Alighieri
Lenita Loss
Margareth Cardoso Rocha Malheiros
Mayte Cardoso Aguiar
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo de Rezende
Walternei Vieira de Andrade

SUMÁRIO

<u>1.</u>	<u>RELATÓRIO</u>	14
<u>2.</u>	<u>ANÁLISE CONTEXTUAL</u>	20
<u>2.1</u>	<u>CONTEXTO PROCESSUAL</u>	21
<u>2.2</u>	<u>PERFIL SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO</u>	22
<u>2.3</u>	<u>Administração municipal</u>	23
<u>2.4</u>	<u>Resultados das contas dos prefeitos nos últimos anos</u>	24
<u>2.5</u>	<u>CONTEXTO DOS FATOS</u>	24
<u>2.6</u>	<u>CONJUNTURA ECONOMICA E FISCAL</u>	25
<u>2.6.1</u>	<u>CONJUNTURA ECONÔMICA MUNDIAL, NACIONAL E ESTADUAL</u>	25
<u>2.6.2</u>	<u>ECONOMIA MUNICIPAL</u>	26
<u>2.6.3</u>	<u>FINANÇAS PÚBLICAS</u>	27
<u>2.6.3.1</u>	<u>Política fiscal</u>	27
<u>2.6.4</u>	<u>PREVIDÊNCIA</u>	29
<u>2.7</u>	<u>CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA</u>	30
<u>2.7.1</u>	<u>INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO</u>	30
<u>2.7.2</u>	<u>GESTÃO ORÇAMENTÁRIA</u>	31
<u>2.7.2.1</u>	<u>orçamento fiscal e da seguridade social</u>	31
<u>2.7.2.1.1</u>	<u>Programas prioritários – LDO E LOA</u>	31
<u>2.7.2.1.2</u>	<u>Programas de duração continuada – ppa e loa</u>	34
<u>2.7.2.1.3</u>	<u>Autorizações da despesa orçamentária</u>	35
<u>2.7.2.1.4</u>	<u>Receitas e despesas orçamentárias</u>	41
<u>2.7.2.1.5</u>	<u>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</u>	45
<u>2.7.2.1.6</u>	<u>Empenho da Despesa</u>	45
<u>2.7.2.1.7</u>	<u>Execução Orçamentária na Dotação da Reserva de Contingência</u>	46
<u>2.7.2.1.8</u>	<u>Execução Orçamentária na Dotação da Reserva do RPPS</u>	46

<u>2.7.2.1.9 Despesa Executada em Relação à Dotação Atualizada</u>	47
<u>2.7.2.1.10 Despesa Executada em Relação à Receita Realizada</u>	48
<u>2.7.2.1.11 Aplicação de Recursos por Função de Governo, Categoria Econômica e Natureza da Despesa</u>	48
<u>2.7.2.1.12 Utilização dos Recursos de Royalties: Análise Jurídico-Contábil</u>	52
<u>2.7.2.1.13 Execução Orçamentária dos Precatórios</u>	54
<u>2.7.2.1.14 Ordem Cronológica de Pagamentos</u>	55
<u>2.7.2.1.15 Contribuições Previdenciárias ao RGPS</u>	56
<u>2.7.2.1.16 Parcelamentos de Débitos Previdenciários (RGPS)</u>	57
<u>2.7.2.2 Orçamento de Investimento</u>	58
<u>2.7.3 Gestão Financeira</u>	58
<u>2.7.3.1 Resultado Financeiro</u>	58
<u>2.7.3.2 Transferências ao Poder Legislativo</u>	61
<u>2.7.4 Gestão Fiscal e Limites Constitucionais</u>	61
<u>2.7.4.1 Metas Anuais Estabelecidas na LDO</u>	61
<u>2.7.4.2 Educação</u>	62
<u>2.7.4.2.1 Aplicação mínima constitucional</u>	62
<u>2.7.4.2.2 Remuneração dos profissionais da educação básica</u>	63
<u>2.7.4.3 Saúde</u>	63
<u>2.7.4.3.1 Aplicação mínima constitucional</u>	63
<u>2.7.4.4 Despesa com pessoal</u>	64
<u>2.7.4.4.1 Limite do Poder Executivo</u>	64
<u>2.7.4.4.2 Limite consolidado do ente</u>	64
<u>2.7.4.4.3 Controle da despesa total com pessoal</u>	65
<u>2.7.4.5 Dívida consolidada líquida</u>	65
<u>2.7.4.6 Operações de crédito</u>	66
<u>2.7.4.6.1 Limite global</u>	66
<u>2.7.4.6.2 Por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)</u>	66

<u>2.7.4.7 Garantias e contragarantias</u>	66
<u>2.7.4.8 Disponibilidade de caixa e restos a pagar</u>	67
<u>2.7.4.9 Regra de Ouro</u>	67
<u>2.7.4.10 Alienação de Ativos</u>	68
<u>2.7.5 Renúncia de Receitas</u>	69
<u>2.7.5.1 Análise de Conformidade dos Requisitos</u>	69
<u>2.7.5.2 Planejamento das Renúncias de Receitas</u>	70
<u>2.7.5.3 Equilíbrio Fiscal nas Renúncias de Receitas</u>	70
<u>2.7.5.4 Transparência das Renúncias de Receitas</u>	71
<u>2.7.5.5 Considerações Finais</u>	71
<u>2.7.6 Condução da Política Previdenciária</u>	72
<u>2.7.6.1 Planejamento da Política Previdenciária</u>	73
<u>2.7.6.2 Ausência de Equilíbrio Financeiro do Regime Previdenciário</u>	74
<u>2.7.7 Riscos à sustentabilidade fiscal</u>	75
<u>2.7.7.1 Limite 85% e 95% da EC 109/2021</u>	76
<u>2.7.7.2 Índice de Situação Previdenciária do RPPS (ISP-RPPS)</u>	76
<u>2.7.7.3 Índice de Vulnerabilidade Fiscal (IVF)</u>	77
<u>2.7.7.4 Considerações Finais</u>	78
<u>2.8 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO</u>	78
<u>2.8.1 Consistência das demonstrações contábeis</u>	79
<u>2.8.1.1 Integridade entre a demonstração das variações patrimoniais e o balanço patrimonial</u>	79
<u>2.8.1.2 Consolidação do balanço patrimonial</u>	80
<u>2.8.1.3 Caixa e equivalentes de caixa</u>	80
<u>2.8.1.4 Dívida ativa</u>	80
<u>2.8.1.5 Ativo imobilizado</u>	81
<u>2.8.1.6 Reconhecimento patrimonial dos precatórios</u>	82
<u>2.8.1.7 Provisões matemáticas e previdenciárias</u>	83

<u>2.8.2 Auditoria Financeira</u>	83
<u>2.8.3 Opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas</u>	84
<u>2.9 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL</u>	85
<u>2.9.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO</u>	86
<u>2.9.1.1 DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO AGENTE DE GOVERNANÇA ESTADUAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL</u>	86
<u>2.9.1.2 DAS AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM PROL DA MELHORIA DA OFERTA DA EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO E DE QUALIDADE</u>	87
<u>2.9.1.3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO TERRITÓRIO</u>	93
<u>2.9.1.4 Monitoramento das Metas do Plano Municipal de Educação 2015-2025</u>	96
<u>2.9.1.4.1 Considerações Finais</u>	105
<u>2.9.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE</u>	105
<u>2.9.2.1 Indicadores do Previne Brasil</u>	107
<u>2.9.2.2 Considerações Finais</u>	108
<u>2.9.3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</u>	109
<u>2.9.3.1 Análise da Política Orçamentária de Assistência Social</u>	109
<u>2.9.3.2 Indicadores Sociais do Município</u>	111
<u>2.9.3.3 Considerações Finais</u>	112
<u>2.10 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE</u>	112
<u>2.10.1 auditoria operacional pela primeira infância</u>	112
<u>3 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO</u>	114
<u>4 FUNDAMENTAÇÃO</u>	116
<u>4.1 Incompatibilidade entre a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias em relação aos programas prioritários</u>	116
<u>4.2 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários</u>	118
<u>5. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL</u>	120

<u>6.</u>	<u>APRIMORAMENTO DA GESTÃO</u>	123
<u>6.1</u>	<u>IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO</u>	124
<u>6.1.2.</u>	<u>SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SERRA</u>	131
<u>6.2</u>	<u>SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO – NBC TSP Nº 34/2021/DECRETO Nº 10.540/2020</u>	136
<u>6.3</u>	<u>MUDANÇAS CLIMÁTICAS</u>	138
<u>7.</u>	<u>CONCLUSÃO</u>	142

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

1. A Prestação de Contas Anual é um dever estabelecido na Constituição que obriga tanto o Presidente da República quanto os administradores de órgãos e entidades do setor público (arts. 70 e 71 da Constituição Federal). Ao Presidente cabe prestar as contas consolidadas de todo o governo. Aos demais administradores, cabe prestar contas dos resultados alcançados na gestão dos recursos confiados à sua responsabilidade em face dos objetivos de interesse coletivo estabelecidos pelo poder público (accountability).
2. A prestação de contas anual das organizações do setor público deve proporcionar uma visão estratégica e de orientação para o futuro quanto à sua capacidade de gerar valor público em curto, médio e longo prazos, bem como do uso que fazem dos recursos públicos e seus impactos na sociedade. Se constitui assim em um dos principais instrumentos democráticos de comunicação entre governo, cidadãos e seus representantes.
3. A emissão do parecer prévio poderá ser pela aprovação com ressalva das contas, tendo em vista a Incompatibilidade entre a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias em relação aos programas prioritários.

PREFÁCIO

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

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

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

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

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

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

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.

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 Serra, **Senhor Antônio Sérgio Alves Vidigal**, referente ao exercício de 2023, conforme previsto na Constituição do Estado. O Relatório Técnico 00216/2024-5, 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 Serra apresentou um superavitário no valor de R\$ 39.826.693,73 em sua execução orçamentária no exercício de 2023. O município apresentou saldo em espécie de R\$ 1.154.936.499,38 para o exercício seguinte e os restos a pagar ficaram em R\$ 211.411.154,57, de acordo com o demonstrativo dos restos a pagar. Além disso, cumpriu os limites constitucionais de aplicação de recursos em áreas como educação e saúde, conforme estabelecido na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

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

Diante da análise, propõe a área técnica desta Corte de Contas através da instrução Técnica Conclusiva 05782/2024-5, a emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Serra, **Sr. ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL**, no exercício de 2023, na forma do art. 80, I, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, I, do RITCEES.

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

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

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

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

1. RELATÓRIO

Os autos tratam da Prestação de Contas Anual do Prefeito da Prefeitura Municipal de Serra, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, relativa ao exercício de 2023, em razão da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) para exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo Municipal, conforme disposto no art. 1º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e no art. 1º, inciso III, da Resolução TC nº 261/2013 - RITCEES.

Nos presentes autos, consta o Relatório Técnico nº 00172/2024-6 (peça 63), que versa sobre a condução da política previdenciária no exercício de 2023, recomendando a cientificação e citação do Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, Prefeito Municipal de Serra, conforme o disposto no art. 80, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012. A análise das contas reflete a atuação do gestor no que tange à administração do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em consonância com as disposições da Resolução TC nº 297/2016.

A instrução processual foi fundamentada nos dados contábeis e nas prestações de contas dos órgãos vinculados ao RPPS, observando as diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa TC nº 68/2020, bem como as informações fornecidas pelo Ministério da Previdência Social. Ademais, apurou-se a responsabilidade do gestor público pela ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário, em desconformidade com os parâmetros legais preconizados, especialmente o art. 40 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com base no exposto, propõe-se a citação do Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, para que se manifeste acerca dos achados, bem como a expedição de ciência ao atual Chefe do Poder Executivo, com alerta sobre a necessidade de revisão do planejamento orçamentário, a fim de incluir programa específico para a amortização do déficit atuarial do RPPS, conforme os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis.

Em conformidade com o regimento, o Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS), após detida análise, por meio do Relatório Técnico nº 00216/2024-5 (peça 65), propôs a emissão de parecer preliminar acerca da apreciação definitiva das contas, sugerindo a citação do responsável, bem como a expedição de ciência ao gestor, conforme disposto nas seguintes proposições:

10. Propostas de Encaminhamento

10.1 Citação

Em razão da constatação de achados nos autos e como medida preliminar à apreciação definitiva das contas, propõe-se a citação do responsável, com fundamento no art. 126 do RITCEES, para que se manifeste sobre os seguintes achados:

Incompatibilidade entre a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias no que se refere aos programas prioritários (subseção 3.2.1.1.1) – ANTONIO SÉRGIO ALVES VIDIGAL.

Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, em razão da insuficiência de recursos no pagamento dos benefícios previdenciários (subseção 3.6.2) – ANTONIO SÉRGIO ALVES VIDIGAL.

10.2 Possíveis Determinações

Considerando os achados identificados no presente relatório e com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES, poderá o Tribunal de Contas adotar providências com vistas a assegurar o cumprimento das normas legais, incluindo a:

Determinação à Prefeitura Municipal de Serra, por meio de seu representante legal, para que proceda à recomposição do RPPS pelos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2023, com a devida aplicação de juros, multas e correção monetária, conforme preceituado no art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.717/1998, c/c o art. 11, § 7º, da Portaria MTP nº 1.467/2022, e que o resultado das medidas seja encaminhado

na próxima Prestação de Contas Anual (PCA) (subseção 3.6.2).

10.3 Ciência

Com fundamento no art. 9º da Resolução TC nº 361/2012, propõe-se ao Tribunal de Contas expedir ciência ao Município de Serra, na pessoa de seu Prefeito, Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, ou eventual sucessor, acerca das ocorrências registradas nos autos, a título de alerta, quanto à necessidade de:

Cumprir as disposições do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) no que tange à concessão e ampliação de benefícios tributários, especialmente no que concerne à renúncia de receita (subseção 3.5.1).

Aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, com o objetivo de assegurar o equilíbrio fiscal e a transparência, sobretudo no encaminhamento de novos projetos de lei (subseções 3.5.2 a 3.5.4).

Estabelecer mecanismos eficazes de conciliação entre o físico e o contábil, de forma a garantir a completude e a precisão das informações, em conformidade com as normas da NBC TSP EC (subseções 4.1.5 e 4.1.6).

Revisar os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) com vistas à inclusão de um programa específico para a amortização do déficit atuarial do RPPS, estabelecendo metas anuais para a cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, em conformidade com o art. 165, § 1º da Constituição Federal e o art. 17 da LRF (subseção 3.6.1).

Outrossim, propõe-se que o gestor seja cientificado quanto ao cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (PME), Plano Municipal de Saúde e os indicadores do programa Previne Brasil, para as áreas nas quais os resultados ainda não atendem às expectativas, conforme disposto nas sub-seções 5.1.1, 5.2.1 e 5.2.2.

Em sequência, o gestor foi formalmente citado por meio do Termo de Citação nº 00288/2024-1 (peça 67), em conformidade com a decisão SEGEX nº 00943/2024-1 (peça 66), para que se manifeste ou apresente justificativas acerca dos achados constantes nos Relatórios Técnicos nº 00172/2024-6 (peça 63) e nº 00216/2024-5 (peça 65), sendo igualmente cientificado das recomendações pertinentes. A comunicação dos atos processuais foi efetivada conforme o disposto no art. 64, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica do TCEES, e no art. 359, § 2º, incisos I e II, do RITCEES.

O gestor, Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, em cumprimento à citação e dentro do prazo estipulado, apresentou suas justificativas e esclarecimentos por meio da Resposta de Comunicação nº 01945/2024-2 (peça 70, processo 4196/2024-4), acompanhada de documentos complementares (peças 71 a 74, processo 4196/2024-4). O conteúdo das referidas justificativas foi submetido às unidades técnicas competentes, que, após a devida análise minuciosa, acolheram as justificativas pertinentes, conforme expresso no parecer técnico conclusivo elaborado pela referida unidade.

Em ato contínuo a área técnica emitiu a Instrução Técnica Conclusiva 05782/2024-5 (peça. 75), que sugeriu a emissão de **PARECER PRÉVIO**, por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da PCA do Excelentíssimo Senhor Antonio Sergio Alves Vidigal, Prefeito de Serra, no exercício de 2023, nos termos do art. 80, inciso I, da Lei Complementar 621/2012, c/c art. 132, inciso I, do RITCEES.

11. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

11.1 Parecer Prévio pela aprovação com ressalva das contas anuais Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso II, do RITCEES, propõe-se ao Tribunal de Contas emitir PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO COM RESSALVA das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Serra, ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL, tendo em vista o registro de opinião com ressalva sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos

dos achados analisados de forma conclusiva nas subseções 9.1 da ITC, nos seguintes moldes.

Parecer Prévio sobre as contas do prefeito municipal de Serra
<p>O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Serra, ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL, estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal, com ressalva.</p>
<p>Opinião sobre a execução orçamentária e financeira</p> <p>Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município, conclui-se que, exceto pelos efeitos da não conformidade ressalvada, 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 o que estabelece a lei orçamentária anual.</p>
<p>Opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas</p> <p>Com base nas análises de conformidade e conciliações entre os demonstrativos contábeis e os demais relatórios apresentados, não foram observados indicativos de que as demonstrações contábeis consolidadas do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2023.</p>
<p>Fundamentação do Parecer Prévio</p>
<p>Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos</p> <p>A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada (opinião com ressalva) sob a ótica da execução dos orçamentos do Município consta na seção 3, especialmente na subseção 3.8 da Instrução Técnica Conclusiva.</p> <p>Ocorrência ressalvada, cujos efeitos, isoladamente, não têm o condão de macular as contas, subseção 9.1 da ITC:</p> <p>9.1 Incompatibilidade entre a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias em relação aos programas prioritários (subseção 3.2.1.1.1 do RT 216/2024-5);</p> <p>Critério: art. 165, § 10 da Constituição da República e art. 5º da Lei Complementar 101/2000.</p> <p>Ressalta-se ainda, a existência de propostas de encaminhamento de ciências, na forma de alerta, descritas na subseção 11.2 da ITC.</p>
<p>Fundamentos para a conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas</p> <p>A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sob a ótica das demonstrações contábeis consolidadas consta na seção 4, especialmente na subseção 4.3 da Instrução Técnica Conclusiva, em que se conclui que não há evidências de distorções relevantes capazes de comprometer a representação adequada da situação financeira, patrimonial e orçamentária nas demonstrações contábeis consolidadas em 31 de dezembro de 2023.</p> <p>Registre-se ainda, propostas de encaminhamento de ciências, como forma de alerta, descritas na subseção 11.2 da ITC.</p>

Ato contínuo, submetem-se também à apreciação as seguintes proposições:

11.2 Ciência

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

Descrição da proposta
A necessidade de observância das disposições dos art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento de proposição e sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios (subseção 3.5.1).
A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseção 3.5.2 a 3.5.4).
O dever de estabelecer mecanismos eficazes garantidores de que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10. (subseção 4.1.5).
O dever de adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.1.6).
A necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF (subseção 3.6.1).
O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e os outros quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1).
O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando alcançou 53 das 100 metas propostas em seu planejamento, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (subseção 5.2.1).
O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou três das sete metas, destacando-se na proporção de gestantes com consultas pré-natal e na realização de exames para sífilis e HIV. Entretanto, as metas não cumpridas nas áreas de atendimento odontológico, coleta de citopatológicos, vacinação infantil e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos indicam a necessidade urgente de intervenções mais eficazes (subseção 5.2.2).

Descrição da proposta
A necessidade de repassar aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS, em função de utilização indevida de receitas previdenciárias (recursos do plano de amortização e rendimentos financeiros) para pagamento de aposentadorias e pensões do exercício, circunstância que configura prática administrativa prejudicial à acumulação de reservas do regime em capitalização, quando não possui ativos para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos, em observância aos arts. 1º, <i>caput</i> ; e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998 e ao Acórdão TC 1.063/2024-6 - proc. TC 916/2023-1 (subseção 9.2, acerca dos fatos identificados na subseção 3.6.2 do RT 216/2024-5).

Instado a se manifestar nos autos, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 01566/2025-1 (peça 77), subscrito pelo Procurador Dr. Luciano Vieira, opinou pela rejeição das contas anuais do Prefeito de Serra, Sr. Antonio Sergio Alves Vidigal, relativas ao exercício financeiro de 2023, **em divergência à Unidade Técnica, que sugeriu aprovação com ressalvas.**

A manifestação ministerial fundamenta-se em irregularidades de natureza material e formal, em afronta aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, transparência, responsabilidade na gestão fiscal e equilíbrio atuarial. Dentre os vícios apontados, destaca-se a insuficiência financeira do RPPS, com déficit de R\$ 61,8 milhões, o que compromete a solvência do regime e viola o art. 40 da Constituição Federal e o art. 1º, §1º, da LRF. Ainda que o TCE/ES tenha modulado os efeitos da

vedação ao uso indevido de recursos previdenciários (Acórdão nº 1063/2024-6), tal medida não afasta a ilicitude verificada no exercício de 2023.

Além disso, restou constatada incompatibilidade entre a LDO e a LOA no que tange à execução dos programas prioritários, em desacordo com o art. 165, §2º e §10, da CF/88 e os arts. 4º e 5º da LRF, evidenciando descompasso entre o planejamento e a execução orçamentária.

O Relatório Técnico também registrou outras inconformidades relevantes, tais como:

- Renúncia de receitas sem observância do art. 14 da LRF;
- Inconsistência patrimonial nos registros contábeis dos bens móveis e imóveis (NBC TSP EC, item 3.10);
- Inadequado reconhecimento contábil dos precatórios pendentes;
- Baixo desempenho nas políticas públicas de saúde e educação, com metas do PME e do programa Previne Brasil não cumpridas, exigindo maior efetividade no monitoramento.

Diante da materialidade das falhas e da reincidência de condutas lesivas à boa governança, o Parquet de Contas concluiu que a prestação de contas em análise não atende aos requisitos legais e constitucionais, sendo inviável tecnicamente a emissão de parecer favorável.

Assim, com fundamento nos arts. 71, II, da Constituição Estadual, 76 da LC nº 621/2012 e art. 122 do RITCEES, o **Ministério Público de Contas** opina pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas**, por comprometerem a regularidade fiscal e orçamentária do Município.

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

2.1 CONTEXTO PROCESSUAL

No presente caso, trata-se da **Prestação de Contas Anual (PCA)**, referente ao **exercício de 2023, do Município de Serra**, durante o período em que o responsável pelas contas, o Excelentíssimo **ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL**, atuou como Prefeito Municipal.

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

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

Essas contas foram prestadas pelo Senhor Antonio Sergio Alves Vidigal no dia **29/04/2024**, via sistema CidadES. Nesse sentido, verifica-se que a unidade gestora **observou o prazo limite de 30/04/2024**, definido em instrumento normativo aplicável.

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

2.2 PERFIL SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO

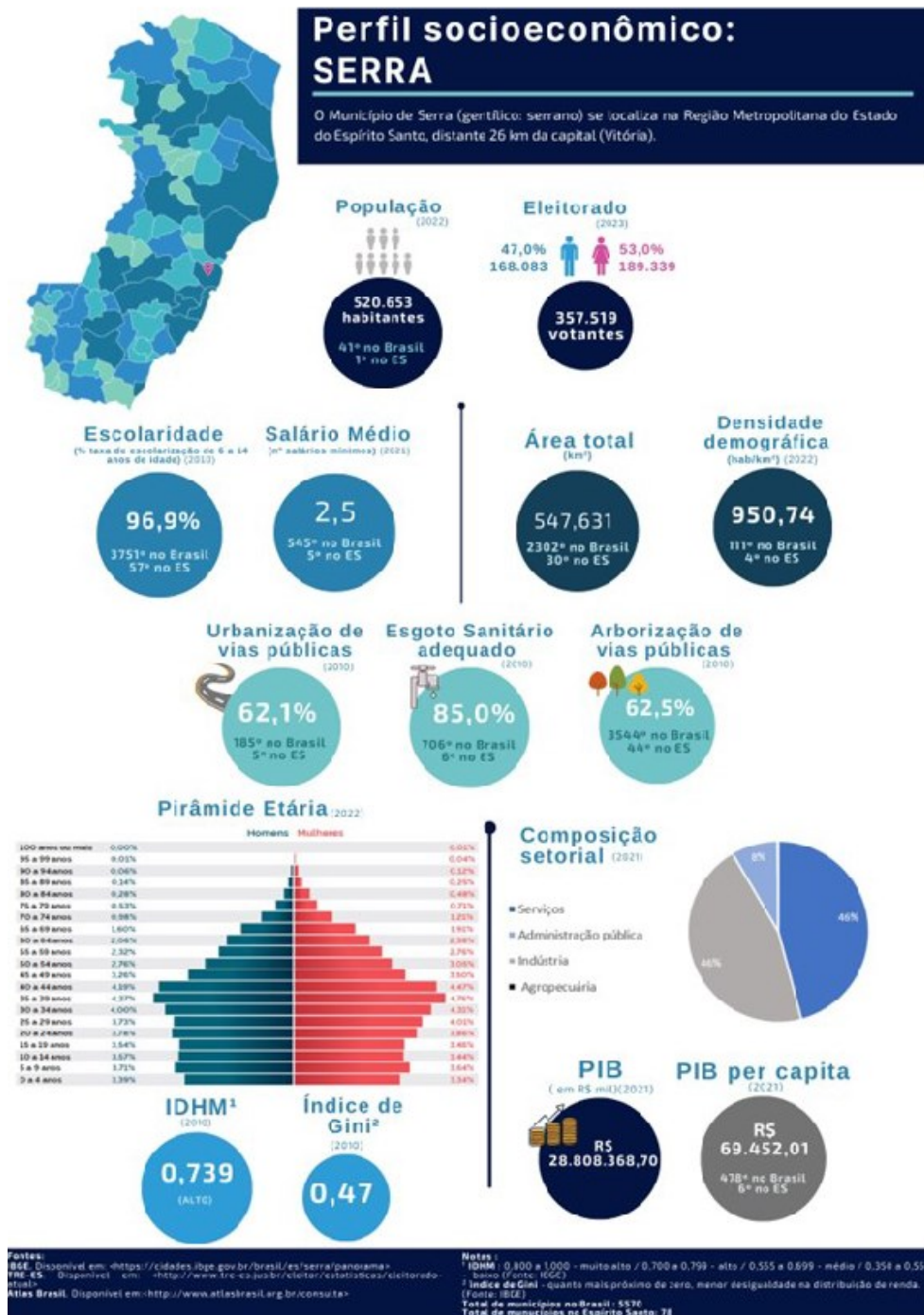


Figura 2: Perfil socioeconômico do Município

2.3 ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

De acordo com a legislação vigente, temos que o município de Serra apresenta uma estrutura administrativa desconcentrada. Assim, a Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das seguintes Unidades Gestoras (UG's): Prefeitura Municipal de Serra, Câmara Municipal de Serra, Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra, Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, Secretaria Municipal de Obras de Serra, Secretaria Municipal de Assistência Social de Serra, Fundo Municipal de Saúde de Serra, Secretaria Municipal de Educação de Serra, Secretaria Municipal de Serviços de Serra, Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer de Serra, Secretaria Municipal da Fazenda de Serra, Procuradoria Geral do Município de Serra, Coordenadoria de Governo de Serra, Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Serra, Secretaria Municipal de Defesa Social de Serra, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de Serra, Secretaria Municipal de Comunicação de Serra, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Empreendedorismo e Planejamento Estratégico, Controladoria Geral do Município de Serra.

2.4 RESULTADOS DAS CONTAS DOS PREFEITOS NOS ÚLTIMOS ANOS

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

Exercício	Responsáveis	Processo TC	Processo TC Recurso	Parecer Prévio		
				Número	Data	Resultado
2022	Antônio Sérgio Alves Vidigal	04814/2023-7	-	-	-	Aguardando apreciação do colegiado
2021	Antônio Sérgio Alves Vidigal	06523/2022-3	-	00142/2023-7	07/12/2023	Aprovação com ressalva
2020	Audifax Charles Pimentel Barcelos	02443/2021-2	3242/2023-1	00140/2023-8	05/12/2023	Aprovação com ressalva
2020	Izolina Márcia Lamas Silva	02443/2021-2	3242/2023-1	00140/2023-8	05/12/2023	Aprovação
2019	Audifax Charles Pimentel Barcelos	02914/2020-1	-	00020/2022-1	18/02/2022	Aprovação com ressalva
2018	Audifax Charles Pimentel Barcelos	08711/2019-1	05584/2022-8	00036/2022-1	29/04/2022	Aprovação com ressalva
2017	Audifax Charles Pimentel Barcelos	03717/2018-1	-	00024/2021-1	06/04/2021	Aprovação com ressalva
2016	Lourenca Riani	05186/2017-1	00888/2020-9	00094/2020-7	14/10/2020	Aprovação com ressalva
2016	Audifax Charles Pimentel Barcelos	05186/2017-1	00888/2020-9	00094/2020-7	14/10/2020	Aprovação com ressalva
2015	Audifax Charles Pimentel Barcelos	04008/2016-7	05988/2018-9	00005/2018-7	06/02/2018	Aprovação com ressalva
2014	Audifax Charles Pimentel Barcelos	05475/2015-3	03677/2018-9	00157/2017-9	05/12/2017	Aprovação com ressalva
2013	Audifax Charles Pimentel Barcelos	03323/2014-1	-	00019/2018-9	24/04/2018	Aprovação com ressalva

Fonte: Sistema e-TCEES. Dados disponíveis em 04/10/2024

Nota : **Contas de 2020**, há recurso de reconsideração - proc. TC 3.242/2023-1 (Parecer Prévio 140/2023-8) reformou o Parecer Prévio 44/2023-3; **Contas 2018**, há recurso de reconsideração - proc. TC 5.584/2022-8 (Parecer Prévio 36/2023-9) que manteve o Parecer Prévio 36/2022-1; **Contas 2016**, há recurso de reconsideração - proc. TC 888/2020-9 (Parecer Prévio 94/2020-7) que manteve o Parecer Prévio 84/2019-1; **Contas 2015**, há recurso de reconsideração - Proc. TC 5.988/2018-9 (Parecer Prévio 40/2019-7) que manteve o Parecer Prévio 5/2018-7; **Contas 2014**, há Embargos de Declaração - proc. TC 3.677/2018-9 (Parecer Prévio 105/2018)- negado provimento, não acolhimento das razões recursais.

2.5 CONTEXTO DOS FATOS

Neste ponto, é importante ressaltar as informações discutidas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, conforme detalhado na **Instrução Técnica Conclusiva 04412/2024-5**. Essas informações foram estruturadas em **seções** e abrangem uma análise detalhada dos seguintes aspectos:

- visão geral do município, perfil socioeconômico e estrutura administrativa (seção 1);
- conjuntura econômica e fiscal (seção 2);
- conformidade da execução orçamentária e financeira (seção 3);
- demonstrações contábeis consolidadas do município (seção 4);
- resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, saúde e assistência social (seção 5);
- fiscalização em destaque (seção 6);
- controle interno (seção 7)
- monitoramento das deliberações do colegiado (seção 8);
- análise da manifestação o prefeito (seção 9);
- conclusões (seção 10);
- propostas de encaminhamento (seção 11).

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

2.6 CONJUNTURA ECONOMICA E FISCAL

Refere-se à seção 2 da ITC 05782/2024-5 (pç. 75, págs. 15-28).

Em relação à avaliação da situação econômica e fiscal do ano de 2023, 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. 16-17) e questões relacionadas à economia municipal (subseção 2.2, págs. 18-22), às finanças públicas (subseção 2.3, págs. 23-27) e à previdência (subseção 2.4, págs. 28).

2.6.1 CONJUNTURA ECONÔMICA MUNDIAL, NACIONAL E ESTADUAL

As Em 2023, as expectativas econômicas iniciais foram superadas tanto no Brasil quanto no Espírito Santo. O PIB nacional cresceu 2,9%, superando a projeção de 0,8%, e a inflação fechou em 4,62%, abaixo da expectativa de 5,31%. O Brasil teve um superávit recorde de US\$ 98,8 bilhões na balança comercial, impulsionado pela agropecuária e pela indústria extrativa. As exportações aumentaram 1,7%, enquanto as importações caíram 11,7%. No Espírito Santo, o PIB cresceu 5,7%, impulsionado pela alta da agropecuária, e o estado registrou uma redução na taxa de desemprego para 5,2%. A produção de petróleo e gás teve uma leve recuperação, embora ainda abaixo dos níveis de 2010.

Em termos fiscais, o Estado do Espírito Santo manteve um equilíbrio, com uma receita de R\$ 25,9 bilhões e um superávit orçamentário de R\$ 797,62 milhões, embora tenha experimentado uma queda real em relação a 2022. O ICMS foi a principal fonte de receita, e as transferências da União representaram uma parcela significativa das receitas. O Estado também conseguiu reduzir sua dívida consolidada, mantendo uma boa posição em termos de disponibilidade líquida de caixa.

2.6.2 ECONOMIA MUNICIPAL

Em 2021, a economia de Serra foi fortemente marcada pelo setor de serviços e de indústria, que representou 92% do PIB municipal, seguido pela administração pública (8%). A agropecuária não teve participação. Entre 2010 e 2021, os serviços se mantiveram como o setor de maior valor agregado na cidade, apesar do bom desempenho da indústria neste último ano.

No mercado de trabalho, em 2023 o município registrou um saldo positivo de 8.217 empregos formais, com 88.454 admissões e 80.237 desligamentos, segundo dados do Caged.

Quanto ao ambiente de negócios, Serra alcançou nota 6,8 no Índice de Ambiente de Negócios (IAN) em 2023, ficando na 2ª posição dentro de seu cluster e na 2ª posição no estado. A nota foi composta por quatro eixos: infraestrutura (7,5), capital humano (5,6), potencial de mercado (7,0) e gestão pública (6,9).

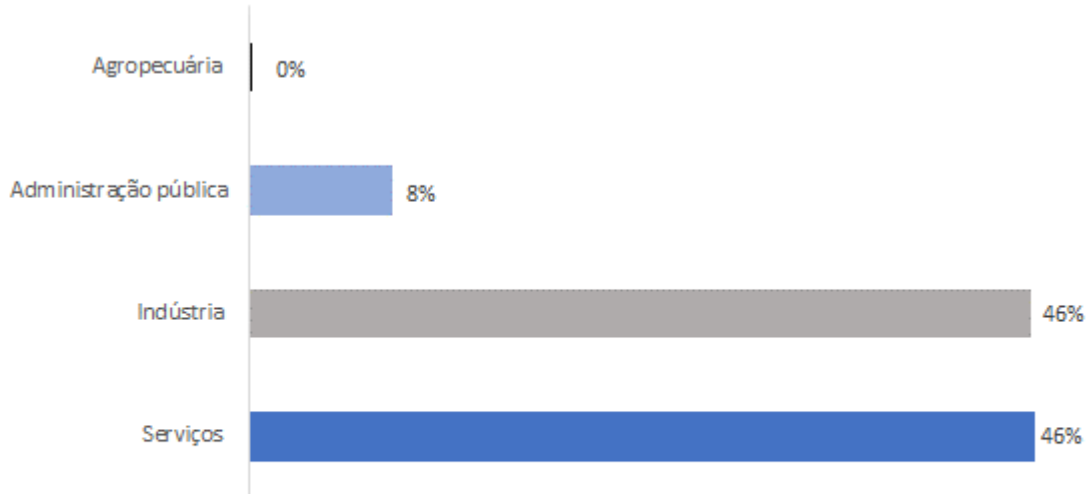


Gráfico 1: Composição setorial do PIB - Serra (2021)

Fonte: IBGE Cidades

No aspecto social, o município apresentou avanço significativo no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), passando de 0,515 em 1991 (classificação “baixo”) para 0,739 em 2010 (“alto”). Por outro lado, o Índice de Gini indicou que a desigualdade de renda pouco piora, com números em torno de 0,49 nos

últimos censos. Em 2021, o salário médio dos trabalhadores formais foi de 2,1 salários mínimos, acima da média estadual de 1,9.

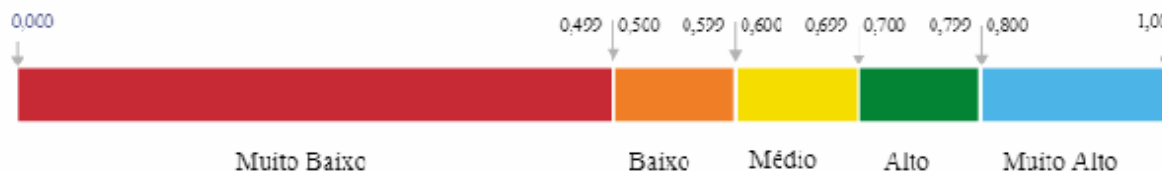


Figura 4: Classificações do IDHM

Fonte: Atlas Brasil

2.6.3 FINANÇAS PÚBLICAS

2.6.3.1 POLÍTICA FISCAL

A política fiscal do Município de Serra, nos últimos exercícios financeiros, com exceção do ano de 2022, tem se caracterizado por uma gestão superavitária, evidenciada por receitas arrecadadas superiores às despesas empenhadas. No exercício de 2023, a arrecadação totalizou R\$ 2,68 bilhões, enquanto as despesas somaram R\$ 2,64 bilhões, posicionando o Município na segunda colocação no ranking estadual em ambos os indicadores.

- **Desempenho Fiscal do Município de Serra**

Constata-se uma trajetória ascendente das receitas nominais anuais, com destaque para o exercício de 2019, quando se verificou um crescimento real expressivo de 19,12% em relação ao ano anterior. Nos exercícios de 2020 e 2021, registraram-se retrações de -0,34% e -4,98%, respectivamente, seguidas por recuperações relevantes nos anos de 2022 (+15,75%) e 2023 (+20,31%).

A análise da composição das receitas arrecadadas em 2023 evidencia que a maior parte adveio de receitas próprias, as quais corresponderam a 33% do total (R\$ 880,7 milhões), seguidas das transferências estaduais (27%, R\$ 727,9 milhões) e federais (11%, R\$ 290,2 milhões). Entre as principais rubricas de receita, destacam-se o Imposto Sobre Serviços – ISS (R\$ 349,89 milhões), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (R\$ 567,66 milhões) e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (R\$ 109,55 milhões).

No que tange à despesa pública, observa-se um crescimento nominal contínuo nos últimos exercícios, com exceção do ano de 2021. Em termos reais, as despesas pagas apresentaram elevação nos exercícios de 2019 (+9,70%) e 2020 (+10,65%), seguida de retração acentuada em 2021 (-13,69%) e crescimento expressivo nos anos de 2022 (+27,65%) e 2023 (+20,18%).

No exercício de 2023, a despesa liquidada totalizou R\$ 2,5 bilhões, sendo 78,6% relativos a despesas correntes (R\$ 2,0 bilhões) e 21,4% a despesas de capital (R\$ 534,7 milhões). No âmbito das despesas correntes, destaca-se a alocação de 52,0% para “pessoal e encargos sociais”. No tocante às despesas de capital, 92,0% corresponderam a investimentos, com ênfase para a rubrica “obras e instalações”, que somou R\$ 387,5 milhões.

A análise funcional da despesa evidencia a seguinte distribuição percentual dos recursos públicos: 30% para Educação, 22% para Urbanismo, 17% para Saúde, 15% para Outras Funções, 8% para Administração e 8% para Previdência Social.

O resultado orçamentário do exercício de 2023 apresentou superávit de R\$ 39,8 milhões, revertendo o déficit de R\$ 23,2 milhões apurado em 2022, o que posicionou o Município em 4º lugar no ranking estadual. Todavia, o resultado primário do exercício de 2023 foi deficitário em R\$ 155,03 milhões, embora inferior à meta negativa fixada (R\$ 460,89 milhões), o que denota relativa contenção das despesas financeiras. Apesar do superávit verificado no primeiro semestre, o exercício foi encerrado com déficit primário, indicando a necessidade de maior equilíbrio na gestão fiscal e na execução orçamentária.

- **Capacidade de Pagamento (Capag)**

A avaliação da capacidade de pagamento dos entes subnacionais, realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, atribuiu ao Município de Serra a nota “A”, o que o habilita, nos termos da legislação vigente, a obter o aval da União para a contratação de novos empréstimos.

- **Dívida Pública**

Nos moldes estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o controle do endividamento público constitui um dos

pilares da gestão fiscal responsável. Em 2023, a Dívida Bruta (ou Consolidada) do Município de Serra alcançou o montante de R\$ 592,3 milhões. Após a dedução das disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros, que totalizaram R\$ 599,1 milhões, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) resultou negativa em R\$ -6,8 milhões. Tal indicador revela uma situação fiscal sólida, na medida em que os ativos financeiros superam o passivo consolidado, assegurando a solvência municipal, inclusive frente a obrigações futuras, como os restos a pagar processados.

2.6.4 PREVIDÊNCIA

O Município de Serra não implementa a segregação de massas no âmbito de seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Tal instituto consiste na divisão dos segurados em dois grupos distintos: o primeiro vinculado ao Fundo Financeiro, estruturado sob o regime financeiro de repartição simples; e o segundo ao Fundo Previdenciário, regido pelo regime de capitalização. A gestão do RPPS municipal é atribuída ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Serra (IPAM-Serra), na forma da legislação vigente.

No exercício de 2023, o RPPS apresentou um passivo atuarial da ordem de R\$ 4,00 bilhões. Considerando-se os ativos do plano, que totalizaram R\$ 490,14 milhões, resultou-se em um déficit atuarial de R\$ 3,51 bilhões. O índice de cobertura apurado no referido exercício foi de 0,12, mantendo-se em patamar reduzido em comparação com exercícios anteriores. Tal indicador evidencia a fragilidade da sustentabilidade atuarial do regime, na medida em que os ativos disponíveis não se mostram suficientes para honrar os compromissos previdenciários assumidos, demandando, por conseguinte, prudência e ações de reequilíbrio financeiro e atuarial.

No mesmo período, o regime contava com 5.244 servidores ativos — número que vem apresentando tendência de queda —, 3.140 aposentados — em constante crescimento — e 477 pensionistas. A razão de dependência entre ativos e inativos (aposentados e pensionistas) atingiu o patamar de 1,45 em 2023, refletindo uma situação crítica no equilíbrio demográfico do RPPS.

Quanto ao Índice de Situação Previdenciária (ISP), foi verificada melhora no exercício de 2023, com a elevação da nota de “C” para “B”, notadamente em razão da melhoria no indicador relativo à “situação financeira”, que evoluiu da nota “C” para “A”.

2.7 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Refere-se à seção 3 da ITC 05782/2024-5 (pç. 75, págs. 29-81).

Em relação à avaliação da situação orçamentária e financeira do ano de 2023, 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. 29-30) e a gestão orçamentária do Município (subseção 3.2, págs. 31-50), 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. 51-53) – que inclui o resultado financeiro e as transferências ao Poder Legislativo – à gestão fiscal e aos limites constitucionais (subseção 3.4, págs. 54-64), à política de renúncia de receitas (subseção 3.5, págs. 65-71), a condução da política previdenciária (subseção 3.6, págs. 72-75) e os riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (subseção 3.7, págs. 76-80).

2.7.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

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

A LDO, estabelecida pelo artigo 165, define metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração da LOA. A LOA, por sua vez, detalha a previsão de receitas e a programação orçamentária dos órgãos e entidades governamentais para

o exercício financeiro, abrangendo três orçamentos: fiscal, de investimentos e da seguridade social.

No município, o PPA vigente é estabelecido pela Lei nº 5.396/2022. A LDO, Lei 5559/2022, dispõe sobre a elaboração da LOA e define programas prioritários e metas fiscais. A LOA, Lei 5683/2023, estimou a receita em R\$ 2.279.177.923,00 e fixou a despesa em R\$ 2.279.177.923,00 para o exercício em análise, permitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite R\$ 569.794.480,75, conforme artigo 11º e 12º da Lei Orçamentária Anual.

2.7.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

2.7.2.1 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

2.7.2.1.1 PROGRAMAS PRIORITÁRIOS – LDO E LOA

A presente análise, realizada pela área técnica, teve por escopo verificar a conformidade do ente municipal com o disposto no art. 165, § 2º da Constituição da República, especificamente quanto à fixação de metas e prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e com vistas à adequada elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para tanto, a instrução técnica examinou se a LDO estabeleceu, de forma expressa, os programas e respectivas ações considerados prioritários para o exercício em análise, bem como sua correspondente inserção na LOA e a execução orçamentária e financeira efetivamente realizada, observando-se o grau de aderência aos dispositivos previamente definidos.

Constatou-se que, nos termos do PPA vigente, foram instituídos 43 programas e 187 ações para o período de 2022 a 2025. Dentre esses, a LDO contemplou 42 programas como prioritários para o exercício financeiro em exame.

A seguir, apresentam-se os programas governamentais incluídos na LOA para o exercício de 2023, acompanhados de suas dotações orçamentárias atualizadas, valores liquidados e respectivos percentuais de execução:

Tabela 2 - Programas de governo previstos

Valores em reais

Programas de Governo - PPA	Dotação Atualizada	Despesas Liquidadas	% Execução
0022 - MULHER SERRANA	941.282,00	926.103,87	98,39
0041 - LEGISLATIVO ATUANTE	45.943.000,00	44.663.820,88	97,22
0039 - MODERNIZAÇÃO E MELHORIA ADMINISTRATIVA	959.558.223,70	930.911.284,58	97,01
0032 - SERRA CIDADE DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA E INTELIGENTE	33.070,00	32.000,00	96,76
0018 - DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NA SERRA	3.999.288,00	3.799.278,00	95,00
0000 - ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO	123.668.519,10	116.722.587,91	94,38
0027 - PROGRAMA PERMANENTE DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS NO MUNICÍPIO DA SERRA	5.865.819,00	5.514.630,92	94,01
0005 - INCLUIR PARA UMA SERRA MAIS HUMANA	6.414.520,00	5.892.077,34	91,86
0037 - INFRAESTRUTURA URBANA INTELIGENTE E SUSTENTÁVEL	368.700.710,17	331.488.925,46	89,91
0016 - ESPORTE, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO	44.900.375,68	38.558.163,79	85,87
0040 - GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	230.971.530,00	191.646.394,49	82,97
0034 - INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO	9.617.106,00	7.840.549,08	81,53
0015 - GESTÃO DE PESSOAS E GOVERNANÇA MAIS HUMANA INTELIGENTE E CRIATIVA	6.189.618,00	5.035.345,56	81,35

Programas de Governo - PPA	Dotação Atualizada	Despesas Liquidadas	% Execução
0019 - SERRA CIDADE LIMPA E SAUDEL	198.166.486,27	159.565.325,04	80,52
0006 - ASSISTENCIA SOCIAL MAIS HUMANA	66.185.859,98	51.772.874,55	78,22
0001 - SERRA MAIS SAUDEL, HUMANA E CRIATIVA	295.463.976,06	223.485.819,48	75,64
0004 - GESTAO EDUCACIONAL HUMANA, INTELIGENTE, CONECTADA, ACESSIVEL E INOVADORA	319.834.265,20	237.729.964,21	74,33
0014 - GESTAO INOVADORA: INOVACAO E TRANSFORMACAO DIGITAL MUNICIPAL	429.333,00	315.000,00	73,37
0025 - SANEAMENTO AMBIENTAL E RESIDUOS SOLIDOS	184.589,00	133.492,62	72,32
0013 - SERRA CIDADE HUMANA, INTELIGENTE, CRIATIVA E SUSTENTAVEL	104.388.387,52	73.957.870,15	70,85
0012 - HUMANIZANDO A SERRA	8.966.842,00	6.245.585,79	69,65
0007 - GESTAO INTELIGENTE DO SISTEMA UNICO DA ASSISTENCIA SOCIAL (SUAS)	4.009.685,62	2.552.764,13	63,66
0029 - SERRA COMPETITIVA E EMPREENDEDORA	913.095,00	522.954,85	57,27
0038 - INTEGRACAO METROPOLITANA	8.072.181,00	4.596.050,99	56,94
0010 - SEGURANCA COM INTEGRACAO, INOVACAO E INTELIGENCIA	14.066.937,62	7.443.511,01	52,91
0023 - DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO A MOBILIDADE	3.043.943,00	1.450.269,54	47,64
0009 - GESTAO DA POLITICA HABITACIONAL E REGULARIZACAO FUNDIARIA	8.455.811,00	3.994.232,31	47,24
0017 - CULTURA ATIVA, DIVERSA E ACESSIVEL	36.335.925,14	14.672.411,31	40,38
0003 - EDUCACAO HUMANA E PLANEJADA	17.309.718,00	6.883.237,31	39,77
0031 - MODERNIZACAO DA GESTAO FAZENDARIA, ORCAMENTARIA, FINANCEIRA E CONTABIL	4.127.231,00	1.583.744,50	38,37
0002 - QUALIFICACAO E INOVACAO NA GESTAO DO SUS	53.921.592,20	13.007.159,19	24,12
0028 - SERRA INTELIGENTE E CRIATIVA	118.750,00	27.450,00	23,12
0008 - GERACAO DE EMPREGO E RENDA E FORMACAO PARA O MERCADO DE TRABALHO	2.664.928,00	505.286,68	18,96
0021 - ENEGRECENDO AS POLITICAS PUBLICAS	1.674.022,44	269.911,00	16,12
0024 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL	7.061.718,00	1.105.938,89	15,66
0036 - SERRA COM INTEGRIDADE, TRANSPARENCIA E PARTICIPACAO SOCIAL	66.180,00	9.915,00	14,98
0035 - DEFESA JURIDICA INTELIGENTE E CRIATIVA	13.000,00	1.571,60	12,09
0011 - TRANSITO MAIS HUMANO E SEGURO	4.342.808,00	221.196,80	5,09
0033 - DESENVOLVIMENTO AGROPECUARIO, PESQUEIRO E AQUICOLA SUSTENTAVEL	43.750,00	0,00	0,00
0030 - PROGRAMA MUNICIPAL DE PARCERIAS PUBLICO-PRIVADAS (PPP)	545,00	0,00	0,00
0020 - PROTECAO E DEFESA DO CONSUMIDOR	426.500,00	0,00	0,00
9999 - RESERVA DE CONTINGENCIA	8.568.920,00	0,00	0,00

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – PPAPROG, PPAPROGATZ, LOAPROGCONS, PROGEXTCONS e Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

- **INCOMPATIBILIDADE ENTRE A LOA E A LDO EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS**

Conforme demonstrado no **Apêndice K**, a média de execução orçamentária dos 42 programas considerados prioritários correspondeu a 83,85% da despesa autorizada. Entretanto, de forma individualizada, verificou-se que 32 desses programas

apresentaram execução inferior a 85% da dotação orçamentária atualizada, o que denota descompasso com o status de prioridade atribuído na LDO.

Ademais, foi identificado desequilíbrio financeiro no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), com a ausência de priorização dos programas e ações correlacionados, contrariando a diretriz constitucional de planejamento orçamentário.

Dessa forma, considerando que o exercício financeiro foi encerrado com superávit, a área técnica propôs **a citação** do Chefe do Poder Executivo Municipal para que, no prazo legal, apresente as justificativas que entender pertinentes quanto ao descumprimento do art. 165, § 10, da Constituição da República.

Na hipótese de manutenção da não conformidade, conforme consignado na Subseção 9.1 da Instrução Técnica de Controle (ITC), ainda que em sede de ressalva, propõe-se a cientificação do atual Chefe do Poder Executivo acerca da necessidade de plena implementação dos programas elencados como prioritários na LDO, em conformidade com os preceitos insculpidos nos §§ 2º, 10 e 11 do art. 165 da Carta Magna.

Esse é o entendimento técnico que ora se acolhe.

2.7.2.1.2 PROGRAMAS DE DURAÇÃO CONTINUADA – PPA E LOA

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

Tabela 3 - 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: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – PPAPROG, PPAPROGATZ, LOAPROGCONS, PROGEXTCONS e Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

2.7.2.1.3 AUTORIZAÇÕES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Quanto às despesas orçamentárias, constatou-se que, no decorrer da execução orçamentária do exercício, foram promovidas aberturas de créditos adicionais, conforme demonstrado:

Tabela 4 - Créditos adicionais abertos no exercício Valores em reais

Leis	Créditos adicionais suplementares	Créditos adicionais especiais	Créditos adicionais extraordinários	Total
5683/2023-LOA	1.432.589.776,85	0,00	0,00	1.432.589.776,85
5794/2023-LDO	3.500.000,00	0,00	0,00	3.500.000,00
5829/2023-LDO	0,00	136.950,80	0,00	136.950,80
5918/2023-LDO	100.000,00	0,00	0,00	100.000,00
Total	1.436.189.776,85	136.950,80	0,00	1.436.326.727,65

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – Tabulação: Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais

A partir da dotação inicial consignada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e das subsequentes movimentações de créditos orçamentários, verificou-se alteração no montante originalmente aprovado, totalizando uma variação de R\$ 696.482.118,70, conforme evidenciado na tabela 5:

Tabela 5 - Despesa total fixada Valores em reais

(=) Dotação inicial BALEXOD	2.279.177.923,00
(+) Créditos adicionais suplementares (Controle do DEMCAD)	1.436.189.776,85
(+) Créditos adicionais especiais (Controle do DEMCAD)	136.950,80
(+) Créditos adicionais extraordinários (Controle do DEMCAD)	0,00
(-) Anulação de dotações (DEMCAD)	739.844.608,95
(=) Dotação atualizada apurada (a)	2.975.660.041,70
(=) Dotação atualizada BALEXOD (b)	2.975.660.041,70
(=) Divergência (c) = (a) – (b)	0,00

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – Tabulações: Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais e Controle da Despesa por Dotação

As fontes de financiamento utilizadas para a abertura dos referidos créditos adicionais estão discriminadas na Tabela 6, sendo possível aferir a origem dos recursos utilizados para suportar as suplementações orçamentárias.

Tabela 6 - Fontes de Créditos Adicionais Valores em reais

Anulação de dotação	739.844.608,95
Excesso de arrecadação	335.072.540,72
Superávit financeiro do exercício anterior	361.409.577,98
Operações de Crédito	0,00
Reserva de Contingência	0,00
Recursos sem despesas correspondentes	0,00
Dotação Transferida	0,00
Total	1.436.326.727,65

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - Tabulação: Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais

De acordo com a Tabela 5, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante total de R\$ 1.432.589.776,85, com fundamento na autorização prevista na LOA. Contudo, para fins de verificação do cumprimento do limite autorizado na referida lei, faz-se necessário desconsiderar os créditos oriundos: (i) de superávit financeiro apurado no exercício anterior; (ii) de excesso de arrecadação; (iii) destinados à cobertura de insuficiências de dotações relativas a despesas com pessoal; e (iv) resultantes de anulação de dotações consignadas no mesmo programa, nos termos do art. 12, incisos I a IV, da LOA.

Efetuados os devidos ajustes, verifica-se o atendimento ao limite legal de R\$ 569.794.480,75 autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares no exercício.

Ao se proceder à análise individualizada por fonte de recursos, conforme demonstrado na Tabela 6, observou-se insuficiência de recursos para a abertura de créditos adicionais lastreados em excesso de arrecadação nas fontes 5000015, 5000025 e 5400070. Contudo, tal insuficiência foi devidamente coberta por superávit financeiro identificado em fontes de recursos não vinculados.

Da mesma forma, constatou-se insuficiência de disponibilidade para abertura de créditos adicionais com base no superávit financeiro do exercício anterior nas fontes 5000025, 501, 550, 661 e 759. No entanto, esta insuficiência foi suprida pelo excesso de arrecadação apurado em fontes não vinculadas, código 5000000, conforme indicado na Tabela 7.

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

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais		Excesso de Arrecadação		Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Excesso de Arrec. (a)	Superávit Financ. Exerc. Anterior (b)	Apurado (c)	Sufic./ Insufic. (d)=(c)-(a)	Apurado (e)	Sufic./ Insufic. (f)=(e)-(b)
5000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	119.131.679,47	155.375.111,68	269.279.115,10	150.147.435,63	189.935.057,18	34.559.945,50
5000015 - RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚDE	44.027.889,00	18.170.771,58	2.742.723,05	-41.285.165,95	18.170.771,91	0,33
5000025 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE	47.344.831,00	17.614.307,00	4.377.169,08	-42.967.661,92	16.951.714,47	-662.592,53
501 - OUTROS RECURSOS NÃO VINCULADOS	0,00	511.791,12	3.542.838,01	0,00	186.107,38	-325.683,74
5020000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DA COMPENSAÇÃO DE IMPOSTOS	3.237.848,22	0,00	15.949.637,72	12.711.789,50	4.035.440,92	0,00
5400030 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS (30%)	27.141.931,00	20.631.899,75	65.252.148,93	38.110.217,93	20.631.899,76	0,01

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)
5400070 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS (70%)	31.032.916,00	28.570.767,81	1.215.597,63	-29.817.318,37	28.570.767,81	0,00
550 - TRANSFERÊNCIA DO SALÁRIO EDUCAÇÃO	3.900.000,00	13.630.987,00	6.821.604,17	2.921.604,17	5.241.965,73	-8.389.021,27
552 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	1.556.412,00	1.268.694,00	1.755.736,14	199.324,14	1.268.694,56	0,56
553 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE)	0,00	91.272,00	-24.948,29	0,00	91.272,48	0,48
569 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO FNDE	0,00	3.024.185,88	-4.369.154,15	0,00	3.024.185,90	0,02
573 - ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL VINCULADOS À EDUCAÇÃO - LEI Nº 12.858/2013	829.721,49	1.823.521,96	1.747.656,83	917.935,34	1.823.521,96	0,00
575 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNEROS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	311.058,80	14.221.349,83	1.373.529,45	1.062.470,65	15.885.584,05	1.664.234,22
599 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	675.012,13	2.362.948,00	1.863.349,74	1.188.337,61	8.869.557,12	6.506.609,12
600 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	0,00	16.441.258,00	7.095.675,41	0,00	20.457.809,54	4.016.551,54
601 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Estruturação na Rede de Serviços Públicos de Saúde	308.160,00	1.369.510,56	1.646.905,72	1.338.745,72	6.106.259,56	4.736.749,00
602 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 no bojo da ação 21CO	0,00	308.228,12	0,00	0,00	1.572.005,26	1.265.777,14

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)
603 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL - Bloco de Estruturação na Rede de Serviços Públicos de Saúde - Recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19 no bojo da ação 21CO	0,00	1.520.792,00	0,00	0,00	1.532.758,69	11.966,69
604 - TRANSFERÊNCIAS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL DESTINADAS AO VENCIMENTO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS.	614.992,00	0,00	1.697.639,36	1.082.647,36	745.716,94	0,00
605 - ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO DESTINADA À COMPLEMENTAÇÃO AO PAGAMENTO DOS PISOS SALARIAIS PARA PROFISSIONAIS DA ENFERMAGEM	3.493.347,00	0,00	5.466.003,77	1.972.656,77	0,00	0,00
621 - TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO SUS PROVENIENTES DO GOVERNO ESTADUAL	0,00	727.410,00	-48.442.412,92	0,00	1.397.358,43	669.948,43
635 - ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL VINCULADOS À SAÚDE - LEI Nº 12.858/2013	9.000,00	0,00	608.428,42	599.428,42	607.581,45	0,00
636 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNEROS VINCULADOS À SAÚDE	0,00	98.163,00	146.923,01	0,00	1.532.921,08	1.434.758,08
660 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS	0,00	4.533.529,41	-100.182,31	0,00	4.533.529,41	0,00
661 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DOS FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	750.000,00	1.146.145,74	4.255.566,08	3.505.566,08	788.348,84	-357.796,90
665 - TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNEROS VINCULADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,00	181,97	18,51	0,00	181,97	0,00
669 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,00	9.537.397,80	2.829.104,63	0,00	9.895.194,70	357.796,90
700 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNEROS DA UNIÃO	0,00	2.776.027,62	-18.876.968,37	0,00	5.942.933,45	3.166.905,83

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)
701 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DOS ESTADOS	18.061.036,39	3.779.491,15	40.291.848,96	22.230.812,57	4.847.168,80	1.067.677,65
704 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO REFERENTES A COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	0,00	4.364.419,32	-17.695.097,83	0,00	4.489.877,87	125.458,55
705 - TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS REFERENTES A COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	0,00	1.303.069,23	-3.783.193,66	0,00	1.463.964,12	160.894,89
706 - TRANSFERÊNCIA ESPECIAL DA UNIÃO	0,00	412,43	939.153,87	0,00	8.620.851,95	8.620.439,52
707 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO – INCISO I DO ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020	0,00	98.180,93	43.593,91	0,00	126.155,07	27.974,14
708 - TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO REFERENTE À COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS MINERAIS	748.350,00	0,00	4.815.056,28	4.066.706,28	1.119.016,61	0,00
711 - DEMAIS TRANSFERÊNCIAS OBRIGATORIAS NÃO DECORRENTES DE REPARTIÇÕES DE RECEITAS	29.848,22	0,00	2.984.822,52	2.954.974,30	0,00	0,00
715 - TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AO SETOR CULTURAL - LC 195/2022 - ART. 5º - AUDIOVISUAL	2.885.864,00	0,00	2.949.126,18	63.262,18	0,00	0,00
716 - TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AO SETOR CULTURAL - LC 195/2022 - ART. 8º - DEMAIS SETORES DA CULTURA	1.168.082,00	0,00	1.193.688,85	25.606,85	0,00	0,00
749 - OUTRAS VINCULAÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS	4.052.728,00	0,00	5.495.089,13	1.442.361,13	4.533.529,41	0,00
751 - RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP	0,00	9.443.949,52	6.404.492,83	0,00	9.572.142,55	128.193,03
752 - RECURSOS VINCULADOS AO TRÂNSITO	0,00	4.944.353,21	-725.049,82	0,00	4.944.353,31	0,10
754 - RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	23.761.834,00	4.680.095,90	25.797.829,30	2.035.995,30	6.250.082,81	1.569.986,91
759 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS	0,00	12.000.000,00	-1.641.794,97	0,00	0,00	12.000.000,00
802 - RECURSOS VINCULADOS AO RPPS - TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	0,00	3.500.000,00	-1.106.660,77	0,00	5.687.060,18	2.187.060,18
899 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS	0,00	1.541.354,46	-2.594.596,76	0,00	21.522.709,86	19.981.355,40

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 – PCM/2023 – Tabulações: Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais, Controle da Receita e BALPAT

Por fim, registra-se que as fontes de recursos ordinários apresentavam, no início do exercício, um superávit financeiro de R\$ 194.486.225,32, tendo sido verificado, ao longo do exercício, um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 288.771.590,83.

2.7.2.1.4 RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

No que se refere da legislação financeira e orçamentária brasileira, notadamente da Lei nº 4.320/1964 (que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal) e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), é possível tecer as seguintes considerações acerca da execução orçamentária do Município da Serra, com base nos dados extraídos do Processo TC 04196/2024-4.

Observa-se que a arrecadação total de receitas orçamentárias no exercício alcançou o montante de R\$ 2.521.538.668,04, superando em 17,91% a previsão inicialmente atualizada, que era de R\$ 2.138.601.006,00. Tal resultado revela uma gestão arrecadatória eficaz e possivelmente otimizada, em consonância com o princípio da eficiência, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Destaca-se, ainda, que as receitas correntes representaram a maior parte da arrecadação, com R\$ 2.236.383.501,73, o que corresponde a aproximadamente 88,7% do total arrecadado. Já as receitas de capital somaram R\$ 285.155.166,31, ou seja, cerca de 11,3%. Não houve registro de operações de crédito ou refinanciamentos, o que indica que o ente federativo não recorreu a endividamento para financiar sua execução orçamentária, o que está de acordo com os preceitos da LRF, em especial o seu art. 29, que veda o financiamento de despesas correntes com receitas de capital provenientes de crédito.

Algumas unidades gestoras demonstraram arrecadação significativamente superior à previsão inicial, como a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, com 584,93%, e a Secretaria Municipal de Obras, com 152,76%, o que sugere revisões

futuras nas metodologias de previsão de receitas e na estimativa da capacidade contributiva e fiscal da municipalidade.

Tabela 8 - Execução orçamentária da receita

Valores em reais

Unidades gestoras	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	% Arrecadação
069E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Serra	169.258.530,00	121.267.146,80	71,65
069E0600001 - Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento	864.846,00	5.058.700,71	584,93
069E0600002 - Secretaria Municipal de Obras de Serra	176.414.066,00	269.490.495,44	152,76
069E0600003 - Secretaria Municipal de Assistência Social de Serra	17.761.000,00	24.015.480,93	135,21
069E0600004 - Secretaria Municipal de Educação de Serra	401.070.288,00	470.030.521,80	117,19
069E0600005 - Secretaria Municipal de Serviços de Serra	96.578.471,00	64.255.647,67	66,53
069E0600006 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer de Serra	44.094.650,00	8.221.450,56	18,65
069E0600007 - Secretaria Municipal da Fazenda de Serra	1.107.702.654,00	1.437.842.347,64	129,80
069E0600008 - Procuradoria Geral do Município de Serra	0,00	125.477,30	0,00
069E0600009 - Coordenadoria de Governo de Serra	0,00	129.841,56	0,00
069E0600010 - Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia	16.156.000,00	308.103,82	1,91
069E0600011 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Serra	4.500.000,00	2.296.673,27	51,04
069E0600012 - Secretaria Municipal de Defesa Social de Serra	4.123.138,00	1.460.101,45	35,41
069E0600013 - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de Serra	4.379.000,00	665.506,47	15,20
069E0600014 - Secretaria Municipal de Comunicação de Serra	0,00	288.926,40	0,00
069E0600015 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Empreendedorismo e Planejamento Estratégico	238.750,00	115.739,60	48,48
069E0600016 - Controladoria Geral do Município de Serra	0,00	135.709,50	0,00
069E0800001 - Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra	236.036.530,00	277.898.637,50	117,74
I. Total por UG (BALORC)	2.279.177.923,00	2.683.606.508,42	117,74
II. Total Consolidado (BALORC)	2.138.601.006,00	2.521.538.668,04	117,91
III = II - I. Diferença	-140.576.917,00	-162.067.840,38	0,17
IV. Receitas Intraorçamentárias (BALANCORR)	140.576.917,00	162.067.840,38	

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – Tabulação: Controle da Receita e BALORC

Tabela 9 - Receita - Categoria econômica (consolidado)

Valores em reais

Categoria da Receita	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas
Receita Corrente	1.868.558.554,00	2.236.383.501,73
Receita de Capital	270.042.452,00	285.155.166,31
Operações De Crédito / Refinanciamento	0,00	0,00
Totais	2.138.601.006,00	2.521.538.668,04

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - BALORC

Em relação às despesas orçamentárias, foram empenhados R\$ 2.481.711.974,31, o que representa 88,22% da dotação orçamentária atualizada de R\$ 2.813.005.336,92. Esse percentual de execução está dentro de padrões aceitáveis de conformidade

fiscal, indicando boa execução orçamentária sem excesso de restos a pagar ou comprometimento de exercícios futuros.

A análise por categoria econômica mostra que as despesas correntes somaram R\$ 1.854.234.054,21 (74,7% do total empenhado), enquanto as despesas de capital atingiram R\$ 627.477.920,10 (25,3%), o que demonstra um investimento considerável em infraestrutura, obras públicas e outras ações estruturantes — o que se coaduna com os princípios da economicidade e da eficiência.

Ainda, cabe mencionar que não houve execução orçamentária para amortização da dívida, o que implica que o município pode não ter obrigações refinanciadas no exercício ou optou por não efetuar amortizações no período, situação que deve ser analisada com cautela à luz do planejamento plurianual e da estratégia fiscal de médio e longo prazo.

Tabela 10 - Execução orçamentária da despesa

Valores em reais

Unidades gestoras	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	% Execução
069E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Serra	545.013.612,26	461.660.377,47	84,71
069E0600001 - Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento	52.281.917,17	50.610.077,42	96,80
069E0600002 - Secretaria Municipal de Obras de Serra	421.691.320,86	400.744.517,72	95,03
069E0600003 - Secretaria Municipal de Assistência Social de Serra	109.170.943,78	87.494.999,35	80,14
069E0600004 - Secretaria Municipal de Educação de Serra	852.509.021,75	808.961.504,04	94,89
069E0600005 - Secretaria Municipal de Serviços de Serra	303.897.403,79	245.049.904,90	80,64
069E0600006 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer de Serra	51.056.181,13	29.889.849,13	58,54
069E0600007 - Secretaria Municipal da Fazenda de Serra	160.713.211,10	151.983.721,33	94,57
069E0600008 - Procuradoria Geral do Município de Serra	14.519.201,00	14.366.812,91	98,95
069E0600009 - Coordenadoria de Governo de Serra	8.876.028,00	8.040.750,49	90,59
069E0600010 - Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia	17.597.818,00	14.437.774,33	82,04
069E0600011 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Serra	60.283.045,82	54.078.379,84	89,71
069E0600012 - Secretaria Municipal de Defesa Social de Serra	55.045.373,00	47.480.992,73	86,26
069E0600013 - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de Serra	21.440.779,07	16.857.842,45	78,63
069E0600014 - Secretaria Municipal de Comunicação de Serra	11.057.630,00	10.711.126,27	96,87
069E0600015 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Empreendedorismo e Planejamento Estratégico	2.462.542,00	2.168.416,75	88,06
069E0600016 - Controladoria Geral do Município de Serra	2.564.482,97	2.367.403,02	92,32
069E0800001 - Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra	239.536.530,00	192.211.543,66	80,24
069L0200001 - Câmara Municipal de Serra	45.943.000,00	44.663.820,88	97,22
I. Total por UG (BALANCORR)	2.975.660.041,70	2.643.779.814,69	88,85
II. Total Consolidado (BALORC)	2.813.005.336,92	2.481.711.974,31	88,22
III = II - I. Diferença	-162.654.704,78	-162.067.840,38	-0,63
IV. Despesas Intraorçamentárias (BALANCORR)	162.654.704,78	162.067.840,38	

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – Tabulação: Controle da Despesa por Dotação e BALORC

Tabela 11 - Despesa - Categoria econômica (consolidado)

Valores em reais

Especificação	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Corrente	1.642.151.234,00	2.072.517.173,60	1.854.234.054,21	1.798.318.113,45	1.781.072.150,88
De Capital	485.989.772,00	731.919.243,32	627.477.920,10	534.698.745,00	494.434.637,93
Reserva de Contingência	3.900.000,00	2.068.920,00			
Amortização da Dívida / Refinanciamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reserva do RPPS	6.500.000,00	6.500.000,00			
Totais	2.138.541.006,00	2.813.005.336,92	2.481.711.974,31	2.333.016.858,45	2.275.506.788,81

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – Tabulação: Controle da Despesa por Dotação e BALORC

2.7.2.1.5 RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

A diferença entre a receita arrecadada e a despesa empenhada revela um superávit orçamentário de R\$ 39.826.693,73. Tal resultado indica que o Município da Serra cumpriu com o equilíbrio orçamentário, previsto no art. 1º, §1º da LRF, que estabelece que "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente [...] assegurando o equilíbrio das contas públicas mediante cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas".

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

Receita total realizada	2.521.538.668,04
Despesa total executada (empenhada)	2.481.711.974,31
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	39.826.693,73

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - BALORC

O superávit também evidencia o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamentário, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), impedindo a realização de despesas sem a correspondente previsão de receitas.

2.7.2.1.6 EMPENHO DA DESPESA

Nos termos do **art. 167, inciso II, da Constituição Federal**, é vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Esta norma constitucional estabelece um limite jurídico à atuação da administração pública, assegurando que os gastos públicos estejam previamente autorizados por lei.

Corroborando esse princípio, o **art. 60 da Lei nº 4.320/1964** dispõe expressamente que "é vedada a realização de despesa sem prévio empenho". O empenho constitui, portanto, o **ato administrativo formal** que fixa o valor da obrigação contraída, representando a primeira fase da despesa pública. Já o **art. 59** da mesma lei determina a obrigatoriedade da escrituração de todas as fases da despesa: empenho, liquidação e pagamento.

No caso analisado, embora tenha havido lançamento de aproximadamente **R\$ 73 milhões** no exercício de 2024 sob o elemento de despesa 92 (Despesas de Exercícios

Anteriores) (**Apêndice B**), não se caracteriza, juridicamente, como irregularidade grave. Isso porque os valores foram amparados por **superávit financeiro apurado em fontes não vinculadas**, no montante de **R\$ 194.843.421,82**, sendo suficiente para cobertura dos respectivos restos a pagar. Nesse contexto, não se verifica ofensa ao princípio da legalidade, tampouco descumprimento das normas regimentais do Tribunal de Contas do Estado (art. 126 do **Regimento Interno do TCE-ES**).

2.7.2.1.7 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA DOTAÇÃO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA

A **Reserva de Contingência** é instrumento de prudência fiscal instituído pelo **art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)**, devendo constar da Lei Orçamentária Anual com destinação exclusiva para cobertura de passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos.

Nos termos da **Portaria MOG nº 42/1999** e da **Portaria STN/SOF nº 163/2001**, cabe ao ente federativo demonstrar, no balanço orçamentário, a efetiva utilização ou não dessa reserva. Com base nas informações constantes dos autos, verifica-se que **não houve empenho, liquidação ou pagamento de despesas vinculadas à dotação de Reserva de Contingência**. Assim, conclui-se pela **ausência de execução orçamentária**, o que pode indicar a inexistência de riscos fiscais relevantes ou a preservação da reserva para fins futuros, respeitando os princípios da **precaução e responsabilidade fiscal**.

Tabela 13 - Execução na dotação Reserva de Contingência **Valores em reais**

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

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

2.7.2.1.8 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA DOTAÇÃO DA RESERVA DO RPPS

A **Reserva do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)** deve constar no orçamento com vistas à cobertura de insuficiências financeiras ou passivos

previdenciários inesperados. A **Portaria STN/SOF nº 163/2001** estabelece que a reserva deve ser evidenciada no orçamento, ainda que não seja necessariamente executada.

Conforme os dados apurados no balanço, **não houve execução orçamentária na dotação da Reserva do RPPS** — não foram registrados empenhos, liquidações ou pagamentos. Assim, do ponto de vista jurídico-contábil, não se constata afronta à legislação vigente, devendo a ausência de execução ser interpretada como um indicativo de equilíbrio previdenciário ou planejamento de longo prazo.

Tabela 14 - Execução na dotação Reserva do RPPS **Valores em reais**

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

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

2.7.2.1.9 DESPESA EXECUTADA EM RELAÇÃO À DOTAÇÃO ATUALIZADA

A observância ao limite da **dotação orçamentária atualizada** é um dos pilares do controle de legalidade da despesa pública, conforme estabelecem os **arts. 85, 90, 91 e 102 da Lei nº 4.320/1964**. O princípio do equilíbrio orçamentário impõe que a despesa empenhada não exceda os limites fixados pela Lei Orçamentária, inclusive com os créditos adicionais.

Na análise dos dados, a despesa empenhada totalizou **R\$ 2.481.711.974,31**, montante inferior à dotação atualizada de **R\$ 2.813.005.336,92**, resultando em uma diferença de **R\$ 331.293.362,61**. Assim, verifica-se **conformidade legal**, com a devida observância ao limite fixado, inexistindo extrapolação dos créditos autorizados.

Tabela 15 - Execução da Despesa Orçamentária **Valores em reais**

Despesa Empenhada (a)	2.481.711.974,31
Dotação Atualizada (b)	2.813.005.336,92
Execução da despesa em relação à dotação (a-b)	-331.293.362,61

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – BALORC

2.7.2.1.10 DESPESA EXECUTADA EM RELAÇÃO À RECEITA REALIZADA

No que tange ao equilíbrio entre receitas e despesas, a **Lei nº 4.320/1964**, em seus arts. 85 e seguintes, determina que o valor total das despesas empenhadas não deve exceder a receita arrecadada, a fim de assegurar a **sustentabilidade fiscal**.

A despesa empenhada (R\$ 2.481.711.974,31) foi **inferior à receita realizada (R\$ 2.521.538.668,04)**, configurando um superávit orçamentário de **R\$ 39.826.693,73**. Ademais, houve a utilização do **superávit financeiro do exercício anterior** (R\$ 361.409.577,98) como fonte para abertura de créditos adicionais, medida legal nos termos da **LRF** e do **art. 43, §1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964**.

Tabela 16 - Execução da Despesa Orçamentária	Valores em reais
Despesas Empenhadas (a)	2.481.711.974,31
Receitas Realizadas (b)	2.521.538.668,04
Execução a maior (a-b)	-39.826.693,73

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 – BALORC

Tabela 17 - Informações Complementares para análise	Valores em reais
Saldo de Superávit Financeiro – Exerc. Anterior – BALORC (Receitas Realizadas)	361.409.577,98
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	361.409.577,98
Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Dotação Transferida) - Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais	0,00

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - BALORC, Tabulação: Controle do Demonstrativo dos Créditos Adicionais

Dessa forma, constata-se o cumprimento dos princípios da **responsabilidade fiscal**, **legalidade orçamentária** e **equilíbrio das contas públicas**, fundamentos indispensáveis à boa governança e à sustentabilidade financeira do ente público.

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

A execução orçamentária deve obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, transparência e planejamento, conforme estabelecido nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). A análise da aplicação de recursos públicos envolve a verificação

da conformidade da execução orçamentária com as funções de governo, categorias econômicas e natureza da despesa previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

I. Aplicação por Função de Governo

A classificação funcional-programática é prevista no art. 2º, §1º, inciso IV da Lei nº 4.320/1964 e disciplinada pelo MCASP (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público), servindo como instrumento para a avaliação do cumprimento das políticas públicas setoriais.

Conforme a Tabela 18, observa-se que os maiores volumes de recursos empenhados concentraram-se nas funções de:

- Educação: R\$ 808,9 milhões (aproximadamente 30,6% do total empenhado);
- Urbanismo: R\$ 589,2 milhões;
- Saúde: R\$ 461,6 milhões;
- Previdência Social: R\$ 192,2 milhões;
- Administração: R\$ 210,2 milhões.

Esses dados indicam aderência à priorização das áreas sociais essenciais, notadamente saúde e educação, em conformidade com o art. 212 da Constituição Federal e com os requisitos mínimos de aplicação previstos na EC nº 29/2000 e EC nº 95/2016. A elevada execução na função "Urbanismo" também demonstra foco em infraestrutura e qualidade urbana, com impacto direto nos direitos sociais e ambientais.

Tabela 18 - Aplicação por Função de Governo

Valores em reais

Função de Governo		Despesa			
Cód.	Descrição	Orçada	Empenhada	Liquidada	Paga
12	EDUCAÇÃO	852.509.021,75	808.951.504,04	747.705.944,48	715.969.740,06
08	ASSISTÊNCIA SOCIAL	96.541.245,78	80.225.651,87	77.864.777,77	77.427.019,41
14	DIREITOS DA CIDADANIA	12.008.646,44	7.490.975,36	7.441.600,66	6.997.039,17
18	GESTÃO AMBIENTAL	12.531.771,00	6.484.901,79	6.229.545,52	6.197.044,17
15	URBANISMO	665.397.012,95	589.287.803,99	560.170.912,05	549.522.408,06
03	ESSENCIAL À JUSTIÇA	536.799,00	496.577,58	471.191,70	471.191,70
06	SEGURANÇA PÚBLICA	55.045.373,00	47.480.992,73	43.700.366,95	43.568.630,40
10	SAÚDE	545.013.612,26	461.660.377,47	426.591.397,47	416.755.428,99
01	LEGISLATIVA	45.943.000,00	44.663.820,88	44.663.820,88	44.663.820,88
27	DESPORTO E LAZER	44.900.375,68	40.809.772,62	38.558.163,79	37.242.889,01
16	HABITAÇÃO	8.455.811,00	4.252.697,19	3.994.232,31	3.831.912,26
23	COMÉRCIO E SERVIÇOS	3.999.268,00	3.799.278,00	3.799.278,00	3.799.278,00
04	ADMINISTRAÇÃO	216.423.449,59	210.231.613,90	200.938.472,77	198.534.407,22
09	PREVIDÊNCIA SOCIAL	230.971.530,00	192.211.543,66	191.646.394,49	191.630.918,09
13	CULTURA	36.335.925,14	16.239.994,70	14.672.411,31	14.494.911,31
28	ENCARGOS ESPECIAIS	123.668.519,10	116.722.587,91	116.722.587,91	116.632.684,69
19	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	14.154.353,00	11.255.397,85	8.853.359,24	8.809.564,24
11	TRABALHO	3.611.638,00	1.504.323,15	1.060.241,53	1.025.741,53
99	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	8.568.920,00	0,00	0,00	0,00
20	AGRICULTURA	43.750,00	0,00	0,00	0,00
17	SANEAMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL		2.975.660.041,70	2.643.779.814,65	2.495.084.698,83	2.437.574.629,19

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCMI/2023 - Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

II. Aplicação por Categoria Econômica e Grupo de Natureza da Despesa

Conforme demonstrado na Tabela 19, a classificação econômica da despesa seguiu o padrão determinado pela Portaria STN nº 163/2001, permitindo identificar a destinação do gasto como corrente ou de capital.

Despesas Correntes (pessoal, encargos, juros e outras despesas correntes) representaram a maior parte da execução, totalizando aproximadamente R\$ 1,95 bilhão.

Despesas de Capital, especialmente investimentos, totalizaram R\$ 451,9 milhões pagos, demonstrando comprometimento com a ampliação da infraestrutura pública, embora em proporção menor.

O elevado percentual de recursos aplicados em pessoal e encargos sociais (R\$ 1,014 bilhão pagos) deve ser analisado sob o prisma dos limites estabelecidos nos arts. 18 a 23 da LRF, pois, se excessivo, pode comprometer a capacidade de investimento e sustentabilidade fiscal do ente.

Tabela 19 - Aplicação por Grupo de Natureza da Despesa **Valores em reais**

Grupo de Natureza da Despesa	Despesa			
	Orçada	Empenhada	Liquidada	Paga
Pessoal e Encargos Sociais	1.064.194.301,85	1.020.620.541,14	1.018.989.124,26	1.014.037.946,95
Juros e Encargos da Dívida	42.496.442,08	42.350.911,78	42.350.911,78	42.350.911,78
Outras Despesas Correntes	1.128.481.134,45	953.330.441,67	899.045.917,79	886.751.132,53
Investimentos	687.937.858,49	585.027.994,16	492.248.819,06	451.984.711,99
Inversões Financeiras	10.000,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	43.971.384,83	42.449.925,94	42.449.925,94	42.449.925,94
Reserva de Contingência	8.568.920,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	2.975.660.041,70	2.643.779.814,69	2.495.084.698,83	2.437.574.629,19

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

III. Aplicação por Modalidade de Aplicação

A modalidade de aplicação (Tabela 20) permite identificar quem executa a despesa. A maior parte dos recursos foi realizada por aplicação direta (código 90), totalizando R\$ 2,08 bilhões pagos, o que indica gestão centralizada pelo próprio Município.

Houve ainda significativa transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (código 50), com empenho de R\$ 209,1 milhões, o que deve respeitar os princípios da impessoalidade, legalidade e finalidade pública, conforme os arts. 116 e 117 da Lei nº 8.666/1993, além das regras da nova Lei nº 14.133/2021, quando aplicável.

Tabela 20 - Aplicação por Modalidade de Aplicação

Valores em reais

Modalidade de Aplicação		Despesa			
Cod.	Descrição	Orçada	Empenhada	Liquidada	Paga
50	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	270.396.420,91	209.148.138,03	208.847.322,20	186.247.771,17
67	EXECUÇÃO DE CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – PPP	0,00	0,00	0,00	0,00
71	TRANSFERÊNCIAS A CONSÓRCIOS PÚBLICOS MEDIANTE CONTRATO DE RATEIO	0,00	0,00	0,00	0,00
80	TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR	10.000,00	0,00	0,00	0,00
90	APLICAÇÕES DIRETAS	2.534.029.996,01	2.272.563.836,28	2.124.169.536,25	2.089.259.017,64
91	APLICAÇÃO DIRETA DECORRENTE DE OPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS, FUNDOS E ENTIDADES DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA	162.654.704,78	162.067.840,38	162.067.840,38	162.067.840,38
92	APLICAÇÃO DIRETA DE RECURSOS RECEBIDOS DE OUTROS ENTES DECORRENTES DE DELEGACÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,00
99	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	8.568.920,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL		2.975.660.041,70	2.643.779.814,69	2.495.084.698,83	2.437.574.629,19

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

2.7.2.1.12 UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DE ROYALTIES: ANÁLISE JURÍDICO-CONTÁBIL

A origem dos royalties está disciplinada, principalmente, na Lei nº 7.990/1989 e regulamentada pelo Decreto nº 1/1991. Essa legislação estabelece que a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural, é devida aos entes federados afetados, sendo sua aplicação vinculada a finalidades específicas.

A Lei nº 12.858/2013, por sua vez, determinou destinação obrigatória de parcela dos royalties para Educação (75%) e Saúde (25%), quando oriundos da exploração de petróleo no pré-sal e contratados sob regime de partilha. Essa norma impõe uma afetação específica, vinculando os recursos a políticas públicas essenciais, o que reforça os princípios constitucionais da legalidade, finalidade e eficiência (CF/88, art. 37).

Tabela 21 - Aplicação Recursos Royalties (Função/Programa) Valores em reais

Fonte	Descrição	Receita	Despesa			
			Programa	Empenhada	Liquidada	Paga
573	Royalties do Petróleo – Educação – LEI N	1.747.656,83	EDUCAÇÃO - GESTAO EDUCACIONAL HUMANA INTELIGENTE CONECTADA ACESSIVEL E INOVADORA	2.130.241,90	2.130.241,90	2.130.241,90
573	Royalties do Petróleo – Educação – LEI N		ENCARGOS ESPECIAIS - ENCARGOS GERAIS DO MUNICIPIO	15.779,73	15.779,73	15.779,73
635	Royalties do Petróleo – Saúde – LEI N° 1	608.428,42	ENCARGOS ESPECIAIS - ENCARGOS GERAIS DO MUNICIPIO	5.259,91	5.259,91	5.259,91
704	Federal	25.544.252,17	EDUCAÇÃO - GESTAO EDUCACIONAL HUMANA INTELIGENTE CONECTADA ACESSIVEL E INOVADORA	67.490,51	67.490,51	67.490,51
704	Federal		URBANISMO - SERRA CIDADE LIMPA E SAUDAVEL	8.044.619,67	8.044.619,67	8.044.619,67
704	Federal		URBANISMO - INFRAESTRUTURA URBANA INTELIGENTE E SUSTENTAVEL	16.175.546,57	13.454.519,65	12.640.199,24
704	Federal		URBANISMO - GOVERNANCA E GESTAO SUSTENTAVEL	241.477,34	241.477,34	241.477,34
704	Federal		DESPORTO E LAZER - ESPORTE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO	2.174.893,11	1.851.946,92	976.672,14
704	Federal		ENCARGOS ESPECIAIS - ENCARGOS GERAIS DO MUNICIPIO	248.362,56	248.362,56	248.362,56
705	Estadual	14.568.543,34	URBANISMO - SERRA CIDADE LIMPA E SAUDAVEL	5.714.266,15	5.714.266,15	5.714.266,15
TOTAL		42.468.880,76		34.817.937,45	31.773.964,34	30.084.369,15

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - Tabulações: Controle da Receita e Controle da Despesa por Dotação

Na tabela apresentada, observa-se que:

O município destinou os recursos conforme as fontes especificadas: Fonte 573 (Educação – Lei nº 12.858/2013), Fonte 635 (Saúde), Fonte 704 (Federal), e Fonte 705 (Estadual).

A aplicação foi realizada majoritariamente nas funções típicas de urbanismo, educação e encargos gerais.

Tabela 22 - Despesas Vedadas (Royalties Federal e Estadual) Valores em reais

Função	Rubrica	Fonte de Recursos	Execução Orçamentaria		
			Empenhado	Liquidado	Pago
TOTAL	-	-	0,00	0,00	0,00

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – Tabulação: Controle da Despesa por Empenho

Não se identificou, segundo a tabela 22, quaisquer despesas vedadas, conforme o art. 8º da Lei nº 7.990/1989, o que evidencia aderência normativa na gestão desses recursos.

O controle contábil por fontes/dotações e a vinculação da despesa refletem o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC 101/2000), em especial os arts. 8º e 50, que tratam do planejamento, transparência e controle.

Assim, a conduta do ente municipal atende aos preceitos legais, especialmente quanto à transparência, ao cumprimento das vinculações legais e à ausência de desvio de finalidade, o que mitiga riscos de responsabilização por parte dos gestores.

2.7.2.1.13 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PRECATÓRIOS

A execução orçamentária dos precatórios está submetida às regras constitucionais, notadamente o art. 100 da CF/88, que trata da ordem cronológica de pagamentos e da obrigatoriedade de inclusão dos valores no orçamento, desde que apresentados pelo Poder Judiciário até 2 de abril do exercício anterior.

Foi identificado que o município incluiu R\$ 4.078.098,85 na LOA para o exercício de 2023, conforme determina a Resolução CNJ nº 303/2019.

Tabela 23 - Execução Orçamentária de Precatórios

Valores em reais

Classificação Econômica da Despesa	Valor Liquidado
31909101 - PRECATORIOS – ATIVO CIVIL	4.060.577,08
31909123 - PRECATORIOS - INATIVO CIVIL	0,00
31909125 - HONORARIOS SUCUMBENCIAIS DE PRECATORIOS	0,00
31909136 - PRECATORIOS - PENSIONISTA CIVIL	0,00
31909197 - OUTROS PRECATORIOS JUDICIAIS	0,00
31919151 - OBRIGACOES PATRONAIS DE PRECATORIOS	0,00
33909103 - PRECATORIOS JUDICIAS	0,00
33909125 - HONORARIOS SUCUMBENCIAIS DE PRECATORIOS	17.521,77
33909197 - OUTROS PRECATORIOS JUDICIAIS	0,00
Total	4.078.098,85

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 – Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

Os valores foram liquidados na totalidade e pagos parcialmente (R\$ 2.585.320,38), sendo o ente enquadrado no regime comum de precatórios, o qual exige o pagamento integral até o final do exercício seguinte.

A diferença entre o liquidado e o pago implica que o valor remanescente (R\$ 1.492.778,47) deverá ser regularizado, sob pena de integrar a dívida consolidada líquida, conforme o art. 30, § 7º, da LRF.

A correta contabilização e o pagamento dos precatórios evitam sanções por descumprimento da ordem judicial e garantem a manutenção da regularidade fiscal do ente federativo, inclusive para fins de obtenção de transferências voluntárias (CF/88, art. 160, parágrafo único).

2.7.2.1.14 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

A obrigatoriedade de observância à ordem cronológica de pagamentos pela Administração Pública encontra fundamento no art. 5º da Lei nº 8.666/1993 e, atualmente, no art. 141 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). Tal dispositivo visa assegurar o princípio da isonomia e a moralidade administrativa, previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, além de reforçar a transparência e o respeito aos direitos dos credores.

Ambas as normas estabelecem que a inobservância imotivada da ordem cronológica acarreta responsabilização do agente público, inclusive de ordem disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A existência de regulamentação municipal por meio do Decreto nº 5.025/2019, mesmo ainda com base na antiga legislação, demonstra a preocupação do ente federado com o cumprimento da norma legal e a mitigação de riscos de responsabilização.

A transição normativa com a edição da Medida Provisória nº 1.167/2023, que prorrogou a convivência das normas anteriores com a nova Lei de Licitações até 30 de dezembro de 2023, confere respaldo jurídico à continuidade da aplicação de atos regulatórios com base na Lei nº 8.666/1993.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 77/2022 reforça a obrigatoriedade de normatização da ordem cronológica no âmbito federal e serve de parâmetro de boas práticas a ser seguido por entes subnacionais.

2.7.2.1.15 CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RGPS

A obrigatoriedade das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) está fundamentada nos arts. 11 a 15 da Lei nº 8.212/1991, e nos arts. 1º e 10 da Lei nº 8.213/1991, que disciplinam o financiamento da seguridade social.

No que se refere aos servidores municipais não amparados por regime próprio, estes são, por imposição legal, contribuintes obrigatórios do RGPS, assim como o município é responsável pelas contribuições patronais, nos termos dos arts. 15, I, e 22, I e II da Lei nº 8.212/1991.

Do ponto de vista contábil, a execução orçamentária das obrigações previdenciárias deve respeitar os princípios da competência, legalidade e transparência, devendo haver empenho, liquidação e pagamento nos moldes estabelecidos na Lei nº 4.320/1964, especialmente os arts. 85 a 103.

A análise das tabelas demonstra percentuais adequados de liquidação e pagamento (99,37% liquidado; 90,93% pago para a parte patronal, e 99,43% retido; 90,60% recolhido para a parte dos servidores), evidenciando um cumprimento global aceitável das obrigações. Contudo, os valores não recolhidos exigem atenção, pois eventual inadimplemento ou atraso pode implicar multas, encargos e restrições fiscais, inclusive junto ao CAUC.

Tabela 24 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Patronal **Valores em reais**

Regime Geral de Previdência Social	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
	53.148.020,91	53.098.685,21	48.590.603,61	53.434.694,69	99,37	90,93

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4. PCM/2023 – Tabulação: Controle da Despesa por Dotação. Módulo de Folha de Pagamento/2023 – Consolidação da Folha

Tabela 25 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Servidor Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	DEMCSE		FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (A/Cx100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Valores Retidos (A)	Valores Recolhidos (B)	Devido (C)		
	22.331.406,94	20.346.404,29	22.458.628,55		

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4. PCA/2023 – DEMCSE. Módulo de Folha de Pagamento/2023 – Consolidação da Folha

2.7.2.1.16 PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS (RGPS)

A possibilidade de parcelamento de débitos previdenciários encontra amparo legal nos arts. 38 e 39 da Lei nº 8.212/1991 e nos arts. 96 e 97 da Lei nº 8.213/1991. O parcelamento constitui mecanismo legal de regularização fiscal, permitido para entes que estejam em mora quanto a contribuições vencidas.

A análise da movimentação contábil evidência que:

- Houve baixa integral do saldo anterior (R\$ 71,3 milhões) no exercício.
- Houve reconhecimento de nova dívida parcelada de mesmo valor (R\$ 71,3 milhões).
- O saldo final apresenta valor inferior ao anterior (R\$ 66,2 milhões), indicando amortização parcial e regularidade do adimplemento.

Portanto, não se identificam inadimplências relevantes que comprometam a adimplência do Município com o RGPS, mantendo-se a dívida dentro de padrões controláveis e juridicamente aceitos.

Tabela 26 - 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
221410100	CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS - DÉBITO PARCELADO	CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIARIAS DEBITO PARCELADO	71.317.625,99	71.317.625,99	0,00	0,00
221430101	CONTRIBUIÇÕES AO RGPS - DÉBITO PARCELADO	CONTRIBUIÇÕES AO RGPS DEBITO PARCELADO	0,00	5.068.064,40	71.317.625,99	66.249.561,59
Total			71.317.625,99	76.385.690,39	71.317.625,99	66.249.561,59

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCA/2023 – DEMDIFD

2.7.2.2 ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Nos termos do art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal, o orçamento de investimento destina-se a empresas estatais dependentes, nas quais o poder público detenha a maioria do capital social com direito a voto, e cujas programações não integrem o orçamento fiscal ou da seguridade social.

No caso concreto, restou verificado que o Município não possui empresas nessa condição, razão pela qual não há orçamento de investimento a ser analisado, o que é juridicamente legítimo, desde que refletido nos demonstrativos fiscais e patrimoniais consolidados.

2.7.3 GESTÃO FINANCEIRA

2.7.3.1 RESULTADO FINANCEIRO

Programação Financeira e Cronograma de Execução

O Decreto nº 4132/2023, estabelece a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Este decreto visa regular a execução financeira do município, conforme o previsto no Balanço Financeiro. Ele se refere tanto às receitas quanto às despesas orçamentárias, e também aos recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária.

A execução financeira é representada pelo Balanço Financeiro, que inclui todas as movimentações de receitas, despesas e fluxos de caixa, tanto orçamentários quanto extraorçamentários. A análise do balanço demonstrou os seguintes valores:

Tabela 27 - Balanço Financeiro (consolidado) **Valores em reais**

Saldo em espécie do exercício anterior	1.058.841.151,78
Receitas orçamentárias	2.521.538.668,04
Transferências financeiras recebidas	0,00
Recebimentos extraorçamentários	399.127.214,81
Despesas orçamentárias	2.481.711.974,31
Transferências financeiras concedidas	0,00
Pagamentos extraorçamentários	342.858.560,94
Saldo em espécie para o exercício seguinte (calculado)	1.154.936.499,38

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - BALFIN

Esses valores indicam que o município teve um saldo positivo, com um aumento de recursos para o exercício seguinte, evidenciando boa gestão de suas finanças.

Tabela 28 - Disponibilidades **Valores em reais**

Unidades gestoras	Saldo
069E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Serra	108.829.756,20
069E0600001 - Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento	19.961.323,47
069E0600002 - Secretaria Municipal de Obras de Serra	92.611.248,93
069E0600003 - Secretaria Municipal de Assistência Social de Serra	40.768.258,37
069E0600004 - Secretaria Municipal de Educação de Serra	164.063.315,01
069E0600005 - Secretaria Municipal de Serviços de Serra	87.191.595,62
069E0600006 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer de Serra	12.487.760,14
069E0600007 - Secretaria Municipal da Fazenda de Serra	89.228.812,52
069E0600008 - Procuradoria Geral do Município de Serra	1.312.116,92
069E0600009 - Coordenadoria de Governo de Serra	2.004.769,84
069E0600010 - Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia	5.351.952,71
069E0600011 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Serra	18.302.845,32
069E0600012 - Secretaria Municipal de Defesa Social de Serra	10.836.182,53
069E0600013 - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de Serra	4.964.478,20
069E0600014 - Secretaria Municipal de Comunicação de Serra	4.428.232,52
069E0600015 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Empreendedorismo e Planejamento Estratégico	1.351.878,31
069E0600016 - Controladoria Geral do Município de Serra	1.077.845,25
069E0700001 - Prefeitura Municipal de Serra	0,00
069E0800001 - Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra	490.144.127,52
069L0200001 - Câmara Municipal de Serra	0,00
Total (TVDISP por UG)	1.154.936.499,38

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCA/2023 - TVDISP

A tabela apresentada na seção detalha as disponibilidades financeiras de diversas unidades gestoras do município, totalizando o saldo final de R\$ 1.154.936.499,38, que será transferido para o exercício seguinte.

Os restos a pagar referem-se a despesas empenhadas, mas não pagas no exercício corrente. A tabela apresentou:

Tabela 29 - Movimentação dos restos a pagar Valores em reais

Tipo de Restos a Pagar	Saldo Inicial	Movimentos	Saldo Final
RPNP (Restos a Pagar Não Processados)	196.645.697,69	-43.067.186,74	153.578.511,95
RPP (Restos a Pagar Processados)	28.176.622,11	29.656.020,51	57.832.642,62
Total (RPNP + RPP)	224.822.319,80	-13.411.166,23	211.411.154,57

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 – Tabulação: Controle de Saldos de Restos a Pagar

O saldo total de restos a pagar, após a movimentação, foi de R\$ 211.411.154,57, refletindo a continuidade do processo de quitação de despesas.

O resultado financeiro apurado foi o seguinte:

Tabela 30 - Resultado financeiro Valores em reais

Especificação	2023	2022
Ativo Financeiro (a)	1.156.783.188,15	1.073.599.814,64
Passivo Financeiro (b)	218.046.454,62	231.251.376,94
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	938.736.733,53	842.348.437,70
Resultado Financeiro apurado no BALPAT, considerando as operações intras (d)	937.364.088,57	842.304.104,01
Recursos Ordinários	194.843.421,82	194.496.225,32
Recursos Vinculados	742.520.666,75	647.817.889,69
Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (e)	937.364.088,57	842.304.115,01
Divergência (g) = (d) – (e)	0,00	-11,00

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCA/2023 - BALPAT

O resultado positivo indica um superávit financeiro, que pode ser utilizado no exercício seguinte, de acordo com as normas legais da Lei 4.320/1964.

Este superávit financeiro de R\$ 937.364.088,57 (considerando as operações intras) pode ser utilizado para abrir créditos adicionais, respeitando as fontes de recursos específicas. Vale destacar que R\$ 489.537.414,71 desse superávit pertence ao Instituto de Previdência.

2.7.3.2 TRANSFERÊNCIAS AO PODER LEGISLATIVO

Este tópico aborda a conformidade das transferências realizadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo. A análise é feita com base nos critérios da Emenda Constitucional nº 58/2009, que estabelece o limite de gasto do Poder Legislativo, tanto no que se refere à folha de pagamento dos vereadores quanto ao total de repasses (duodécimo) do Executivo ao Legislativo.

A tabela mostra que:

Descrição	Valor
Receitas tributárias e transferências de impostos - Ex. Anterior	1.319.692.328,65
% Máximo de gasto do Legislativo - conforme dados populacionais	4,50
Limite máximo permitido para transferência	59.386.154,78
Valor efetivamente transferido	45.943.000,00

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal do Legislativo (Repasse de Duodécimo ao Poder Legislativo)

A análise demonstrou que o Poder Executivo não ultrapassou o limite de transferências estabelecido, mantendo as finanças em conformidade com a legislação.

2.7.4 GESTÃO FISCAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS

2.7.4.1 METAS ANUAIS ESTABELECIDAS NA LDO

As metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) são fundamentais para controlar a política fiscal do município, ajudando a garantir a sustentabilidade fiscal e a evitar o aumento desenfreado da dívida pública.

- Resultado Primário e Nominal

A seção detalha o cumprimento das metas fiscais relativas ao resultado primário (diferencial entre receitas e despesas primárias) e ao resultado nominal (evolução da dívida fiscal líquida). Os resultados apresentados foram:

Tabela 32 - Resultados Primário e Nominal**Valores em reais**

Rubrica	Meta LDO	Execução
Receita Primária		2.188.861.493,74
Despesa Primária		2.343.889.571,57
Resultado Primário	-460.890.000,00	-155.028.077,83
Resultado Nominal	-426.473.000,00	-140.315.744,54

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Resultado Primário e Nominal)

Apesar dos déficits, o município está cumprindo as metas fiscais da LDO, pois as variações estão dentro dos limites aceitáveis.

2.7.4.2 EDUCAÇÃO

2.7.4.2.1 APLICAÇÃO MÍNIMA CONSTITUCIONAL

O Art. 212, caput, da Constituição Federal estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos (incluindo transferências constitucionais) em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Este percentual é um limite mínimo de aplicação, visando garantir o financiamento da educação pública, conforme princípios constitucionais da educação como direito fundamental (Art. 6º da CF) e do dever do Estado de garantir o acesso à educação de qualidade (Art. 205 da CF).

No caso em análise, o Município aplicou 27,91% da receita proveniente de impostos, cumprindo, portanto, o limite mínimo constitucional. A análise das receitas e despesas demonstradas na tabela confirma que a aplicação dos recursos em MDE está em conformidade com a exigência constitucional, evidenciando o esforço do Município para assegurar o financiamento adequado para o setor educacional, conforme demonstrado pela tabela de apuração.

Tabela 33 - Aplicação em MDE**Valores em reais**

Destinação da recursos	Valor
Receitas de Impostos	579.755.304,51
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	909.544.313,00
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	1.489.299.617,51
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	415.615.854,79
% de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	27,91

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Educação)

2.7.4.2.2 REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O Art. 212-A, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional 108/2020, determina que pelo menos 70% dos recursos recebidos do FUNDEB devem ser utilizados para a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. A verificação do cumprimento dessa regra é fundamental para garantir que os recursos sejam devidamente alocados para a valorização dos profissionais da educação.

De acordo com os dados apresentados no relatório, o Município destinou 76,45% dos recursos do FUNDEB para o pagamento dos profissionais da educação básica, superando o limite de 70% exigido pela Constituição, em consonância com a necessidade de garantir a valorização desses profissionais. Este cumprimento reflete a aplicação eficiente dos recursos, em harmonia com a finalidade da política pública educacional.

	Valores em reais
Destinação de recursos	Valor
Recettas Recebidas do FUNDEB	428.223.034,82
Valor Aplicado após Deduções (Despesa Empenhada)	327.393.363,54
% de aplicação	76,45

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Educação)

2.7.4.3 SAÚDE

2.7.4.3.1 APLICAÇÃO MÍNIMA CONSTITUCIONAL

Conforme o Art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal, o SUS deve ser financiado com a aplicação de 15% da receita resultante de impostos, incluindo as transferências constitucionais. O cumprimento desse percentual visa assegurar que os recursos públicos sejam suficientes para garantir a qualidade das ações e serviços públicos de saúde, conforme os direitos previstos no Art. 196 da Constituição Federal.

O relatório apresenta que o Município aplicou 23,28% da receita proveniente de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, superando amplamente o limite mínimo constitucional de 15%. Isso indica que o Município está

comprometido com a melhoria dos serviços de saúde, cumprindo as exigências legais e garantindo a alocação adequada de recursos para esse setor.

Tabela 35 - Aplicação em ações e serviços públicos de saúde **Valores em reais**

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	579.755.304,51
Receitas provenientes de transferências	897.532.412,91
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	1.477.287.717,42
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	343.843.712,43
% de aplicação	23,28

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Saúde)

2.7.4.4 DESPESA COM PESSOAL

2.7.4.4.1 LIMITE DO PODER EXECUTIVO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seus Art. 18 a 23, estabelece limites para as despesas com pessoal, com o objetivo de garantir a responsabilidade fiscal e evitar comprometimento excessivo da receita pública com salários, aposentadorias e pensões. No caso do Poder Executivo, o limite máximo de despesa com pessoal é de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme previsto na LRF.

O Município, no exercício de 2023, gastou 43,72% da RCL com despesas de pessoal, o que está dentro do limite legal estabelecido pela LRF. Isso significa que o Município cumpriu os limites fiscais estabelecidos para garantir a saúde financeira das contas públicas.

Tabela 36 - Despesas com pessoal – Poder Executivo **Valores em reais**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	2.103.519.583,72
Despesa Total com Pessoal – DTP	919.557.853,34
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	43,72

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Pessoal)

2.7.4.4.2 LIMITE CONSOLIDADO DO ENTE

A LRF também define um limite consolidado para o total de despesas com pessoal, que deve incluir tanto os gastos do Poder Executivo quanto os do Poder Legislativo. O limite consolidado para os entes federativos é de 54% da RCL. O Município atingiu

44,99%, o que também está dentro do limite legal estabelecido, indicando um bom controle das despesas com pessoal.

Tabela 37 - Despesas com pessoal – Consolidado **Valores em reais**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	2.103.519.583,72
Despesa Total com Pessoal – DTP	946.309.482,42
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	44,99

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Despesa com Pessoal)

2.7.4.4.3 CONTROLE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

A LRF, por meio do Art. 21, veda a prática de atos que aumentem as despesas com pessoal sem observar os requisitos legais estabelecidos para a gestão fiscal. No caso em análise, o chefe do Poder Executivo declarou que não houve aumento de despesas com pessoal que desrespeitassem as exigências legais, o que foi confirmado pela documentação apresentada. Dessa forma, o Município cumpriu a exigência da LRF e agiu dentro dos parâmetros legais para o controle das despesas com pessoal.

2.7.4.5 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) deve respeitar o limite de 120% da RCL, conforme a Resolução 40/2001 do Senado Federal, que estabelece os limites globais de endividamento para os municípios. O Município, em 2023, apresentou uma DCL negativa de -0,32% da RCL, o que indica que a sua dívida consolidada líquida está abaixo do limite estabelecido, e o Município não apresenta riscos fiscais em relação ao endividamento.

Tabela 38 - Dívida Consolidada Líquida **Valores em reais**

Descrição	Valor
Dívida consolidada – DC (I)	592.321.523,62
Deduções (II)	599.083.640,05
Dívida consolidada líquida – DCL (I – II)	-6.762.116,43
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	2.114.234.503,08
% da DCL sobre a RCL Ajustada	-0,32
Limite definido por Resolução – Senado Federal	2.537.081.403,70
Limite de Alerta – Inciso III do § 1º do art. 59 da LRF	2.283.373.263,33

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Dívida Consolidada Líquida)

2.7.4.6 OPERAÇÕES DE CRÉDITO

2.7.4.6.1 LIMITE GLOBAL

A LRF, no Art. 29, III, e o Senado Federal, por meio da Resolução 43/2001, estabelecem que o montante global das operações de crédito dos municípios não pode ultrapassar 16% da RCL ajustada. O Município, ao final de 2023, realizou 9,39% de operações de crédito em relação à RCL ajustada, estando dentro do limite legal e em conformidade com as normas.

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	2.114.234.503,08
Total Considerado para fins de Apuração do Limite (Valor)	198.467.566,40
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal (Valor)	338.277.520,49
Limite de Alerta, Inciso III do §1º do art. 59 da LRF (Valor)	304.449.768,44
Total considerado para fins de apuração do limite (Percentual)	9,39
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: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Operações de Crédito)

2.7.4.6.2 POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA (ARO)

As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), definidas pelo Art. 38 da LRF, visam a gestão temporária de caixa e não devem ultrapassar 7% da RCL ajustada. No exercício de 2023, o Município não realizou operações de crédito por ARO, cumprindo integralmente os limites impostos pela legislação.

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	2.114.234.503,08
Operações de Crédito - ARO (Valor)	0,00
Limite definido por Resolução do Senado Federal para ARO (Valor)	147.996.415,22
Operações de Crédito - ARO (Percentual)	0,00
Limite definido por Resolução do Senado Federal para ARO (% sobre a RCL Ajustada)	7,00

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Antecipação de Receitas Orçamentárias)

2.7.4.7 GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS

O Art. 40 da LRF estabelece que a concessão de garantias pelo ente federativo deve ser acompanhada de contragarantias, com limite de até 22% da RCL ajustada. O relatório aponta que o Município não concedeu garantias em 2023, estando em conformidade com a exigência da legislação.

Tabela 41 - Garantias Concedidas

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	2.114.234.503,08
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)	465.131.590,68
Limite de Alerta, Inciso III do §1º do art. 59 da LRF (Valor)	418.618.431,61

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Garantia e Contragarantia)

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
Total das Contragarantias recebidas	0,00
Medidas Corretivas:	

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Garantia e Contragarantia)

2.7.4.8 DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

A LRF, em seu Art. 55, determina a necessidade de controle da disponibilidade de caixa para garantir que as despesas com restos a pagar possam ser honradas. O Município, conforme o relatório ec, possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, estando em conformidade com a exigência da LRF quanto à gestão fiscal responsável.

2.7.4.9 REGRA DE OURO

A "Regra de Ouro" das finanças públicas, conforme prevista no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, estabelece a vedação à realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. O objetivo principal dessa regra é impedir o endividamento excessivo para custear despesas correntes, ou seja, garantir que o financiamento das atividades do Estado seja sustentado por receitas que correspondam aos investimentos de longo prazo, não por dívidas de curto prazo.

De acordo com a disposição constitucional, exceções à aplicação dessa regra podem ser feitas, mas somente por meio de créditos suplementares ou especiais, quando destinados a finalidades específicas e aprovados por maioria absoluta no Poder Legislativo.

No contexto apresentado, o "Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital" foi analisado, mostrando que o município seguiu as diretrizes da Regra de Ouro. O cálculo mostra a diferença entre as despesas de capital e as receitas de operações de crédito, com um resultado positivo de R\$ 429.010.353,70, indicando que não houve infração ao princípio constitucional. Essa análise permite concluir que o município não excedeu as restrições impostas pela Regra de Ouro no exercício fiscal em questão.

Tabela 43 - Regra de Ouro

Valores em reais

Descrição	Valor
Receitas de operações de crédito consideradas – Realizada (I)	198.467.566,40
Despesa de capital líquida - Empenhada (II)	627.477.920,10
Resultado para apuração da Regra de Ouro (III = II – I)	429.010.353,70

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Receitas de Operação de Crédito e Despesa de Capital)

2.7.4.10 ALIENAÇÃO DE ATIVOS

O artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda a utilização da receita originada da alienação de bens públicos para o financiamento de despesas correntes, exceto quando esses recursos forem especificamente destinados a regimes de previdência social.

Na análise do exercício em questão, observou-se que a gestão seguiu a LRF, conforme demonstrado no "Demonstrativo de Alienação de Ativos". A receita realizada foi de R\$ 420.377,38, mas não houve aplicação desses recursos para despesas correntes, o que demonstra a conformidade com a norma. O saldo final dos recursos de alienação de ativos foi de R\$ 792.347,38, o que também está em conformidade com as exigências legais.

Tabela 44 - Alienação de Ativos

Valores em reais

Descrição	Valor
Receita de Alienação de Ativos	
Receitas Realizadas	420.377,38
Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos	
Despesas Pagas	0,00
Pagamento de Restos a Pagar	0,00
Saldo Financeiro a Aplicar	
Exercício Anterior	371.970,00
Exercício Atual [Receitas Realizadas – (Despesas Pagas + Pagamento de Restos a Pagar)]	420.377,38
Saldo Atual (Exercício Anterior + Exercício Atual)	792.347,38

Fonte: Proc. TC 04198/2024-4 - PCM/2023 - Gestão Fiscal (Alienação de Ativos)

2.7.5 RENÚNCIA DE RECEITAS

A renúncia de receitas refere-se ao perdão de tributos ou à concessão de incentivos fiscais que resultam na diminuição da arrecadação pública. A Constituição Federal e a LRF impõem requisitos rigorosos para a concessão de renúncias fiscais, visando assegurar que essas decisões não comprometam o equilíbrio fiscal e a transparência orçamentária.

2.7.5.1 ANÁLISE DE CONFORMIDADE DOS REQUISITOS

A concessão de benefícios fiscais deve ser realizada de acordo com a legislação específica (art. 150, §6º da Constituição), além de exigir a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme o art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF. A análise dos incentivos fiscais implementados no exercício (por exemplo, a Lei Municipal 5.865/2023) revela que, embora alguns requisitos tenham sido atendidos (como a estimativa de impacto financeiro), houve falhas no cumprimento da compatibilidade com a LDO e na ausência de medidas de compensação para os benefícios concedidos.

Quadro 2 – Incentivos fiscais instituídos no exercício

Legislação	Modalidade	Impacto Orçamentário-Financeiro (art. 113 do ADCT e art. 14 caput da LRF)	Compatibilidade com a LDO (art. 14, caput da LRF)	Medidas de Compensação (Inclase I ou II do art. 14 da LRF)	Legislação Específica (art. 150, §6º da CF)
LM 5.865/2023	Redução de Alíquota	Sim	Não	Não	Sim

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 - PCA/2023 - LCARE

“A concessão de benefícios fiscais deve seguir rigorosamente os parâmetros constitucionais e legais, especialmente o cumprimento do art. 150, § 6º, da CF, que exige lei específica, e a demonstração do impacto orçamentário conforme previsto no art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF, a fim de garantir a responsabilidade fiscal e a transparência na gestão pública” (Parecer Técnico, pç. 75, Proc. 04196/2024-4).

2.7.5.2 PLANEJAMENTO DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS

O planejamento das renúncias fiscais deve estar claro e refletir as prioridades orçamentárias da administração pública. No caso em questão, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não forneceu detalhes suficientes sobre as renúncias fiscais previstas, especialmente no que diz respeito aos tributos específicos que foram impactados por isenções, como o ISSQN. Essa falta de detalhamento compromete a transparência e o controle sobre as renúncias.

“A omissão nos instrumentos de planejamento, como a LDO e a LOA, em relação à especificação dos incentivos fiscais concedidos, compromete a clareza e a previsibilidade fiscal, configurando uma falha na transparência da gestão fiscal” (Parecer Técnico, pç. 75, Proc. 04196/2024-4).

2.7.5.3 EQUILÍBRIO FISCAL NAS RENÚNCIAS DE RECEITAS

O equilíbrio fiscal nas renúncias fiscais exige que o impacto das isenções e benefícios fiscais seja devidamente planejado, com medidas para compensar a perda de receita. No caso, embora o planejamento na LDO tenha previsto uma renúncia fiscal de R\$ 26.908.892,95, a execução real foi de R\$ 41.710.798,88, o que resultou em um aumento da renúncia fiscal além do esperado. Além disso, o planejamento orçamentário não levou em consideração adequadamente o impacto de certos tributos, como o IPTU e as taxas, que apresentaram discrepâncias nos valores estimados e executados.

Tabela 45 - Execução orçamentária da receita

Valores em reais

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial (a)	Receitas Realizadas (c)	Resultado (d)=(c-a)
Total da Receita	2.138.601.006,00	2.521.538.668,04	382.937.662,04
Total da Receita – Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	464.610.975,00	626.397.017,44	161.786.042,44

Fonte: Proc. TC 04196/2024-4 – PCM-PCA/2023 – Balanço Orçamentário Consolidado (BALORC)

“A concessão de incentivos fiscais deve ser acompanhada de medidas de compensação, como aumento de alíquotas ou criação de novos tributos, para garantir que a renúncia de receita não comprometa o equilíbrio fiscal do Município” (Parecer Técnico, pç. 75, Proc. 04196/2024-4).

2.7.5.4 TRANSPARÊNCIA DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS

A transparência nas renúncias fiscais é fundamental para garantir que a sociedade e os órgãos de controle possam avaliar e acompanhar o impacto dessas decisões. No caso em análise, houve falhas significativas na transparência das informações relacionadas às renúncias fiscais, com omissões no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e no demonstrativo regionalizado dos efeitos das isenções.

“A falta de transparência nos Demonstrativos Fiscais e no Portal da Transparência configura uma falha grave no cumprimento dos princípios da administração pública, especialmente no que diz respeito ao controle social sobre as renúncias de receita” (Parecer Técnico, pç. 75, Proc. 04196/2024-4).

2.7.5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a análise detalhada das renúncias de receitas no Município, a área técnica forneceu importantes orientações sobre os procedimentos e a conformidade das práticas orçamentárias com a legislação vigente. A área técnica destacou as seguintes falhas e sugeriu os seguintes encaminhamentos:

- I. Não conformidade na concessão de benefícios fiscais: A falta de observância dos requisitos legais previstos nos artigos 150, § 6º da Constituição Federal, 113 do ADCT, e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), principalmente no que diz respeito à apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- II. Orientação da área técnica: A área técnica orientou que o Executivo deve ser cientificado acerca do descumprimento das disposições do art. 14 da LRF no momento da sanção dos projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários, além da necessidade de um planejamento fiscal mais detalhado e da implementação de medidas compensatórias.
- III. Planejamento inadequado e falhas na execução orçamentária: A ausência de especificação nos demonstrativos fiscais, como o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO, impediu a verificação da real intenção do Município em conceder ou ampliar benefícios fiscais, bem como comprometeu a transparência do planejamento orçamentário.

- IV. Orientação da área técnica: A área técnica orientou que o Município deve aperfeiçoar seus processos de planejamento, detalhando melhor os incentivos fiscais nos instrumentos orçamentários, a fim de garantir a conformidade com os princípios da gestão fiscal responsável.
- V. Necessidade de garantir o equilíbrio fiscal e a transparência: Foi constatada uma falha na transparência da execução orçamentária, o que prejudica o controle social sobre os benefícios fiscais concedidos e amplifica o risco fiscal, como demonstrado pelos desajustes entre os valores previstos e os valores executados de renúncia de receitas.
- VI. Orientação da área técnica: A área técnica recomendou que o Município assegure a transparência plena nas suas práticas fiscais, especialmente no Portal da Transparência e nos Demonstrativos Fiscais, a fim de proporcionar maior clareza à sociedade sobre os impactos da renúncia de receitas.

DAS CIÊNCIAS:

1) **Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios.

2) **Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas nos tópicos 3.5.2, 3.5.3 e 3.5.4, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei.

Com base nessas orientações, **passo a acompanhar** o entendimento proposto pela área técnica, especialmente no que diz respeito ao cumprimento dos requisitos legais e à implementação de um planejamento fiscal mais robusto. Concordo com a análise feita e reconheço a necessidade de ajustes nos processos orçamentários e fiscais do Município para garantir a conformidade com as normas legais, a transparência na gestão pública e a manutenção do equilíbrio fiscal.

2.7.6 CONDUÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

A condução da política previdenciária no âmbito do Município de Serra, em especial no que se refere ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), reveste-se de

especial importância, dada a responsabilidade do chefe do Poder Executivo sobre o planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, conforme estabelecido pelo **art. 40 da Constituição Federal** e pelo **art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. O gestor público deve garantir o cumprimento das normas que disciplinam a gestão do RPPS, visando a assegurar sua solvência e a proteção dos beneficiários da previdência social.

A análise das contas anuais, objeto do presente parecer, abrange a verificação da implementação e da conformidade das ações executivas em relação aos princípios constitucionais e legais que regem o RPPS, especialmente a regularidade financeira e atuarial do regime, a existência de programação orçamentária específica e a manutenção de um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), entre outros itens detalhados no Anexo II da **Resolução TC 297/2016**.

2.7.6.1 PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

O planejamento da política previdenciária deve ser realizado por meio de uma **programação orçamentária específica** que contemple, entre outros aspectos, a execução do **plano de amortização do déficit atuarial**, conforme exigido pelo **art. 165, § 1º, da Constituição Federal**. Este artigo estabelece que a programação orçamentária deve ser compatível com as despesas obrigatórias de caráter continuado, como aquelas relacionadas ao pagamento de benefícios previdenciários.

A **Resolução TC 297/2016**, com a redação dada pela **Resolução TC 334/2019**, reforça que os entes públicos devem incluir, nos seus instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA), uma programação específica para o equacionamento do déficit atuarial, conforme o plano de amortização instituído por lei. No caso do Município de Serra, a Lei Municipal 3.353/2009, atualizada pela Lei Municipal 5.716/2023, estabelece um modelo de alíquotas suplementares crescentes, com vigência até 2053. Contudo, a análise revelou que a Prefeitura Municipal de Serra não apresentou uma **programação orçamentária específica** para o pagamento do déficit atuarial, limitando-se a uma dotação genérica para o pagamento de pessoal e encargos. Esta omissão contraria o disposto no **art. 165, § 1º, da Constituição Federal**, que exige a

transparência e a especificidade das dotações orçamentárias relacionadas às despesas de caráter continuado.

Diante disso, é recomendada a **revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário** do Município, a fim de incluir um programa específico voltado à execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, com a devida **fixação de metas anuais** para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias. A implementação dessa revisão visa garantir o cumprimento do **art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, que exige a **responsabilidade fiscal** e o planejamento adequado das finanças públicas.

2.7.6.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO

A análise realizada indicou um **indicativo de irregularidade** em relação ao equilíbrio financeiro do RPPS, o que se manifesta pela **insuficiência financeira** do regime, com um **déficit de R\$ 61.898.143,48**. O déficit decorre da diferença entre as **receitas arrecadadas** e as **despesas executadas**, sendo que o regime não recebeu o devido **aporte financeiro do Tesouro Municipal** para garantir o pagamento de benefícios previdenciários. Esse desequilíbrio financeiro contraria o que estabelece o **art. 40, caput, da Constituição Federal**, que prevê a **obrigação do ente público de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS**.

Análise financeira do RPPS	
(+) Receitas Orçamentárias	277.898.637,50
(+) Transferências Financeiras Recebidas	0,00
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras	68.932.538,09
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial	78.652.699,23
(-) Despesas Empenhadas	192.211.543,66
(=) Insuficiência Financeira	-61.898.143,48

Fonte: Demonstrativo BALEXOR, BALFIN, DEMREC e DEMVAP/RPPS/2023.

Além disso, a análise revelou que o regime previdenciário se encontra em **fase inicial de acumulação de reservas**, com **ativos insuficientes** para cobrir as provisões matemáticas de benefícios já concedidos. A falta de **reserva financeira** compromete a solvência do RPPS e põe em risco a continuidade dos pagamentos de benefícios

no futuro. O **art. 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998** e o **art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** exigem que o ente federativo responsável pela gestão do RPPS providencie os meios para cobrir qualquer insuficiência financeira do regime, por meio de **aportes financeiros adequados**.

A insuficiência de recursos é agravada pela **utilização indevida** de recursos previdenciários, que deveriam ser destinados ao **equacionamento do déficit atuarial**, mas foram utilizados para o pagamento de benefícios correntes do RPPS, em desacordo com o princípio do **equilíbrio financeiro** previsto no **art. 40 da Constituição Federal**.

O **desequilíbrio financeiro** observado nas contas do RPPS aponta para a **incapacidade das alíquotas previdenciárias** (tanto patronais quanto dos servidores) de garantir o pagamento dos benefícios no exercício de 2023. Apesar de a legislação municipal ter sido revista pela **Lei Municipal 5.459/2022**, que estabeleceu a alíquota patronal em **28%**, o regime não apresentou recursos suficientes para cobrir o déficit financeiro apurado.

Em razão disso, é imprescindível que o chefe do Poder Executivo repasse os **recursos necessários** para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, bem como para assegurar a constituição de **reservas** suficientes para cobrir o déficit atuarial do regime, conforme exige a **Constituição Federal** e a legislação infraconstitucional aplicável.

2.7.7 RISCOS À SUSTENTABILIDADE FISCAL

A sustentabilidade fiscal de um ente público depende da capacidade de gerenciar e controlar os riscos fiscais que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas, tanto a curto quanto a longo prazo. A adequada gestão desses riscos visa evitar desequilíbrios financeiros que possam prejudicar a execução das políticas públicas e o cumprimento das obrigações legais. O conceito de risco fiscal abrange uma variedade de fatores externos e internos que podem afetar as finanças públicas, como crises econômicas globais, eventos climáticos extremos e alterações nos preços de commodities, que impactam diretamente as receitas e despesas de um ente federativo.

O Espírito Santo, como exemplificado, enfrenta riscos fiscais variados, não apenas provenientes de eventos de repercussão mundial, como a pandemia da COVID-19 e a guerra entre Rússia e Ucrânia, mas também eventos locais e regionais, como secas, inundações e a paralisação da Samarco em 2015, que afetaram a arrecadação de diversos municípios.

A correta identificação, análise e mitigação desses riscos fiscais são imperativas para evitar consequências negativas para as finanças públicas, garantindo a manutenção do equilíbrio orçamentário e a continuidade da prestação de serviços públicos.

2.7.7.1 LIMITE 85% E 95% DA EC 109/2021

A Emenda Constitucional nº 109/2021, ao introduzir a cláusula de emergência fiscal, cria parâmetros para a adoção de medidas de contenção fiscal nos entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios). Especificamente, a relação entre despesas correntes e receitas correntes é o indicador utilizado para medir a sustentabilidade fiscal do ente.

A norma estabelece que, se as despesas correntes atingirem 95% das receitas correntes no período de 12 meses, o ente subnacional deverá adotar uma série de medidas fiscais, incluindo a vedação de novas despesas e a suspensão de certos tipos de operações de crédito até que o desequilíbrio seja corrigido. Antes de atingir esse limite de 95%, a partir de 85%, o chefe do Poder Executivo tem a faculdade de adotar medidas de ajuste fiscal de forma preventiva, o que demonstra uma postura prudente e responsável quanto à gestão fiscal.

No caso do município de Serra, conforme os dados apurados, a relação entre despesas correntes e receitas correntes em 2023 foi de 82,91%, o que está abaixo dos limites estabelecidos pela EC 109/2021. Isso sugere que, no momento, o município encontra-se em uma situação fiscal equilibrada, mas é essencial continuar o monitoramento regular para evitar que os limites de 85% e 95% sejam alcançados.

2.7.7.2 ÍNDICE DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO RPPS (ISP-RPPS)

O Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) é uma ferramenta de avaliação da saúde financeira e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos

entes federativos. O ISP-RPPS leva em consideração indicadores cruciais como a regularidade na gestão, a suficiência financeira, a acumulação de recursos e a cobertura dos compromissos previdenciários. A regularidade e a transparência na gestão do RPPS são fundamentais para garantir a continuidade e a solvência do regime previdenciário, evitando déficits que possam comprometer o pagamento de benefícios futuros.

No caso do município em análise, o ISP-RPPS de 2023 obteve a classificação "B", indicando uma melhoria em relação à classificação de 2022, que era "C". Esse aumento na classificação se deu, em grande parte, pela melhoria no indicador de "situação financeira" (de C para A), o que reflete a capacidade do município de gerar recursos suficientes para cobrir as despesas previdenciárias. No entanto, é essencial que o município continue monitorando e aprimorando a gestão do RPPS, especialmente no que tange à acumulação de recursos e à solvência do plano de benefícios.

2.7.7.3 ÍNDICE DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)

O Índice de Vulnerabilidade Fiscal (IVF), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), avalia a capacidade dos municípios de enfrentar riscos fiscais decorrentes de fatores imprevistos que possam afetar suas finanças. O IVF é composto por uma combinação de indicadores, incluindo a relação entre receitas e despesas recorrentes, o nível de endividamento, a situação da previdência e a capacidade de acumulação de recursos.

A nota atribuída ao município de Serra no IVF passou de "média vulnerabilidade" em 2019 e 2022 para "baixa vulnerabilidade" em 2021, antes de voltar para "média vulnerabilidade" em 2023. Essa oscilação reflete as variáveis econômicas e fiscais do município ao longo do tempo e destaca a importância da adaptação das políticas fiscais e da gestão pública para reduzir a vulnerabilidade a riscos fiscais.

O acompanhamento do IVF é essencial para avaliar a robustez das finanças municipais e a capacidade de lidar com eventos adversos. O município deve continuar a aprimorar sua gestão fiscal para reduzir a vulnerabilidade a riscos imprevistos.

Tabela 47 - Índice de Vulnerabilidade Fiscal (IVF)

Município	ÍNDICE DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF)				
	2019	2020	2021	2022	2023
Serra	67	58	50	75	59

Fonte: Painel de Controle do TCEES

2.7.7.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise dos indicadores de risco fiscal, não foram identificados riscos imediatos que comprometam a sustentabilidade fiscal do município de Serra. Contudo, é fundamental que o município mantenha a vigilância sobre os seus índices fiscais, especialmente a relação entre despesas correntes e receitas correntes, o equilíbrio do RPPS e a vulnerabilidade fiscal, a fim de antecipar e mitigar possíveis impactos negativos no futuro.

A gestão fiscal prudente e a implementação de políticas de mitigação de riscos são essenciais para garantir a saúde financeira e a sustentabilidade das finanças públicas, evitando que o município enfrente dificuldades no cumprimento de suas obrigações e no fornecimento de serviços públicos essenciais.

2.8 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

Refere-se à seção 4 da ITC 05782/2024-5 (pç. 75, págs. 81 - 96).

O processo de análise das demonstrações contábeis consolidadas do município é fundamental para garantir a transparência e a adequação da gestão dos recursos públicos. O artigo 124 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), conforme aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), determina que o parecer prévio sobre as contas públicas deve avaliar a adequação do balanço geral do município, no sentido de refletir corretamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente público em 31 de dezembro

do exercício. Esse parecer é essencial para garantir que os recursos públicos estão sendo administrados de acordo com a lei e com os princípios da boa gestão fiscal.

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

2.8.1 CONSISTÊNCIA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

De acordo com a **Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP 11)**, as demonstrações contábeis do setor público devem ser elaboradas de forma que representem fidedignamente a situação patrimonial, os desempenhos e os fluxos de caixa das entidades. Este princípio de representatividade fidedigna implica que as informações devem refletir de maneira precisa e completa a realidade financeira e orçamentária do município, respeitando os critérios de reconhecimento de ativos, passivos, receitas e despesas definidos pelas demais normas da contabilidade pública.

O processo de verificação das demonstrações contábeis do município foi realizado com base no **Sistema CidadES**, onde a consistência dos dados foi analisada, assegurando que os valores registrados no **Balanço Patrimonial**, na **Demonstração das Variações Patrimoniais**, no **Balanço Financeiro** e no **Balanço Orçamentário** estivessem em conformidade com as informações enviadas pelas Unidades Gestoras.

2.8.1.1 INTEGRIDADE ENTRE A DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS E O BALANÇO PATRIMONIAL

A integridade entre a **Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)** e o **Balanço Patrimonial** é fundamental, uma vez que o **resultado patrimonial** apurado na DVP deve ser igual ao resultado do exercício no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial. A tabela apresentada demonstra que não houve divergência entre os

saldos da DVP e do Balanço Patrimonial do Município, evidenciando a conformidade e consistência das informações contábeis.

2.8.1.2 CONSOLIDAÇÃO DO BALANÇO PATRIMONIAL

A consolidação das demonstrações contábeis envolve a agregação de informações contábeis de diversas entidades, excluindo as transações recíprocas, com o objetivo de oferecer uma visão global da situação financeira e patrimonial do setor público. O procedimento de consolidação é orientado pela **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, pelas **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP)** e pelo **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. A consolidação das demonstrações contábeis do Município foi realizada de forma automatizada pelo Sistema CidadES, conforme os critérios estabelecidos.

Na análise do Balanço Patrimonial consolidado, observou-se que as contas de natureza patrimonial "intraorçamentárias" (transações entre entidades do setor público) estavam em total conformidade com os critérios previstos no **Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)** e na LRF, refletindo uma correta consolidação dos saldos das entidades participantes.

2.8.1.3 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA

O **Caixa e Equivalentes de Caixa** englobam os numerários em espécie, os depósitos bancários disponíveis e as aplicações financeiras de curto prazo que são prontamente convertíveis em valores conhecidos de caixa. A análise da conformidade dos saldos contábeis de caixa foi realizada por meio da conciliação entre os saldos registrados nas Unidades Gestoras e os valores evidenciados no **Balanço Patrimonial Consolidado**, em 31 de dezembro de 2023. A conciliação revelou que não houve divergência entre os valores registrados, o que atesta a relevância e fidedignidade da informação contábil sobre os **Caixa e Equivalentes de Caixa**.

2.8.1.4 DÍVIDA ATIVA

A **Dívida Ativa** corresponde aos créditos tributários e não tributários do município que, porventura, não tenham sido recebidos dentro do prazo legal. O MCASP define que a

dívida ativa deve ser reconhecida quando os créditos forem mensuráveis e a entrada de recursos for provável. No caso do município, foi realizada a conciliação entre os saldos da **Dívida Ativa** registrados no Balanço Patrimonial Consolidado e os valores informados no **Demonstrativo da Dívida Ativa (DEMDAT)**, com o objetivo de verificar a fidedignidade da representação contábil dessa dívida.

Os valores da dívida ativa tributária e não tributária estavam em consonância com os saldos do DEMDAT, evidenciando a adequação do registro contábil. Adicionalmente, a análise dos ajustes para perdas estimadas em créditos de dívida ativa, a fim de refletir a expectativa de não realização de determinados créditos, também foi realizada. Embora os ajustes tenham sido reconhecidos, a metodologia utilizada para determinar esses ajustes não foi objeto de análise profunda no contexto do procedimento de verificação.

2.8.1.5 ATIVO IMOBILIZADO

O **Ativo Imobilizado** refere-se aos bens tangíveis utilizados para a produção de bens e serviços ou para fins administrativos, cuja utilização se dará por mais de um exercício financeiro. De acordo com a **NBC TSP 07**, o ativo imobilizado deve ser registrado pelo custo ou pela reavaliação, com a depreciação sendo calculada para os bens que possuem vida útil limitada. A análise de conformidade dos bens imobilizados do município foi realizada por meio da conciliação entre os saldos contábeis registrados no Balanço Patrimonial Consolidado e as informações constantes dos inventários de bens das Unidades Gestoras.

A verificação revelou que os saldos relativos aos **bens móveis e imóveis** estavam devidamente registrados e que a depreciação foi apurada de acordo com os critérios contábeis estabelecidos. No entanto, a verificação não abordou detalhadamente a metodologia adotada para a depreciação, aspecto que poderia ser aprofundado para garantir uma análise ainda mais precisa sobre a adequação do tratamento contábil dos bens imobilizados.

2.8.1.6 RECONHECIMENTO PATRIMONIAL DOS PRECATÓRIOS

O reconhecimento patrimonial dos precatórios, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), se insere no contexto da contabilidade pública, tratando-se de obrigações judiciais impostas ao ente público, decorrentes de decisões transitadas em julgado. O precatório, nesse sentido, é um instrumento jurídico que ordena ao ente público o pagamento de valores a indivíduos ou entidades, após o trânsito em julgado de uma sentença judicial.

Em consonância com o artigo 100 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a obrigação dos entes públicos em incluírem no orçamento a previsão para o pagamento de precatórios, o reconhecimento contábil dessas obrigações ocorre em função da classificação temporal da expectativa de pagamento. O § 5º do referido artigo prescreve que os débitos judiciais, oriundos de sentenças transitadas em julgado, devem ser pagos até o final do exercício seguinte, conforme estabelecido pela Resolução CNJ nº 303/2019, que regula a requisição de precatórios, estabelecendo o limite de 2 de abril como data base para a apresentação dos precatórios a serem pagos no exercício seguinte.

No que tange ao reconhecimento contábil, os precatórios devem ser registrados como passivo circulante se a expectativa de pagamento ocorrer até 12 meses após o encerramento do exercício. Quando esse pagamento ocorrer após esse prazo, deve ser classificado como passivo não circulante. Essa classificação se alinha aos princípios da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, especialmente no que diz respeito à transparência e fidedignidade das demonstrações contábeis.

A evidência do saldo contábil dos precatórios deve ser completa, neutra e sem erro material, como preconizado pela Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP EC), a fim de garantir a representação fidedigna da realidade patrimonial. A verificação dessa fidedignidade é realizada por meio da comparação entre os valores registrados no arquivo ESTPREC.XML e os valores apresentados no Balancete de Verificação, conforme exemplificado na Tabela 56 e Tabela 57. Em caso de divergências, como observado na comparação realizada, é imprescindível que o gestor adote as medidas necessárias para a conciliação dos registros, a fim de

assegurar a conformidade com as normas contábeis e a realidade patrimonial do ente público.

2.8.1.7 PROVISÕES MATEMÁTICAS E PREVIDENCIÁRIAS

A contabilização das provisões matemáticas e previdenciárias visa garantir a solvência do regime próprio de previdência social (RPPS), de acordo com a Lei Federal nº 9.717/1998, que exige a realização de avaliações atuariais para definir o custeio necessário para a cobertura de eventuais déficits. A provisão matemática previdenciária é reconhecida como passivo, refletindo as expectativas de benefícios a serem pagos no futuro, como aposentadorias e pensões, e deve ser atualizada periodicamente com base nas avaliações atuariais.

O processo de avaliação atuarial, conforme a Instrução de Procedimentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (IPC 1442), é fundamental para a determinação dos valores das provisões previdenciárias. O critério de avaliação é essencial para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo que as informações contábeis relativas às provisões devem ser relevantes e representar fidedignamente as obrigações previdenciárias do ente público.

No caso em análise, o confronto entre o saldo contábil das provisões matemáticas e previdenciárias registrado no Balanço Patrimonial Consolidado e os dados constantes da Avaliação Atuarial (DEMAAT) revelou conformidade entre os valores, demonstrando que a contabilidade pública do Município reflete adequadamente as obrigações atuariais. A verificação dessa conformidade é crucial para a transparência e a gestão eficiente dos recursos públicos, especialmente no tocante à solvência do regime previdenciário.

2.8.2 AUDITORIA FINANCEIRA

A auditoria financeira, no contexto da Administração Pública, tem como objetivo garantir a conformidade e a transparência na gestão dos recursos públicos, bem como a adequada aplicação das normas contábeis e orçamentárias. A atividade de auditoria financeira deve ser conduzida com base em uma análise profunda das demonstrações

contábeis, orçamentárias e financeiras, tendo em vista a fiscalização do cumprimento das normas legais e regulamentares pertinentes.

A ausência de auditoria financeira nas contas anuais apresentadas no caso em análise implica em uma limitação da verificação quanto à fidedignidade das informações constantes nas demonstrações contábeis consolidadas. No entanto, tal omissão não impede a realização de análises de conformidade, desde que realizadas as devidas conciliações e comparações entre os registros contábeis e outros documentos pertinentes. Nesse sentido, a ausência de auditoria financeira pode ser considerada uma limitação no processo de verificação da exatidão e da completude das informações financeiras, uma vez que a auditoria independente possui a função de fornecer segurança adicional quanto à adequação das práticas contábeis e fiscais adotadas pela administração pública.

Em relação a este procedimento, deve-se observar que a auditoria financeira, realizada por órgãos competentes, como o Tribunal de Contas, constitui um mecanismo essencial de controle externo, e sua não realização pode comprometer a fiscalização efetiva da legalidade e da regularidade dos atos administrativos. Contudo, no contexto de auditoria contábil e fiscal, o Tribunal de Contas pode, ainda assim, realizar análises substitutivas ou alternativas para conferir a consistência das informações financeiras e orçamentárias, como a verificação de conciliações contábeis, conforme foi realizado no caso em questão.

2.8.3 OPINIÃO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS

O artigo 124 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), ao dispor sobre a emissão do parecer prévio, destaca que a principal função deste é avaliar se o balanço geral do município, apresentado nas demonstrações contábeis consolidadas, reflete adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da entidade pública. Essa avaliação do Tribunal de Contas tem como base as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), as quais estabelecem os princípios contábeis e as diretrizes que devem ser seguidas pela Administração Pública na elaboração das suas demonstrações.

No caso específico, o trabalho realizado não foi caracterizado como uma auditoria formal ou revisão detalhada, mas sim como uma análise preliminar de conformidade, cuja finalidade foi verificar as possíveis distorções nas informações contábeis. A análise consistiu em confrontar os registros contábeis e realizar conciliações entre os dados apresentados no balancete e as informações de outros documentos pertinentes à prestação de contas. A conclusão de que não há distorções relevantes, de acordo com o critério de materialidade global, sustenta a opinião de que as demonstrações contábeis consolidadas do município representam adequadamente a sua situação financeira, orçamentária e patrimonial.

Nesse sentido, a conclusão não modificada pode ser entendida como um parecer positivo, no qual o auditor ou órgão responsável pela fiscalização não encontrou evidências de que as informações financeiras e contábeis apresentadas comprometam a visão global e precisa da situação do município. Esse posicionamento está em consonância com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica e com os padrões internacionais estabelecidos pela International Federation of Accountants (IFAC) e recepcionados pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Portanto, a opinião expressa de que as demonstrações contábeis consolidada do Município do exercício findo em 31 de dezembro de 2023 não apresentam distorções relevantes que comprometam a veracidade e adequação das informações, está fundamentada na análise das evidências contábeis disponíveis, alinhada às práticas normativas e metodológicas da auditoria pública.

2.9 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Refere-se à seção 5 da ITC 05782/2024-4 (pç. 77, págs. 97 - 114).

2.9.1 POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

2.9.1.1 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;

Deste modo, considerando que o **ODS 4 -Educação de Qualidade** - visa assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos, e a presente demanda por melhoria dos resultados educacionais em todo o Estado do Espírito Santo, este

Tribunal vem atuando como **Agente de Governança Estadual da Política Educacional**.

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

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

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

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

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

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

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

2. **TC 14678/2019:** Levantamento Educação que Faz a Diferença, em conjunto com IRB e IEDE para mapear os diferenciais nas escolas de sucesso;
3. **TC 1405/2020:** Auditoria em continuação ao processo TC 3330/2019 incluindo Infraestrutura, universalização, simulação do impacto no Fundeb do regime de colaboração, plano de carreira dos professores, custos na educação;
4. **TC 2213/2020:** Levantamento Educação Não Pode Esperar, em parceria com IRB e lede mapeando as ações realizadas pelos municípios durante a paralização das aulas presenciais (trabalho foi complementado no Proc. 4597/2020, que ampliou o questionário para todos os municípios);
5. **TC 415/2021:** Acompanhamento das ações de volta às aulas presenciais (fiscalização em execução);
6. **TC 2269/2021:** Acompanhamento do cumprimento das metas dos Planos de Educação pelos municípios, em parceria com o IJSN em fase de execução);
7. **TC 2903/2021:** Levantamento em parceria com o IRB e lede para criar um indicador de permanência escolar (em fase de execução).
8. **TC 6526/2022:** Auditoria operacional que teve como objetivo verificar a articulação entre Educação, Saúde e Assistência Social na realização das ações necessárias ao processo da Busca Ativa Escolar, conforme metodologia da Unicef, bem como avaliar se esse processo de Busca Ativa é capaz de identificar o aluno que está em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono.
9. **TC 1295/2022:** Termo de Ajustamento de Gestão abrangendo o Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais) nas redes públicas de ensino municipais e estadual no Espírito Santo.
10. **TC 1447/2023:** Levantamento para avaliar a ausência de condições adequadas de oferta educacional das redes públicas de ensino municipais e estadual do tomando por base a infraestrutura das unidades escolares (Operação Educação).




11.ITC 05721/2023: Auditoria de Conformidade para fiscalizar a existência e a eficácia de programa de manutenção das unidades educacionais do Estado e dos municípios a partir dos resultados apontados na Operação Educação. Dentre os trabalhos acima elencados, o Processo TC 3330/2019 tornou-se um divisor de águas nas ações de controle externo da Corte. Isso porque resultou num diagnóstico da Educação em todo o território capixaba, que perpassou conhecer o planejamento para a oferta de vagas nas redes municipais e estadual de ensino frente à demanda existente, bem como o nível de interação de informações existente entre Estado e municípios, na busca do atendimento das necessidades da rede de ensino local.

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

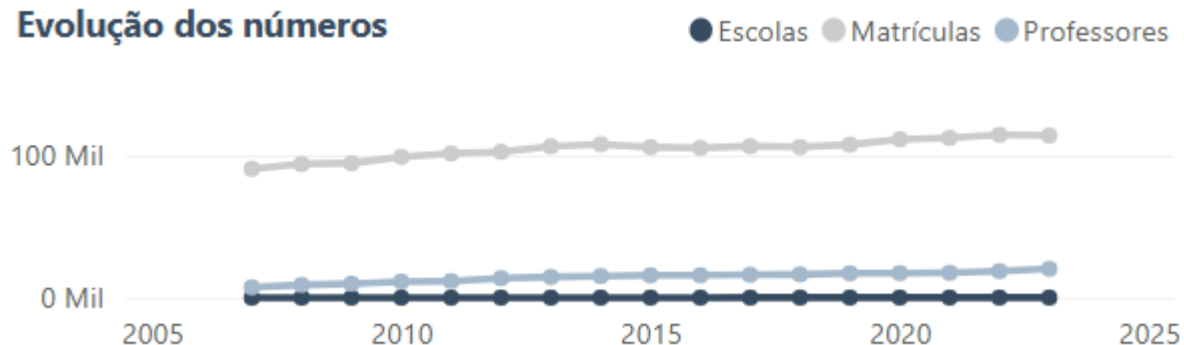
No decorrer dos trabalhos (**Processo TC 3330/2019**) ficou evidenciado que muitos gestores não conheciam totalmente suas redes. Alguns sequer sabiam a quantidade de alunos e muito menos as condições de infraestrutura das suas unidades escolares.

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

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

	Estaduais	Municipais	Total
 Escolas	46	144	190
 Matrículas	42.579	71.267	113.846
 Professores	7.226	13.122	20.348

Evolução dos números



A rede municipal de ensino público do município de Serra possuía, em 2023, 46 escolas rurais e 144 escolas urbanas, totalizando 190 escolas. No tocante às matrículas, havia 42.579 matrículas rurais e 71.267 urbanas, representando um quantitativo total de 113.846 matrículas na Educação Básica. Dando luz à Educação Especial, do total de matrículas da rede municipal, 5.354 são de alunos desta modalidade.

Ademais, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Brasileira (Ideb) de 2023 Serra observa-se que, para o fundamental, houve uma melhoria em relação aos períodos anteriores, alcançando 5,6 nos anos iniciais e 4,80 nos anos finais, mais ainda permanece abaixo da média nacional.

Município	Anos iniciais	Anos finais	Ensino médio
Serra	5,60	4,80	4,50

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

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

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

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

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

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

À época, esta Corte recomendou à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que, em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação, desenvolvesse, no prazo de até 2 (dois) anos, um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais

(abordando, pelo menos, a gestão escolar, a **infraestrutura** e o aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos (Capítulos 4 e 5 do Relatório de Auditoria 02/2022).

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

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

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

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

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

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

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

- d. criação de uma **câmara regional de compensação** para disponibilização de servidores entre as redes de educação básica.

2.9.1.3 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 Serra não é signatário do TAG

Por meio dos documentos constantes no Evento 1195 (resposta do Comunicante 02120/2023-4) e da Peça Complementar 28688/2023-9, constante no Evento 1196,

foram apresentadas as justificativas para a não adesão ao TAG. As manifestações evidenciam as dificuldades operacionais, estruturais e financeiras do município de Serra em assumir, no momento, as matrículas referentes ao Ensino Fundamental – Anos Iniciais, atualmente ofertadas pela Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo.

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

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.

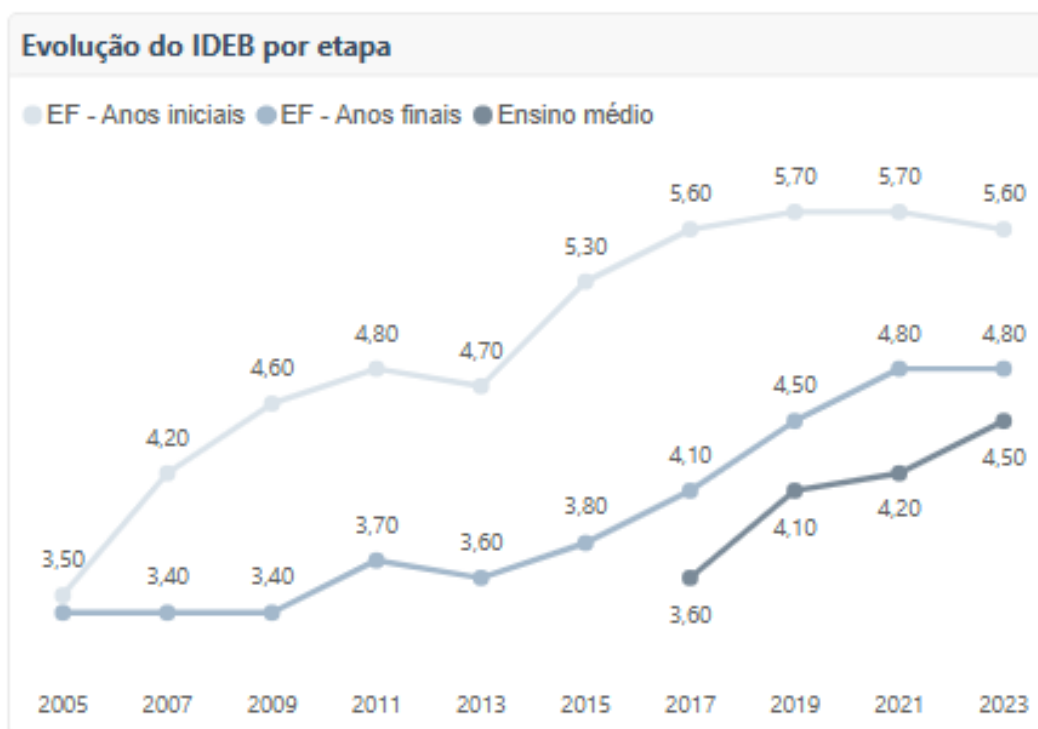
No âmbito do Espírito Santo, as ações se deram no bojo do Processo: 01447/2023, de relatoria do Exmo. Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Conforme Relatório de Levantamento 02/2023, o TCE-ES enviou 41 auditores para as visitas in loco em 42 escolas, envolvendo 28 municípios capixabas. Os municípios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

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

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

Cenário educacional de 2023

No ano de 2023, a rede estadual de ensino público do município de Serra contava com 46 escolas rurais e 144 e uma escolas urbanas, totalizando 190 estabelecimentos de ensino. Em termos de matrículas, havia 42579 matrículas na zona rural e 71267 na urbana, totalizando 113846 matrículas na Educação Básica. Na Educação Especial, das matrículas totais da rede municipal, 5354 correspondem a alunos dessa modalidade. Quanto à qualidade do ensino oferecido, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nota-se que a rede municipal de Serra apresentou crescimento constante, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



No item valorização do profissional do magistério é preciso considerar que para se alcançar uma educação inclusiva de qualidade, diversos fatores são essenciais, com

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

2.9.1.4 MONITORAMENTO DAS METAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2015-2025

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

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

5. Resultado da Atuação Governamental — Política Pública de Educação

A educação é mais do que um direito fundamental; é um **instrumento transformador** da realidade social e um **pilar indispensável para o desenvolvimento econômico, social e humano**. Prevista no artigo 205 da Constituição Federal, a educação é dever do Estado, da família e da sociedade, destinada ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.

Além do compromisso constitucional, o Brasil assumiu compromissos internacionais por meio da **Agenda 2030 da ONU**, cujo **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4)** versa sobre a garantia de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, com oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Neste contexto, a atuação governamental por meio de **políticas públicas educacionais eficientes** é indispensável para assegurar a efetividade do direito à educação.

Meta 1 – Educação Infantil

A educação infantil é a base da trajetória escolar e do desenvolvimento humano. O alcance de 98,2% na pré-escola (4 a 5 anos) representa avanço expressivo. Contudo, o dado de apenas 25,3% das crianças de 0 a 3 anos atendidas em creches ainda expõe **déficits estruturais** e sociais. Este cenário compromete não apenas o direito à educação, mas também o **direito das mulheres ao trabalho**, a equidade de gênero e o princípio da **proteção integral da criança**, previsto no artigo 227 da Constituição.

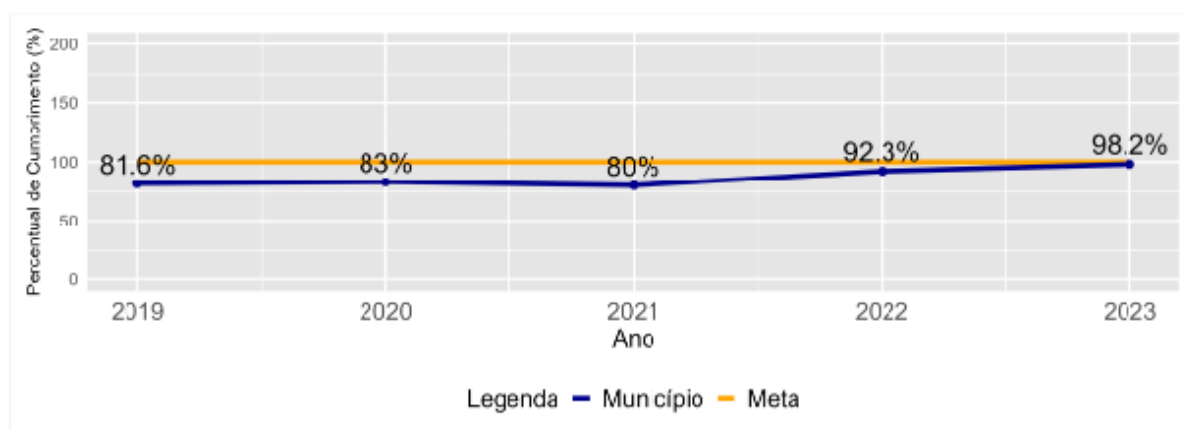


Gráfico 9: Indicador 1A: Evolução do percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta escola/creche

Fonte: Elaborado pelo NEducação, a partir do Censo Escolar (INEP) e projeções NEducação⁵⁰

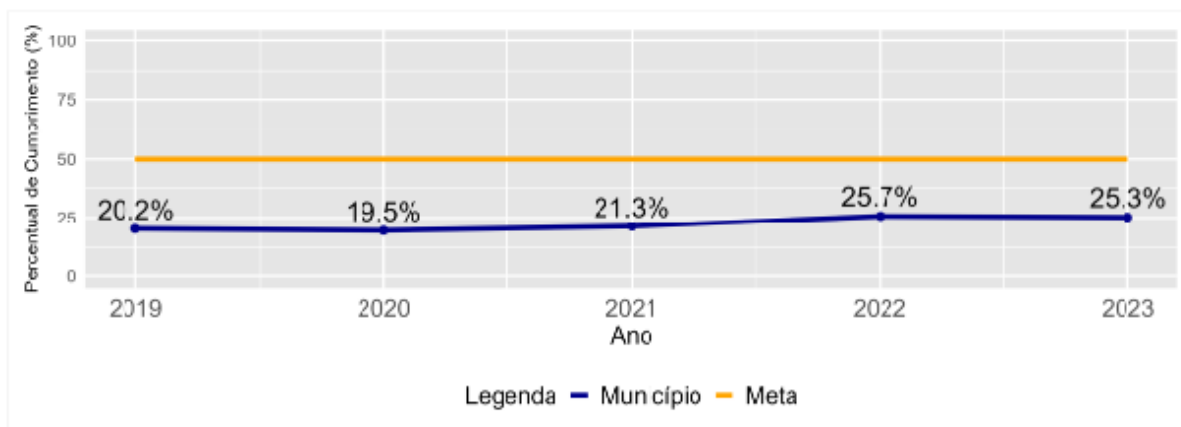


Gráfico 10: Indicador 1B: Evolução do percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche

Fonte: Elaborado pelo NEducação, a partir do Censo Escolar (INEP) e projeções NEducação

Meta 2 – Ensino Fundamental

A taxa de 100,4% de matrícula entre 6 e 14 anos sinaliza a consolidação da universalização do ensino fundamental. Este dado é expressivo, pois garante o acesso a uma etapa obrigatória da educação básica e reforça a **centralidade da escola na formação cidadã** e no combate à evasão e à exclusão social.

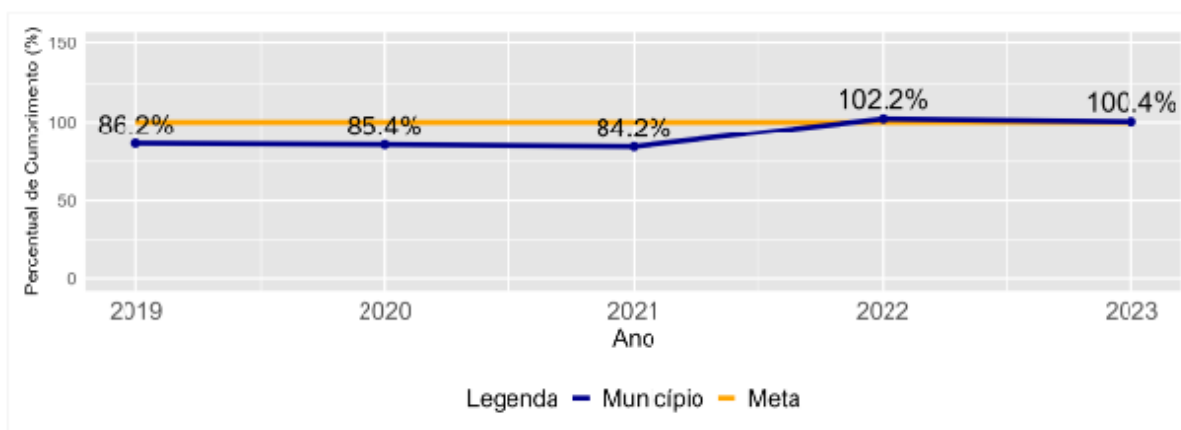


Gráfico 11: Indicador 2A: Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta a escola

Fonte: Elaborado pelo NEducação, a partir do Censo Escolar (INEP) e projeções NEducação

Meta 4 – Educação Inclusiva

O atendimento de 100% dos estudantes com deficiência em classes comuns representa um avanço civilizatório. A educação inclusiva é essencial para **romper**

barreiras históricas de exclusão e garantir a efetividade do direito à igualdade material. Além disso, este dado é reflexo de políticas que respeitam a diversidade e promovem **uma sociedade mais plural, tolerante e justa**.

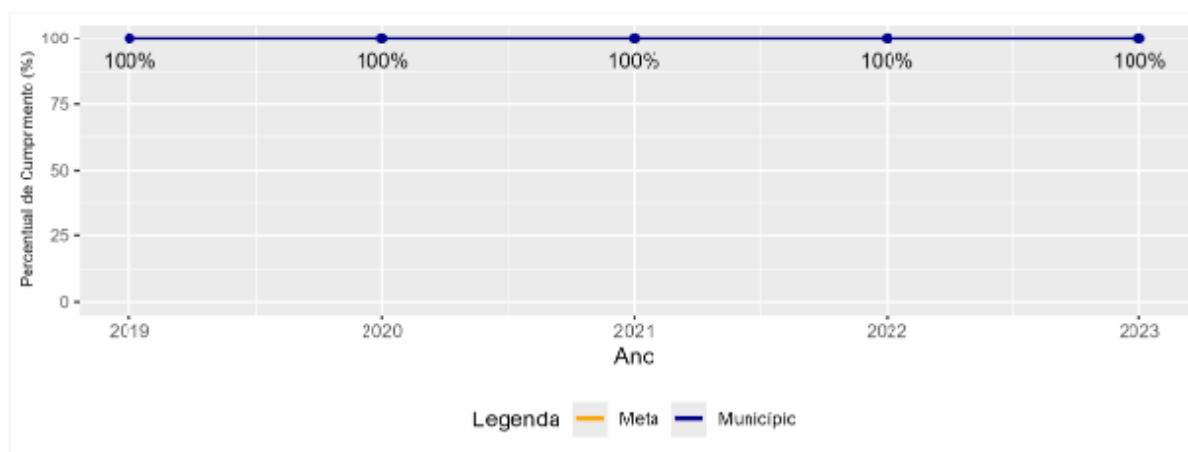


Gráfico 12: Indicador 4B: Percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica

Fonte: Elaborado pelo NEducação, a partir do Censo Escolar (INEP)

Meta 5 – Alfabetização na Idade Certa

Os dados da avaliação de fluência em leitura revelam que apenas 12,5% dos alunos são considerados leitores fluentes, enquanto 47,1% ainda se encontram na fase de pré-leitor. Esse resultado é **alarmante**, pois a alfabetização na idade correta é um marco essencial para o sucesso escolar e a redução das desigualdades educacionais. O não alcance dessa meta representa um risco ao futuro acadêmico de milhares de crianças e sinaliza a **necessidade urgente de revisão pedagógica e reforço institucional**.

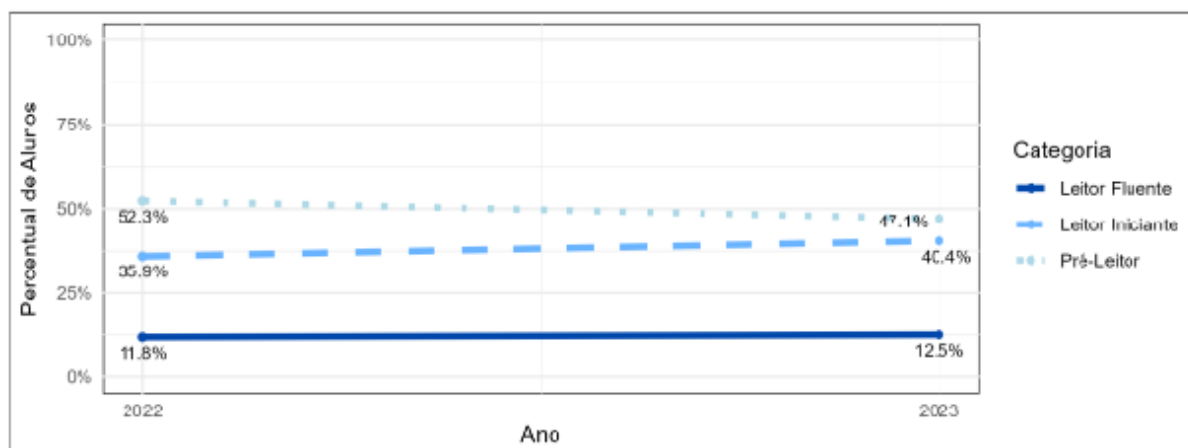


Gráfico 13: Perfil do leitor por meio da prova de fluência em leitura dos anos de 2022 e 2023 no município

Fonte: Elaborado pelo N Educação, a partir do resultado da prova de fluência em leitura dos anos de 2022-2023

Meta 6 – Educação em Tempo Integral

Com apenas 3% dos alunos da rede municipal em tempo integral, e 8,3% das escolas atendendo parcialmente esse regime, o município ainda está distante de oferecer uma **formação integral, multidimensional e emancipadora**, prevista como diretriz da LDB (Lei nº 9.394/96). O ensino em tempo integral representa uma estratégia fundamental para combater a vulnerabilidade social, garantir segurança alimentar, reduzir a exposição à violência e aprofundar os conteúdos curriculares.

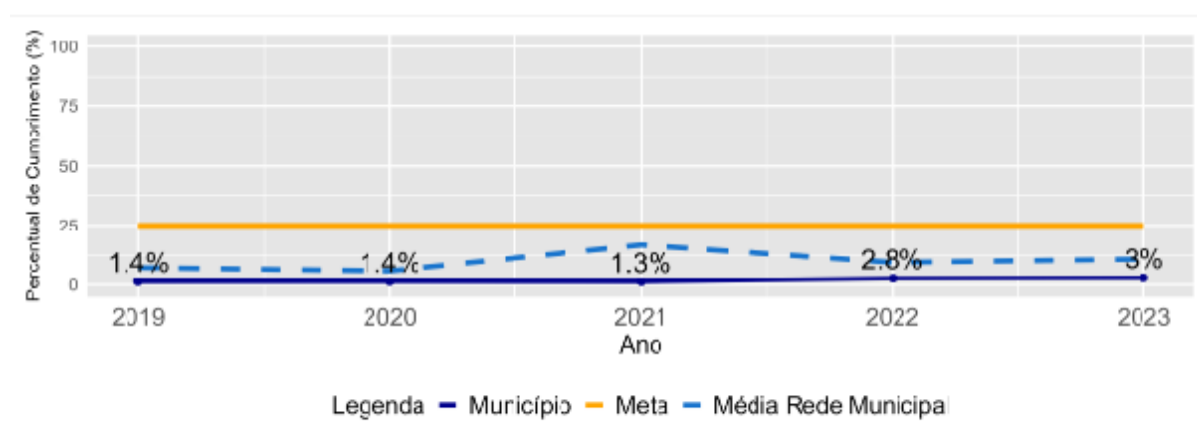


Gráfico 14: Indicador 6A: Percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral

Fonte: Elaborado pelo N Educação, a partir do Censo Escolar (INEP)

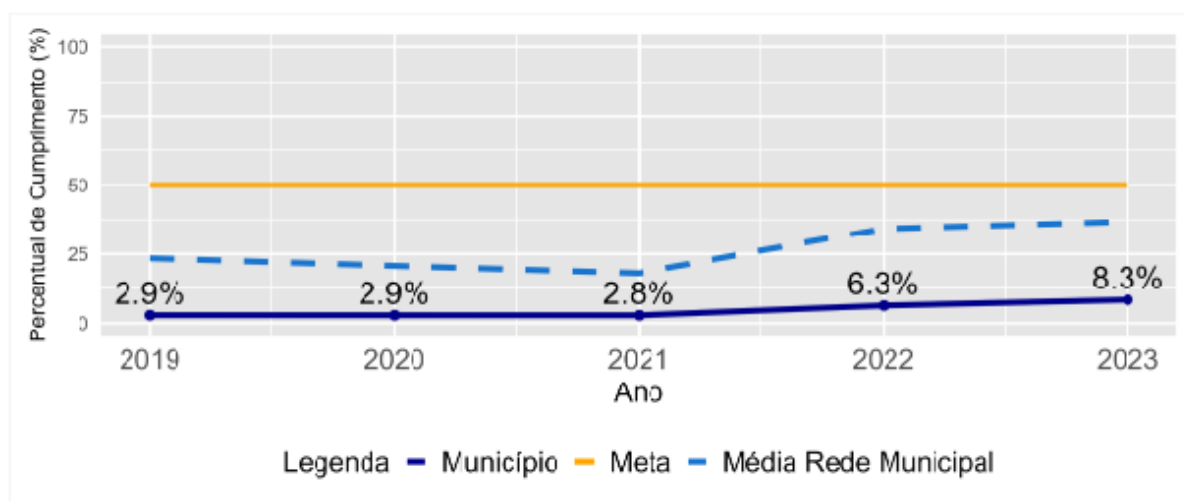


Gráfico 15: Indicador 6B: Percentual de estabelecimentos da educação básica municipal com ao menos um aluno em tempo integral

Fonte: Elaborado pelo N Educação, a partir do Censo Escolar (INEP)

Meta 16 – Formação Docente

A qualificação dos professores é um dos fatores mais determinantes para a qualidade da educação. O dado de que 68,7% dos docentes possuem pós-graduação é altamente positivo e está em consonância com a valorização profissional prevista no artigo 206 da Constituição. Esse indicador evidencia o esforço institucional em promover **formação continuada**, o que impacta diretamente a qualidade do ensino e os índices de aprendizagem.

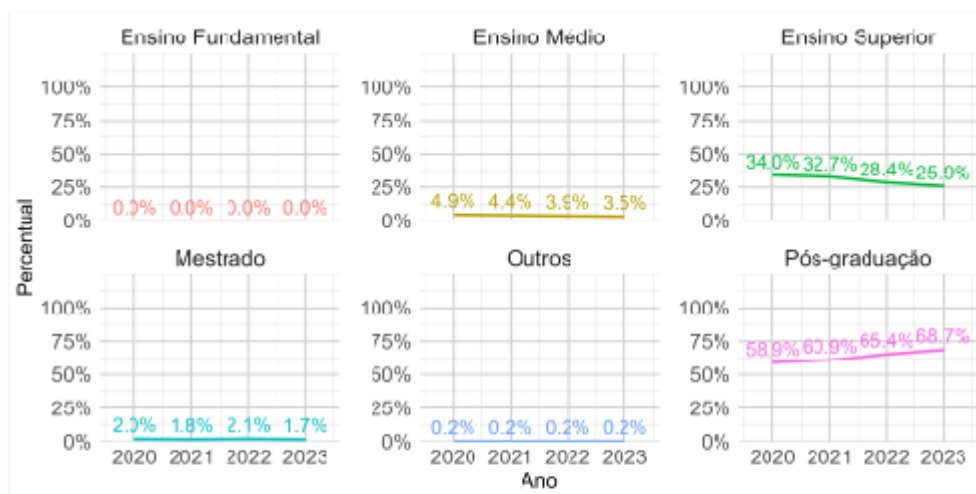
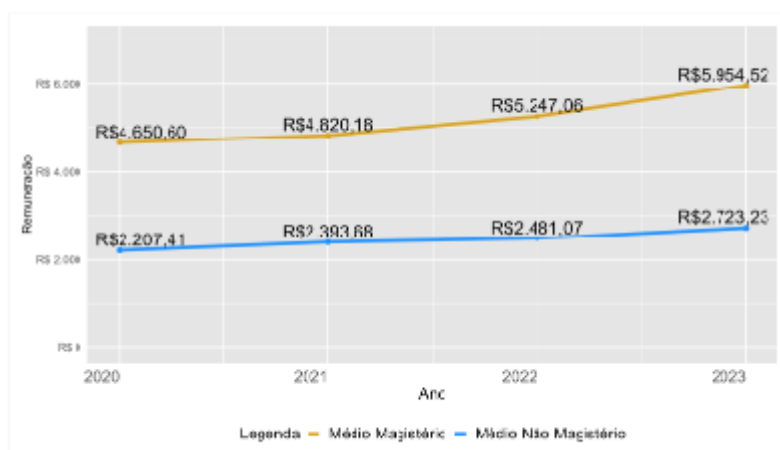


Gráfico 16: Indicador 16A: Formação dos professores da educação básica no município

Fonte: Elaborado pelo N Educação, a partir do Painel de Controle do TCEES, referência Município, dezembro/2023

Meta 17 – Valorização Salarial

Apesar do avanço na formação dos docentes, a **defasagem salarial de 39%** em relação a outros profissionais com escolaridade semelhante evidencia a **não valorização efetiva da carreira docente**. Isso compromete a atratividade da profissão, alimenta a rotatividade e prejudica a retenção de talentos na rede pública, o que impacta diretamente a qualidade da educação oferecida.



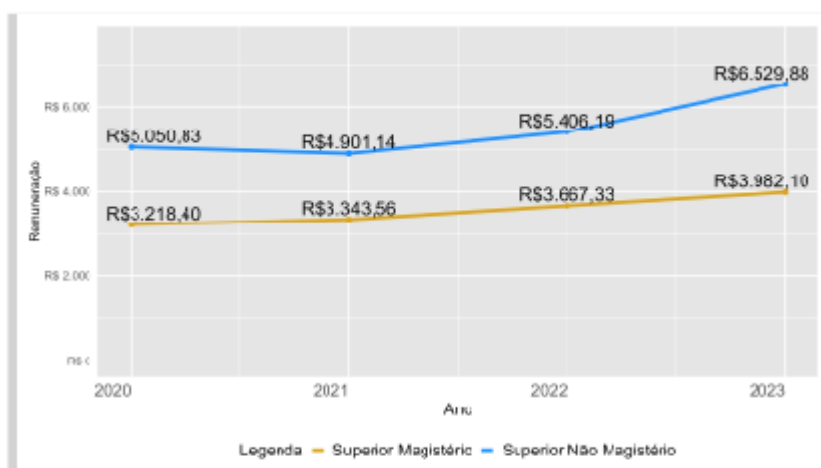


Gráfico 17: Diferença salarial entre os profissionais do magistério municipal e aqueles que não integram o magistério

Fonte: Elaborado pelo NEducação, a partir dos dados do CidadES, referência Município

Meta 18 – Plano de Carreira

Ainda que o município possua plano de carreira estruturado, a **alta proporção de vínculos temporários (54,2%)** compromete a continuidade pedagógica, o vínculo com a comunidade escolar e a estabilidade institucional. A existência de uma carreira sólida, com remuneração digna e progressão funcional, é elemento chave para a **profissionalização da educação pública**.

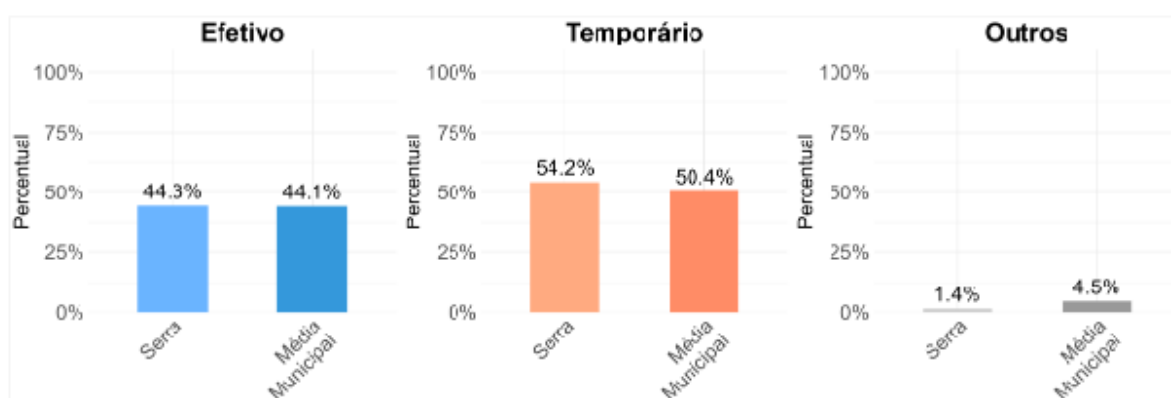


Gráfico 18: Percentual dos vínculos de docentes na rede de ensino do município comparado com o percentual dos vínculos de todos os municípios

Fonte: Elaborado pelo NEducação, a partir do Painel de Controle do TCEES

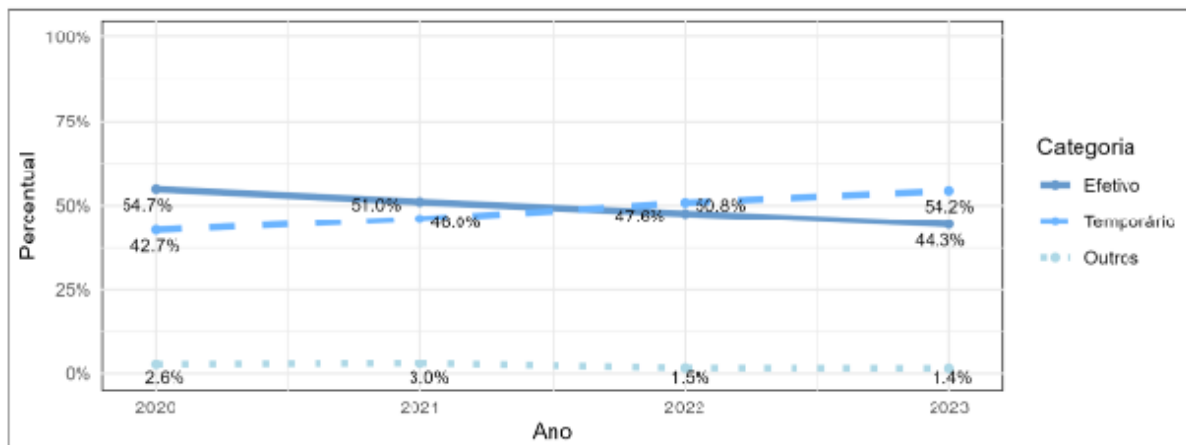


Gráfico 19: Evolução do percentual de professores do município por tipo de vínculo
Fonte: Elaborado pelo NEducação, a partir do Painel de Controle do TCEES

Meta 20 – Investimento em Educação

Embora os dados do PIB de 2023 não estejam disponíveis, verifica-se uma **tendência positiva de crescimento dos investimentos educacionais** no município. O investimento adequado é condição significativa para a realização de todas as demais metas. Educação de qualidade demanda recursos suficientes, alocados com transparência e gestão eficiente.

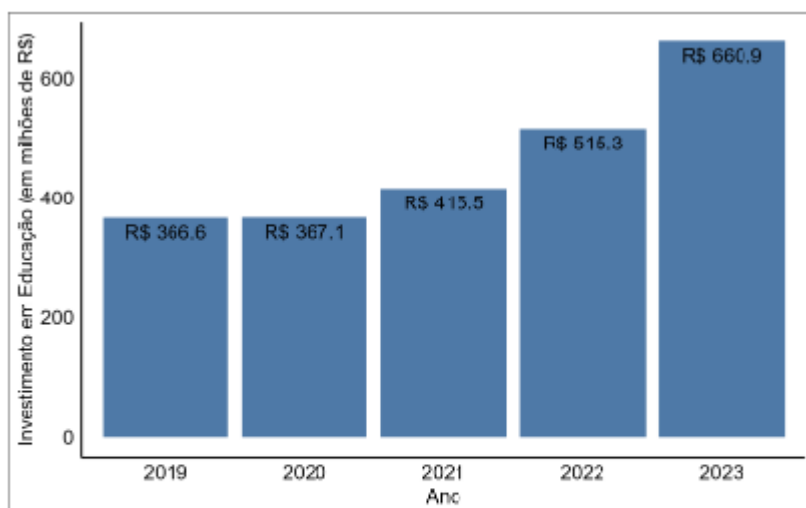


Gráfico 20: Valor total investido em educação no período de 2019 a 2023 (todos os valores atualizados pelo IPCA)

Fonte: Elaborado pelo NEducação, por meio dos gastos com educação do Painel de Controle do TCEES.

2.9.1.4.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados evidencia que a educação, embora contemplada com avanços importantes, ainda enfrenta **desigualdades internas** e **gargalos estruturais** que comprometem a universalização plena e a qualidade do ensino.

A educação é vetor de transformação. Onde há escolas fortes, há comunidades mais seguras, sociedades mais conscientes e economias mais dinâmicas. Investir em educação não é apenas cumprir um dever legal ou constitucional — é **fomentar o desenvolvimento sustentável, combater a pobreza, reduzir desigualdades e garantir dignidade a presente e futuras gerações**.

O sucesso do Plano Municipal de Educação depende do **comprometimento político-institucional contínuo**, da alocação orçamentária eficiente, da valorização do magistério e da participação da sociedade civil. O monitoramento constante, como o que se apresenta, é instrumento vital de **accountability**, transparência e planejamento responsável.

Por fim, conforme proposto na ITC 5782/2024-5, sugere-se que seja **dada ciência** ao Chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento do Plano Municipal de Educação, com o objetivo de alertá-lo, em conformidade com o disposto no art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022.

Com base nas orientações fornecidas, passo a adotar as providências necessárias, **acompanhando o entendimento proposto** pela área técnica.

2.9.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

De acordo com os dados fornecidos pelo Painel da Situação dos Instrumentos de Planejamento na Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE), foi identificada a seguinte situação do município de Serra em relação aos instrumentos de planejamento em saúde para 2023: Plano Municipal de Saúde (PMS), Programação Anual de Saúde (PAS), Relatórios Quadrimestrais de Avaliação (RDQA) e Relatórios Anuais de Gestão (RAG). A situação dos instrumentos de planejamento está demonstrada conforme o quadro abaixo:

Quadro 3 – Situação dos instrumentos de planejamento de 2023

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

Fonte: portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento

Notas:

1) Consulta realizada em 31/07/2024;

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

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

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 59 - Situação do cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde

Total de metas	Metas atingidas	Metas não atingidas	Não programada
100	53	35	12

Fonte: RAG 2023

Desta forma, conforme RAG 2023, do total de 100 metas propostas, 53 foram atingidas.

Diante dessa situação, a **área técnica** cientificou o Chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento dos instrumentos de planejamento em saúde, conforme disposto no art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022. Em conformidade com as orientações da área técnica, **acompanho** o entendimento de que é necessária uma revisão e implementação de ações corretivas para garantir a conformidade e a melhoria na gestão do planejamento em saúde.

2.9.2.1 INDICADORES DO PREVINE BRASIL

O Programa *Previne Brasil*, instituído pela Portaria nº 2.979/2019, tem como objetivo reorganizar o financiamento das ações de atenção primária à saúde, com base em quatro critérios: capitação ponderada, pagamento por desempenho, incentivos para ações estratégicas e incentivo financeiro com base no critério populacional. O programa visa equilibrar os repasses financeiros per capita para as equipes de Saúde da Família (eSF) e de Atenção Primária (eAP), considerando tanto o grau de desempenho assistencial quanto os incentivos específicos, como ampliação do horário de atendimento, equipes de saúde bucal, informatização, entre outros.

Tabela 60 - Indicadores do Previne Brasil (2023)

Nº	Indicador	Parâmetro	Meta	Resultado Alcançado do 2023 Brasil	Resultado Alcançado do 2023 ES	Resultado Alcançado 2023 Serra	Alcançado / Não Alcançado 2023 Serra
1	Proporção de gestantes com pelo menos 6 (seis) consultas pré-natal realizadas, sendo a 1ª (primeira) até a 12ª (décima segunda) semana de gestação.	100%	45%	50%	47%	47%	Alcançado
2	Proporção de gestantes com realização de exames para sífilis e HIV.	100%	60%	68%	69%	74%	Alcançado
3	Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado.	100%	60%	59%	57%	56%	Não alcançado
4	Proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS.	>=80%	40%	27%	31%	29%	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%	75%	80%	85%	Não alcançado
6	Proporção de pessoas com hipertensão, com consulta e pressão arterial aferida no semestre.	100%	50%	32%	34%	28%	Não alcançado
7	Proporção de pessoas com diabetes, com consulta e hemoglobina glicada solicitada no semestre.	100%	50%	28%	29%	24%	Não alcançado

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

Como se pode observar, o município de Serra alcançou dois dos sete indicadores do Previne Brasil em 2023, destacando-se nas metas de gestantes com consultas pré-natal e realização de exames para sífilis e HIV. No entanto, outros indicadores, como o atendimento odontológico, coleta de citopatológicos, vacinação infantil, e acompanhamento de hipertensos e diabéticos, não foram atendidos, o que evidencia a necessidade de ajustes na execução dos programas.

A área técnica, por sua vez, cientificou o Chefe do Poder Executivo acerca dos resultados dos indicadores do programa Previne Brasil, com o objetivo de alertá-lo para as metas não alcançadas, conforme disposto no art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022.

Acompanho as conclusões da área técnica e concordo com a necessidade de intensificar as ações corretivas para melhorar os resultados nos indicadores não atingidos, priorizando ações de conscientização e ampliação do acesso aos serviços de saúde.

2.9.2.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Serra aprovou o Plano Municipal de Saúde e a Programação Anual de Saúde, e alcançou 53 das 100 metas propostas no seu planejamento. Em relação aos indicadores do Previne Brasil, apenas 3 das 7 metas foram alcançadas, destacando-se nas áreas de consultas pré-natal e exames para sífilis e HIV. No entanto, as metas não cumpridas nas áreas de atendimento odontológico, coleta de citopatológicos, vacinação infantil e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos demandam ações corretivas imediatas.

A área técnica já cientificou o Chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento do Plano Municipal de Saúde e do programa Previne Brasil, conforme estipulado no art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022. Como acompanhamento, reforço a importância de adotar medidas corretivas e de fortalecer a infraestrutura de saúde do município, visando a melhoria no atendimento e no cumprimento das metas.

2.9.3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme o Art. 194 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Esse princípio é essencial para compreender a política pública de Assistência Social, que deve ser tratada como um dos três pilares da Seguridade Social, e não como programas temporais ou assistencialistas, sujeitos às conveniências do governo da ocasião. A Assistência Social é, portanto, um direito do cidadão, que se destina a atender às necessidades básicas de qualquer indivíduo, independentemente de sua contribuição prévia, configurando-se como um dever do Estado de prover os mínimos sociais.

A área técnica, responsável por acompanhar a execução das políticas públicas de assistência social, cientificou o Chefe do Poder Executivo sobre a necessidade de um alinhamento mais eficaz entre as diretrizes orçamentárias e as demandas socioassistenciais da população. Acompanhando esse entendimento técnico, estou ciente de que a política de assistência social deve ser conduzida de forma contínua, com ênfase na ampliação de recursos e na melhoria da distribuição de benefícios, de acordo com as necessidades da população em situação de vulnerabilidade.

2.9.3.1 ANÁLISE DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em 2023, o total da despesa liquidada em Assistência Social (função orçamentária 08) pelo município de Serra foi de R\$ 77.864.777,77, representando um crescimento nominal de 23,5% em comparação com o ano anterior. Isso demonstra um esforço financeiro para atender às demandas de assistência social na localidade, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

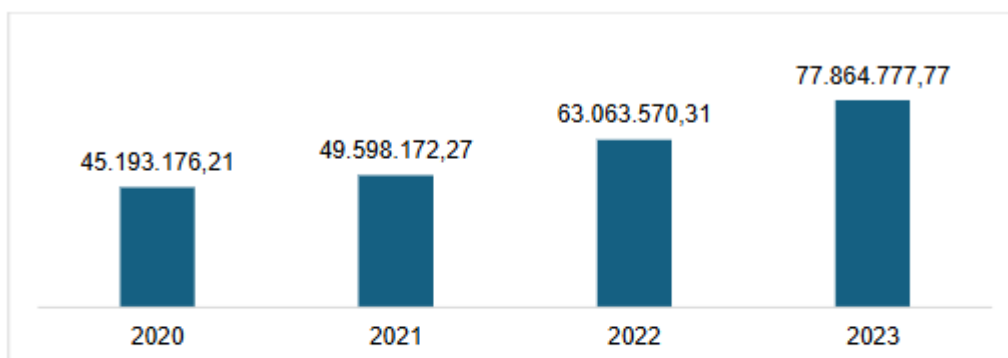


Gráfico 21: Série histórica da despesa liquidada (em valores correntes) na função Assistência Social do Município.

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

Em termos comparativos, foi elaborado um ranking, conforme a tabela a seguir, que apresenta o percentual de gastos com assistência social de cada município do Estado em relação ao total gasto, o gasto per capita, e a posição relativa desses municípios:

Tabela 61 – Percentual de despesa liquidada na Função Assistência Social em relação ao total liquidado pelo Município, gasto *per capita* e posição dos entes municipais em 2023.

Ente Federativo	% da Desp. Liquidada Total	Posição	Gasto Per Capita	Posição
Serra	3,12%	57º	R\$ 149,55	69º
Média dos 78 Municípios	4,24%	-	R\$ 265,71	-
Mediana	4,08%	-	R\$ 246,47	-

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

Tabela 62 – Despesa liquidada pelo Município em 2023 na função Assistência Social, por subfunção.

Subfunção	Absoluto (R\$)	Percentual
ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	53.247.780,56	68,38%
ADMINISTRAÇÃO GERAL	17.647.061,75	22,66%
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	4.904.764,42	6,30%
ASSISTÊNCIA AO IDOSO	2.065.171,04	2,65%
Total	77.864.777,77	100,00%

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

Embora o município de Serra tenha alocado 3,12% de seu orçamento para a

Assistência Social, o gasto per capita de R\$ 149,55 é inferior à média estadual e nacional. A área técnica cientificou o chefe do executivo municipal sobre o baixo investimento per capita, recomendando uma avaliação mais detalhada para garantir que os recursos sejam adequadamente direcionados para atender as necessidades da população.

Em conformidade com o entendimento técnico, acompanho a recomendação de revisar a distribuição dos recursos orçamentários, priorizando áreas que apresentam lacunas significativas, para assegurar uma cobertura mais ampla e eficaz para a população vulnerável.

2.9.3.2 INDICADORES SOCIAIS DO MUNICÍPIO

Neste tópico, o objetivo é apresentar indicadores gerais da situação socioeconômica das pessoas e famílias residentes no Município, com especial ênfase na pobreza e insegurança alimentar. No Brasil, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é a principal fonte de informação sobre a pobreza, identificando e caracterizando as famílias de baixa renda.

A tabela abaixo apresenta o número de pessoas no Município de Serra inscritas no CadÚnico e que possuem renda per capita mensal de até meio salário-mínimo, o que as coloca em uma situação de pobreza ou extrema pobreza.

Tabela 63 - Quantidade de pessoas inscritas no CadÚnico em famílias com renda *per capita* mensal até meio salário mínimo (Pobreza + Baixa Renda) em dezembro de 2023.

Ente Federativo	Total	% da População ⁶⁸ do Município	Posição ⁶⁹
SERRA	163.430	31,39%	21º
ESPÍRITO SANTO	1.277.505	33,32%	-

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

O município de Serra possui 31,39% de sua população inscrita no CadÚnico, o que indica uma necessidade significativa de serviços socioassistenciais. A área técnica cientificou a gestão municipal sobre a situação da pobreza no município, sugerindo a

implementação de medidas que assegurem o acesso de todos os cadastrados a programas de transferência de renda e serviços essenciais.

Em total conformidade com o entendimento da área técnica, acompanho a recomendação de fortalecer a execução de políticas públicas para reduzir as desigualdades e melhorar a qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade.

2.9.3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Serra tem investido em políticas públicas de assistência social, conforme demonstrado pelos dados orçamentários e indicadores sociais. Entretanto, a despesa per capita e a alocação de recursos em comparação com outros municípios evidenciam a necessidade de uma gestão mais eficaz e de um reforço no financiamento das políticas de assistência social. A área técnica, ao cientificar o poder executivo sobre as áreas que necessitam de atenção urgente, recomenda a melhoria da aplicação dos recursos orçamentários, especialmente nas subáreas de assistência à criança, ao idoso, e nas políticas de segurança alimentar e combate à pobreza.

Acompanhando o entendimento técnico, entendo que é essencial dar sequência às ações de aprimoramento da política de assistência social, com especial foco na eficiência e efetividade dos programas de transferência de renda e serviços essenciais à população vulnerável.

2.10 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

Refere-se à seção 6 da ITC 05782/2024-5 (pç. 75, págs. 119).

2.10.1 AUDITORIA OPERACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

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

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

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

- Planos pela Primeira Infância

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

- Intersetorialidade

A referida fiscalização identificou que o município possui normativo que instituiu o CIPI ou comitê equivalente, porém este não contempla elementos que garantam seu funcionamento adequado. Sendo assim, a equipe de fiscalização apresentou ao Tribunal proposta de **RECOMENDAÇÃO** para que o município revisasse o normativo de instituição do CIPI ou comitê equivalente no prazo de até 3 meses, a fim de garantir a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Deve-se, ainda, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, bem como para promover e monitorar suas ações.

- Orçamento

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

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

3 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

Refere-se à seção 8 da ITC 04196/2024-4 (pç. 75, pág. 124).

O monitoramento das deliberações constitui um importante instrumento de fiscalização do Tribunal de Contas, conforme suas competências constitucionais e legais (CF/88, art. 71 e 75), e tem por objetivo garantir efetividade às decisões proferidas, verificando o cumprimento das determinações emitidas e os impactos práticos delas decorrentes.

No caso em tela, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), por meio de seu sistema eletrônico de monitoramento, acompanhou providências determinadas à Prefeitura Municipal de Serra, especialmente relacionadas à gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), conforme detalhamento a seguir:

Tabela 65 - Ações de Monitoramento

Deliberação	Processo	Descrição da Providência
00044/2023-3	02443/2021-2	1.3. Determinar à Prefeitura Municipal de Serra, por meio de seu representante legal, atual chefe do Poder Executivo, que sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPS, efetue até o final do exercício corrente, a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2020, nos termos do art. 2º, §1º, da lei 9.717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa), conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração na próxima prestação de contas anual (subseção 9.2, da ITC 04433/2022-1)
00044/2023-3	02443/2021-2	1.4. Determinar à Prefeitura Municipal de Serra, por meio de seu representante legal, atual chefe do Poder Executivo, que sob a supervisão do controle interno municipal e do RPPS, realize a REVISÃO e ADEQUAÇÃO do plano de custeio suplementar, o qual deve efetivamente amortizar, no mínimo, o montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício, nos termos da próxima avaliação atuarial, devendo então ser, o novo plano estabelecido, viável orçamentária e financeiramente, durante toda a sua vigência, e que apresente o novo plano de custeio na próxima PCA (subseção 9.3, da ITC 04433/2022-1);
00142/2023-7	06523/2022-3	1.5. Determinar à Prefeitura Municipal de Serra, por intermédio de seu representante legal, o atual chefe do Poder Executivo, que, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPS, elabore um planejamento abrangente, ele deve contemplar a recomposição ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos valores correspondentes à insuficiência financeira identificada no exercício de 2021, em conformidade com o art. 2º, §1º, da lei 9.717/98. Além disso, é necessário que seja aplicada correção monetária, juros e multa nessa recomposição. Este planejamento deve ser apresentado a esta Egrégia Corte de Contas no envio da PCA do exercício de 2023

Fonte: Sistema E-TCEES

I. Responsabilização e Monitoramento na PCA/GOV/2024

Como os recursos de reconsideração (processos 3.242/2023-1 e 1.727/2024-4) somente foram notificados ao gestor em 2024, compreende-se, juridicamente, que o prazo para cumprimento das determinações se desloca, legitimamente, para o exercício de 2024. Isso preserva os princípios do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) e da segurança jurídica, pois o gestor só pode ser responsabilizado por conduta exigível após ciência formal das obrigações.

II. Conclusão

O monitoramento das deliberações do TCEES representa a concretização do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, conforme previsto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, e é um instrumento fundamental de *accountability* pública.

- A ausência de cumprimento das deliberações poderá ensejar:
- Responsabilidade por infração administrativa (Lei nº 9.717/1998 e Lei Orgânica do TCE);

- Ação de responsabilização por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992);
- Reprovação das contas;
- Comunicação ao Ministério Público, nos casos de lesão ao erário.

A atuação tempestiva e coordenada entre o chefe do Executivo, o controle interno e o RPPS é essencial para o cumprimento das obrigações legais e para a garantia dos direitos previdenciários dos servidores públicos municipais, além de preservar o equilíbrio das finanças públicas e a credibilidade da gestão municipal.

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

4 FUNDAMENTAÇÃO

Da análise das informações enviadas a área técnica procedeu à elaboração do Relatório Técnico 00216/2024-5 (peça 65), sugerindo a citação do chefe do Poder Executivo em razão de não conformidades registradas nas subseções 3.2.1.1.1 e 3.6.2 de acordo com o que estabelece o art. 126 do RITCEES

Após a manifestação do prefeito (Resposta do Comunicante 01945/2024-2, evento 70, Peças Complementares 35182/2024-1 e 35183/2024-6, evento 71 e 72), a área técnica conduziu uma análise e chegou a uma conclusão, nas seções 8, 9 e 10 ITC 05782/2024-5 (evento. 75, pgs. 124 a 153), sobre os achados de não conformidades.

Assim, passo a analisar separadamente cada achado.

4.1 INCOMPATIBILIDADE ENTRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

Refere-se à subseção 3.2.1.1.1 do RT 216/2024-5

Refere-se à subseção 9.1 do ITC 5782/2024-5

No âmbito da análise da execução orçamentária dos programas prioritários do Município de Serra, foi evidenciada, por meio da Subsessão 3.2.1.1 do Relatório Técnico nº 216/2024-5, que diversos programas considerados prioritários pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023 apresentaram execução inferior ao

estipulado, com destaque para áreas essenciais como saúde, educação, infraestrutura e a gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

A análise revelou que, dos programas prioritários, muitos não atingiram o percentual mínimo de 85% de execução orçamentária e financeira, conforme estabelecido na LDO, sendo que o programa "Gestão do RPPS", por exemplo, executou apenas 82,97% da dotação orçamentária prevista. Além disso, observou-se que em várias ações essenciais a execução ficou abaixo da meta estabelecida, comprometendo, assim, o cumprimento das prioridades definidas no planejamento orçamentário municipal.

A administração municipal, por sua vez, apresentou justificativas para a baixa execução, alegando, em grande parte, fatores externos, como a ausência de repasses de recursos intergovernamentais e dificuldades burocráticas nas transferências voluntárias. Embora esses fatores possam ter impactado a execução de algumas ações, a defesa não demonstrou de forma eficaz como tais entraves impediram a execução dos programas que dependiam de recursos próprios, os quais, conforme alegado, estavam sob controle direto da gestão municipal.

Em termos jurídicos, a execução orçamentária deve estar em conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente a eficiência e a transparência, conforme o artigo 37 da Constituição Federal. O planejamento orçamentário, consubstanciado no PPA, LDO e LOA, deve traduzir as prioridades de gestão, garantindo que os recursos sejam aplicados de maneira eficiente, transparente e de acordo com as necessidades da população.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), em seu artigo 1º, sublinha que a gestão fiscal deve ser planejada, equilibrada e transparente, buscando o alcance das metas estabelecidas e a efetiva entrega de bens e serviços públicos. A ausência de execução plena das ações prioritárias, diante de um superávit financeiro significativo de R\$ 194.843.421,82, indica que, embora fatores externos possam ter interferido, o Município dispunha de recursos suficientes para garantir a efetividade do planejamento orçamentário e a execução das

prioridades, ou ao menos, remanejar recursos de forma a minimizar as falhas na execução.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, o plano orçamentário deve refletir a execução dos programas de governo e assegurar que as prioridades sejam cumpridas. A inexecução de programas prioritários, especialmente em áreas sensíveis como saúde, educação e previdência, configura descumprimento da obrigação de executar a programação orçamentária de maneira eficiente, conforme determinado pela legislação vigente.

Portanto, apesar das justificativas apresentadas, que indicam dificuldades externas, a falha na execução dos programas prioritários, aliada ao superávit financeiro verificado, configura uma irregularidade administrativa, pois o Município de Serra não adotou as medidas necessárias para garantir a plena execução de suas prioridades, em descompasso com os princípios constitucionais e legais de planejamento e eficiência na gestão pública.

Diante do exposto, considerando as justificativas parciais apresentadas e à não execução integral das ações prioritárias, **considero a situação analisada como irregular**, uma vez que a Administração não conseguiu demonstrar de forma satisfatória que as dificuldades enfrentadas inviabilizaram a plena execução dos programas prioritários, especialmente considerando a existência de recursos suficientes para tanto.

4.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO EM CAPITALIZAÇÃO, DECORRENTE DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA NO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Refere-se à subseção 3.6.2 do RT 216/2024-5.

Refere-se à subseção 9.2 do ITC 5782/2024-5.

A análise da execução orçamentária e financeira do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do município de Serra revela aspectos que necessitam de uma avaliação cuidadosa à luz dos princípios constitucionais e das normas que regem a gestão fiscal e previdenciária. A Constituição Federal, no artigo 40, estabelece que a

previdência social deve ser organizada com base no equilíbrio financeiro e atuarial, sendo essencial que os recursos oriundos das contribuições dos servidores e do ente público patrocinador sejam aplicados exclusivamente para o custeio de benefícios, em conformidade com a legislação. Além disso, a Lei nº 9.717/1998, em seus artigos 1º e 2º, reforça a necessidade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial, que implica em garantir que as receitas e despesas do RPPS sejam compatíveis e que haja a formação de reservas adequadas para a cobertura de benefícios futuros, não sendo permitida a utilização desses recursos para outras finalidades.

No caso concreto, a situação analisada no município de Serra indica que, ao longo do exercício fiscal, houve uma utilização indevida dos recursos do RPPS, como os provenientes do plano de amortização e os rendimentos financeiros, para o pagamento de aposentadorias e pensões. Essa prática foi identificada como uma possível violação do princípio da finalidade dos recursos previdenciários e do equilíbrio atuarial, visto que o uso desses recursos compromete a formação de reservas e coloca em risco a sustentabilidade do regime. Contudo, é importante observar que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão TC 1.063/2024-6, estabeleceu que, em situações como a do município de Serra, os efeitos das normas que proíbem essa utilização indevida de recursos previdenciários devem ser aplicados somente a partir de 2026. Em virtude dessa orientação, entende-se que, neste momento, não há fundamento suficiente para considerar a irregularidade como passível de responsabilização imediata ou para adoção de outras providências corretivas.

Ademais, ao analisar os números apresentados, observa-se que a insuficiência financeira apurada no pagamento de benefícios do exercício, no valor de R\$ 61.898.143,48, representa 32,20% da despesa orçamentária do RPPS, um valor considerável, mas que, com base nas projeções atuariais e considerando os limites estabelecidos pela legislação, ainda não extrapola os parâmetros quantitativos exigidos para caracterizar uma situação de desequilíbrio grave. Em relação a esse ponto, a ausência de aportes regulares do ente público, necessários para a cobertura do déficit, também foi identificada, mas a ausência de uma materialidade ainda mais significativa impede a adoção de medidas mais severas no presente momento, uma

vez que os efeitos do não cumprimento da legislação fiscal e previdenciária, de acordo com as normas do Tribunal de Contas, só se tornarão plenamente exigíveis a partir de 2026.

Em razão disso, **acolhem-se as razões apresentadas na defesa e considera-se regular a situação analisada na Subsessão 3.6.2 do RT 216/2024-5**. A decisão do Tribunal de Contas, ao afastar a irregularidade neste momento, leva em conta a aplicabilidade do prejulgado apenas a partir de 2026, o que afasta a necessidade de responsabilização ou de outras providências corretivas agora. No entanto, é importante que o município de Serra seja alertado sobre a necessidade de melhorar a gestão financeira do RPPS, com a realização de aportes adequados e a correção das práticas de uso dos recursos previdenciários, a fim de evitar problemas futuros e garantir a sustentabilidade do regime, conforme orientações da legislação e dos Tribunais de Contas.

5. ANÁLISE DE CONDOTA DO RESPONSÁVEL

Responsável: Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal

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.

Considerando os dois casos apresentados e a análise da conduta do responsável à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), é possível concluir que, embora as falhas identificadas nos dois cenários não sejam graves ou intencionais, elas refletem desafios inerentes à gestão pública, como a complexidade do planejamento orçamentário e a necessidade de equilibrar a sustentabilidade financeira do regime previdenciário.

No primeiro caso, referente **à incompatibilidade entre a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, as falhas encontradas indicam uma discrepância que não compromete de maneira direta a execução dos programas prioritários, mas evidenciam uma falta de coordenação entre os instrumentos legais. No entanto, o responsável demonstrou disposição para justificar e corrigir as inconsistências, o que é uma atitude positiva. O gestor se mostrou ciente das falhas, buscando soluções para garantir a adequação entre a LOA e a LDO, o que denota um compromisso com a **transparência** e o **aprimoramento contínuo da administração pública**. A análise técnica também considerou que, apesar das falhas, elas não são suficientemente graves para justificar uma responsabilização imediata, o que indica que as falhas decorrem de um contexto desafiador, mais do que de uma má-fé ou negligência.

No segundo caso, a **ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário e a insuficiência de recursos para o pagamento de benefícios** são questões que, embora preocupantes, não se configuram como graves a ponto de comprometer toda a operação do regime. A falta de uma capitalização adequada e o uso indevido de recursos previdenciários para cobrir o déficit financeiro refletem um problema de gestão financeira, mas novamente, o gestor demonstrou estar ciente da situação e

disposto a buscar alternativas para corrigir a insuficiência. As justificativas apresentadas e a busca por soluções indicam que o gestor está comprometido com a **responsabilidade fiscal** e a **sustentabilidade do regime**, mesmo diante das dificuldades.

Em ambos os casos, a postura do responsável indica que as falhas não foram produto de desídia ou intencionalidade negativa, mas sim do contexto desafiador que exige uma gestão atenta e cuidadosa. Dessa forma, é razoável concluir que as falhas não se configuram como graves ou intencionais, mas devem ser corrigidas para garantir a boa gestão pública e a adequação às normas e princípios estabelecidos pela legislação. O gestor, ao buscar soluções e justificar as ações tomadas, demonstra compromisso com a melhoria contínua da administração pública, o que é essencial para a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Assim, embora as irregularidades sejam passíveis de ressalva, considerando-se o esforço do gestor em buscar alternativas e soluções, as falhas não justificam, neste momento, uma responsabilização severa. O gestor está ciente de suas responsabilidades e demonstrou boa-fé ao buscar corrigir os problemas, o que contribui para a **transparência** e o aprimoramento da gestão pública.

O gestor municipal, embora tenha cometido erros na execução orçamentária e na **gestão fiscal**, não parece ter causado danos financeiros irreparáveis ou infringido normas de forma tão grave a ponto de justificar a rejeição das contas. Contudo, é fundamental que tais irregularidades sejam corrigidas e que o gestor implemente ações corretivas para garantir maior **transparência, eficiência fiscal e adesão aos limites orçamentários** estabelecidos pela **Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal**.

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

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

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

Assim sendo, acompanho parcialmente entendimento da Área Técnica e dirijo do ministério público de contas, dentro dos preceitos contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), voto para que seja emitido parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de Serra recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do Sr. Antonio Sergio Alves Vidigal.

6. APRIMORAMENTO DA GESTÃO

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

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

Diante dos desafios atuais, temas como gestão de riscos, controle ambiental e planejamento sustentável ganham cada vez mais relevância. Para fortalecer esses

pilares, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) tem promovido diversas iniciativas, como a elaboração do Guia de Gestão de Custos, a instauração do Prejulgado do controle Interno, a realização do Congresso de Saneamento dos Tribunais de Contas e a emissão de orientações sobre a gestão de riscos climáticos e fiscais, reforçando o compromisso com a modernização da administração pública.

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

6.1 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.

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

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

Legislação	Finalidades do Controle Interno
Lei nº 4.320/1964	<p>- Art. 76: O controle da execução orçamentária compreende a fiscalização da legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações.</p> <p>Art. 77: A fiscalização da execução orçamentária será exercida de modo a verificar a legalidade dos atos de execução orçamentária, as ocorrências que modifiquem ou possam modificar a receita ou a despesa prevista e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.</p>
Constituição Federal	<p>- Art. 74: Acompanhar a execução orçamentária, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.</p> <p>Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.</p>

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

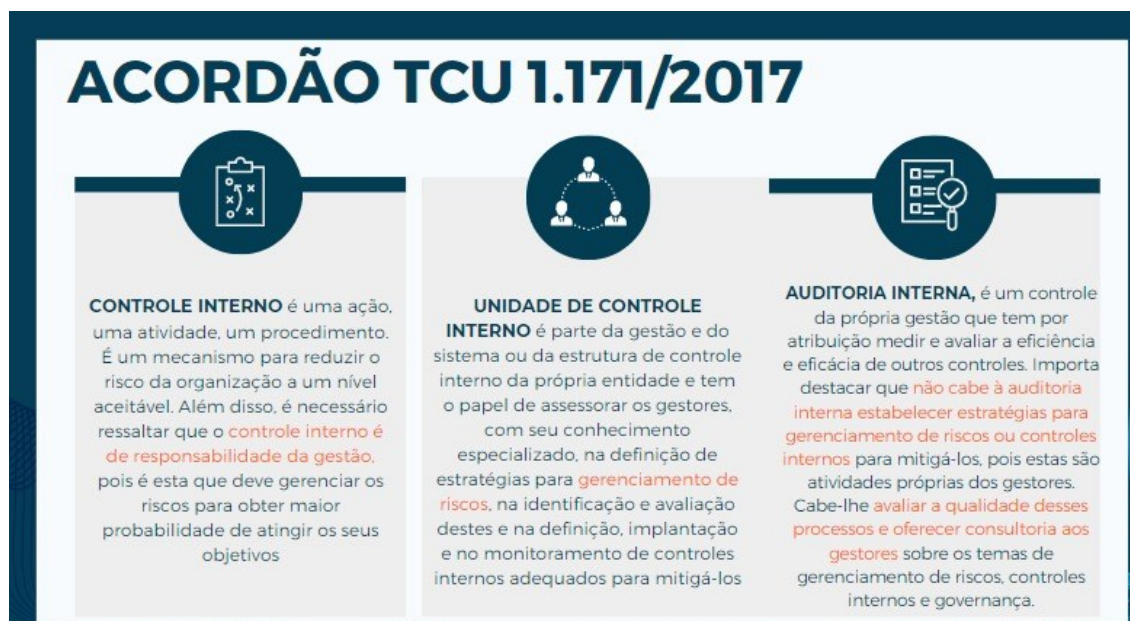
Ainda, como recurso de orientação o IIA (The Institute of Internal Auditors) em 2020 apresentou o "Modelo das Três Linhas", que oferece uma estrutura para organizar as funções de governança, gerenciamento de riscos e auditoria interna nas organizações. Esse modelo destaca a importância da governança eficiente, que requer prestação de contas e transparência do corpo administrativo, com uma gestão orientada pela tomada de decisões baseada em riscos. O corpo administrativo supervisiona as atividades, enquanto a gestão (dividida em primeira e segunda linhas) é responsável pela entrega de produtos e serviços e pelo suporte especializado no gerenciamento de riscos. A auditoria interna, como terceira linha, fornece uma avaliação independente e objetiva sobre os processos de governança e risco, garantindo melhorias contínuas.



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

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

ACORDÃO TCU 1.171/2017



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diante da relevância da matéria, em consonância com todo o contexto apresentado, na fundamentação do Parecer do Ministério Público de Contas 00306/2025-20 sobre o incidente de prejulgado o MPC-ES conclui, em linhas gerais, que o Controle Interno

é um instrumento indispensável para garantir a legalidade, eficiência e transparência da administração pública.

6.1.2. SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SERRA

O Sistema de Controle Interno do Município de Serra está disposto no artigo 3º, pela Lei municipal nº. 4.080, 2013. A Controladoria Municipal, no exercício de 2023 foi estruturada com o seguinte quadro:

Servidor	Função	Matrícula	Vínculo
EMILIANO COUTINHO RICAS	Controlador Geral	77852	Comissionado
WELLINGTON COSTA FREITAS	Subsecretário de Transparência e Combate à Corrupção	77816	Comissionado
AILTON XAVIER	Subsecretário de Auditoria Interna e Controle	84520	Comissionado
FERNANDO SARNÁGLIA JÚNIOR	Ouvidor Geral	78815	Comissionado
ANTÔNIO DIAS DE SOUZA NETO	Diretor de Fiscalização, Inspeção e Auditoria	53581	Estatutário
ELISÂNGELA GONÇALVES PEREIRA	Chefe da Divisão de Apoio Técnico e Administrativo	78922	Comissionado
HENRIQUE RANGEL MORESCHI	Diretor Contas de Governo	77947	Comissionado
KITÉRIA MARIA FONTES PINTO DA SILVA	Assistente Técnico	100392	Comissionado
MARCELA DE OLIVEIRA RAMOS	Assessor de Auditoria	97189	Comissionado
MICHELLE GALON LOVATO LESSA	Diretor de Transparencia e Acesso a Informacao	41515	Estatutário

Insta frisar que esta Unidade Central de Controle Interno um Diretor de Contas de Governo, ressaltando que todas as análises contábeis realizadas nos relatórios do exercício de 2023 foram realizadas por ele e seu equipe técnica.

O Relatório de Prestação de Contas Anual (RELOCI), peça 46, analisando diversos aspectos financeiros, orçamentários e patrimoniais da gestão municipal, concluiu classificando a prestação de contas como "Regular".

Do Relatório de Atividades do Órgão Central de Controle Interno - RELACI, peça 44, é possível se extrair vários pontos fortes e fracos da análise das contas do exercício de 2023, minimamente elencados no quadro abaixo:

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Conformidade Legal: O documento segue as instruções normativas do TCEES nº 68/2020 e as legislações federais e municipais, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).	Ausência de Plano Anual de Auditoria Interna: O relatório menciona que não foi seguido um plano anual de auditoria, o que pode comprometer o planejamento e execução das atividades da Controladoria.
Transparência: A Controladoria destaca o cumprimento da transparência ativa, com o monitoramento do Portal da Transparência e o atendimento às solicitações de órgãos de controle externo e cidadãos.	Falta de Resposta de Setores: Alguns processos importantes, como a verificação de inventários de bens e o desconto do FGTS, não receberam resposta da Secretaria de Administração, o que compromete a eficiência.
Descrição Detalhada de Auditorias e Procedimentos: O documento apresenta detalhadamente as auditorias realizadas e os procedimentos administrativos instaurados, o que garante a visibilidade e controle das ações da Controladoria.	Recursos Humanos Insuficientes: O relatório menciona que a Controladoria conta com apenas um contador para desempenhar todas as funções contábeis, indicando uma possível sobrecarga de trabalho e necessidade de concurso público.
Ações Pedagógicas e Recomendações Técnicas: Há menção de recomendações técnico-jurídicas que ajudam a guiar o cumprimento de normas e ajustar processos internos, como no	Atrasos e Multas: Houve registro de atrasos no pagamento de contribuições previdenciárias e a

Pontos Fortes	Pontos Fracos
caso da Emenda Constitucional nº 109/2021 (PEC Emergencial).	aplicação de multas e juros, o que pode comprometer a saúde fiscal da gestão municipal.
Foco na Transparência e Ações Contra a Corrupção: O relatório reforça o compromisso da Controladoria em combater atos de corrupção e melhorar a transparência na administração pública, o que é essencial para a confiança pública.	Falta de Concursos para Auditor Interno: A ausência de concursos para auditores internos impacta a capacidade de análise contábil e auditoria, o que pode prejudicar a qualidade das análises realizadas.
Atendimento à Ouvidoria e e-SIC: O documento demonstra que a Controladoria está ativa na gestão e resposta às manifestações da Ouvidoria e do sistema e-SIC, demonstrando um esforço em atender as demandas dos cidadãos.	Instabilidade em Sistemas de Gestão: Houve notificação sobre a instabilidade no sistema de gestão pública integrada, que pode prejudicar a continuidade do trabalho de fiscalização e controle interno.

Resumidamente os pontos fortes estão relacionados à conformidade legal, transparência, e detalhamento das auditorias e recomendações. As fragilidades referem-se à falta de respostas de setores administrativos, insuficiência de recursos humanos, e a ausência de um plano de auditoria estruturado, que são áreas que podem ser melhoradas para aumentar a eficiência e eficácia da Controladoria.

A gestão de Serra demonstra um esforço em garantir a transparência e seguir a legislação, mas faltam estrutura e recursos humanos para implementar um sistema de controle interno robusto e eficaz. A falta de um plano de auditoria anual e a carência de auditores especializados são pontos críticos que precisam ser corrigidos para que o controle interno atenda plenamente aos princípios de governança, transparência e eficiência exigidos pelo Acórdão.

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

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

Requisito do Acórdão TCU 1.171/2017	Análise da UCCI do Município
Independência da Unidade de Controle Interno (UCI)	A UCCI é vinculada diretamente ao Chefe do Executivo, o que atende ao requisito de autonomia hierárquica. No entanto, há menção de períodos de ausência de liderança, o que pode comprometer a independência operacional.
Competência técnica e capacitação contínua	A UCCI possui servidores qualificados, incluindo formação em Direito e Contabilidade, com ações de capacitação contínua. Contudo, a sobrecarga de demandas pode comprometer a especialização em temas específicos, como a LGPD.
Planejamento e Prioridades	A UCCI adota o Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI), baseado em matriz de risco, o que demonstra um planejamento adequado. Contudo, há relato de dificuldade em dedicar tempo necessário para aprofundar auditorias devido às múltiplas avaliações externas.
Execução e acompanhamento de auditorias	Realiza auditorias regulares, incluindo avaliação de riscos e monitoramento de conformidade, atendendo ao requisito. Porém, o acompanhamento de planos de ação como o SIAFIC pode ser aprimorado para garantir resultados mais efetivos.
Foco na prevenção e combate à corrupção	A UCCI atua com transparência, promove eventos de conscientização e possui ações para prevenir irregularidades, como alertas e recomendações. Ainda assim, seria benéfico intensificar iniciativas específicas de monitoramento contínuo e atuação preventiva em áreas de maior risco.

Requisito do Acórdão TCU 1.171/2017	Análise da UCCI do Município
Transparência e controle social	Obeve resultados destacados em rankings de transparência, incluindo o Selo Diamante e 100% de conformidade em avaliações. No entanto, a simultaneidade de avaliações externas prejudica o controle interno devido à sobrecarga operacional.
Gestão de riscos	Utiliza matriz de risco para planejar auditorias, mas há espaço para maior integração da gestão de riscos em todos os processos administrativos e estratégicos.
Atuação pedagógica e suporte aos órgãos fiscalizados	Desenvolve ações pedagógicas e fornece suporte às secretarias municipais, cumprindo sua função orientadora. Contudo, a comunicação com os cidadãos e o fortalecimento de canais como a ouvidoria podem ser aprimorados.

A análise da UCCI demonstra avanços em transparência, planejamento e qualificação técnica, alinhando-se parcialmente às exigências do Acórdão TCU 1.171/2017. Destaques incluem o uso de matriz de risco no planejamento e resultados expressivos em rankings de transparência. No entanto, desafios como sobrecarga de demandas, insuficiência no acompanhamento de planos de ação e necessidade de fortalecer a gestão de riscos e a comunicação com os cidadãos foram identificados. Recomenda-se ampliar recursos e melhorar práticas operacionais para garantir maior efetividade e conformidade integral com o TCU.

Compreendo 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 Serra cumprir seu papel, evidenciando o bom trabalho empreendido pela unidade no acompanhamento das Contas pública, mesmo diante dos desafios enfrentados no ano de 2023;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

jurisdicionados, incentivando a **modernização da gestão pública**. Durante o período estabelecido, que se encerra em **06 de março do corrente ano**, serão coletadas **sugestões, críticas, comentários, reclamações e elogios** referentes à proposta, visando seu **aperfeiçoamento e alinhamento às melhores práticas de governança**.

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

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

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

6.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

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

Essas mudanças estão contribuindo para a maior frequência e intensidade de eventos extremos, como furacões, enchentes, secas prolongadas e ondas de calor. Além disso, afetam ecossistemas inteiros, ameaçando espécies animais e vegetais, reduzindo a produtividade agrícola e colocando em risco a segurança alimentar e hídrica de milhões de pessoas.

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

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

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

As instituições de controle desempenham um papel central nesse contexto, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e transparente para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas. Órgãos como o TCE-ES atuam como guardiões da responsabilidade fiscal e ambiental, monitorando a implementação de políticas públicas e garantindo que os gestores

priorizem ações preventivas e sustentáveis. Além disso, as recomendações emitidas por essas instituições orientam municípios e estados na elaboração de planos e estratégias alinhados às melhores práticas, contribuindo para a proteção de comunidades vulneráveis e o fortalecimento da resiliência local.

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

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

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

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

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

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

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

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

No âmbito nacional, espera-se maior integração entre os governos federal, estaduais e municipais para fortalecer a resposta às crises climáticas. Investimentos em infraestrutura verde, energia renovável e gestão hídrica serão essenciais para preparar o país para um futuro sustentável. A sociedade civil e os órgãos de controle,

como o TCE-ES, terão papel central na fiscalização e na garantia de que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência.

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

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

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

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

7. CONCLUSÃO

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

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-50/2025:

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

1.1. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da Prefeitura Municipal de Serra, no exercício de 2023, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Sergio Alves Vidigal, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;

1.2. Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Serra, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos termos da ITC 05687/2024-5 aos itens que seguem:

- 1.2.1. A necessidade de observância das disposições dos art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento de proposição e sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios (subseção 3.5.1).
- 1.2.2. A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseção 3.5.2 a 3.5.4).
- 1.2.3. O dever de estabelecer mecanismos eficazes garantidores de que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10. (subseção 4.1.5)
- 1.2.4. O dever de adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.1.6).

- 1.2.5. A necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF (subseção 3.6.1).
- 1.2.6. O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e os outros quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1).
- 1.2.7. O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando alcançou 53 das 100 metas propostas em seu planejamento, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (subseção 5.2.1).
- 1.2.8. O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou três das sete metas, destacando-se na proporção de gestantes com consultas pré-natal e na realização de exames para sífilis e HIV. Entretanto, as metas não cumpridas nas áreas de atendimento odontológico, coleta de citopatológicos, vacinação infantil e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos indicam a necessidade urgente de intervenções mais eficazes (subseção 5.2.2).
- 1.2.9. A necessidade de repassar aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS, em função de utilização indevida de receitas previdenciárias (recursos do plano de amortização e rendimentos financeiros) para pagamento de aposentadorias e pensões do exercício, circunstância que configura prática administrativa prejudicial à acumulação de reservas do regime em capitalização, quando não possui ativos para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos, em observância aos arts. 1º, caput; e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998 e ao Acórdão TC 1.063/2024-6 - proc. TC 916/2023-1

(subseção 9.2, acerca dos fatos identificados na subseção 3.6.2 do RT 216/2024-5).

1.3. Dar ciência aos interessados;

1.4. Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 15/5/2025 - 21ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões