



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 00B86-BB8E9-1B461



Parecer Prévio 00090/2023-3 - 1ª Câmara

Processo: 06848/2022-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2021

UG: PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: LASTENIO LUIZ CARDOSO

FINANÇAS PÚBLICAS – LEI FEDERAL Nº 4.320/1964 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 101/2000 - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PREFEITO –PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIXO GUANDU – EXERCÍCIO DE 2021 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA – RECOMENDAR - DAR CIÊNCIA – FORMAR AUTOS APARTADO – ARQUIVAR.

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

I. RELATÓRIO

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 Estado¹, trago à elevada apreciação da Egrégia /Primeira Câmara 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 Estado², o Relatório e o Parecer Prévio sobre as contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo municipal de Baixo Guandu, Excelentíssimo Senhor LASTENIO LUIZ CARDOSO, referentes ao período de 1º/1/2021 a 31/12/2021.

¹ **Art. 29** A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

² **Art. 71** O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: [...]

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.

SUMÁRIO

1. RELATÓRIO	4
11. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	7
11.1 Minuta do Parecer Prévio	7
11.2 Ciência	10
2. ANÁLISE CONTEXTUAL	10
2.1 CONTEXTO PROCESSUAL	11
2.2 CONTEXTO DOS FATOS.....	11
2.2.1 Conjuntura Econômica e Fiscal.....	12
2.2.2 Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira	17
2.2.3 Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município	24
2.2.4 Enfrentamento da Calamidade Pública (COVID 19) – Autorizações de Despesa e seus Efeitos Sociais e Econômicos.....	27
2.2.5 Resultado da Atuação Governamental.....	29
2.2.6 Atos de Gestão.....	33
2.2.7 Monitoramento das Deliberações do Colegiado	36
3. FUNDAMENTAÇÃO	36
3.1 Publicação extemporânea do RGF do 2º semestre/2020.....	36
3.2 Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa.	41
3.3 Distorção no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$ 7.300.072,40.	44
4. ANÁLISE DE CONDUTA DOS RESPONSÁVEIS	47
5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO - SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO - NBC TSP Nº 34/2021/ DECRETO Nº 10.540/2020.	49
6. CONCLUSÃO	50

1. RELATÓRIO

Os autos tratam de **Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Baixo Guandu**, sob a responsabilidade do **Sr. Lastênio Luiz Cardoso**, referente ao **exercício de 2021**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III³, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e o art. 1º, inciso III⁴, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

As peças contábeis referentes a esse processo foram enviadas e analisadas pelo **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS)**, o qual elaborou o Relatório Técnico - **RT 00067/2023-4** (pç. 80). No relatório, a área técnica sugeriu a oitiva do chefe do Poder Executivo, em razão das não conformidades registradas a seguir:

Descrição do achado	Responsável
3.4.11 Publicação Extemporânea do RGF do 2º semestre/2020;	Lastênio Luiz Cardoso
4.2.3.1 Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa;	Lastênio Luiz Cardoso
4.2.5.1 Distorção no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$ 7.300.072,40.	Lastênio Luiz Cardoso

Após, por meio da **Decisão SEGEX 00605/2023-1** (pç. 81), tais indicativos originaram o **Termo de Citação 00080/2023-1** (pç. 83), para a **citação** do responsável, assegurando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa, isto é, respeitando o devido processo legal.

³ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...]

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

⁴ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

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

Devidamente citado, o Gestor apresentou justificativas, conforme **Defesa/Justificativa 00730/2023-1** (pç. 087) e **documentação complementar** (pçs. 088 a 095). Essas peças seguiram para apreciação da área técnica desta Corte, que, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 02463/2023-1 – ITC** (pç. 099), sugeriu a emissão de PARECER PRÉVIO, por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da PCA do Excelentíssimo Senhor Prefeito de Baixo Guandu, LASTÊNIO LUIZ CARDOSO, no exercício de 2021, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012⁵, c/c art. 132, inciso III, do RITCEES⁶, conforme proposta de encaminhamento abaixo descrita:

10. OPINIÕES E CONCLUSÃO

A prestação de contas anual ora analisada, trata da atuação do prefeito municipal responsável pelo governo no exercício de 2021, como chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do Município.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 67/2023-4** (peça 80), e reproduzida nesta instrução, teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

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

Após análise dos achados levados à citação, **seção 9**, desta ITC, concluiu-se por:

- **MANTER** a não conformidade registrada na **subseção 3.4.11** do RT 67/2023-4, analisada conclusivamente na subseção 9.1 da ITC. Ocorrência de gravidade moderada - **passível de ressalva**, como se observa na subseção 3.9 da ITC.

9.1 Publicação extemporânea do RGF do 2º semestre/2020 (subseção 3.4.11 do RT 67/2023-4).

Critério: art. 63, II, “b”, c/c art. 63, § 1º, ambos da LRF.

⁵ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial

⁶ **Art. 132.** A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e cujos efeitos sejam relevantes e generalizados.

- **MANTER** os achados identificados nas **subseções 4.2.3.1 e 4.2.5.1** do RT 67/2023-4, analisados conclusivamente nas subseções 9.2 e 9.3 da ITC; porém, com o registro de que, especificamente nestes casos, os efeitos de tais distorções, isoladamente ou em conjunto, **não são suficientes para comprometer a opinião** sobre as demonstrações contábeis consolidadas (não cabe ressalva), como se observa na subseção 4.3 desta ITC:

9.2 Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa (subseção 4.2.3.1 do RT 67/2023-4).

Critério: NBC TSP EC, item 7.15; MCASP 8ª edição, itens 3.2.2, Parte II e item 5.2.5, Parte III c/c IN TC 36/2016, item 1 do Anexo Único.

Nota: Em sede de conclusiva observou-se que persiste a distorção nas demonstrações contábeis de 2021, mas o gestor demonstrou que iniciou em 2022 sua regularização.

9.3 Distorção no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$ 7.300.072,40 (subseção 4.2.5.1 do RT 67/2023-4).

Critério: NBC TSP EC, item 3.10

Nota: Em sede de conclusiva observou-se que persiste a distorção nas demonstrações contábeis de 2021, porém, no valor de **R\$ 355.432,16**. Além disso, os precatórios foram inscritos no exercício de 2022.

Diante do exposto, conclui-se pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas com ressalva** atinentes ao exercício financeiro de 2021, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Baixo Guandu, **LASTÊNIO LUIZ CARDOSO**.

A conclusão sobre as Contas do Prefeito Municipal **fundamenta-se** nos seguintes pontos:

i - Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município detalhados na seção 3, especialmente na subseção 3.9, conclui-se que, **exceto** pelos efeitos da ocorrência analisada em sede de conclusiva na subseção 9.1, foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Ocorrência ressalvada:

9.1 Publicação extemporânea do RGF do 2º semestre/2020 (subseção 3.4.11 do RT 67/2023-4).

Critério: art. 63, II, "b", c/c art. 63, § 1º, ambos da LRF.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião com ressalva** sobre a execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos municipais no parecer prévio sobre as Contas do Prefeito referentes ao exercício de 2021.

ii - Conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas

Aplicados os procedimentos patrimoniais específicos, descritos na seção 4, especialmente na subseção 4.3, não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial Consolidado não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação patrimonial do Município em 31/12/2021.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalva** sobre as demonstrações contábeis consolidadas, no parecer prévio sobre as Contas do Prefeito referentes ao exercício de 2021.

iii - Opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia – EC 106/2020

Acerca da análise exigida pelo art. 5º, inciso II, da EC 106/2020, efetuada com base nos dados declaratórios fornecidos pelo Poder Executivo e dados disponíveis no Portal de Transparência do Município, na forma apresentada na seção 5, conclui-se que foram observadas, em todos os aspectos relevantes, as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, na abertura dos créditos adicionais relativos ao enfrentamento da calamidade pública, em especial quanto ao que estabelece a Lei 4.320/1964.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalva** no que tange às autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, no parecer prévio sobre as Contas do Prefeito referentes ao exercício de 2021.

11. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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 TCEES emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito de Baixo Guandu, LASTÊNIO LUIZ CARDOSO, no exercício de 2021, tendo em vista o registro de opinião com ressalva sobre a execução orçamentária, ocasionada pela não conformidade analisada na **subseção 9.1** da ITC.

11.1 Minuta do Parecer Prévio

Parecer Prévio sobre as Contas do Prefeito Municipal de Baixo Guandu

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas atinentes ao exercício financeiro de 2021, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito de Baixo Guandu, Lastênio Luiz Cardoso, sejam aprovadas pela Câmara Municipal de Baixo Guandu, com ressalva.

1. Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município, conclui-se que, **exceto** pelos efeitos da ressalva constatada, foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas

demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (opinião com ressalva).

2. Conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas

Aplicados procedimentos patrimoniais específicos, não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial Consolidado não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação patrimonial do Município em 31/12/2021 (opinião sem ressalva).

3. Opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia – EC 106/2020

Acerca da análise exigida pelo art. 5º, inciso II, da EC 106/2020, conclui-se que foram observadas, em todos os aspectos relevantes, as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, na abertura dos créditos adicionais relativos ao enfrentamento da calamidade pública, em especial quanto ao que estabelece a Lei 4.320/1964 (opinião sem ressalva).

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Prefeito Municipal de Baixo Guandu**1. Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada (**com ressalva**) sobre a execução dos orçamentos do Município consta na seção 3, especialmente na subseção 3.9 da Instrução Técnica Conclusiva.

Ocorrência ressalvada, subseção 9.1 da ITC:

9.1 Publicação extemporânea do RGF do 2º semestre/2020 (subseção 3.4.11 do RT 67/2023-4).

Critério: art. 63, II, "b", c/c art. 63, § 1º, ambos da LRF.

Registre-se ainda, propostas de encaminhamento de ciências, como forma de alerta, descritas na subseção 11.2 da ITC.

2. Fundamentos para a conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (**sem ressalva**) sobre as demonstrações contábeis consolidadas consta na seção 4, especialmente na subseção 4.3 da Instrução Técnica Conclusiva, em que se concluiu pela inexistência de ressalvas ao Balanço Patrimonial Consolidado do Município.

3. Fundamentos para a opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia – EC 106/2020

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (**sem ressalva**) sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, consta na seção 5, especialmente na subseção 5.4 do Relatório Técnico, na qual foram incorporadas apenas as ocorrências relevantes para a formação de opinião, em que se concluiu que foram observadas, em todos os aspectos relevantes, as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis na abertura dos créditos adicionais referentes ao enfrentamento da calamidade pública.

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

11.2 Ciência

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

Descrição da proposta
3.2.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade do Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;
3.5.4 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas neste tópico renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais.

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 03162/2023-1** (pç. 103), da lavra do Procurador de Contas **Dr. Luis Henrique**, anuiu integralmente com a proposição técnica.

É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE CONTEXTUAL

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

Nesse sentido, com o propósito de fortalecer a análise a ser realizada neste voto, é oportuno examinar o contexto no qual o município de Baixo Guandu 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 2021**, do Município de **Baixo Guandu**, durante o período em que o responsável pelas contas, o Excelentíssimo Senhor **LASTÊNIO LUIZ CARDOSO**, 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 **LASTÊNIO LUIZ CARDOSO**, no dia **30/03/2022**, via sistema CidadES. Nesse sentido, verifica-se que a unidade gestora **observou o prazo limite de 31/03/2022**, definido em instrumento normativo aplicável.

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

2.2 CONTEXTO DOS FATOS

Neste ponto, é importante ressaltar as informações discutidas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, conforme detalhado na **Instrução Técnica Conclusiva 02463/2023-1** (pç. 099). 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 prevaiente em 2021 (seção 2);
- conformidade da execução orçamentária e financeira (seção 3);
- resultado das conciliações entre os demonstrativos e os relatórios que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício (seção 4);
- medidas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública (seção 5);
- resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, saúde e assistência social (seção 6);
- atos de gestão (seção 7);
- monitoramento das deliberações do colegiado (seção 8);
- análise da manifestação do prefeito em razão de não conformidades registradas (seção 9), opiniões e conclusões (seção 10) e proposta de encaminhamento (seção 11).

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

Destaco que o conteúdo referente à análise da manifestação do prefeito em razão de não conformidades registradas (**seção 9 da ITC**) será abordado no **tópico 3** deste voto, denominado "Fundamentação".

2.2.1 Conjuntura Econômica e Fiscal

Refere-se à **seção 2** da ITC 02463/2023-1 (pç. 099, págs. 19-32).

Em relação à avaliação da **situação econômica e fiscal do ano de 2021**, 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. 19-21) e questões relacionadas à **economia municipal** (subseção 2.2, págs. 21-26), às **finanças públicas** (subseção 2.3, págs. 26-31) e à **previdência** (subseção 2.4, pág. 32).

Conjuntura econômica mundial, nacional e estadual (subseção 2.1, págs. 20-22)

No que concerne à análise da **conjuntura econômica do Estado do Espírito Santo**, evidenciou-se que o **PIB** do Estado cresceu **+6,7%** em 2021 (Brasil: +4,6%). Porém, a alta de preços também atingiu o estado e o **IPCA** na Região Metropolitana da Grande Vitória atingiu **+11,5%** em 2021. A **taxa de desocupação** no Espírito Santo foi estimada em **9,8%**, registrando **decréscimo** de **-3,6** p.p. em relação a 2020.

A corrente de **comércio** (soma das exportações e importações) aumentou **+43%** em 2021 em relação a 2020), o melhor resultado desde 2014. O **minério** continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, responsável por **34%** do valor das exportações em 2021

A **política fiscal** (receitas e despesas) do Estado continuou equilibrada em 2021, resultando no **aumento do superávit orçamentário** (+22,5% nominal e +13,3% real) frente ao superávit de 2020. A **arrecadação mensal** de 2021 contra o mesmo mês de 2020 apresentou **variações positivas** contínuas a partir de agosto de 2021. As **receitas próprias** do Estado responderam por **64%** do total e as **receitas de transferências** da União equivaleram a **33%** em 2021. O **ICMS** é o **principal** componente da receita própria estadual. Entre as **despesas**, destaca-se a **despesa com investimentos** com um surpreendente aumento de **+42,5%** entre 2020/2021.

A **gestão fiscal** do governo do ES garantiu mais um ano com **resultado primário positivo**. Mais uma vez, o Estado do Espírito Santo alcançou **nota A na Capacidade de Pagamento** (CAPAG), que é utilizada pela União para conceder ou não aval para a realização de operações de crédito. Essa nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Em 2021, a **Dívida Consolidada** (bruta) do estado diminuiu para **39,28%** da Receita Corrente Líquida ajustada em relação a 2020 (47,40%), enquanto a **Dívida Consolidada Líquida** (DCL) caiu pelo terceiro ano seguido, atingindo **-0,82%** da RCL ajustada. A **disponibilidade líquida de caixa** do Governo capixaba em 2021 alcançou **32%** da RCL (terceira melhor posição no Brasil).

Economia Municipal (subseção 2.2, págs. 21-26)

No que concerne à análise da **conjuntura econômica do Município de Baixo Guandu**, constatou-se que, em 2019, último ano divulgado pelo IBGE, a estrutura

setorial se configurou da forma apresentada abaixo, com o setor da indústria (36,7%) teve maior peso, seguido por serviços (35,2%) e administração pública (23,6%). A agropecuária (4,5%) teve menor participação. De 2010 a 2019, o setor de indústria apresentou maior valor agregado na economia local, somente perdendo por pequena margem para o setor de serviços em 2017.

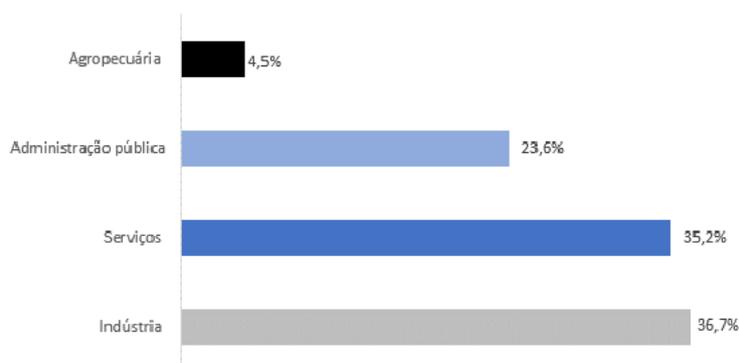


Gráfico 1: Composição setorial do PIB – Baixo Guandu (2019)

Fonte: IBGE Cidades

O **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)**⁷ do município mostra um saldo positivo de 454 empregos formais em 2021.

O **Índice de Ambiente de Negócios (IAN)**⁸ do município atingiu **6,16** em **2021**, acima da média (5,24) dos 15 municípios que compõem o seu **cluster**⁹, ocupando a **1ª posição** (maior IAN do *cluster*: 6,16; menor IAN: 4,39). A nota do IAN de 2021 apresentou resultado 0,57 menor que no ano de 2020. Isso coloca Baixo Guandu na **2ª posição** em relação aos 8 municípios que compõem a **Região Centro-Oeste** (Alto Rio Novo, Baixo Guandu, Colatina, Governador Lindemberg, Marilândia, Pancas, São

⁷ Fonte: Micro dados do Caged – Ministério do Trabalho e do Emprego. Elaboração: [Ideies](#).

⁸ IAN é o Indicador de ambiente de negócios elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo (Ideies) da Findes (Federação das Indústrias do Espírito Santo). Foi construído com base em 39 indicadores e organizado em 4 eixos: infraestrutura (base para que as variadas atividades econômicas possam funcionar), potencial de mercado (dinamismo da economia em uma localidade), capital humano (habilidades que favorecem o desenvolvimento de atividades inovadoras) e gestão fiscal (capacidade do município de cumprir suas obrigações de forma sustentável, sem ultrapassar limites indicados por lei e fornecer os melhores serviços públicos para a população local). O IAN permite um panorama geral do ambiente de negócios do município e auxilia o gestor público a elaborar estratégias de melhoria da qualidade das políticas públicas que afetam o seu território. Disponível em: [Ideies](#).

⁹ *Cluster* é o conjunto de municípios com características semelhantes em termos de população, microrregião, Índice de Gini e IDHM. O *cluster* de Cachoeiro de Itapemirim é composto por: Aracruz, João Neiva, Linhares, Colatina, Cachoeiro de Itapemirim, Guarapari, São Gabriel da Palha, Jerônimo Monteiro, Ibirapu, São Mateus, Guaçuí e Alegre.

Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São Roque do Canãa e Vila Valério) e na **14ª posição no Estado**.

Nas categorias que compõem o IAN, entre 2020 e 2021, “Transporte”, foi a categoria com melhor desempenho (variação de 1,565). Por sua vez, “Segurança Pública” foi a categoria do IAN com o pior desempenho entre 2020 e 2021 (variação de -0,402). O resultado do IAN de Baixo Guandu **mostra a necessidade de o Município melhorar o desempenho da segurança pública e inovação**.

Dando ênfase ao aspecto socioeconômico, vale a pena destacar o **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**¹⁰ de Baixo Guandu. Do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,447 (muito baixo), passou por 0,592 (baixo) e chegou em 0,702 (alto), **refletindo em melhoras nas condições de vida** no município em 20 anos.

Outro indicador importante é o **Índice de Gini**, que afere o grau de concentração de renda num grupo¹¹. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010¹², Baixo Guandu obteve 0,51, 0,51 e 0,48, respectivamente, ou seja, em 20 anos, **houve uma estagnação na distribuição de renda da população entre 1991 e 2000, com breve melhora entre 2000 e 2010**.

O **salário médio mensal dos trabalhadores formais**¹³ no município foi de **1,7 salários mínimos** em 2019. Isso coloca o município entre as 33 cidades capixabas com salário médio mensal entre 1,9 e 2,6 salários mínimos¹⁴.

¹⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

¹¹ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹² Fonte: Atlas Brasil.

¹³ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

¹⁴A média entre os 78 municípios capixabas é de 1,9 salário mínimo. Vitória é líder distante com 3,9 salários mínimos mensais em média, seguida de Aracruz com 3,0. Ponto Belo está na última colocação com 1,5.

Finanças Públicas (subseção 2.3, págs. 27-31)

A **política fiscal** do município, nos últimos anos, caracterizou-se por um montante **arrecadado** superior às **despesas** compromissadas, alcançando em 2021 os montantes de **R\$ 126,8 milhões** (23º no *ranking* estadual) e **R\$ 114,0 milhões** (22º no *ranking* estadual), respectivamente.

As **receitas** do Município cresceram nominalmente nos últimos anos. Em termos reais, após três anos (2018 a 2020) de considerável aumento da receita em relação ao ano anterior, **houve queda de -3,51% em 2021 em relação a 2020**. A **composição** da receita arrecadada em 2021 mostra que a **principal fonte de arrecadação foram as Transferências do Estado** (39%) com R\$ 49,6 milhões, seguidas das Receitas próprias do Município (38%) com R\$ 48,8 milhões e das Transferências da União (20%) com R\$ 25,8 milhões. As principais receitas nessas origens são, respectivamente: ICMS (R\$ 20,21 milhões), o FPM (R\$ 25,22 milhões) e o ISS (R\$ 7,20 milhões).

As **despesas** do Município cresceram nominalmente nos últimos anos. A **variação real** da despesa paga em relação ao ano anterior mostra uma redução considerável de **-12,45% em 2021**. Considerando a **natureza econômica** da despesa, do total de despesa liquidada em 2021 (R\$ 110,6 milhões), **93,6%** foram destinados para **despesas correntes** (R\$ 103,5 milhões) e **6,5%** para **despesas de capital** (R\$ 7,1 milhões). O maior gasto com despesa corrente é “pessoal e encargos sociais” (52,2%), e com despesa de capital é “investimentos” (43,99%), com destaque para “obras e instalações” (R\$ 2,7 milhões), que sofreu uma queda em 2021 em relação a 2020. Além disso, considerando a **despesa por função**, o Município direcionou 28% para Educação, 19% para Outras Despesas, 17% para Encargos Especiais, 16% para Saúde, 12% para Urbanismo e 9% para Administração.

O **resultado orçamentário** do Município em 2021 foi **superavitário em R\$ 12,8 milhões** (29º no *ranking* estadual), maior que o de 2020 (R\$ 6,9 milhões).

No **campo fiscal**, o Resultado Primário¹⁵ possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2021, o Município apresentou

¹⁵ Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido,

superávit primário de R\$ 18,54 milhões, acima da meta estabelecida (R\$ 8,91 milhões, negativa), significando esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada. Mês a mês, o Município conseguiu “economia” de recursos na execução orçamentária em 2021.

Além disso, em relação à **Capacidade de Pagamento** (CAPAG), que é utilizada pela União para conceder ou não aval para a realização de operações de crédito, o Município recebeu **a nota "A"** na última avaliação disponível¹⁶. Essa nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Em relação à **dívida pública**, a Dívida Consolidada (bruta) do município alcançou R\$ 19,9 milhões em 2021. De acordo com as informações do órgão de instrução, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 54,9 milhões, tem-se a **Dívida Consolidada Líquida** (DCL) no montante de **R\$ 34,9 milhões, negativa**. A DCL negativa significa que **o Município tem uma situação financeira que suporta o seu endividamento**.

Previdência (subseção 2.4, págs. 32)

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

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

2.2.2 Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira

Refere-se à **seção 3** da ITC 02463/2023-1 (pç. 99, págs. 32-79).

Em relação à avaliação da **situação orçamentária e financeira do ano de 2021**, o órgão de instrução demonstrou uma série de aspectos relevantes. O relatório produzido pela equipe técnica cuidou de examinar, em detalhes, os **instrumentos de**

então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

¹⁶ Disponível em: [Tesouro Transparente](#).

planejamento (subseção 3.1, págs. 32-33) e a **gestão orçamentária do Município** (subseção 3.2, págs. 34-48), 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. 48-51) – que inclui o resultado financeiro e as transferências ao Poder Legislativo – à **gestão fiscal e aos limites constitucionais** (subseção 3.4, págs. 51-66), à política de **renúncia de receitas** (subseção 3.5, págs. 66-72), a condução da **política previdenciária** (subseção 3.6, págs. 72-73), as informações sobre o **controle interno** (subseção 3.7, págs. 73-74) e os **riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal** (subseção 3.8, págs. 74-75).

Instrumentos de Planejamento (subseção 3.1, págs. 32-34)

Durante a avaliação dos **instrumentos de planejamento**, que incluem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), não foram encontrados quaisquer aspectos que pudessem indicar anormalidades.

Gestão Orçamentária (subseção 3.2, págs. 34-48)

Quanto à **gestão orçamentária**, merece destaque o exame realizado pela área técnica referente aos **programas prioritários** para o exercício de 2021, bem como o acompanhamento das **receitas, despesas e resultado orçamentário**. Em relação aos demais aspectos examinados, não foram identificadas quaisquer irregularidades ou situações que necessitem de apontamentos.

Em análise à LDO, verificou-se que não foi observada relação de projetos e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2021 (Apêndice N). Assim, tendo em vista as evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, propõe-se **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo da necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República.

A **LOA** do Município, Lei 3075/2020, **estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 110.457.818,77** para o exercício em análise.

Quanto às **receitas orçamentárias**, verifica-se que houve uma arrecadação de 114,75% em relação à receita prevista.

Tabela 9 - Receita orçamentária - Categoria econômica (consolidado) Valores em reais

Categoria da Receita	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas
Receita Corrente	102.323.236,77	121.850.352,22
Receita de Capital	8.134.582,00	4.901.708,96
Operações De Crédito / Refinanciamento	0,00	0,00
Totais	110.457.818,77	126.752.061,18

Fonte: Processo TC 06848/2022-1 - PCM/2021 - BALORC

Quanto às **despesas orçamentárias**, verifica-se que houve alteração da dotação inicial no valor de R\$ 30.904.254,00, em decorrência da abertura de créditos adicionais, os quais foram devidamente abertos de acordo com as normas estabelecidas.

De outra parte, não foram identificadas evidências da realização de despesas ou a assunção de obrigações que **excedessem** os créditos orçamentários ou adicionais e da execução de despesas **sem o prévio empenho**. Ademais, não há evidências de utilização dos **recursos de royalties** em despesas vedadas, em observância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989. Por fim, não há irregularidade dignas de nota quanto aos **precatórios** devidos pelo Município, no que se refere ao aspecto orçamentário.

Em resumo, evidenciou-se um **resultado orçamentário** superavitário no valor de R\$ 12.781.552,63, conforme demonstrado a seguir:

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

Receita total realizada	126.752.061,18
Despesa total executada (empenhada)	113.970.508,55
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	12.781.552,63

Fonte: Processo TC 06848/2022-1 - PCM/2021 - BALORC

Gestão financeira (subseção 3.3, págs. 48-51)

Quanto à **gestão financeira**, todos os pontos serão analisados.

Com base nos documentos que integram a prestação de contas, foram constatados dois aspectos relevantes. Primeiramente, ao analisar o **resultado financeiro** evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, não foram identificadas evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou em sua totalidade. Em segundo lugar, foi verificado que o Poder Executivo respeitou o limite permitido ao realizar

transferências de recursos ao Poder Legislativo, não ultrapassando os valores estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Gestão fiscal e limites constitucionais (subseção 3.4, págs. 50-66)

Quanto à **gestão fiscal e limites constitucionais**, todos os pontos serão analisados.

No que diz respeito às **metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO¹⁷**, constatou-se o descumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, uma vez que a meta estabelecida foi de R\$-194.918,53 e a execução foi de R\$ 19.320.758,99, e o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário, uma vez que a meta estabelecida foi deficitária em R\$194.918,53 e a execução foi superavitária em R\$19.320.758,99.

Ademais, foi constatado pela equipe técnica que o Município, no exercício em análise, **aplicou R\$18.836.449,30** cerca de **26,39%**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**. Portanto, o Município **cumpriu o limite** de aplicação com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Além disso, o Município **destinou R\$ 16.822.982,44**, cerca de **73,87%**, das receitas provenientes do Fundeb para o **pagamento dos profissionais da educação básica** em efetivo exercício, **cumprindo o limite** mínimo constitucional de 70% das receitas do Fundo. É importante apontar que o documento que foi encaminhado como Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que integra a PCA, apresenta relatório suscito das análises da documentação disponibilizada ao conselho e conclui pela **regularidade da prestação de contas**.

Adicionalmente, aplicou **R\$11.846.549,64**, cerca de **17,17%**, dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, **cumprindo com o limite** mínimo constitucional de 15%. É importante apontar que o documento que foi

¹⁷ Anexo de Metas Fiscais é responsável por estabelecer metas de receita, despesa, resultados primário e nominal, estoque da dívida pública, avaliação do cumprimento das metas relativas aos exercícios anteriores, origem e aplicação dos recursos de alienação de ativos, estimativa e compensação da renúncia de receita, margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e avaliação do regime próprio de previdência. Portanto, trata-se da peça-chave para a gestão responsável do dinheiro público, pois apresenta os principais dados que afetam o equilíbrio das contas públicas.

encaminhado como Parecer do Conselho Municipal de Saúde, que integra a PCA, apresenta relatório suscito das análises da documentação disponibilizada ao conselho e conclui pela **regularidade da prestação de contas**.

Por outro lado, verificou-se que a **despesa total com pessoal** do Poder Executivo atingiu R\$ 50.447.370,55, valor equivalente a **41,51%** da Receita Corrente Líquida Ajustada, cumprindo com os limites de alerta, prudencial e máximo previstos na LRF. De igual importância, é relevante mencionar que as **despesas consolidadas com pessoal do Ente** também se mantiveram dentro dos limites, representando **43,82%** da Receita Corrente Líquida Ajustada. Ademais, durante o período analisado, o Chefe do Poder Executivo **não** tomou nenhuma medida que resultasse em aumento das despesas com pessoal, cumprindo o disposto no art. 21, I, da LRF, bem como no art. 8º da LC 173/2020.

A **Dívida Consolidada Líquida** (DCL), por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros). Nesse sentido, apurou-se a **DCL** negativa de R\$34.941.806,33, equivalente a **-28,73%** da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), **cumprindo o limite** legal previsto no art. 55, inciso I, "b", c/c o art. 59, inciso IV, da LRF e art. 3º, II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

Em relação à **concessão de garantias** e às **operações de crédito**, é importante destacar que não foram ultrapassados os limites máximo e de alerta estabelecidos, estando **em total conformidade** com a legislação aplicável.

Constatou-se, ainda, com base no **demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar** (Anexo 5 do RGF), do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo **possuía liquidez** para arcar com seus compromissos financeiros em 31/12/2021.

Para garantir o cumprimento da **regra de ouro**, foi realizada uma consulta ao "Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital" (APÊNDICE J da ITC 02463/2023-1, pç. 099), integrante da PCA onde apurou-se o cumprimento do dispositivo legal.

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

Por fim, conforme verificado no sistema CidadES, a divulgação dos **Relatórios de Gestão Fiscal** (RGF) relativo ao 2º semestre/2020 se deu em desconformidade com o art. 54, caput, e o art. 55, § 2º, ambos da LRF. Portanto, a irregularidade será analisada no próximo item deste voto.

Renúncia de receitas (subseção 3.5, págs. 68-72)

Quanto à **Renúncia de Receitas**, merece destaque as considerações finais trazidas pela equipe técnica ao avaliar o planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício, em atenção ao que estabelece a CF/1988 e a LRF, o equilíbrio fiscal e a transparência, por ocasião da concessão ou da renovação de incentivos fiscais.

Assim, considerando a análise empreendida, foi possível evidenciar a existência de não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício, falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA), riscos na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência decorrente das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita. Por essa razão, tais situações foram avaliadas pela área técnica com indicação de **DAR CIÊNCIA**, ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas neste tópico renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais. **Sugestão essa que acompanho integralmente.**

Condução da política previdenciária (subseção 3.6, págs. 73-74)

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

Controle interno (subseção 3.7, págs. 78-79)

No que diz respeito ao **Sistema de Controle Interno**, todos os pontos serão analisados.

A análise dos documentos encaminhados revela que o Sistema de Controle Interno foi estabelecido por meio da Lei Municipal 2.682/2012. Ademais, a área técnica observou que a **documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 68/2020 foi encaminhada nos termos previstos** pela regulamentação, tendo como base os pontos de controle avaliados e registrados no item 1 da Manifestação do Órgão Central de Controle Interno (RELOCI), peça 58, concluiu pela regularidade da prestação de contas anual, mas com ressalvas.

Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (subseção 3.8, págs. 74-79)

Quanto aos **riscos e às ameaças à sustentabilidade fiscal**, todos os pontos serão analisados.

Inicialmente, é importante apontar a análise no que tange **aos limites de 85% e 95% estabelecidos pela EC 109/2021**. A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021¹⁸, trouxe uma grande novidade: a cláusula de emergência fiscal para os entes subnacionais (estados, DF e municípios), que se verifica tendo como indicador a relação entre despesas correntes e receitas correntes. Caso as despesas correntes atinjam 95% das receitas correntes, num período de 12 meses, é facultado ao Estado, ao DF e aos municípios, mediante seus poderes e órgãos autônomos, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas despesas. O atingimento do limite de 85% faculta (“sugere”) ao ente subnacional a adoção prudencial de algumas

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

medidas de contenção para evitar o atingimento do limite máximo de 95%, a partir do qual aplica-se o previsto no [§ 6º do art. 167-A da Constituição Federal](#). Dessa forma, o acompanhamento da relação despesa corrente/receita corrente, imposto pela EC nº 109/2021 vai ao encontro da sustentabilidade fiscal.

Nesse sentido, tomando como base os valores apurados pelo Painel de Controle do TCE-ES¹⁹ para a despesa corrente e a receita corrente no ano de 2021, o **município de Baixo Guandu** obteve o resultado de **8580%**.

Além disso, cabe mencionar os índices avaliados pela equipe técnica. Em relação ao **Índice para mensurar a qualidade do Controle Interno**, a nota total da Prefeitura em 2015 foi 67,86%, ocupando o 6º lugar no ranking dos municípios capixabas. A nota total da Prefeitura em 2020 foi 36,90%, ocupando o 33º lugar no ranking dos municípios capixabas. Quanto ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**, composto a partir das notas de 7 índices temáticos, o resultado geral do município relativo a 2018 foi C+ (em fase de adequação), em decorrência das temáticas Gestão Fiscal e Cidades Protegidas com nota B+; Educação, Governança em Tecnologia da Informação e Meio Ambiente com nota B; Saúde com nota C+ e Planejamento com nota C. Por fim, em relação ao **Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF)**, a nota geral do município em 2019 foi 58 (média vulnerabilidade), passando para 50 (baixa vulnerabilidade) em 2020 e atingindo 67 (média vulnerabilidade) em 2021.

Em conclusão, pode-se apontar a **extrapolação** do limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2021, a **piora** na avaliação do Controle Interno realizada em 2020 em relação a 2015 e a **baixa avaliação** do indicador “Planejamento” do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) em 2018 como **situações que exigem atenção** para uma favorável gestão de riscos pelo município.

2.2.3 Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município

Refere-se à **seção 4** da ITC 02463/2023-14 (pç. 099, págs. 79-93).

Em relação à avaliação das **demonstrações contábeis consolidadas do município do ano de 2021**, o órgão de instrução apontou dois principais aspectos. Objetivando

¹⁹ Fonte: [Painel de Controle](#).

verificar se as demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas representam fidedignamente a situação patrimonial da entidade, foi realizada **análise de consistência dos dados** encaminhados pelo(a) responsável e evidenciados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais (subseção 4.1, págs. 80-81). Ademais, foram realizados **procedimentos patrimoniais específicos** nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação das demonstrações financeiras (subseção 4.2, págs. 81-93).

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

Análise de consistência das demonstrações contábeis (subseção 4.1, págs. 80-81)

Durante a **análise da consistência das demonstrações contábeis**, que inclui a comparação entre a demonstração das variações patrimoniais e o balanço patrimonial, em relação ao resultado patrimonial, bem como a comparação entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores, **não foram encontrados quaisquer aspectos que pudessem indicar anormalidades**.

Procedimentos patrimoniais específicos (subseção 4.2, págs. 81-93)

Quanto aos **procedimentos patrimoniais específicos**, todos os pontos serão analisados.

O **procedimento de consolidação automatizado** aplicado pelo sistema CidadES no Balanço Patrimonial identificou que as contas contábeis de natureza patrimonial cujo 5º nível é igual a 2 (“intra”) **obedecem** às disposições do PCASP e MCASP 8ª Edição, Parte IV, item 3.2.3 e ao disposto no §1º do artigo 50 da LRF no que tange à sistemática de consolidação, uma vez que o total dos saldos finais devedores das contas contábeis “intra” dos grupos 1.X.X.X.2.XX.XX (R\$0,00) não diverge do total dos

saldos finais credores das contas contábeis “intra” dos grupos 2.X.X.X.2.XX.XX (R\$0,00) no Balancete de Verificação (Mês 13 Consolidado).

Outro ponto que merece ser ressaltado está relacionado aos **valores registrados no item patrimonial “Caixa e Equivalentes de Caixa”**. Ao comparar o saldo contábil presente no Termo de verificação das disponibilidades (TVDISP) em 31/12/2021 com o saldo contábil registrado no Balanço Patrimonial Consolidado do Município referente ao mesmo período, constatou-se que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município está em **conformidade** com a posição patrimonial da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" do Município no exercício encerrado em 31/12/2021, no montante total de R\$ 57.117.641,79.

Adicionalmente, a área técnica verificou que o estoque de **dívida ativa** tributária e não-tributária, registrado nos créditos a receber a curto e longo prazo, está **em consonância** com os saldos constantes do Demonstrativo da Dívida Ativa (DEMDAT), no montante total de R\$ 25.362.407,44. Adicionalmente, foram analisados os registros relativos a constituição de perdas estimadas em créditos de dívida ativa (ajuste de perdas), curto e longo prazos, por meio dos registros no Balancete de Verificação Anual Consolidado. Após análise, verificou-se que os créditos inscritos em dívida ativa, evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado, não foram ajustados a valor realizável, por meio da utilização da conta redutora de ajustes para perdas estimadas.

De igual modo, constatou-se que os saldos contábeis dos elementos do **ativo imobilizado** (bens móveis e imóveis), evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado, estão **em conformidade** com a posição patrimonial registrada nos inventários anuais sintéticos de bens móveis (INVMOV) e imóveis (INVIMO). Ainda, verificou-se se a existência de registros de **depreciação**, evidenciado nas contas contábeis redutoras do ativo imobilizado. Entretanto, é importante destacar que não foram realizadas análises sobre a metodologia adotada para a mensuração e o registro da depreciação.

Ademais, ficou identificado Distorção no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$7.300.072,40. Diante disso, o gestor foi citado e a irregularidades será analisada no item a seguir deste voto.

Por fim, é importante ressaltar que, com o objetivo de verificar os registros das **Provisões matemáticas e previdenciárias** apresentados no Balanço Patrimonial Consolidado, foi realizado o confronto entre o saldo contábil dessa obrigação e os dados constantes da Avaliação Atuarial (DEMAAT). Com base nesse procedimento, constatou-se que os registros estão **em conformidade**.

2.2.4 Enfrentamento da Calamidade Pública (COVID 19) – Autorizações de Despesa e seus Efeitos Sociais e Econômicos

Refere-se à **seção 5** da ITC 02463/2023-1 (pç. 099, págs. 93-100).

Em relação à avaliação do **Enfrentamento da Calamidade Pública**, o órgão responsável pela instrução apontou três aspectos. O relatório produzido pela equipe técnica cuidou de examinar, em detalhes, a **adoção do regime extraordinário** (subseção 5.1, págs. 93-95) e as **ações adotadas pela administração municipal no âmbito da educação** (subseção 5.2 págs. 95-97) e **da saúde** (subseção 5.3, págs. 97-98).

Adoção do regime extraordinário (subseção 5.1, págs. 100-101)

Devido à pandemia causada pelo vírus SARS-COV-2, foram promulgadas a Emenda Constitucional 106/2020, a Lei Complementar 173/2020 e, no âmbito municipal, o Decreto 30405/2021, publicado para estabelecer medidas emergenciais.

No que diz respeito à **Emenda Constitucional 106/2020**, seu texto estabelece a necessidade de avaliar separadamente as autorizações de despesas relacionadas ao combate da calamidade pública e constantes na prestação de contas do Presidente da República. Entendimento esse que, segundo o Supremo Tribunal Federal²⁰, também incide sobre os processos de despesas para enfrentamento da pandemia dos demais entes federados.

Assim, com o objetivo dar cumprimento ao art. 5º da mencionada Emenda, especificamente seu inciso II²¹, verificou-se que o **total das despesas executadas**

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

²¹ **Art. 1º** Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional

destinadas ao enfrentamento da pandemia foi de R\$ 1.634.727,90 em 2021, não tendo sido abertos, para este fim, créditos adicionais extraordinários. Considerando-se a análise realizada pertinente à abertura de créditos adicionais, constatou-se que foram observados os critérios estabelecidos pela Lei 4.320/1964. Além disso, quanto à execução de receita e despesa, para o combate da pandemia, verificou-se que foram **arrecadados um total de R\$214.361,52 e empenhadas despesas no montante de R\$ 1.634.727,90**. A despesa empenhada repercutiu em 1,43% do total executado no exercício e correspondeu a 762,60% da receita arrecadada para este fim.

As informações detalhadas sobre disponibilidades, créditos adicionais extraordinários no período, receita pública (recursos arrecadados) e aspectos econômicos do enfrentamento à pandemia estão evidenciadas no **APÊNDICE K, que é parte integrante da ITC 02463/2023-1 (pç. 099)**.

Ações da administração municipal em educação (subseção 5.2 págs. 95-97)

Com enfoque na área da **educação**, no estado do Espírito Santo, foram implementadas medidas sociais para controlar a transmissão da Covid-19, incluindo a **suspensão** das atividades presenciais nas instituições de ensino estadual e municipais.

Na **retomada** das atividades escolares presenciais, de acordo com o **acompanhamento** feito pelo TCEES por meio do Processo TC 0415/2021, algumas providências foram adotadas pela gestão municipal de Baixo Guandu. O quadro abaixo apresenta tais medidas e o desempenho do Município em relação a cada uma delas:

decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional. [...]

Art. 5º As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:

I - constar de programações

orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e

II - ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Quadro 3 - Medidas para o retorno às atividades presenciais

Descrição das medidas	Foram adotadas?
Capacitação sobre protocolos sanitários	✓
Existência de insumos de higiene necessários para o retorno	✓
Previsão de ajustes em serviços essenciais para adaptação à nova realidade	✓
Reorganização curricular e/ou de calendário escolar	✓
Programas de recuperação de aprendizagem	✗
Garantia de acesso adequado às atividades pedagógicas não presenciais	✓
Ações de formação e/ou apoio aos docentes	✓

Fonte: Processo 0415/2021

Insta frisar que o município de Baixo Guandu adotou as medidas sanitárias e administrativas consideradas relevantes para controlar a transmissão da Covid-19, bem como para assegurar condições mínimas de acesso às atividades escolares. Entretanto, quanto ao aspecto pedagógico, não haviam sido evidenciada a adoção de programas de recuperação do aprendizado.

Na retomada das atividades escolares presenciais, verificou-se, de modo geral, a observação dos protocolos sanitários necessários para preservar a segurança dos alunos, dos profissionais da educação e de toda a comunidade escolar.

Ações da administração municipal em saúde (subseção 5.3, págs. 97-98)

Com enfoque na área da **saúde**, no município de Baixo Guandu, **não** foram encontradas situações de fragilidade, que colocassem em risco a eficácia do processo de imunização.

Quanto à evolução dos casos confirmados e óbitos pela Covid-19, o município de Baixo Guandu totalizou em 31/12/2021 o quantitativo de 4.286 casos confirmados e 94 óbitos, o que representa uma **taxa de letalidade de 2,19%**, pouco acima da média estadual que foi de 2,08%.

2.2.5 Resultado da Atuação Governamental

Refere-se à **seção 6** da ITC 02463/2023-1 (pç. 99, págs. 100-119).

Em relação à avaliação do **resultado da atuação governamental**, o órgão responsável pela instrução demonstrou que o TCEES tem acompanhado o desempenho das **políticas públicas de educação** (subseção 6.1, págs. 100-109), **saúde** (subseção 6.2, págs. 110-114) e **assistência social** (subseção 6.3, págs. 114-119).

Política pública de educação (subseção 6.1, págs. 106-117)

Em relação à **educação**, no **processo TC 2269/2021**, foi avaliado o cumprimento das **metas 1, 2, 6, 7 e 15** do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Baixo Guandu, estabelecido pela Lei Municipal 2.860/2015. Abaixo está o quadro que apresenta as temáticas e o percentual previsto pelo PME para cada uma das metas avaliadas:

Previsão das metas no Plano Municipal de Educação

O quadro a seguir apresenta as temáticas e o percentual previsto pelo PME para cada uma das metas analisadas.

Município	Lei Municipal - PME	Temática	Número da meta do PME	Descrição da meta do PME
Baixo Guandu	2.860/2015	Creche	Meta 1	100%
		Pré-Escola	Meta 1	57%
		Ensino Fundamental	Meta 2	100%
		Escolas em Tempo Integral	Meta 6	25%
		Matrículas em Tempo Integral	Meta 6	27%
		Qualidade da Educação	Meta 7	Meta variando de 5,3 a 6,1 – Anos iniciais Meta variando de 4,8 a 5,6 – Anos finais
		Formação de Profissionais da Educação	Meta 15	100%

Fonte: Plano Municipal de Educação do Baixo Guandu - Lei Municipal 2.860/2015

Figura 6: Previsão das metas no Plano Municipal de Educação

Figura 1: Previsão das metas no Plano Municipal de Educação

Nesse sentido, ao concluir a análise das metas do PME, a área técnica identificou que os dados apresentados para o município indicam um provável **não cumprimento dessas metas dentro do prazo estipulado**, até 2025. Consequentemente, torna-se imprescindível a implementação de medidas adicionais para assegurar o alcance dos objetivos propostos.

Das metas de universalização do ensino infantil e fundamental analisadas, **metas 1²² e 2²³**, o **alcance** está significativamente **distante** de ser alcançado. Essa situação foi agravada pela interrupção das atividades presenciais nas escolas, devido à pandemia de COVID-19. Conforme documentado no **Processo 0415/2021**, essa interrupção resultou em um aumento do abandono escolar, o que terá um impacto negativo nos dados nos próximos anos.

Os **resultados abaixo do esperado** da **meta 6²⁴**, que aborda o **Ensino em Tempo Integral - ETI**, como evidenciado pelos gráficos a seguir, podem ser atribuídos à complexidade de implementação do ETI, devido a diversos desafios, como questões relacionadas à infraestrutura das redes públicas de ensino e a falta de financiamento adequado. Essas dificuldades foram identificadas no **Processo 1405/2020**.

No que diz respeito à **qualidade do ensino**, tratada na **meta 7²⁵**, é importante destacar o efeito negativo da interrupção das atividades presenciais nas escolas. A perda de aprendizado durante esse período pode resultar em desempenhos aquém do esperado (**Processo TC 0415/2021**).

Por fim, a **meta 15²⁶**, que trata de **formação dos professores da Educação Básica**, embora **não tão distante da meta**, , requer esforço contínuo para garantir a formação adequada dos professores, uma vez que esse é um dos fatores de maior impacto na qualidade da educação.

Política pública de saúde (subseção 6.2, págs. 110-114)

²² **Meta 1:** Universalizar, até março de 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade, considerando a data de corte de 31 (trinta e um) de março, e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma atender 70% (setenta por cento) da demanda de vagas de até 3 anos, até o final da vigência deste plano.

²³ **Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.

²⁴ **Meta 6:** Estruturar a oferta de educação em tempo integral na rede municipal de ensino, mediante edição de instrumento normativo adequado, com definição de critérios, objetivos e forma de sua implementação, na educação básica, sem prejuízo da adesão a programas propostos no mesmo sentido.

²⁵ **Meta 7:** Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias projetadas em conformidade com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

²⁶ **Meta 15:** Favorecer, em regime de colaboração entre a União e o Estado, no prazo de vigência desse PME, condições para que os professores da educação básica adquiram formação específica de nível superior, compatível com sua área de atuação.

Em relação à **saúde**, foi avaliada a situação do município quanto ao Plano Municipal de Saúde (PMS), à Programação Anual de Saúde (PAS), aos Relatórios Quadrimestrais (RDQA) e aos Relatórios Anuais de Gestão (RAG), todos de 2021, demonstrada no quadro a seguir:

Quadro 4 – Situação dos instrumentos de planejamento de 2021

PMS 2018-2021	PAS 2021	1º RDQA	2º RDQA	3º RDQA	RAG	Pactuação interfederativa
Aprovado	Aprovado	Em análise no conselho de saúde	Em análise no conselho de saúde	Em análise no conselho de saúde	Retornado para ajustes	Homologado pelo gestor estadual

Fonte: portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento

Notas:

1) Consulta realizada em 3/11/2022;

2) Status (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) Status (em análise no Conselho de Saúde): 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.

4) Status (retornado para ajustes): a gestão já encaminhou o instrumento para apreciação no CS, que na apreciação julgou necessário solicitar mais informações ao gestor.

Além disso, em relação aos **indicadores de pactuação interfederativa**, que servem como referência para monitorar as políticas públicas de saúde no Brasil, no ano de 2021, constatou-se que, dos 23 indicadores interfederativos de saúde 2 não foram pactuados, 14 tiveram suas metas cumpridas e 7 tiveram suas metas não cumpridas.

Política pública de assistência social (subseção 6.3, págs. 114-119)

Por último, em relação à **assistência social**, no exercício de 2021, o município de **Baixo Guandu**, que integra a microrregião **Centro-oeste** do estado, aplicou um total de **R\$ 3.702.961,33** na função de governo Assistência Social²⁷. O resumo abaixo mostra também a aplicação *per capita* do município em comparação com a média dos municípios do Estado do Espírito Santo:

População estimada:	31.263 habitantes
Despesa per capita:	R\$ 118,45
	Média dos municípios: R\$ 116,83
Ranking:	53º

²⁷ Despesa liquidada.

2.2.6 Atos de Gestão

Refere-se à **seção 7** da ITC 02463/2023-1 (pç. 099, págs. 119-124).

Quanto aos **atos de gestão**, o relatório produzido pela equipe técnica cuidou de examinar as **fiscalizações em destaque** no município, em particular, uma fiscalização que teve como objetivo verificar as ações de promoção, prevenção e cuidado com as diabetes, tendo sido auditados 8 municípios, incluindo o Município de Baixo Guandu (subseção 7.1.1, págs. 119-120).

Conforme consta do Relatório de Auditoria Operacional 1/2022, foram apontados os seguintes achados de auditoria, entre outros: o município não acompanhou as metas para promoção, prevenção e o cuidado com a diabetes no exercício de 2020; o município não realizou o rastreamento de possíveis diabéticos em pelo menos 1/3 da população visando o diagnóstico e tratamento precoces e minimizando os riscos de desenvolvimento de complicações.

Isso posto, em linhas gerais o Acórdão 352/2022 – Plenário recomendou ao Município de Baixo Guandú, dentre outros, realizar e demonstrar o acompanhamento e monitoramento das metas e ações inseridas nos planos municipais e programações anuais de saúde; aumentar a realização de exames de glicemia de jejum para os usuários com 45 anos de idade ou mais assintomáticos visando o diagnóstico e tratamento precoces e minimizando os riscos de desenvolvimento de complicações; e intensificar a solicitação de exames de hemoglobina glicada nos usuários diabéticos até alcançar as metas estipuladas no Programa Previne Brasil.

Informações mais detalhadas sobre os trabalhos de fiscalização realizados e sobre a situação do município poderão ser consultadas no proc. 4.932/2021-1.

De forma similar, esta Corte de Contas também **acompanhou a evolução da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário** (subseção 7.1.2, págs. 120-124), tendo em vista a meta de universalização destes serviços públicos até 31/12/2033, conforme art. 11-B da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020.

A Lei estabeleceu **meta de universalização** de 99% para o atendimento de água potável e 90% para a coleta de esgoto sanitário, além de melhoria na eficiência com

redução de perdas, não intermitência e melhoria nos processos de tratamento. Os resultados apresentados pelo município de Baixo Guandu constam da tabela abaixo, em que são apresentados também os índices médios alcançados pelo Estado do Espírito Santo:

Tabela 1 - Comparativo das metas e resultados dos indicadores do Estado do Espírito Santo e o município de Cachoeiro de Itapemirim

Tabela 56 - Comparativo das metas e resultados dos indicadores do Estado do Espírito Santo e o município de Baixo Guandu

GRUPO	INDICADOR	META	ESPÍRITO SANTO	MUNICÍPIO DE BAIXO GUANDU
Nível de Atendimento	Água total	99%	81,2%	99,3%
	Água urbana	99%	91,9%	99,2%
	Coleta total	90%	56,9%	98,3%
	Coleta urbana	90%	65,2%	99,2%
	Tratamento de esgoto	80%	45,2%	0,6%
Melhora do Atendimento	Investimentos totais sobre arrecadação	-	25,18%	2,5%
	Investimentos do(s) prestador(es) sobre arrecadação	-	22,34%	2,5%
	Novas ligações de água sobre ligações faltantes	-	6,19%	65,8%
	Novas ligações de esgoto sobre ligações faltantes	-	6,55%	-290,3%
Nível de Eficiência	Perdas no faturamento	máximo de 15%	-	5,5%
	Perdas na distribuição	máximo de 15%	-	12,0%
	Perdas volumétricas	250 l/dia	-	76,44 l/lig/dia
	Investimento Per capita (2016 a 2020)	Mínimo de R\$ 105,65	R\$ 73,57	R\$ 5,44

Fonte: Autoria própria, a partir de informações do Relatório de Acompanhamento 00007/2022-4.

No gráfico abaixo é apresentado um **comparativo dos índices** alcançados pelo Município, frente às médias estaduais e metas estabelecidas pela Lei 11.445/2007.

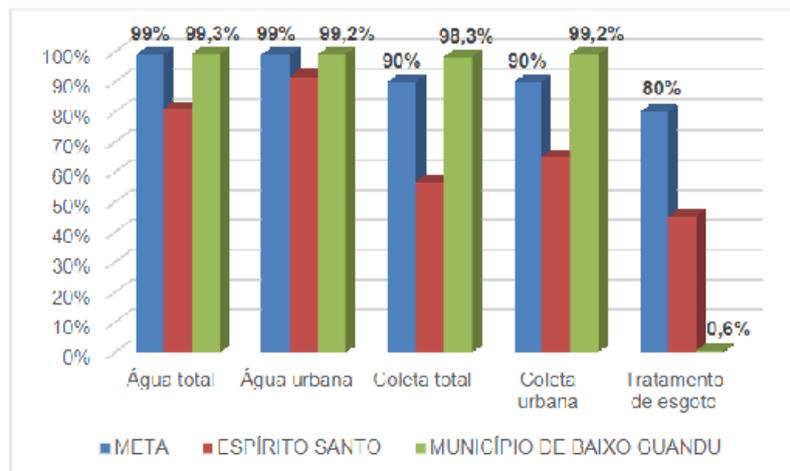


Gráfico 26: Comparativo dos índices de atendimento meta x Estado do Espírito Santo x Baixo Guandu

Fonte: Autoria própria, a partir de informações do Relatório de Acompanhamento 00007/2022-4.

O município de Baixo Guandu, situou-se acima das médias estaduais para os indicadores de água total (99,3%), água urbana (99,2%), coleta total (98,3%) e coleta urbana (99,2%), além de ter logrado universalizar cada um dos quatro serviços por eles representados. Entretanto, para o indicador de tratamento de esgoto, apresentou baixo desempenho, representado pelo percentual de 0,6%, muito abaixo da média estadual e distante da universalização desse serviço.

O município conseguiu situar-se **acima dos limites de tolerância** ²⁸ estabelecidos para a fiscalização, contudo, mesmo diante da condição em que se encontra, a área técnica sugeriu **DAR CIÊNCIA**, ao atual chefe do Poder Executivo, para que monitore permanentemente os investimentos realizados em saneamento básico, atentando para o cumprimento do prazo estabelecido para a universalização dos serviços de água e esgoto estipulado pela Lei 11.445/2007 (atualizada pela Lei 14.026/2020), qual seja 31 de dezembro de 2033. **Sugestão essa que acompanho integralmente.**

²⁸ O limite de tolerância foi estabelecido com o objetivo de identificar os municípios com maior risco de não atingimento dos limites de universalização previstos no art. 11-B da Lei 11.445/2007, quais sejam, 99% para abastecimento de água e 90% para esgotamento sanitário até 30/12/2033. Dessa forma, no acompanhamento, foi estabelecido como limite a média de atendimento total do Estado para os serviços de abastecimento de água (81,24%) e/ou esgotamento sanitário (56,90%). Para uma melhor avaliação do risco nos municípios que se situaram abaixo do limite de tolerância - índice de abastecimento total de água menor que 81,24% e/ou índice de coleta total de esgoto sanitário menor que 56,90%, realizou-se um comparativo entre a média anual de investimentos por habitante, realizados entre 2016 e 2020, e o investimento anual *per capita* estimado para a universalização destes serviços até 2033.

Atuação em funções administrativas (subseção 7.2, págs. 124)

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

2.2.7 Monitoramento das Deliberações do Colegiado

Refere-se à **seção 8** da ITC 02463/2023-1 (pç. 099, pág. 124).

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

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

3. FUNDAMENTAÇÃO

Após a manifestação do prefeito (Defesa/Justificativa 00730/2023-1, pç. 087), a área técnica conduziu uma análise e chegou a uma conclusão, nas **seções 9, 10 e 11 da ITC 02463/2023-1 (pç. 99, 124-134)**.

Assim, passo a analisar separadamente cada achado.

3.1 Publicação extemporânea do RGF do 2º semestre/2020.

Refere-se à subseção **3.4.11** do RT 67/2023-4.

- **Situação encontrada**

Trata-se o presente infringência aos artigos art. 54, caput, e o art. 55, § 2º, ambos da LRF que são responsáveis por definir a periodicidade e o prazo para publicação do Relatório de Gestão Fiscal, *in verbis*:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:
[...]

Art. 55...

[...]

§ 2º O relatório **será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder**, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. (g.n.)

Porém, consoante previsão do art. 63, II, "b", da LRF, é facultado aos Municípios com população inferior a 50.000 habitantes divulgar semestralmente o RGF, também em até trinta dias após o encerramento do semestre.

De acordo com o sistema CidadES, constatou-se a divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) fora dos prazos legais, conforme tabela a seguir.

Tabela 40 - Publicação do RGF

Referência	Meio de Divulgação	Data Limite para Publicação	Data da Publicação	Republicação
1º Quadrimestre	Diário Oficial	30/05/2020	30/07/2020	N
2º Quadrimestre	Diário Oficial	30/09/2020	29/09/2020	N
3º Quadrimestre	Diário Oficial	30/01/2021	05/02/2021	N
3º Quadrimestre	Diário Oficial	30/01/2021	26/02/2021	S

Fonte: Processo TC 02380/2021-1 - PCM/2020

Apesar de o responsável ter informado no Sistema CidadES que divulgou o RGF do 2º semestre de 2020 no Portal da Transparência Municipal em 7/2/2020 (que não seria, inclusive, uma data possível), constatou o corpo técnico desta corte de contas que a divulgação ocorreu de fato em 23/2/2021 (APÊNDICE O), data compatível, inclusive, com a geração dos demonstrativos pela contabilidade (APÊNDICE P), disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://baixoguanದು-es.portaltp.com.br/consultas/documentos.aspx?id=5>.

Diante da publicação extemporânea do RGF do 2º semestre de 2020, configurando uma infração ao art. 63, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, o responsável, Sr. Lastênio Luiz Cardoso foi citado para que pudesse apresentar suas razões e justificativa, bem como os documentos que ele considere necessários.

É relevante mencionar que a divulgação oportuna do RGF por parte do titular do Poder permite ao cidadão verificar e acompanhar os seguintes limites da LRF: despesa total com pessoal, dívidas consolidadas e mobiliárias, concessão de garantias e operações de crédito. No último quadrimestre/semestre, ela ainda possibilita a verificação do montante da disponibilidade de caixa e da inscrição em Restos a Pagar.

Em resposta à citação, o gestor responsável apresentou as seguintes alegações (Defesa/Justificativa 807/2023-4):

Inicialmente, cabe destacar que a Prefeitura Municipal de Baixo Guandu sempre teve como foco, o cumprimento dos prazos legais e regimentais estabelecidos, em especial as obrigações relativo à Prestação de contas mensal e anual, conforme regulamentado pelo Tribunal de Contas do Estado

do Espírito Santo, bem como a publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal estabelecidos pela Lei Complementar nº. 101/2000, os quais foram elaborados e publicados nos prazos legais.

Da análise da série histórica de publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal do município de Guaçuí, não se vislumbra ausência ou até mesmo atrasos na publicação dos referidos demonstrativos fiscais, nos termos dos artigos 48, §§ 2º e 5º, 54 e 55, § 2º, c/c o art. 63, inciso II, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Neste contexto, cabe destacar que além do município de Baixo Guandu ter disponibilizado no site oficial do município os Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2020 nos prazos estabelecidos pela legislação, os referidos demonstrativos foram publicados com afixação no Mural do Município, de igual forma, nos prazos legais.

Em que pese à publicação dos demonstrativos fiscais, cabe destacar o disposto no Parecer Consulta nº. 00023/2017-7, que com muita propriedade, reconheceu como **“medida bastante salutar em relação a municípios em que o acesso à internet seja precário”**, que a publicação e divulgação dos demonstrativos fiscais por meio de afixação em ambientes públicos, é uma medida extremamente relevante em relação aos demais veículos de divulgação, principalmente em municípios do interior do Estado, onde o acesso a internet pela população é infinitamente menor do que em grandes centros, senão vejamos:

Parecer Consulta nº. 00023/2017-7

“Nessa linha, não se tem por exigível a publicação do RREO e do RGF em jornais de grande circulação ou em diário impresso. Ademais, em linha com a Lei de Acesso à Informação, recomenda-se a ampla divulgação dos dados afetos à gestão fiscal por todos os meios disponíveis ao ente federativo, inclusive portais de transparência, sítios eletrônicos oficiais e afixação em ambientes públicos e de fácil acesso, sendo esta última medida fortemente relevante nos municípios em que o acesso à internet seja precário.

...

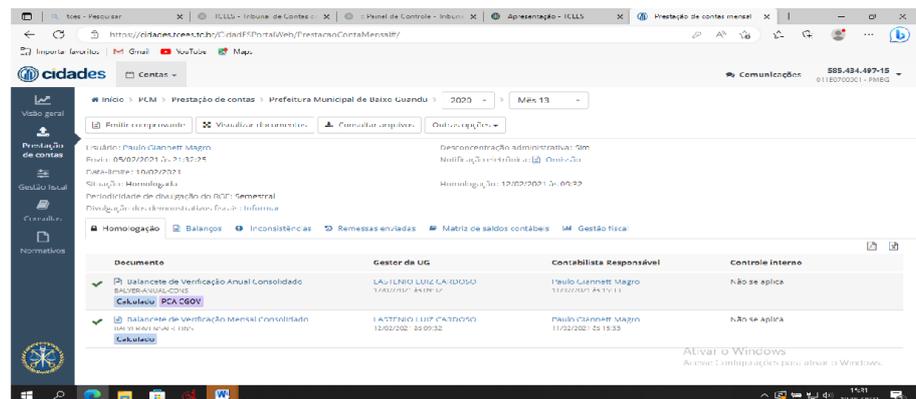
Para fins de cumprimento da exigência de publicidade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, entende-se que os entes federativos sob jurisdição desta Corte devem cumprir o estabelecido pelo órgão central de contabilidade pública da União, não sendo exigível a publicação em jornais de grande circulação ou em diário oficial impresso. Ainda, em atenção ao estabelecido na Lei de Acesso à Informação, recomenda-se a ampla divulgação dos dados relativos à gestão fiscal, por todos os meios disponíveis ao ente, incluindo portais da transparência, sítios eletrônicos oficiais e afixação em ambientes públicos e de fácil acesso, sendo esta última medida bastante salutar em relação a municípios em que o acesso à internet seja precário.”

Não obstante, há de se destacar que ainda que seja considerado por parte deste Egrégio Tribunal de Contas, que o município de Baixo Guandu publicou de forma extemporânea os Relatórios de Gestão Fiscal do 2º semestre de 2020, tal fato, por si só, não possui o condão de macular a Prestação de Contas Anual de 2021 do município, principalmente em virtude do município

de Baixo Guandu ter cumprido e atingido todos os limites constitucionais e fiscais estabelecidos pela legislação e ter publicado, historicamente, os demonstrativos fiscais nos prazos regimentais e cumprido rigorosamente, com todos os prazos legais estabelecidos por este Egrégio Tribunal de Contas.

Contudo, apesar do município buscar permanentemente cumprir os prazos legais estabelecidos, cabe ressaltar que especificamente no encerramento do exercício financeiro de 2020, o município de Baixo Guandu vivenciou uma situação atípica da ocorrida em outros períodos, devido a diversas intercorrências identificadas no fechamento das contas em mês 13 (treze) de 2020, que impossibilitou o município a enviar a prestação de contas do exercício de 2020 nos prazos legais, motivo este, que inviabilizou a divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º semestre de 2020 nos prazos legais no **site do município**, configurando infringência ao art. 63, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Assim, apesar do município de Baixo Guandu ter afixado os Relatórios de Gestão Fiscal do 2º semestre de 2020 no Mural do Município nos prazos legais, antes mesmo do envio e homologação das informações contábeis através do sistema "CIDADES", em relação à publicação no site oficial do município, esta somente ocorreu após a efetiva homologação das informações no sistema "CIDADES", objetivando disponibilizar os demonstrativos fiscais de forma fidedigna, no site oficial do município, conforme podemos constatar a seguir:



Neste contexto, invocamos o princípio da razoabilidade, para que seja considerado por Este Egrégio Tribunal de Contas, que o pequeno lapso temporal ocorrido na divulgação dos Demonstrativos de Gestão Fiscal do 2º semestre de 2020 do município, não deve, por si só, ter o condão de macular a Prestação de Contas Anual de 2020 do município de Baixo Guandu, até mesmo porque, apesar do pequeno atraso na publicação dos demonstrativos no site do município, estes foram devidamente afixados no Mural do município nos prazos legais.

Por fim, invocamos o princípio da isonomia, para que seja concedido ao município de Guaçuí, mesmo tratamento dispensado à Prefeitura Municipal de Vila Valério (*processo TC nº. 02448/2021-5 e nº. 02528/2021-1*), Prefeitura Municipal de Pedro Canário (*processo TC nº. 05500/2020-4*) e Prefeitura Municipal de Atilio Vivacqua (*processo TC nº. 00216/2021-6*), que de forma similar ao ocorrido no município de Baixo Guandu, afastaram o indicativo de irregularidade em questão.

Desta forma, requeremos desse Egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, reconhecendo que o município de Baixo Guandu, historicamente, sempre

buscou dar ampla divulgação aos seus demonstrativos fiscais e cumpriu com os prazos legais de publicação dos demonstrativos Fiscais.

Pois bem. Antes de tudo, é crucial destacar a inconsistência nas declarações do responsável, uma vez que ele argumenta ter publicado os demonstrativos "no Mural do Município nos prazos legais, antes mesmo do envio e homologação das informações contábeis através do sistema 'CIDADES', mas 'em relação à publicação no site oficial do município, esta somente ocorreu após a efetiva homologação das informações no sistema 'CIDADES', objetivando disponibilizar os demonstrativos fiscais de forma fidedigna".

Em outras palavras, o gestor admite que afixou informações não homologadas no Mural do Município apenas para cumprir o prazo legal, sem compromisso com a transparência da gestão fiscal e, por conseguinte, com a sociedade.

De fato, o Tribunal, por meio do Parecer em Consulta 23/2017-7, permitiu que os municípios com acesso limitado à internet divulgassem os demonstrativos fiscais por meio de afixação em locais públicos de fácil acesso, como alegado pelo responsável. No entanto, o gestor não apresentou qualquer comprovação de que tenha realmente divulgado o RGF do segundo semestre de 2020 no Mural da Prefeitura Municipal de Baixo Guandu dentro do prazo estabelecido pela legislação federal.

Desse modo, considerando que as justificativas apresentadas não foram suficientes para sanear apontamento, **mantenho a presente irregularidade**, uma vez que restou caracterizada a infringência ao art. 55, § 2º, da Lei Complementar 101/2000.

Apesar da LRF ter definido as características do RGF, não fixou a obrigatoriedade e o prazo para o seu envio aos Tribunais de Contas ou mesmo as penalidades a serem aplicadas ao gestor no caso de seu descumprimento.

Coube a Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) estabelecer os parâmetros gerais para os pontos acima mencionados, conforme se depreende da leitura de trechos do seu art. 5º reproduzidos a seguir:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

[...]

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Calha mencionar que no texto da referida lei não constou um prazo específico para a remessa do RGF aos Tribunais de Contas ficando a cargo desses órgãos determiná-lo por intermédio de instrumentos normativos/legais, tendo por base as prerrogativas constitucionais conferidas aos órgãos de controle externo.

A Lei de Crimes Fiscais (art. 5º, §2º) definiu, ainda, a competência dos Tribunais de Contas para, nas suas respectivas órbitas de atuação, processarem e julgarem as infrações tratadas no art. 5º daquele diploma legal.

Portanto, determino a **formação de autos apartados**, após trânsito em julgado do presente processo, nos termos dos art. 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso I, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, face ao item 3.4.12 do RT 232/2022-8 “Publicação extemporânea do RGF do 2º quadrimestre de 2020”.

3.2 Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa.

Refere-se à subseção **4.2.3.1** do RT 67/2023-4.

Constatou a equipe técnica desta Corte de Contas que a contabilidade não apresenta de forma precisa e clara o estado financeiro do Município, uma vez que os créditos registrados como dívida ativa no Balanço Patrimonial Consolidado não foram ajustados para refletir seu valor realizável, através da utilização da conta de ajuste para perdas estimadas. Isso resulta na violação da característica qualitativa de representação fidedigna, conforme estabelecido na NBC TSP EC, item 3.10, afetando a utilidade das informações contábeis para fins de análise, prestação de contas e tomada de decisão.

Além disso, vale ressaltar que, de acordo com a IN TC 36/2016, item 1 do Anexo Único, as ações de reconhecimento, mensuração e divulgação da Dívida Ativa, tanto

tributária quanto não tributária, juntamente com o ajuste para perda correspondente, deveriam ter sido implementadas de forma imediata.

Diante do achado, o gestor foi citado e se manifestou através da peça Defesa/Justificativa 00730/2023-1, afirmando que:

Em que pese ao relatado pela respeitável Equipe Técnica do TCEES de que a Prefeitura Municipal de Baixo Guandu não atendeu integralmente ao que determina o "item 4" da IN 036/2016, que trata do "reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para perdas", relatamos:

Preliminarmente, há de se reconhecer que o Setor Público vem passando por um processo de convergência de normas e procedimentos relativos aos aspectos contábeis após a publicação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, buscando a uniformização das práticas contábeis na Administração Pública.

Nesse novo processo, a contabilidade aplicada ao setor público deixa de ter o orçamento como foco principal, passando a dar um enfoque maior aos aspectos que envolvem o patrimônio do ente público, enfatizando a necessidade de verificar a eficiência na utilização dos recursos destinados à manutenção dos Entes Públicos e aos investimentos realizados. Com isso, todas as variações e fatos que influenciam, direta ou indiretamente no valor do patrimônio público, devem ser registrados e controlados a fim de se obter uma contabilidade eficiente e que transmita a real situação patrimonial do ente Público em dado momento.

Diante das inúmeras mudanças ocorridas e impostas ao Setor Público, a Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, juntamente com as demais Unidades Gestoras integrantes do Poder Executivo Municipal, vem buscando implementar as mudanças impostas e manter os registros contábeis de forma fidedigna dos bens patrimoniais, refletindo em seus demonstrativos contábeis, a verdadeira situação patrimonial do município, atendendo a legislação vigente, em especial ao disposto na Instrução Normativa nº. 036 de 23 de fevereiro de 2016, evidenciando em seus demonstrativos contábeis, os ajustes e provisões para perdas com a dívida ativa.

Desta forma, no tocante a alegação de que a Prefeitura Municipal de Baixo Guandu não evidenciou em seus demonstrativos contábeis valores relativos ao reconhecimento de ajustes para perdas estimadas de créditos a receber no balanço consolidado do município, ressaltamos para os devidos fins, que tal alegação não deve prosperar, haja vista que da análise do Balancete de Verificação Consolidado(DOC-001) e Balanço Patrimonial(DOC-002), constata-se que o município de Baixo Guandu, registrou provisão para perdas estimadas de dívida ativa tributária e dívida ativa não tributária através das contas contábeis nº. 112910499- Perdas Estimadas em Demais Dívidas Ativas Tributárias no valor de R\$ 1.679.709,75 e nº. 112910500-Perdas Estimadas em Créditos de Dívida Ativa Não Tributária no valor de R\$ 801.298,02, totalizando R\$ 2.481.007,77, conforme a seguir:



BALANCETE DE VERIFICAÇÃO ANUAL CONSOLIDADO



UNIDADE GESTORA: 011E070001 - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
EXERCÍCIO: 2022

Código	Descrição da Conta	Unidade Gestora	Indicador de Superávit/Faltante	Saldo Inicial		Movimento no Exercício		Saldo Final	
				Valor	Natureza	Débito	Crédito	Valor	Natureza
1.1.2.5.1.01.05	DÍVIDA ATIVA DO IPTU	011E060003	P	4.912.490,65	D	2.106.046,07	4.448.408,85	2.570.127,87	D
1.1.2.5.1.01.06	DÍVIDA ATIVA DO ITBI	011E060003	P	273.460,89	D	137.762,80	246.734,15	164.469,43	D
1.1.2.5.1.01.07	DÍVIDA ATIVA DO IES	011E060003	P	6.923.977,60	D	1.347.253,59	4.541.627,39	2.889.703,43	D
1.1.2.5.1.02.00	DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA DAS TAXAS	011E060003	P	5.611.407,07	D	6.138.034,03	8.914.213,06	2.835.228,04	D
1.1.2.5.1.02.01	DÍVIDA ATIVA DAS TAXAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	011E060003	P	2.232.340,58	D	3.216.443,04	4.138.070,09	1.310.713,04	D
1.1.2.5.1.02.02	DÍVIDA ATIVA DAS TAXAS PELO EXERCÍCIO DE SERVIÇOS	011E060003	P	3.379.066,49	D	2.921.590,99	4.776.143,07	1.524.515,00	D
1.1.2.6.0.00.00	DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	011E060003	P	8.541.971,43	D	7.507.308,63	12.042.789,58	4.006.490,08	D
1.1.2.6.1.00.00	DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA - CONSOLIDAÇÃO	011E060003	P	8.541.971,43	D	7.507.308,63	12.042.789,58	4.006.490,08	D
1.1.2.6.1.99.00	DEMAIS VALORES INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	011E060003	P	8.541.971,43	D	7.507.308,63	12.042.789,58	4.006.490,08	D
1.1.2.6.0.00.00	(1) AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A CURTO PRAZO			1.268.120,37	C	1.679.709,75	2.481.007,77	2.481.007,77	C
1.1.2.6.1.00.00	(1) AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A CURTO PRAZO - CONSOLIDAÇÃO			1.268.120,37	C	1.679.709,75	2.481.007,77	2.481.007,77	C
1.1.2.6.1.01.00	(1) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER			1.268.120,37	C	1.679.709,75	411.589,38	0,00	C
1.1.2.6.1.01.99	(1) PERDAS ESTIMADAS EM DEMAIS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER	011E060003	P	1.268.120,37	C	1.679.709,75	411.589,38	0,00	C
1.1.2.6.1.04.00	(1) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA			0,00	C	0,00	1.679.709,75	1.679.709,75	C
1.1.2.6.1.04.99	(1) PERDAS ESTIMADAS EM DEMAIS DÍVIDAS ATIVAS TRIBUTÁRIAS	011E060003	P	0,00	C	0,00	1.679.709,75	1.679.709,75	C
1.1.2.6.1.05.00	(1) PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	011E060003	P	0,00	C	0,00	801.298,02	801.298,02	C
1.1.3.0.0.00.00	DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO PRAZO			305.506,77	D	1.680.800,53	909.617,44	1.056.746,95	D
1.1.3.1.0.00.00	ADIANTEMENTOS CONCEDIDOS			304.215,68	D	812.456,61	61.172,05	1.056.510,24	D
1.1.3.1.1.00.00	ADIANTEMENTOS CONCEDIDOS - CONSOLIDAÇÃO			304.215,68	D	812.456,61	61.172,05	1.056.510,24	D
1.1.3.1.1.01.00	ADIANTEMENTOS CONCEDIDOS A PESSOAL			0,00	D	61.172,05	61.172,05	0,00	D
1.1.3.1.1.01.02	13 SALÁRIO - ADIANTAMENTO	011E0200001	P	0,00	D	61.172,05	61.172,05	0,00	D
1.1.3.1.1.02.00	SUPRIMENTO DE FUNDOS	011E0100001	P	10.803,01	D	0,00	0,00	10.803,01	D



ENTE: **Baixo Guandu**

UNIDADE GESTORA: **Prefeitura Municipal de Baixo Guandu**

TIPO DE CONTA: **Contas de Governo**

BALANÇO PATRIMONIAL



EXERCÍCIO: **2022**

ATIVO			PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior	Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior
ATIVO CIRCULANTE	75.208.484,14	82.290.883,82	PASSIVO CIRCULANTE	6.834.311,85	6.838.831,05
Caixa e Equivalentes de Caixa	63.361.945,24	57.117.641,79	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	5.862.428,24	3.595.430,22
Créditos a Curto Prazo	9.928.026,51	24.094.287,07	Previdência a Pagar	4.141.790,90	2.494.167,72
Créditos Tributários a Receber	0,00	0,00	Benefícios Previdenciários a Pagar	0,00	0,00
Clientes	3.955,43	0,00	Benefícios Assistenciais a Pagar	0,00	0,00
Créditos de Transferências a Receber	0,00	0,00	Encargos Sociais a Pagar	1.720.637,34	1.101.322,50
Emprestimos e Financiamentos Concedidos	0,00	0,00	Emprestimos e Financiamentos a Curto Prazo	837,76	447.753,06
Dívida Ativa Tributária	8.398.548,77	16.820.436,01	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	718.299,94	2.173.159,16
Dívida Ativa Não Tributária	4.006.490,08	8.541.971,43	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	0,00	0,00
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Curto Prazo	2.481.007,77	1.268.120,37	Transferências Fiscais a Curto Prazo	0,00	0,00
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	1.056.746,86	305.508,77	Provisões a Curto Prazo	0,00	0,00
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	0,00	0,00	Provisões para Riscos Trabalhistas a Curto Prazo	0,00	0,00
Estoques	832.240,48	743.446,19	Provisões para Riscos Fiscais a Curto Prazo	0,00	0,00
Ativo não Circulante Mantido para Venda	0,00	0,00	Provisões para Riscos Cíveis a Curto Prazo	0,00	0,00
Ativo Biológico	0,00	0,00	Provisões para Riscos Decorrentes de Contratos de PPP a Curto Prazo	0,00	0,00
VPD Pagas Antecipadamente	27.525,05	0,00	Provisão de Obrigações Decorr. da Atuação Govern. a Curto Prazo	0,00	0,00
			Outras Provisões a Curto Prazo	0,00	0,00
			Demais Obrigações a Curto Prazo	352.845,91	622.488,61
ATIVO NÃO CIRCULANTE	287.864.171,40	264.544.899,77	PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	14.248.412,98	19.322.246,71
Ativo Realizável a Longo Prazo	14.886.046,80	0,00	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	1.716.334,22	3.177.548,01
Créditos a Longo Prazo	14.886.046,80	0,00	Previdência a Pagar	0,00	0,00
Créditos Tributários a Receber	0,00	0,00	Benefícios Previdenciários a Pagar	0,00	0,00
Clientes	0,00	0,00			

30/03/2023 16:03

Por outro lado, apesar do município de Baixo Guandu atuar incisivamente na cobrança de seus créditos inscritos, efetuando a cobrança judicial e execução fiscal dos créditos inscritos em dívida, após se esgotarem todos os meios, formas e possibilidades de cobrança administrativa da dívida, é evidente que uma relevante parcela dos créditos inscritos em dívida ativa, o município de Baixo Guandu não logrará êxito no recebimento, motivo pelo qual, foram devidamente reconhecido em seus demonstrativos contábeis as provisões para perdas de dívida ativa tributária e dívida ativa não tributária (**DOC-001 e DOC-002**).

Diante do exposto, requeremos desse Egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a presente citação do item em questão, haja vista que restou devidamente comprovado, que o município de Baixo Guandu reconheceu em seus demonstrativos contábeis, em especial o Balancete de Verificação (**DOC-001**) e Balanço Patrimonial (**DOC-002**), o registro de provisão de Perdas Estimadas em Demais Dívidas Ativas Tributárias no valor de R\$ 1.679.709,75 e provisão de Perdas Estimadas em Créditos de Dívida Ativa Não Tributária no valor de R\$ 801.298,02, totalizando R\$ 2.481.007,77, conforme disposto no itens 4 do Anexo Único da Instrução Normativa TC 36/2016.

Pois bem. Conforme pontuou o NCCONTAS através da ITC 02463/2023-1, apesar do gestor alegar que Município de Baixo Guandu reconheceu o ajuste para perdas nas demonstrações consolidadas em 31 de dezembro de 2021. Constata-se que, o balancete apresentado como prova refere-se ao reconhecimento no exercício de 2022, e não do exercício em análise.

Considerando que, de acordo com a Instrução Normativa TC 36/2016, o prazo-limite para início do reconhecimento de ajustes para perdas foi fixado em 24/02/2016. Resta claro que a distorção, em valor não estimado, persistiu para o exercício de 2021, desse modo, **mantenho a irregularidade.**

3.3 Distorção no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$ 7.300.072,40.

Refere-se à subseção **4.2.5.1** do RT 67/2023-4.

Os Precatórios, conforme definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), são ordens judiciais de pagamento por parte de entes públicos federal, estadual, municipal ou distrital, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado. Eles devem ser reconhecidos como obrigações no momento em que a decisão judicial transitada em julgado é proferida. Se a expectativa de pagamento for de até doze meses após a data base das Demonstrações Contábeis Consolidadas Anuais do Município, eles são registrados como Passivo Circulante, e se for superior a esse período, como Passivo Não Circulante.

A Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP EC) enfatiza a importância de que as informações nas demonstrações contábeis sejam relevantes além de representar fielmente o que pretendem representar.

Para garantir a representação fidedigna e a relevância dos valores de precatórios registrados no Balanço Patrimonial Consolidado do Município no exercício de 2021, foi realizada uma comparação entre os valores registrados no arquivo RELPRE.XML e os registros de precatórios no Balancete de Verificação, que fazem parte da Prestação de Contas do Prefeito do Município em análise.

Com base no procedimento realizado, verificou-se que o saldo contábil dos precatórios (pessoal, benefícios previdenciários, fornecedores, contas a pagar e outros) não representa adequadamente a real situação patrimonial do Balanço Patrimonial Consolidado do Município do exercício findo em 31/12/2021. Por se tratar de divergência material em relação ao registro no arquivo RELPRE, configurando uma subavaliação do passivo no montante de R\$7.300.072,40, descumprindo a característica qualitativa da representação fidedigna, em desacordo com a NBC TSP EC, item 3.10, prejudicando a transparência, bem como a prestação de contas e a tomada de decisão pelos usuários da informação. Nesse sentido, o prefeito foi citado para que pudesse apresentar suas justificativas, acompanhando de documentação pertinente.

Através da peça Defesa/Justificativa 00730/2023-1, afirmou o gestor que apesar da divergência apontada pela respeitável equipe técnica do TCEES, que identificou discrepâncias entre os valores de precatórios registrados no passivo do município de Baixo Guandu e os valores apresentados no arquivo estruturado "RELPRE.XML" no montante de R\$ 7.300.072,40, é relevante salientar que essa discrepância ocorreu devido a problemas na geração do arquivo "RELPRE.XML" pelo sistema contábil do município. Esse arquivo incluiu valores de precatórios que não refletiam corretamente os valores de precatórios devidos pelo município.

No que diz respeito ao registro contábil dos valores de precatórios devidos pelo município, é importante destacar que, em conformidade com o princípio da oportunidade para registro e correção dos eventos contábeis, a Prefeitura Municipal de Baixo Guandu reconheceu na Prestação de Contas Anual de 2022 um valor de R\$ 355.432,16 para precatórios. Esse valor está plenamente alinhado com a listagem de precatórios emitida pela Assessoria de Precatórios do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo (DOC003) e com o arquivo estruturado "RELPRE.XML" (DOC-004) gerado pelo município de Baixo Guandu.

Ademais, o arquivo "RELPRE.XML" é um documento estruturado que não permite correções após a sua geração. Portanto, queremos salientar que esse arquivo foi gerado em total conformidade com os demonstrativos contábeis da Prestação de Contas Anual de 2022, que evidenciaram o valor de R\$ 355.432,16. Isso pode ser confirmado pela análise do Balancete de Verificação de 2022 (DOC-001) e pela listagem de precatórios de 2022 (DOC004). Dessa forma, não há discrepância de valores entre os demonstrativos contábeis gerados pelo município e a listagem de precatórios apresentada no arquivo estruturado "RELPRE.XML" na Prestação de Contas Anual de 2022.

Dada essa explicação e considerando a impossibilidade de retificar o arquivo estruturado "RELPRE.XML", o responsável solicitou que este respeitável Tribunal de Contas afaste a presente irregularidade. Haja vista que restou devidamente justificado e documentalmente comprovado, que os demonstrativos contábeis da Prestação de Contas Anual de 2022, em especial o Balanço Patrimonial e Balancete de Verificação, foram gerados em total compatibilidade com a listagem de precatórios devidas pelo município em 2022, haja vista a impossibilidade de se retificar o arquivo estruturado

“RELPRE.XML” na prestação de contas Anual de 2021.

Encaminhado o processo a área técnica, o NCCONTAS se manifestou através da Instrução Técnica Conclusiva 02463/2023-1, no sentido de:

O gestor, em suas justificativas, alega que houve falha na emissão do relatório RELPRE.XML e que o valor correto dos precatórios seria R\$ 355.432,16 conforme demonstrativo. Informou que este valor estaria, inclusive, de acordo com as demonstrações contábeis em análise. Ocorre que as demonstrações contábeis referem-se ao exercício de 2022.

Em consulta ao arquivo ESTPREC.xml da UG 500J2500002 – Encargos Gerais do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – Sentenças Judiciais – Precatórios Municipais, relativa ao exercício de 2021, verificou-se que neste ano, o município de Baixo Guandu não dispunha de precatórios pendentes de pagamento. Entretanto, ao verificar o arquivo ESTPREC.xml relativo ao exercício de 2022, observamos que o Município de Baixo Guandú, conforme o gestor declarou, recebeu no mês de novembro de 2021, três precatórios, cujo valor à época seria de R\$ 355.432,16.

Considerando que estes precatórios foram requisitados após o dia 02 de abril de 2021, prazo estabelecido pelo artigo 100, § 5º, da Constituição Federal²⁹, para que o crédito seja inserido no orçamento do exercício seguinte (2022) e pago até o final deste exercício, este valor deveria ter sido registrado no Passivo de Longo Prazo das demonstrações contábeis do Município de Baixo Guandu e não o foi.

Assim, conclui-se que a distorção, agora de R\$ 355.432,16, persiste nas demonstrações contábeis de 2021, e portanto, o achado deve ser **mantido**. Ressalta-se que, conforme depreende-se das informações constantes das justificativas apresentadas pelo gestor, os precatórios foram inscritos no exercício de 2022, e, por este motivo, deixaremos de sugerir recomendações.

Pelo exposto, constata-se que a irregularidade permaneceu caracterizada no exercício de 2021, tendo em vista que os precatórios não foram registrados no Passivo

²⁹ Constituição Federal

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

...

§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

de Longo Prazo das demonstrações contábeis do Município de Baixo Guandu, portanto, **mantenho a irregularidade.**

4. ANÁLISE DE CONDUTA DOS RESPONSÁVEIS

Responsável: Lastênio Luiz Cardoso

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

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

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

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

Diante do exposto, passo a análise de conduta em face das irregularidades mantidas:

- **Publicação extemporânea do RGF do 2º semestre/2020** (*item 3.1 deste voto*)

Conforme detalhado no item 3.1 deste parecer, tornou-se evidente que o gestor não apresentou qualquer evidência que comprovasse a divulgação efetiva do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao segundo semestre de 2020 no Mural da Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, bem como no portal de transparência, conforme estipulado pelos artigos 54 (caput) e 55 (§ 2º) da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em face da persistência dessa irregularidade, é incontestável a ocorrência de uma infração administrativa, conforme estabelecido pelo artigo 5º da Lei 10.028/2000, conhecida como a Lei de Crimes Fiscais, que estabelece o seguinte:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

[...]

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Entretanto, é importante destacar que a infração prevista na Lei 10.028/2000 ocorre em um contexto pontual, resultante da não divulgação do RGF dentro do prazo estabelecido. **Assim, em consonância com a conclusão apresentada pelo NCCONTAS, conforme expresso na ITC 02463/2023-1, que considera a gravidade deste incidente como moderada, entendo que isso é suficiente para recomendar a emissão de um parecer prévio de aprovação com ressalvas para as contas do governo, de acordo com o artigo 132, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.**

- **Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa. (item 3.2 deste voto)**

Conforme exposto no item 3.2 deste voto, a irregularidade foi mantida por ter permanecido caracterizada a distorção, em valor não estimado, para o exercício de 2021. Contudo, o gestor demonstrou em suas justificativas que iniciou, no exercício de 2022, o reconhecimento de ajustes para perdas estimadas em créditos de dívida ativa. Desse modo, **acompanhando o entendimento técnico e Ministerial, ressalvo a irregularidade.**

- **Distorção no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$ 7.300.072,40 (item 3.3 deste voto)**

A presente irregularidade foi mantida uma vez que restou clara a inobservância da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, ao deixar de reconhecer contabilmente o passivo pertinente a precatórios. Contudo, depreende-se das

informações constantes das justificativas apresentadas pelo gestor, que os precatórios foram inscritos no exercício de 2022.

Compete ao Chefe do Executivo desempenhar funções políticas, executivas e administrativas, em consequência, os atos de sua Administração, tanto dos que praticou pessoalmente como dos que foram praticados pelos seus subordinados são de sua responsabilidade. No presente caso, trata-se o não reconhecimento contábil do passivo pertinente a precatórios de erro formal, passível de correção em prestação de contas anual futura. Portanto, acompanho o entendimento técnico e por critérios relevância, **ressalvo a irregularidade.**

5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO - SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO - NBC TSP Nº 34/2021/ DECRETO Nº 10.540/2020.

Diante da proximidade do prazo de 1º de janeiro de 2024 para a adoção da NBC TSP nº 34/2021, que trata da obrigatoriedade da implantação de sistema de custos no setor público, bem como o Decreto nº 10.540/2020, que cita padrões mínimos de qualidade de um sistema único e integrado para a execução orçamentária, financeira e controles, aplicado a todos os entes da federação e a ser observado a partir de 1º de janeiro de 2023.

A implementação de um sistema de custos é essencial para uma gestão eficiente dos recursos financeiros e uma alocação adequada dos recursos públicos. Ao implementar e utilizar um sistema de custos, é possível obter maior transparência na utilização desses recursos, fornecendo informações precisas sobre os custos envolvidos em cada atividade governamental. Isso permite uma análise mais aprofundada dos gastos públicos, identificação de possíveis áreas de redução de custos, tomada das melhores decisões, embasadas em dados e monitoramento mais eficaz dos resultados alcançados.

Considerando que o sistema de custos possibilita o estabelecimento de indicadores de desempenho, facilitando a avaliação da eficiência e eficácia das políticas e programas públicos.

Considerando que com uma gestão de custos sólida, o setor público pode promover uma administração mais responsável e transparente, maximizando o valor dos recursos disponíveis e contribuindo para o bem-estar da sociedade como um todo.

Assim sendo, recomendamos em caráter orientativo que sejam empreendidos pela Prefeitura Municipal de Baixo Guandu todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referencias legais.

6. CONCLUSÃO

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

RODRIGO COELHO DO CARMO
Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-090/2023:

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

1.1 Considerar passível de ressalva as irregularidades a seguir:

1.1.1 Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa (subseção 4.2.3.1 do RT 67/2023-4)

Critério: NBC TSP EC, item 7.15; MCASP 8ª edição, itens 3.2.2, Parte II e item 5.2.5, Parte III c/c IN TC 36/2016, item 1 do Anexo Único.

1.1.2 Distorção no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$ 7.300.072,40 (subseção 4.2.5.1 do RT 67/2023-4).

Critério: NBC TSP EC, item 3.10

1.1.3 Publicação extemporânea do RGF do 2º semestre/2020 (subseção 3.4.11 do RT 67/2023-4)

Critério: art. 63, II, “b”, c/c art. 63, § 1º, ambos da LRF.

1.2 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Baixo Guandu**, no exercício de **2021**, sob a responsabilidade do Sr. **Lastênio Luiz Cardoso**, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES.

1.3 RECOMENDAR ao Poder Executivo do Município de Baixo Guandu que sejam empreendidos pela Unidade Gestora todos os esforços necessários para implementação do Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referencias legais.

1.4 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Baixo Guandu, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

1.4.1 sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade do Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

1.4.2 da necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais

1.4.3 para que monitore permanentemente os investimentos realizados em saneamento básico, atentando para o cumprimento do prazo estabelecido para a universalização dos serviços de água e esgoto estipulado pela Lei 11.445/2007 (atualizada pela Lei 14.026/2020), qual seja 31 de dezembro de 2033;

1.5. Formar autos apartados, após trânsito em julgado do presente processo, nos termos dos art. 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso I, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, face a publicação extemporânea do RGF do 2º quadrimestre de 2020 (item **3.4.11** do RT 67/2023-4).

1.6. Dar ciência aos interessados;

1.7. Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 15/09/2023 – 35ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões