

# INÍCIO DE MANDATO



ORIENTAÇÃO  
AOS GESTORES  
MUNICIPAIS



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



    @tceespiritosanto

 [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)





TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### Presidente

Domingos Augusto Taufner

### Vice-Presidente

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

### Corregedor

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

### Ouvidor

Sebastião Carlos Ranna de Macedo

### Conselheiros

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Rodrigo Coelho do Carmo

Davi Diniz de Carvalho

### Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas

Marco Antônio da Silva

Donato Volkers Moutinho

### Secretário-Geral de Controle Externo

Alexsander Binda Alves

### Secretário-Geral Administrativo e Financeiro

Fabiano Valle Barros

### Secretário-Geral das Sessões

Odilson Souza Barbosa Junior

### Secretário-Geral de Tecnologia da Informação

Klayson Sesana Bonatto

### Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

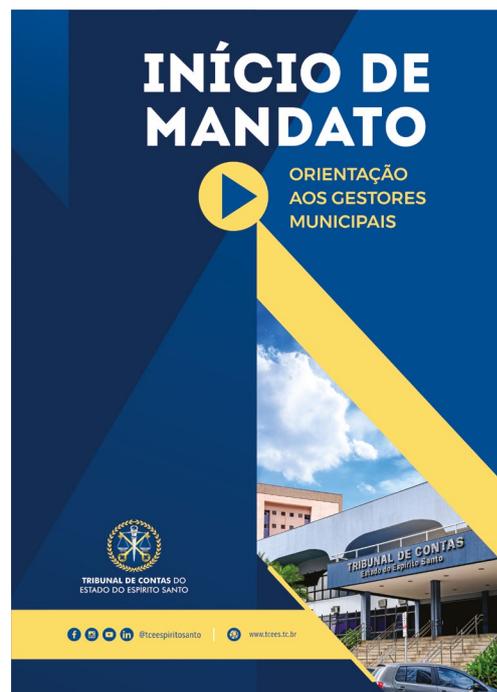
### Procurador-Geral

Luciano Vieira

### Procuradores de Contas

Luis Henrique Anastácio da Silvaa

Heron Carlos Gomes de Oliveira





# APRESENTAÇÃO

---

## Senhoras e Senhores Gestores Municipais,

É com satisfação que o Tribunal de Contas coloca à disposição de vocês esta cartilha de orientação, elaborada com o objetivo de oferecer um suporte técnico e prático para os desafios do início de mandato. Sabemos que a gestão pública municipal é uma das áreas mais complexas da administração pública, especialmente por sua proximidade direta com as demandas da população e pela necessidade de atender a múltiplas responsabilidades com recursos muitas vezes escassos.

Nosso papel, enquanto órgão de controle externo, vai além da fiscalização. Estamos aqui para contribuir com o fortalecimento da gestão pública, promovendo o diálogo, a capacitação e o acesso a informações que ajudem os gestores a adotar práticas eficientes, transparentes e alinhadas com a legislação.

Nosso objetivo é facilitar o processo de transição administrativa e oferecer diretrizes que garantam a continuidade dos serviços públicos com qualidade e responsabilidade.

Contem com o Tribunal de Contas como parceiro na busca pela boa governança e pela entrega de resultados positivos à sociedade. Desejamos a cada um de vocês um mandato produtivo e exitoso, pautado pela ética, pelo compromisso com a população e pela gestão responsável dos recursos públicos.

**Domingos Augusto Taufner**

Conselheiro Presidente



# SUMÁRIO

---

<b>1 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....</b>	<b>8</b>
1.1 - Planejamento .....	10
1.2 - Metas fiscais .....	12
1.3 - Controle de gastos com pessoal .....	12
1.4 - Endividamento público .....	14
1.4.1 - Limite para inscrição em restos a pagar .....	15
1.5 - Alguns dos principais atos em desacordo com a LRF e respectivas sanções pessoais .....	20
1.5.1 - Planejamento .....	20
1.5.2 - Receita pública .....	20
1.5.3 - Despesa com pessoal .....	21
<b>2 - A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO .....</b>	<b>24</b>
<b>3 - TRANSIÇÃO DE GOVERNO .....</b>	<b>26</b>
3.1 - Instalação de equipe de transição .....	27
3.2 - Preparação e apresentação de relatório .....	27
3.3 - Disponibilização de informações .....	28
3.4 - Informações e procedimentos adicionais .....	28
<b>4 - ORIENTAÇÕES COMPLEMENTARES .....</b>	<b>31</b>
4.1 - Contratações públicas .....	32
4.2 - Gestão dos regimes próprios de previdência social .....	33
4.2.1 - Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS .....	34
4.2.2 - Quitação das contribuições junto ao RPPS .....	35
4.3 - Gestão de Recursos Humanos .....	36
4.3.1 - Atos de Pessoal sujeitos a Registro .....	36
4.3.1.1 - Admissão .....	36
4.3.1.2 - Atos de pessoal – Aposentadoria, Reserva, Reforma e Pensão .....	37
4.4 - Política de Mobilidade Urbana .....	38
4.5 - Acessibilidade .....	40
4.6 - Política de Saneamento Básico .....	41
4.7 - Governança e transparência .....	42
<b>ANEXO ÚNICO .....</b>	<b>44</b>



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

1

# Lei de Responsabilidade Fiscal



@tceespiritosanto



www.tcees.tc.br

Um contexto de desequilíbrio fiscal, orçamentos fictícios proporcionando gastos sistematicamente superiores às receitas, dentre outros desconroles, predominava na administração pública brasileira antes do advento da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Com a promulgação da LRF, os governantes passaram a contar com novos instrumentos capazes de auxiliar a gestão dos recursos públicos sob uma ótica fiscal, uma vez que a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, por ser um preceito que normatiza finanças públicas, atuando no campo do direito financeiro, estabelecia regramentos voltados para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos. Importante destacar que a LRF, em que pese tratar de conteúdos comuns, não revogou a Lei 4.320/1964. Apenas trouxe conceitos de finanças públicas voltados para a gestão fiscal.

A LRF foi concebida partindo-se do princípio de que o poder público se encontrava em déficit financeiro e necessitava de maior controle sobre a gestão de suas finanças. Na verdade, essa era a realidade da União e de grande parte dos estados e de alguns municípios.

Nesse sentido, objetivando fazer com que o poder público realizasse despesas balizadas pelas suas receitas, a LRF fixou limites para gastos de forma que os entes da Federação passassem a ser governados com objetivo de geração de “superávit primário”, evitando-se que a dívida pública aumentasse ainda mais.

A LRF determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem e publiquem suas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) acompanhadas de anexos de riscos fiscais e anexos de metas fiscais. Estabelece ainda que devem elaborar periodicamente e publicar relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO) e relatórios de gestão fiscal (RGF), com o propósito de assegurar a transparência dos gastos e a consecução das metas fiscais. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, fixando seus pilares em quatro eixos principais:

- a.** planejamento das ações;
- b.** prevenção de riscos e correção de desvios que afetam o equilíbrio das contas;
- c.** garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;
- d.** transparência da gestão.

Dentre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF, alguns merecem destaque. Vejamos a seguir:



## 1.1 - Planejamento

A preocupação com o planejamento na administração, em nosso ordenamento vigente, revela-se com a previsão na própria Constituição da República, em que se observa de forma clara a preocupação do legislador ao institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, tornando compulsória a elaboração dos instrumentos básicos para esse fim, quais sejam: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

Ademais, a gestão conta, ainda, com outra peça de planejamento, esta não exigida legalmente na administração pública, qual seja, o planejamento estratégico. Contudo, apesar de não ser legalmente exigida é peça fundamental pois, segundo ensinamentos de Toni<sup>1</sup> (2021) é:

*um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance*

Prosseguindo, o PPA, destinado às ações de médio prazo, abrange os três últimos exercícios do mandato em curso e o primeiro ano do exercício subsequente. Nele devem constar as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão, relacionados às despesas de capital (construção de hospitais e escolas, por exemplo) e às despesas correntes derivadas daquelas (contratação de pessoal para funcionamento de hospitais e escolas) e às despesas de programas de duração continuada.

A LOA é o mecanismo de planejamento por meio do qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a realizar despesas baseadas e limitadas à arrecadação de receitas previstas na própria lei. Pode contemplar a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, mesmo havendo antecipação de receita orçamentária. O Poder Executivo somente poderá iniciar programas ou projetos se houver autorização específica nesta lei. Ela compreende três suborçamentos:

- a.** Orçamento fiscal – despesa e receita de toda a administração municipal para um exercício financeiro, menos investimentos de empresas estatais e receitas relativas à seguridade social;
- b.** Orçamento de investimentos – aplicação em empresas controladas pelo município;
- c.** Orçamento da seguridade social – aplicação em saúde, previdência e assistência social.

---

<sup>1</sup>Toni, J. D. (2021). Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público.

Servindo de elo, a LDO deve estar de acordo com o PPA e orientar a elaboração da LOA. Com a edição da LRF, a LDO passou a ter, além da sua concepção original que era orientar a elaboração dos orçamentos anuais, novas e importantes funções, de forma que sua atual composição deve conter:

- a.** orientações para elaboração da LOA (essa já prevista antes da LRF);
- b.** metas anuais e prioridades da administração (incluídas despesas de capital para o exercício financeiro seguinte);
- c.** informações sobre as alterações na legislação tributária;
- d.** orientações sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- e.** anexo de metas fiscais integrado por demonstrativos que:
  - estabeleçam metas anuais, em valores correntes e constantes relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;
  - avaliem o cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
  - demonstrem as metas anuais, com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos;
  - mostrem a evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, destacando origem e aplicação de recursos obtidos com alienação de ativos; e
  - avaliem a situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- f.** anexo de riscos fiscais avaliando passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando sobre providências a serem adotadas, caso tais riscos se concretizem.

A LRF procura, então, aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao orçamento e à LDO.

No âmbito de atuação do TCE-ES, essas peças de planejamento são objeto de análise no contexto de acompanhamento da gestão fiscal, produzindo reflexos na análise das prestações de contas anuais que, naturalmente, evidenciarão o cumprimento ou não das peças de planejamento aprovadas para o exercício.

Para uma compreensão melhor dos demonstrativos que devem integrar os anexos da LDO, bem como os demonstrativos que devem integrar o relatório resumido da execução orçamentária (RREO) e o relatório de gestão fiscal (RGF), sugere-se uma consulta ao Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e disponível no endereço eletrônico <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br> .



## 1.2 - Metas fiscais

As metas fiscais estabelecidas para o exercício serão objeto de acompanhamento pelo TCE-ES, conforme informado anteriormente.

Convém destacar que sistematicamente o TCE-ES vem implementando medidas e evoluindo seus sistemas de controle, com vistas ao acompanhamento automatizado dos limites fiscais e constitucionais vigentes. Nesse contexto, o cumprimento das metas fiscais fixadas pela LDO dos entes jurisdicionados também será acompanhado.

Dentre as metas estabelecidas, importa chamar atenção para a meta bimestral de arrecadação, as metas para resultado primário e para o resultado nominal.

Especificamente em relação à meta bimestral de arrecadação, importante destacar a limitação contida no art. 9º da LRF, que assim estabelece:

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

Nesse contexto, ainda está disposto na LRF, em seu art. 8º, que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Ou seja, conjugando a meta de resultados prevista na LDO, traduzida em estimativas de receitas fixadas na LOA e detalhadas na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso, o TCE-ES avaliará se a geração de despesas com base nos empenhos editados comportará o cumprimento das metas, determinando, se necessária, a adoção de providências, caso o gestor responsável não tenha limitado a emissão de empenhos e a movimentação financeira no prazo adequado, sem prejuízo da aplicação das penalidades cabíveis.

## 1.3 - Controle de gastos com pessoal

A LRF fixa limites para despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida para os três Poderes e para cada nível de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios).

O limite legal para comprometimento dos gastos com pessoal nos municípios, em cada período de apuração, não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida (RCL), sendo 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo.

## Limite de alerta

Caso a despesa total com pessoal atinja 90% do limite máximo legal atribuído a cada Poder, o TCE-ES emitirá parecer de alerta eletrônico dirigido ao responsável, chamando atenção para o valor alcançado pelos gastos com pessoal. Nesta hipótese, ainda não se verificam restrições expressas na lei.

## Limite prudencial

Considerando o princípio da gestão fiscal responsável, a LRF estabeleceu um limite intermediário para a despesa com pessoal (limite prudencial - art. 22), que equivale a 95% do limite máximo previsto por Poder.

A LRF estabelece algumas restrições ao Poder ou órgão que tenham ultrapassado o limite prudencial, quais sejam:

- a. concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
- b. criação de cargo, emprego ou função;
- c. alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d. provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- e. contratação de hora extra, salvo situações previstas na LDO.

## Limite máximo legal

Na hipótese da despesa total com pessoal do Poder ou órgão ultrapassar o limite máximo legal (art. 20, III), sem prejuízo das medidas restritivas previstas para aquele que ultrapassa o limite prudencial (art. 22), o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre.

A recondução ao limite máximo permitido deverá ser obtida por meio das seguintes ações:

- a. redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, o que pode ser alcançado pela extinção de cargos e funções;



b. exoneração dos servidores não estáveis;

c. possibilidade de o servidor estável perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal, se as medidas adotadas anteriormente não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação de eliminação do excedente.

Caso o Poder ou órgão que tenham descumprido o limite máximo permitido não tenham conseguido se readequar no prazo previsto, algumas restrições ao respectivo ente federado estão previstas para aplicação enquanto perdurar o excesso. São elas:

a. receber transferências voluntárias;

b. obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

c. contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Importa destacar que o prazo para recondução ao limite legal, estabelecido no art. 23 da LRF, poderá ser duplicado caso o crescimento real do produto interno bruto (PIB) nacional, regional ou estadual, pelo período igual ou superior a quatro trimestres, for baixo ou negativo. Entende-se por crescimento baixo a taxa de variação real acumulada inferior a 1% (art. 66 da LRF).

Existe ainda uma regra específica para o último ano de mandato. Neste ano, caso a despesa total com pessoal exceda o limite no primeiro quadrimestre, as restrições citadas anteriormente se aplicam imediatamente, independente do prazo para readequação previsto no art. 23.

A seguir, apresenta-se um quadro com a indicação dos limites para despesas com pessoal aplicável aos Poderes que integram a esfera municipal:

DESCRIÇÃO	LIMITES		
	MÁXIMO	PRUDENCIAL (95%)	ALERTA (90%)
Executivo	54 %	51,3 %	48,6 %
Legislativo	6%	5,7 %	5,4 %
Total	60%	57,0 %	54,0 %

## 1.4 - Endividamento público

A dívida pública era e continua sendo o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo país nos últimos tempos, em todos os níveis de governo.

Objetivando estabelecer diretrizes no intuito de controlar essa dívida, a LRF dedicou um capítulo específico (Capítulo VII) para tratar da dívida e do endividamento público. Nesse ca-

pítulo foram estabelecidas:

- a. as definições básicas relacionadas à dívida e ao endividamento;
- b. a obrigatoriedade de fixação, pelo Senado Federal, a partir de proposta apresentada pelo Presidente da República, de limites globais para o montante da dívida consolidada e para a contratação de operações de crédito pela União, estados e municípios;
- c. a obrigatoriedade de fixação, pelo Congresso Nacional, a partir de proposta encaminhada pelo Presidente da República, de limites para o montante da dívida mobiliária federal;
- d. os critérios para recondução ao limite da dívida, caso ultrapassado esse limite;
- e. vedações aplicáveis ao ente da Federação que não reconduzir, no prazo estabelecido, o limite ao teto máximo permitido;
- f. regras para contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas orçamentárias, bem como as vedações aplicáveis;
- g. regras relativas à concessão de garantias e contragarantias; e
- h. regras relativas à inscrição de despesas em restos a pagar.

A partir da edição da LRF, foram aprovadas pelo Senado Federal a Resolução 40, de 20 de dezembro de 2001, e a Resolução 43, de 21 de dezembro de 2001, definindo limites para a dívida pública de todos os entes nacionais.

Considerando que um grande volume de informações sobre essa matéria pode ser obtido a partir de pesquisas em sites oficiais mantidos pelos governos, em especial pelo Governo Federal (STN, Presidência da República, Senado Federal, dentre outros), nos limitaremos apenas a essas informações referentes a este tema no presente trabalho.

Importante, contudo, salientar que a observância ao cumprimento dos limites para o endividamento público, tratados neste tópico, constitui objeto de análise pelo TCE-ES na apreciação das contas do chefe do poder executivo, bem como no fornecimento de certidões com vistas à obtenção de operações de crédito, recebimento de transferências voluntárias, dentre outras demandas.

## **1.4.1 - Limite para inscrição em restos a pagar**

### **Nos três primeiros exercícios do mandato**

Restos a pagar significam compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. São encargos incorridos no próprio exercício, sendo a parcela liquidada (quando o fornecedor já cumpriu sua obrigação em relação à entrega dos



produtos ou à prestação dos serviços) inscrita em ‘restos a pagar processados’ e a pendente de liquidação (quando o fornecedor ainda não prestou os serviços ou não entregou os bens adquiridos pela administração, mas existe uma expectativa do cumprimento dessa obrigação) em ‘restos a pagar não processados’.

Em regra, **as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro**. Extraordinariamente, podem ser cumpridas no exercício seguinte, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Recomenda-se aos gestores públicos que mantenham sempre um controle de fluxo de caixa por fonte de recursos, de forma que compromissos futuros sejam assumidos a partir de uma razoável certeza de realização de receitas. E, ainda, se necessário, que promovam a limitação de empenhos em caso de realização de receitas abaixo das metas fiscais estabelecidas na LDO e na LOA.

Como uma boa prática, o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, apesar de estar na sua 14ª edição, apresentou, em sua 6ª edição (p. 242/243), um exemplo de como esse fluxo de caixa pode ser elaborado, de maneira permanente, durante toda a vigência do governo, e não apenas no último exercício do mandato. Vejamos o exemplo:

- (+) Disponibilidade de caixa em 1º de janeiro;
- (+) Previsão de entrada de recursos até 31 de dezembro ;
- (=) Disponibilidade de caixa “bruta”;
- (-) Pagamento das despesas do ano anterior, inscritas em restos a pagar a serem pagas no ano;
- (-) Pagamento das despesas já liquidadas;
- (-) Pagamento dos salários dos servidores até o final do ano;
- (-) Pagamento do 13º salário;
- (-) Pagamento de encargos sociais;
- (-) Pagamento de empréstimos bancários;
- (-) Pagamento de parcelamento de dívidas com o INSS e outras;
- (-) Contrapartida de convênios já assinados;
- (-) Pagamento de contratos já assinados (vigilância, limpeza, fornecimento de medicamentos, obras etc.);
- (-) Pagamento das despesas de água, luz e telefone previstas;
- (-) Pagamento de quaisquer outras obrigações já assumidas ou que o município deva fazer por exigência legal;
- (=) Disponibilidade de caixa ‘líquida’.

Com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, a LRF trouxe a noção de resultado primário como sendo o equilíbrio das contas primárias,

significando, em outras palavras, uma gestão autossustentável que independe da contratação de operações de crédito para o seu funcionamento.

Nesse sentido, gastar mais do que se arrecada, gerando restos a pagar sem suficientes disponibilidades de caixa, vai de encontro às premissas estabelecidas pela LRF.

## **No último exercício do mandato**

Especificamente para o último ano do mandato, a LRF criou uma regra específica que é a limitação para inscrição dos restos a pagar não processados limitados à disponibilidade líquida de caixa por vinculação de recursos.

A verificação do cumprimento deste limite deverá ser feita com base no demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (Anexo 5 do MDF editado pela STN), devendo ser elaborado no último quadrimestre, integrando, assim, o relatório de gestão fiscal (RGF) por Poder e o relatório de gestão fiscal (RGF) consolidado.

A regra está disposta no art. 42 da LRF e assim se apresenta:

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

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

Percebe-se uma preocupação maior com assunção de obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, estabelecendo-se como limite para essas obrigações a disponibilidade de caixa (considerando para fins dessa disponibilidade os encargos e despesas compromissados a pagar até o final do exercício); daí o raciocínio de disponibilidade líquida.

Para que estas despesas possam ser salgadas é preciso pagar primeiramente os credores mais antigos, ou seja, deve-se respeitar a ordem cronológica das obrigações segundo suas fontes de recursos (art. 141 da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021). A administração não poderá dar prioridade às obrigações contraídas nos últimos oito meses do último ano de mandato em detrimento das assumidas em meses anteriores. O art. 141 da Lei 14.133/2021 prevê a observação da ordem cronológica no dever de pagamento para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida por categorias de contratos.

Assim, ao assumir uma obrigação de despesa por meio de contrato, convênio, acordo, ajus-



te ou qualquer outra forma de contratação, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um 'fluxo de caixa' que levará em consideração 'os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício' (art. 42, parágrafo único, da LRF).

A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada (art. 50, I, da LRF). Como exemplos de vinculações de recursos consideram-se os destinados a ações e serviços públicos de saúde, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, ao regime próprio de previdência do servidor e às operações de crédito com finalidade específica.

É importante que o gestor saiba que, embora a restrição do art. 42 seja para os 'dois últimos quadrimestres' do respectivo mandato, a **LRF exige o equilíbrio intertemporal, ou seja, equilíbrio ao longo dos exercícios**, entre as receitas e as despesas públicas, como pilar da gestão fiscal responsável.

Assim, o 'controle' da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à 'execução financeira' da despesa em 'todos os exercícios' e não somente no 'último ano de mandato'.

## **Cancelamento de restos a pagar processados**

Os contratantes são obrigados a guardar, tanto na conclusão do contrato quanto em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé (art. 422 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil). Dessa forma, o cancelamento de restos a pagar processados, ou seja, aqueles cuja obrigação por parte do prestador fora cumprida, não tem respaldo legal, contrariando, no mínimo, o princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição da República).

## **Cancelamento de empenho e restos a pagar não processados**

O cancelamento de empenhos ou de despesas inscritos em restos a pagar, mesmo não processados, é medida que requer avaliação criteriosa. 'A LRF não autoriza nem incentiva a quebra de contratos celebrados entre a administração pública' e seus fornecedores e prestadores de serviços. Assim, embora possa ser penalizado o gestor irresponsável que deixe de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei (art. 2º da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000), isto não significa que o fornecedor de boa-fé possa ser lesado.

## **Obras e prestações de serviços plurianuais**

Obras e prestações de serviços plurianuais que ultrapassem o período estabelecido para a LOA devem ser precedidas do cronograma físico-financeiro previsto na lei 14.133/2021. Nesses

casos, a disponibilidade de caixa será afetada não pelo valor total da obra ou serviço, mas pela parte ou fração do orçamento que corresponda à parte do cronograma orçamentário-financeiro do exercício financeiro.

Portanto, em se tratando de obra plurianual contemplada no PPA e na LDO, sendo discriminada a porção orçamentária a ela destinada, ao administrador em final de gestão cumpre pagar, apenas, as parcelas da obrigação liquidadas até o dia 31 de dezembro do exercício.

## **Restrições previstas para o ente em caso de descumprimento do limite**

O descumprimento dos limites legais previstos na LRF, dentre eles os relativos a restos a pagar, impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente federado receba ‘transferências voluntárias’. A observância do cumprimento do limite de inscrição em restos a pagar é um dos requisitos para a concessão de garantia pela União das operações de crédito pleiteadas pelos municípios.

## **Assunção de obrigações sem autorização orçamentária**

Toda despesa pública deve ser precedida de autorização legislativa, por meio do orçamento. A Constituição da República, em seu art. 167, inciso II, proíbe a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Da mesma maneira, a LRF estabeleceu condições para a geração de despesa: o ato que cria despesa deverá ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador de despesa de que tem adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO, sem o que tal geração de despesa ou assunção de obrigação é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (arts. 15 e 16 da LRF).

Por outro lado, a Lei 10.028/2000 considera crime ordenar despesa sem autorização legislativa.

Assim, em regra, a despesa pública deve transitar pelo orçamento e a despesa a pagar deve ser efetivamente registrada na rubrica ‘restos a pagar’.



## 1.5 - Alguns dos principais atos em desacordo com a LRF e respectivas sanções pessoais

### 1.5.1 - Planejamento

PLANEJAMENTO				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Deixar de expedir ato determinando a limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei	Art. 9º da LRF	Agente que lhe der causa	Multa de 30% dos vencimentos anuais	Art. 5º, III da Lei 10.028/2000
Deixar de demonstrar e avaliar até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre	Art. 9º, § 4 da LRF	Prefeito Municipal	Perda do mandato	Art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967

### 1.5.2 - Receita pública

RECEITA PÚBLICA				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Não respeitar a regra de que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de LOA.	Art. 12, § 2º da LRF	Prefeito Municipal	Perda do mandato	Art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967
Não colocar à disposição no prazo os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.	Art. 12, § 3º da LRF	Prefeito Municipal	Perda do mandato	Art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967
Efetuar a renúncia de receita sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, sem atender ao disposto na LDO e a pelo menos uma das condições estabelecidas na lei.	Art. 14 da LRF	Prefeito Municipal	Perda do mandato. Penas do Art.12, Inciso II, da Lei 8.429/1992	Art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967e Art. 10, VII, da Lei 8.429/1992
Efetuar a renúncia de receita, no caso dela decorrer da condição de compensação permanente de receita, antes de implementadas as medidas dessa compensação.	Art. 14, § 2º da LRF	Prefeito Municipal	Perda do mandato	Art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967

## 1.5.3 - Despesa com pessoal

DESPEZA COM PESSOAL				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Exceder o limite da despesa total com pessoal em cada período de apuração.	art. 19 da LRF	Prefeito municipal	Perda do mandato	art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967
Ordenar ato que provoque aumento da despesa com pessoal em desacordo com a Lei.	art. 19 da LRF	Agente que lhe der causa	Reclusão de 1 a 4 anos	art. 359-D, do Código Penal
Ordenar, autorizar ou executar ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato em desacordo com a Lei <sup>1</sup> .	art. 21, inc. II da LRF	Agente que lhe der causa	Reclusão de 1 a 4 anos	art. 359-C do Código Penal
Deixar de adotar as medidas previstas na lei quando a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite.	art. 22, parágrafo único da LRF	Agente que lhe der causa	Reclusão de 1 a 4 anos	art. 359-D, do Código Penal
Deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que hou- ver excedido a repartição por poder do limite máximo.	art. 23 da LRF	Agente que lhe der causa	Multa de 30% dos vencimentos anuais	art. 5º, IV, §1º da Lei 10.028/2000

<sup>1</sup> As alterações promovidas no art. 21 da LRF, por meio da lei complementar n. 173/2020, a qual incluiu a redação dos incisos III e IV, não possuem tipificação prevista no código penal, cabendo somente as sanções aplicadas pelo TCEES, conforme art. 73 da LRF.

TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com o limite ou condição estabelecida em lei.	Art. 25, § 1º da LRF	Prefeito Municipal	Detenção de 3 meses a 3 anos. Perda do cargo e inabilitação por 5 anos	Art. 1º, XXIII do Decreto Lei 201/1967
Utilizar recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.	Art. 25, § 2º da LRF	Prefeito Municipal	Detenção de 3 meses a 3 anos. Perda do cargo e inabilitação por 5 anos	Art. 1º, IV do Decreto Lei 201/1967

DÍVIDA				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Exceder, ao término de cada ano, o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido da atualização monetária.	Art. 29, § 4º da LRF	Prefeito Municipal	Perda do mandato	Art. 4º, VI do Decreto Lei 201/1967
Deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado.	Art. 31 da LRF	Prefeito Municipal	Detenção de 3 meses a 3 anos. Perda do cargo e inabilitação por 5 anos	Art. 1º, XVI, da Decreto Lei 201/1967



Não obter o resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, com limitação de empenho.	Art. 31, § 1º, II da LRF	Agente que lhe der causa	Multa de 30% dos vencimentos anuais	Art. 5º, III da Lei 10.028/2000
Estar acima do limite da dívida mobiliária e das operações de crédito além do limite de prazo.	Art. 31, § 2º, da LRF	Prefeito Municipal	Perda do mandato	Art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967

OPERAÇÃO DE CRÉDITO				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na LOA ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.	Art. 32 da LRF	Prefeito Municipal	Perda do cargo, com inabilitação, até 5 anos para exercício de qualquer função pública	Art. 1º, XVII do Decreto Lei 201/1967
Captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou de contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido.	Art. 37, parágrafo único, I da LRF	Prefeito Municipal	Detenção de 3 meses a 3 anos. Perda do cargo e inabilitação por 5 anos	Art. 1º, XXI do Dec. Lei 201/1967

DA OPERAÇÃO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Contratar ou resgatar operação de crédito por antecipação de receita orçamentária em desacordo com a lei.	Art. 38, I, III e IV LRF.	Prefeito Municipal	Perda do mandato	Art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967

RESTOS A PAGAR				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei.	Art. 42 da LRF	Agente que lhe der causa	Detenção de 6 meses a 2 anos	Art. 359-B do Código Penal
Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei.	Art. 42 da LRF	Agente que lhe der causa	Detenção de 6 meses a 2 anos	Art. 359-F do Código Penal

GESTÃO PATRIMONIAL				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Iniciar novos projetos sem estarem adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.	Art. 45 da LRF	Prefeito Municipal	Perda do mandato	Art. 4º, VII do Decreto Lei 201/1967

ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO NO FINAL DO MANDATO				
INFRINGÊNCIA		PENALIDADES		
DESCRIÇÃO	LEGISLAÇÃO	RESPONSÁVEL	SANÇÕES	LEGISLAÇÃO
Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.	Art. 42 da LRF	Agente que lhe der causa	Reclusão de 1 a 4 anos	Art. 359-C. do Código Penal



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

# 2

## A Importância do controle interno



@tceespiritosanto



www.tcees.tc.br

Ao longo de todo o mandato, o administrador deve se preocupar com planejamento, execução e fiscalização de ações e projetos que, juntos, irão formar o retrato final de sua gestão. Porém, a complexidade e o volume das ações realizadas exigem mecanismos de controle capazes de assegurar o alcance dos resultados pretendidos.

Nessa perspectiva, o sistema de controle interno deve ser visto como importante aliado do administrador. Por meio dele são obtidas informações de diversos setores e identificadas falhas, erros, desvios, fraudes e riscos potenciais, permitindo o desenvolvimento de ações de prevenção, correção e aperfeiçoamento da gestão, inclusas mudanças de estratégia sempre que as circunstâncias identificadas no dia a dia o exigirem.

Portanto, renunciar a um sistema de acompanhamento dos atos públicos em uma administração gerencial significa assumir riscos desnecessários, que poderão culminar na responsabilização

Assim, o sistema de controle interno revela-se como ferramenta essencial de governança na medida em que oferece ao administrador a segurança e a confiança indispensáveis para o cumprimento das responsabilidades assumidas no decorrer de todo o mandato.

A institucionalização e implementação do sistema de controle interno decorre de um mandamento constitucional, previsto no art. 74 da Constituição da República. Entretanto, não obstante tratar-se de uma exigência constitucional, configura oportunidade para dotar a administração de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, garantindo maior tranquilidade aos gestores e melhores resultados à sociedade.

Nesse sentido, buscando auxiliar os gestores sob sua jurisdição, o TCE-ES elaborou o “Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, aprovado por meio da Resolução TC 227, de 25 de agosto de 2011.

Este guia busca subsidiar o trabalho dos gestores na criação e implantação de uma estrutura de controle necessária ao seu funcionamento, oferecendo base teórica e prática para o entendimento do significado dos controles internos e os caminhos para sua organização, tendo por finalidade, em última instância, propiciar melhores serviços e efetiva entrega de ações ao cidadão, alcançando assim o objetivo constitucional de atender ao princípio da eficiência.

O guia e a legislação que o regulamentam poderão ser acessados diretamente no sítio eletrônico do TCE-ES, disponível no endereço [www.tce.es.gov.br](http://www.tce.es.gov.br).



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

# 3

## Transição de governo

O processo de transição reflete amadurecimento político e alto grau de comprometimento do administrador com a gestão pública. Por meio dele são criadas condições para que o candidato eleito, antes da sua posse, receba dados e informações necessárias para elaborar seu programa de governo, ao mesmo tempo em que, assim, fica garantida a continuidade da gestão e da prestação dos serviços públicos.

Desta forma, o processo de transição garante a continuidade dos serviços públicos, promove a transparência e fortalece a democracia.

Nesse sentido, o TCE-ES orienta seus jurisdicionados a que realizem um processo de transição seguro, observadas as seguintes recomendações:

### **3.1 - Instalação de equipe de transição**

No Estado do Espírito Santo, a Constituição Estadual, em seus artigos 25-A e 85-A, estabelece normas específicas para a transição dos mandatos de Prefeitos e de Governador, respectivamente.

Aos candidatos a Prefeito e a Governador declarados eleitos pela Justiça Eleitoral é garantido o direito de obter, por meio de equipe de transição, acesso às informações sobre o funcionamento dos órgãos e das entidades da administração pública, bem como das ações, projetos e dos programas em andamento, dos contratos, dos convênios e outros pactos, das contas públicas, dos bens, da estrutura funcional, do inventário de dívidas e haveres e dos recursos vinculados a fundos constituídos.

A equipe de transição deverá ser disciplinada por lei municipal ou estadual específica. Contudo, a ausência de lei específica, em qualquer hipótese, não constituirá óbice ao acesso às informações. Ademais, sugere-se que a lei disponha sobre previsão de início e encerramento, finalidade e forma de atuação.

É aconselhável que a equipe seja composta por profissionais representantes da administração atual e futura. Nessa equipe, os representantes do setor contábil e do controle interno serão de fundamental importância no processo de conhecimento dos procedimentos contábeis, financeiros, administrativos e de controle do respectivo Poder.

Importante salientar que o descumprimento dessas regras poderá ser denunciado ao TCE-ES, por força dos arts. 25-A, § 2º e 85-A, § 2º da Constituição Estadual.

### **3.2 - Preparação e apresentação de relatório**

A administração deverá estar apta a elaborar e a apresentar relatório para a equipe de tran-



sição com o seguinte conteúdo mínimo:

- a. informação sucinta sobre decisões tomadas que possam ter repercussão de especial relevância para o futuro do órgão;
- b. assuntos que requeiram adoção de providências, ação ou decisão da administração nos cem primeiros dias do novo governo;
- c. relação dos órgãos, entidades e organizações não-governamentais com os quais o município tenha maior interação, informando a motivação dessa interação;
- d. relação atualizada de nomes, endereços e telefones dos principais dirigentes do órgão ou entidade, bem como dos servidores ocupantes de cargos de chefia.

### **3.3 - Disponibilização de informações**

Em final de mandato, o administrador deverá disponibilizar informações necessárias para a condução do processo de transição, atentando-se para os seguintes pontos:<sup>1</sup>

- a. as informações deverão ser prestadas na forma e no prazo que assegurem o cumprimento dos objetivos da transição governamental;
- b. à equipe de transição deverá ser assegurado o apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas atividades;
- c. deverá ser proibida a retirada de documentos, equipamentos, programas ou quaisquer outros bens públicos das dependências da administração pela equipe de transição;
- d. sugere-se a elaboração de atas das reuniões, que devem ser objeto de agendamento e registro, com indicação dos participantes, dos assuntos tratados, das informações solicitadas e do cronograma de atendimento das demandas apresentadas;
- e. as informações protegidas por sigilo só poderão ser fornecidas pela atual administração na forma e condições previstas na legislação;
- f. deverá ser vedada a utilização da informação recebida pela equipe de transição para outras finalidades.

### **3.4 - Informações e procedimentos adicionais**

De forma resumida, seguem informações e procedimentos relevantes na transição de mandato da gestão municipal:

- a. estabelecer data-limite para emissão de empenhos além da qual não será possível realizar despesas, emitir cheques e realizar pagamentos, salvo nos casos estritamente necessários e

- inadiáveis, com prévia e expressa autorização do prefeito ou de servidor por ele designado;
- b.** avaliar dados considerados relevantes acerca de PPA, LDO e LOA, incluindo anexos e demonstrativos, verificando, inclusive, se guardam coerência com a atual realidade econômica e fiscal do município, o que pode indicar a necessidade de ajustes na programação;
  - c.** disponibilizar informações sobre ações, projetos e programas de governo em execução, interrompidos, findos ou que aguardam implementação juntamente com as fontes de recursos e as razões que motivaram o eventual adiamento de implementação de projetos ou sua interrupção;
  - d.** fazer diagnóstico das situações financeira, orçamentária, fiscal e patrimonial do município;
  - e.** apresentar a estrutura administrativa municipal acompanhada da relação de cargos existentes e do quadro de servidores;
  - f.** apresentar relação dos atos expedidos no período de 1º de julho a 31 de dezembro que importem na concessão de reajuste de vencimentos ou em nomeação, admissão, contratação ou exoneração de ofício, demissão, dispensas, transferência, designação, readaptação ou supressão de vantagens de qualquer espécie do servidor público estatutário ou não;
  - g.** apesar dos responsáveis disporem de prazo para encaminhamento da prestação de contas anual ao TCE-ES até o final de março do exercício seguinte, salvo outra data prevista na lei orgânica municipal, sugere-se que os procedimentos relativos à prestação de contas sejam iniciados no período de transição. A obrigação de prestar contas recai sobre o governante sucessor, mas a responsabilidade pelos atos de gestão praticados permanece com o governante atual. Dentre os procedimentos necessários se destacam:
    - informações sobre as contas bancárias existentes (números das contas, agências e bancos), inclusive anexos com demonstrativos dos saldos disponíveis, devidamente conciliados; relação dos restos a pagar e da dívida fundada, bem como a relação de compromissos financeiros de longo prazo, contratos de execução de obras, consórcios, convênios e outros passivos financeiros, inclusive previdenciários;
    - inventário atualizado dos bens patrimoniais e bens de consumo existentes no almoxarifado;
    - relação de precatórios e outros passivos contingentes decorrentes de processos judiciais ou administrativos, juntamente com a indicação do número dos processos, das partes, do valor da causa e prazo, quando for o caso;
    - informações sobre prestações de contas pendentes decorrentes de ações, projetos e programas em andamento realizados com recursos de convênios, contratos de repasse ou financiamento (interno e/ou externo);



- identificar eventuais demandas provenientes do TCE-ES ainda não atendidas, tais como solicitações de informações, esclarecimentos e/ou envio de documentos necessários à instrução de processos;

**h.** dar continuidade à execução de atos e contratos firmados por antecessores. Se, no entanto, forem detectados indícios de irregularidades, tais indícios devem ser comunicados imediatamente ao TCE-ES; ações com vistas à regularização devem ser obrigatoriamente adotadas, sob pena de responsabilidade solidária;

**i.** no que se refere ao sistema de controle interno existente no município, o novo gestor deve garantir a continuidade de suas ações, certificando-se quanto à sua regular constituição, fomentando melhorias com vistas ao seu aprimoramento;

**j.** identificar transferências voluntárias realizadas pelo município que ainda estejam pendentes de prestação de contas, adotando providências com vistas à sua regular prestação antes do encerramento do exercício, de forma que possam ser objeto de apreciação pela administração e análise e emissão de parecer pelo sistema de controle interno, a quem caberá sua guarda.

As informações contidas nestas orientações se aplicam, na medida das suas responsabilidades, aos gestores que estão encerrando seus mandatos e àqueles que estão iniciando uma jornada à frente da administração municipal, seja na condição de prefeito, de presidente de câmara municipal, diretor de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação pública, fundo municipal, presidente de consórcio público ou demais gestores que administram recursos sujeitos à prestação de contas anual junto ao TCE-ES.

A ausência de prestação de contas, por sua vez, pode caracterizar crime de responsabilidade, sujeitando os responsáveis a penalidades previstas na legislação em vigor, além da intervenção do Estado no município, da instauração de tomada de contas, dentre outras consequências negativas para os responsáveis e para o próprio ente federado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

# 4

## Orientações complementares



## 4.1 - Contratações públicas

Diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, na administração pública as contratações devem obedecer às regras mais rígidas, o que leva muitos gestores públicos a interpretar tais regras como excesso de burocracia. Ocorre que a administração pública está vinculada a princípios que não se aplicam, na mesma proporção, a particulares. Dispostos no art. 37, caput, da Constituição da República como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estes princípios não podem ser desconsiderados sempre que o gestor agir em nome do poder público. As contratações e todos os demais atos de gestão praticados no âmbito da administração pública também se vinculam àqueles princípios.

Assim, em regra, as contratações públicas devem ser precedidas de procedimentos licitatórios, atualmente regulamentado pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos-NLLC).

A NLLC trouxe diversas inovações significativas para o processo de licitações no Brasil. Entre as principais mudanças, destacam-se a introdução da modalidade de licitação denominada “diálogo competitivo”, a exclusão das modalidades de carta-convite e tomada de preços, e a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que centraliza as informações sobre licitações e contratos. Além disso, a nova lei enfatiza a importância da governança e da gestão de riscos, estabelecendo a obrigatoriedade de práticas contínuas de controle preventivo e gestão de riscos.

No tocante à governança das contratações públicas, a Lei 14.133/2021 trouxe comando direto à alta administração dos Órgãos Públicos ao prever que é sua responsabilidade implementar processos e estruturas de gestão de risco e controles internos, que monitorem e avaliem os processos licitatórios e os contratos com o fito de assegurar que os objetivos estratégicos sejam alcançados. Esta responsabilidade inclui a promoção de um ambiente íntegro e confiável, alinhado ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, além de garantir a eficiência, efetividade e eficácia nas contratações.

Destaca-se, também, que na NLLC a fase de planejamento das contratações públicas foi “reforçada” com o intuito de ser mais detalhada e mais bem estruturada, devendo incluir a elaboração de estudos técnicos preliminares, planos de contratações anuais e análise de riscos (matriz e mapa de riscos). Um planejamento adequado permite a identificação de necessidades reais, a definição clara dos objetos a serem contratados, e a previsão de possíveis problemas e soluções, garantindo assim a eficiência e a eficácia das contratações públicas.

Por fim, salientamos a necessidade de obter resultados, nas contratações públicas, mais vantajosos para a Administração Pública. Isso inclui não apenas o menor preço, mas também a qualidade, a sustentabilidade e a inovação das propostas. E dentro desse contexto temos como

fundamental a utilização do conceito de “análise de ciclo de vida do objeto”, que visa, em apertada síntese, garantir que as contratações públicas considerem não apenas o custo inicial, mas todos os custos associados ao ciclo de vida do objeto, incluindo manutenção, operação e descarte. Este enfoque permite uma avaliação mais completa e sustentável das propostas, promovendo a seleção de soluções que ofereçam o melhor custo-benefício a longo prazo.

## 4.2 - Gestão dos regimes próprios de previdência social

Trinta e quatro municípios do Espírito Santo oferecem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para seus servidores efetivos, cujos gestores são escolhidos pelo prefeito.

Nos demais municípios, os servidores são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O objetivo é explicar um pouco sobre regimes de previdência social e alguns cuidados iniciais que o prefeito eleito deve ter, inclusive na escolha dos gestores da referida área.

A previdência social é classificada em dois grandes grupos: a pública e a privada. A pública é subdividida em RGPS (acessível a qualquer pessoa), e em RPPS (acessível somente a servidores públicos efetivos vinculados ao ente federado que o tenha instituído).

A previdência pública é obrigatória. A previdência privada é facultativa e não substitui a pública; apenas a complementa. É subdividida em aberta e fechada. A aberta é oferecida por instituições financeiras, em regra na forma de planos de capitalização, acessível a qualquer cidadão que possa pagar. A fechada é gerenciada por fundos de pensão criados, em regra para trabalhadores de grandes empresas e para os do poder público.

Vale ressaltar que mesmo nos municípios com RPPS existe um bom grupo de trabalhadores públicos filiados ao RGPS, administrado pelo INSS. São os que exercem exclusivamente cargos comissionados, os contratados temporariamente, os empregados públicos (existem nas empresas públicas, sociedades de economia mista ou no caso de celetistas vinculados à administração direta ou autárquica), e os que exercem cargos eletivos e não são vinculados a RPPS.

Servidores de municípios sem regime próprio estão vinculados ao RGPS, cabendo ao ente descontar na fonte as contribuições e repassá-las ao Governo Federal (quem recebe e controla é a Receita Federal), além de pagar contribuições patronais. Os benefícios previdenciários são de obrigação do INSS. Municípios com regime próprio terão entidade ou órgão gestor, que pode ser autarquia (na maioria dos casos) ou secretaria ou departamento vinculado à administração direta.

Tal entidade ou órgão será responsável pelo pagamento de benefícios e deverá cumprir a série de obrigações previstas no art. 40 da Constituição da República, na Lei 9.717, de 27 de



novembro de 1998, e nas regulamentações emitidas pelo Ministério da Previdência Social. Caso não cumpra, dentre outras sanções o município ficará sem certificado de regularidade previdenciária, não podendo por isso receber transferência voluntária da União.

Cabe ao prefeito escolher o secretariado e demais auxiliares de confiança, inclusive responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência local. Entretanto, é possível fazer algumas orientações não vinculantes, especialmente na área de previdência, que é um setor com algumas características e peculiaridades ainda muito desconhecidas.

As orientações básicas são as seguintes:

1. conhecer previamente a escolha como é o funcionamento atual do instituto de previdência local, sua saúde financeira e atuarial, bem como quem são as pessoas que estão à frente da gestão;
2. observar que a legislação municipal pode estabelecer critérios para escolha. Nem sempre ela é livre como no caso de um cargo comissionado comum. Há casos de municípios em que somente é possível nomear como dirigentes servidores efetivos. Há também casos de eleição dos dirigentes;
3. basear a escolha na prevalência dos critérios técnicos sobre critérios políticos. Na gestão da previdência municipal prevalecem atos vinculados diretamente à lei, sobrando pouco espaço para atos discricionários;
4. garantir que os dirigentes da unidade gestora dos RPPS tenham formação superior e experiência de, no mínimo, 2 (dois) anos, nas áreas previdenciária, financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria, conforme parâmetros estabelecidos pela legislação do RPPS ou pelo conselho deliberativo. Ademais, observar a legislação federal no tocante a exigência de certificação de dirigentes e conselheiros.

Para que os RPPS possam ser geridos com mais eficiência torna-se importante que seja feita adesão ao programa PRÓ-GESTÃO, que foi implantado pelo Ministério da Previdência Social. Maiores informações podem ser acessadas no manual constante no link: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/manualdo-ProGestaoversao3.3pb.pdf>

## 4.2.1 - Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS

Dentre os limites estabelecidos pela LRF, há um específico para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Diz o art. 69 da referida lei:

*Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previ-*

*dência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.*

Conceituando, nos termos do art. 2º da Portaria MPS 403/2008:

*Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:*

*I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;*

*II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo;*

Dessa forma, é imperioso que as administrações municipais se preocupem em apurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, por meio de avaliação atuarial anual. Caso constate déficit atuarial, o prefeito, por meio de lei municipal, deverá implantar “plano de amortização” que possua viabilidade orçamentária, financeira e que atenda os limites de gastos de pessoal previstos na LRF pelo período de duração do mesmo e nos termos das sugestões propostas pelo parecer do atuário.

O plano de amortização do déficit atuarial do RPPS deve permitir a formação de reservas previdenciárias, pois a constituição dessas reservas é fundamental para garantir a sustentabilidade do regime a longo prazo. Assim, o plano de amortização deve ser elaborado de modo que o RPPS consiga cobrir o déficit atuarial gradualmente e constituir reservas previdenciárias ao longo do tempo, para reforçar a capacidade do RPPS de honrar seus compromissos futuros.

Também deverá ser avaliada a legislação local de benefícios e de contribuições previdenciárias, pois adequações podem ser necessárias para facilitar o equilíbrio financeiro e atuarial, principalmente com a realização de uma reforma previdenciária própria, caso o Município ainda não tenha feito, nos mesmos moldes do que foi feita para a União na Emenda Constitucional 103/2019.

## **4.2.2 - Quitação das contribuições junto ao RPPS**

Outra providência que gestores devem ter no encerramento do exercício é providenciar a quitação dos débitos de contribuições previdenciárias junto aos regimes de previdência social. Não sendo possível quitar todas as dívidas, devem providenciar seu parcelamento junto ao RPPS e ao INSS, com prévia autorização legislativa.

Atualmente, o TCE-ES fiscaliza os regimes de previdência local por meio do Núcleo de Con-



trole Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV.

## 4.3 - Gestão de Recursos Humanos

É importante verificar se existe proporcionalidade entre cargos efetivos e cargos comissionados no âmbito do Município, considerando que o art. 37, II, da Constituição Federal estabelece os primeiros como regra e os últimos como exceção.

A propósito do assunto, o Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal destaca, ainda, que os cargos comissionados devem se ater a atribuições de chefia, direção e assessoramento (art. 37, V, da CF), não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Tais atribuições, inclusive, devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

No mesmo sentido, é importante verificar a proporcionalidade entre contratações por prazo determinado e o quadro efetivo do Município. O art. 37, IX, da CF estabeleceu que as primeiras somente são justificáveis mediante lei específica, com a devida motivação da excepcionalidade que as ensejaram, configurando desvirtuamento a sua utilização para atividades corriqueiras da Administração Pública. E o que destaca também o Tema 612 do STF.

### 4.3.1 - Atos de Pessoal sujeitos a Registro

Os atos de pessoal sujeitos a registro fazem parte do processo de fiscalização desse Tribunal, sendo avaliados quanto à legalidade e constitucionalidade, com a verificação dos pressupostos de fato e de direito.

A decisão de Registro, além de atestar tais aspectos, também certifica a regularidade das despesas deles decorrentes e, conseqüentemente, sua validade e legitimidade.

No TCE-ES, compete ao Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal – NRP, fiscalizar, examinar e instruir, para fins de registro, os atos pertinentes à admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta e fundações mantidas pelo Poder Público estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como os atos relativos às concessões de aposentadoria, reforma, pensão e revisão de proventos e pensão, no regime próprio (RPPS), tanto do Estado do Espírito Santo quanto de seus Municípios.

#### 4.3.1.1 - Admissão

As informações e documentos relativos a concursos públicos para provimento de cargos e

empregos devem ser enviados ao TCE-ES nos termos da Instrução Normativa TC nº 38/2016 e seu Anexo Único, por meio das remessas Edital de Concurso, Concurso Homologado, Atualização do Concurso e Admissão.

A composição das remessas, estrutura e modelo dos arquivos encontra-se detalhada no Anexo Único da referida Instrução Normativa.

Devem ser prestadas as seguintes informações:

- Edital do concurso: na remessa denominada Edital de Concurso, até 10 (dez) dias após a publicação do referido Edital de Abertura. No caso de erratas ao Edital, até 5 (cinco) dias após a publicação;
- Resultado do concurso: na remessa Concurso homologado (não há prazo definido para o envio da homologação, mas deverá ocorrer antes do envio da remessa Admissão);
- Remessa Atualização do Concurso: os atos que ocorreram durante seu prazo de validade, como por exemplo: nomeações, desistências de posse/exercício, ações judiciais, prorrogação de prazo de validade do concurso, deverão ser encaminhados antes do envio da remessa Admissão e;
- Remessa Admissão: as admissões ocorridas até 90 (noventa) dias contados a partir da data de início do efetivo exercício do servidor, ou em caso de admissão decorrente de ação judicial, após o trânsito em julgado da decisão.

Em resumo, devem ser enviadas informações a respeito do concurso público e dos servidores que entraram em exercício no órgão em virtude de sua aprovação no certame, nos prazos e forma especificados acima.

É importante alertar que, em caso de descumprimento de prazos, a IN TC nº 38/2016 estabelece previsão de aplicação de multa conforme segue:

*Art. 31. O descumprimento dos prazos estabelecidos nesta Instrução Normativa sujeitará os seus responsáveis ao pagamento de multa, na forma do art. 135, inciso IX, da Lei Complementar nº 621/2012 e art. 389, inciso IX, do RITCEES.*

### **4.3.1.2 - Atos de pessoal – Aposentadoria, Reserva, Reforma e Pensão.**

Outra competência constitucional afeta aos Tribunais de Contas é apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessões de aposentadorias (incluídas as reservas), reformas e pensões, conforme preceitua o Art. 71, III, da Constituição Federal de 1988.



Para tanto, tais atos concessores desses benefícios, oriundos dos regimes próprios do Espírito Santo, devem ser encaminhados ao Tribunal de Contas, e, desde julho de 2022, tal encaminhamento passou a ser feito em meio eletrônico, através do Sistema CidadES Concessão de Benefícios, de acordo com a Instrução Normativa nº 68/2020, e Anexos VII, e alterações posteriores.

Para que as remessas enviadas por meio do Sistema CidadES Concessão de Benefícios ocorram sem divergências, algumas orientações são pertinentes, tais como:

- nome do beneficiário em conformidade com o cadastrado na Receita Federal;
- nome do cargo constante no ato concessor sem divergência com o nome do cargo declarado quando do envio ao Tribunal de Contas;
- data de admissão do interessado ao benefício declarada na remessa deve ser a mesma constante no Sistema de Folha de Pagamento enviada ao TCE;
- fundamentação correta da concessão e da fixação do benefício, sem divergência entre as informações constantes no ato concessor com as declaradas na remessa;
- composição da remuneração declarada na remessa Concessão não deve divergir da informada na Folha de Pagamento.

É importante que os gestores fiquem atentos ao cumprimento das obrigações relacionadas às concessões dos benefícios.

Ressalta-se que, em 2025, as pensões passarão a ser enviadas também pelo Sistema CidadES Concessão de Benefícios.

## 4.4 - Política de Mobilidade Urbana

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Para tanto, dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, trata dos direitos dos usuários do sistema nacional de mobilidade urbana, estabelece as atribuições dos entes estatais e traça diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana e para a regulação dos serviços de transporte público coletivo.

Especificamente em relação aos Municípios, o Art. 18 da Lei 12.587/2012 estabelece que, os cabe: 1) Planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte público coletivo; além de 2) prestar, direta, indire-

tamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; e 3) capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

Levando-se em conta, portanto, as relevantes atribuições impostas aos Municípios, a Lei 12.587/2012 conferiu a estes a obrigatoriedade de desenvolverem seus respectivos Planos de Mobilidade Urbana, instrumentos de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que, além de contemplar os princípios, objetivos e diretrizes dispostos na referida Lei, também contemplarão (Art. 24):

- I** - os serviços de transporte público coletivo;
- II** - a circulação viária;
- III** - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)
- IV** - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V** - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
- VI** - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- VII** - os polos geradores de viagens;
- VIII** - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- IX** - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- X** - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
- XI** - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

Na verdade, nem todos os Municípios serão obrigados a elaborarem o Plano de Mobilidade Urbana, mas aqueles (art. 24, § 1º):

- I** - com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes; (Incluído pela Lei nº 14.000, de 2020)
- II** - integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes; (Incluído pela Lei nº 14.000, de 2020).
- III** - integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 14.000, de 2020).



A Lei 12.587/2012 estabelece atualmente, após várias alterações, que o Plano de Mobilidade Urbana deve ser elaborado e aprovado nos seguintes prazos (art. 24, § 4º):

I - até 12 de abril de 2024, para Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes; e (Redação dada pela Lei nº 14.748, de 2023).

II - até 12 de abril de 2025, para Municípios com até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes. (Redação dada pela Lei nº 14.748, de 2023).

Encerrado o prazo estabelecido, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano (art. 24, § 8º).

No tocante à obrigatoriedade da elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana, a atuação do TCE-ES se iniciou em 2022 e alerta-se aos gestores sobre a fiscalização realizada em 2023, que deu origem às deliberações do Acórdão 36/2024 – Plenário.

## 4.5 - Acessibilidade

Em janeiro de 2016, entrou em vigor a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência. Após mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional, a LBI representa um marco na defesa dos direitos das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no Brasil.

O principal objetivo da LBI é eliminar as barreiras que dificultam ou impedem a plena participação social dessas pessoas. Essas barreiras são definidas pela norma como quaisquer entraves, obstáculos, atitudes ou comportamentos que restrinjam o acesso e o exercício de direitos fundamentais, tais como acessibilidade, liberdade de movimento e expressão, comunicação, acesso à informação, compreensão e circulação segura, entre outros.

Nos últimos anos, houve importantes avanços na legislação de acessibilidade. Em 2024, a Lei nº 14.863 ampliou a acessibilidade em campanhas sociais e educativas, garantindo que estas sejam acessíveis a todas as pessoas com deficiência. Além disso, o Decreto nº 11.792/2023 regulamentou a adaptação de edificações públicas federais, estabelecendo prazos para garantir a acessibilidade nesses espaços.

A LBI atribui tanto ao controle interno quanto ao externo a responsabilidade pela realização de inspeções e auditorias voltadas para a verificação do cumprimento dessa legislação. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) oferece treinamentos, cursos e capacitações, com o objetivo de identificar e eliminar barreiras tanto internas quanto nas suas entidades jurisdicionadas. Todos os projetos e iniciativas do TCE-ES relacionados à

acessibilidade estão disponíveis na aba “Acessibilidade” do portal principal da Corte.

## 4.6 - Política de Saneamento Básico

A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, estabeleceu a competência da União na definição de diretrizes para o desenvolvimento do saneamento básico (art. 21), além de conferir competência compartilhada da União, Estados e Municípios na implementação dessa política pública (art. 23). Após quase 15 anos, foi promulgado o Marco do Saneamento Básico, a Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento.

A Lei nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, estabeleceu em seu art. 2º os princípios fundamentais para a prestação dos serviços de saneamento básico e em no art. 3º, inciso I, quais os serviços públicos contemplados:

**a.** abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

**b.** esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

**c.** limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

**d.** drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;

A promulgação da Lei nº 14.026/2020, trouxe alterações significativas na Lei nº. 11.445/2007, das quais destacam-se:

- metas para universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de 99% e 90%, respectivamente, até 31 de dezembro de 2033 (art. 11-B);



- normas de regulação uniformes com a instituição da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA como responsável pela edição das normas de referência (Arts. 23, I e 25-A);
- regulação de todos os serviços de saneamento básico, tanto àqueles prestação diretamente ou àqueles prestação de forma indireta - contratos de programa ou concessão (Arts. 8º, § 5º e 11, III);
- estímulo à prestação dos serviços pela iniciativa privada, com o fim do prazo para a constituição de novos contratos de programa e a licitação como forma para delegação da prestação dos serviços de saneamento (Arts. 9º, II e 10);
- prestação dos serviços de forma regionalizada (Art. 50);
- estímulo à adoção de novas tecnologias com foco na eficiência e na modicidade dos preços aos usuários (Art. 2º, VIII);
- obrigatoriedade de sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento (Arts. 9º, II, e 29).

Importa destacar que o serviço de “Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” deve atender ainda à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que foi instituída pela Lei nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010.

O TCE-ES tem realizado fiscalizações com o objetivo de contribuir para que os municípios possam implementar a política de saneamento básico. Nesse sentido, alerta-se aos gestores sobre as fiscalizações que produziram deliberações, que serão objeto de monitoramentos futuros por parte dessa Corte:

- o acompanhamento das metas de universalização, em especial quanto às deliberações do Acórdão 1102/2022 - Plenário;
- o acompanhamento quanto à sustentabilidade econômico-financeiros do serviço de “Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, que deu origem ao Acórdão 374/2024 – Plenário.

## 4.7 - Governança e transparência

A Lei 14.133/2021 inovou em relação a antiga Lei 8.666/1993 ao abordar a importância de a alta administração implementar a governança das contratações, incluindo processos e estruturas, gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos (art. 11).

É neste ambiente atual, tal como descrito no dispositivo, que se revela a importância da adoção de medidas de práticas de integridade, para reduzir o nível de exposição a fraude

e corrupção das organizações públicas, tais quais práticas de gestão da ética e integridade, transparência pública e adoção de controle preventivos, incluindo:

- programa e plano de integridade;
- plano de comunicação, treinamento e capacitação abordando a temática de governança, ética e integridade;
- ampliação da transparência pública;
- código de ética e de conduta;
- estrutura adequada para controle interno, comissão de ética e gestão da integridade;
- gestão de riscos, dentre outros.

Para auxiliar neste processo de melhoria da governança e da transparência pública, dois são os programas instituídos para este fim: o Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP e o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC.

Uma ferramenta importante de apoio neste início de mandato é o sistema e-prevenção, disponível em [https://rededecontrole.tcu.gov.br/ords/f?p=100:LOGIN\\_DESKTOP:11242173951373](https://rededecontrole.tcu.gov.br/ords/f?p=100:LOGIN_DESKTOP:11242173951373), que contempla um roteiro de atuação dinâmico para implementação das práticas de governança e integridade. Cabe reforçar que em 2025 possivelmente será realizada uma nova rodada de avaliação do PNPC, a partir das informações atualizadas neste sistema.



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

# Anexo único



@tceespiritosanto



www.tcees.tc.br

# 1 - O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Os Tribunais de Contas são órgãos técnicos e possuem característica administrativa própria, não se confundindo com tribunais que integram a estrutura do Poder Judiciário.

Sob a ótica do Supremo Tribunal Federal, as Cortes de Contas gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, pois ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República (ADI 4.418 MC, rel. min. Dias Toffoli, j. 6-10-2010, P, DJE de 15-6-2011; ADI 4.190 MC-REF, rel. min. Celso de Mello, j. 10-3-2010, P, DJE de 11-6-2010).

Ao Poder Legislativo, a Constituição da República reserva o papel de controle externo da administração pública e aos Tribunais de Contas a competência técnica para auxiliar o Poder Legislativo nesta missão.

As competências dos Tribunais de Contas decorrem expressamente do art. 71 da Constituição da República, quais sejam:

- I** - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II** - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III** - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV** - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V** - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;



- VI** - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII** - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII** - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX** - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X** - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI** - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) foi criado por meio da Lei Estadual 1.287, de 24 de setembro de 1957, no governo de Francisco Lacerda de Aguiar (1955-1959), com objetivo de orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Atualmente suas competências, organização e jurisdição encontram-se respaldadas na Constituição Estadual, na Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCE-ES) e em seu Regimento Interno (RITCEES – Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013).

## 1.1 - Identidade organizacional

Elaborado com o propósito de reestruturar a instituição para melhorar a qualidade do controle exercido, o Plano Estratégico 2010-2015 gerou e fortaleceu a cultura de planejamento em perspectiva e visão de futuro. E, em consequência, a Corte reformulou sua Lei Orgânica em 2012 e, em sequência, o Regimento Interno, aprovado pela Resolução 261/2013.

A partir de então, vários instrumentos normativos vêm sendo modificados e adaptados a essa nova percepção. Para exemplificar, destacam-se as normas relativas ao processo de prestação de contas, com vistas à otimização; as normas referentes a metodologias para medição dos benefícios decorrentes do controle externo para a instituição e para a sociedade; as normas que regulamentam procedimentos de auditoria para aperfeiçoar as atividades; e assim por diante.

Com foco na eficiência e na eficácia de suas obrigações, o Plano da Corte guardiã das finanças públicas é chegar aos 80 anos sendo capaz de gerar valor para a sociedade, trabalhando com as estratégias de garantir a credibilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal;

de fomentar a integridade, a eficiência e a sustentabilidade nos negócios governamentais, além de induzir a governança, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Fundado no ano de 1957, o TCE-ES completará 80 anos em 2037. E esse foi o ponto de partida para a construção do atual plano estratégico de longo prazo, abrangendo o período de 2024 a 2037. O Plano Estratégico 2024-2037, destaca a seguinte identidade organizacional:

**Negócio:**

Controle Externo.

**Propósito:**

Contribuir para a melhoria da gestão pública.

**Missão:**

Promover o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio do controle externo, visando à melhoria da qualidade de vida das pessoas.

**Visão:**

Ser reconhecida como instituição estratégica para o desenvolvimento sustentável do Espírito Santo.

**Princípios:**

**Independência e Harmonia**

Exercer a independência com autonomia e imparcialidade, bem como cultivar a harmonia com o diálogo institucional interno e externo, privilegiando a solução consensual de conflitos para o pleno exercício da missão institucional.

**Transparência**

Comunicar à sociedade os atos, as ações e os resultados de forma ativa, clara, objetiva, tempestiva e acessível.

**Responsabilidade Sustentável**

Agir para que as dimensões ambiental, econômica e social estejam em equilíbrio, de modo a promover o desenvolvimento sustentável.

**Inovação**

Promover a contínua inovação com o objetivo de aumentar a eficiência, a eficácia e a qualidade do desempenho organizacional.

**Profissionalismo**

Manter conhecimentos e habilidades adequados à função, atuando de forma técnica, íntegra, competente, responsável, imparcial, coerente, respeitosa, objetiva e comprometida com a missão institucional.

**Valorização das Pessoas**

Valorizar as pessoas por meio do reconhecimento, da meritocracia e do desenvolvimento de competências.



## 1.2 - Estrutura organizacional

O TCE-ES conta com estrutura integrada por colegiados (Plenário e Câmaras), Ministério Público de Contas, Presidência, Vice-Presidência, Corregedoria, Ouvidoria, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria-Geral das Sessões, Secretaria-Geral Administrativa e Financeira, Secretaria-Geral de Tecnologia da Informação, gabinetes de conselheiros, Escola de Contas Públicas, Núcleo de Controle Interno, gabinete da Presidência, Consultoria Jurídica, Secretaria de Comunicação, e um conjunto de servidores que integram sua essa estrutura, atuando tanto nas atividades finalísticas quanto nas administrativas.

### 1.2.1 - Colegiados

O Plenário, a Primeira e a Segunda Câmaras formam os colegiados do TCE-ES. São instâncias deliberativas.

O Plenário, órgão máximo de deliberação, é dirigido pelo presidente e composto por sete conselheiros e três conselheiros substitutos. Suas competências encontram-se descritas no art. 9º do RITCEES. O Conselho Superior de Administração, regulado pela Resolução TC 340/2020, tem competência para matérias de cunho administrativo interno.

As Câmaras, por sua vez, compostas por três conselheiros e dois conselheiros substitutos, são presididas por conselheiros por ordem de antiguidade. Também são instâncias deliberativas e têm suas competências definidas no art. 16 do RITCEES.

### 1.2.2 - Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas se encontra estruturado junto ao TCE-ES. Goza de autonomia para o exercício de suas prerrogativas enquanto “fiscal da lei”. Tutela a supremacia e indisponibilidade do interesse público por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, desempenhando ações de proteção ao erário.

Atualmente, é composto por três procuradores de contas, que atuam com apoio de uma estrutura administrativa, integrante da estrutura do TCE-ES, formada por uma secretaria e pelos gabinetes dos procuradores.

As competências atribuídas ao MPC encontram-se descritas no art. 38 do RITCEES, dentre as quais destacamos as seguintes:

**II** - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;

**III** - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

**V** - juntar documentos, produzir provas e requerer medidas ou diligências que julgar necessárias;

**VII** - encaminhar os títulos executivos emitidos pelo Tribunal às respectivas procuradorias, a fim de que os órgãos competentes adotem as providências necessárias à execução das decisões;

**IX** - acionar o Ministério Público competente para a adoção das medidas legais cabíveis e acompanhar as providências porventura adotadas;

Informações detalhadas sobre a instituição, suas competências e atividades desempenhadas podem ser obtidas no sítio <http://www.mpc.es.gov.br>.

### **1.2.3 - Secretaria-Geral de Controle Externo**

À Secretaria-Geral de Controle Externo compete planejar, organizar, coordenar, orientar, gerenciar, dirigir, supervisionar e executar, por intermédio das unidades técnicas a ela subordinadas, as atividades e projetos relativos à área técnico-executiva de controle externo, bem como avaliar resultados, emitir notas técnicas dirigidas às unidades técnicas com a finalidade de uniformizar técnicas e padrões de fiscalização e de análise de contas, propor diretrizes relativas ao controle e a fiscalização e assessorar o presidente, os conselheiros e os auditores em matérias de suas competências. O detalhamento das competências de cada unidade técnica se encontra descrito no art. 47 do RITCEES.

### **1.2.4 - Secretaria-Geral das Sessões**

Ligada diretamente ao Plenário, a Secretaria-Geral das Sessões tem por competências:

**a.** secretariar as sessões do Plenário e assessorar o presidente, os conselheiros, os auditores e o Ministério Público junto ao Tribunal durante as reuniões e, em decorrência destas adotar as medidas necessárias ao funcionamento do Plenário;

**b.** zelar pela organização, divulgação e publicação dos atos que lhe são pertinentes;

**c.** providenciar redação de acórdãos, pareceres e decisões;

**d.** organizar e promover a publicação da súmula de jurisprudência;

**e.** disponibilizar para consulta, nos sistemas de informática e no sítio eletrônico do Tribunal, acórdãos e pareceres na íntegra, assim como manifestações técnicas e pareceres do Ministério Público de Contas;



- f. certificar o trânsito em julgado das decisões;
- g. organizar, manter e divulgar cadastros e registros previstos no Regimento;
- h. proceder à juntada de avisos de recebimento e contrafés relativos aos processos de sua competência.

## 1.2.5 - Secretaria-Geral de Tecnologia da Informação

A Secretaria Geral de Tecnologia da Informação - SGTI tem por finalidade atuar como liderança executiva da tecnologia da informação e coordenar, em alinhamento com o planejamento institucional, a concepção da estratégia tecnológica e de serviços digitais do Tribunal, competindo-lhe:

- I** - propor a formulação de estratégias de tecnologia da informação e de serviços digitais alinhadas às estratégias institucionais do Tribunal;
- II** - propor políticas e diretrizes referentes ao planejamento, à implementação e à manutenção das atividades relativas à governança de tecnologia da informação;
- III** - direcionar o desenvolvimento de planos, programas, ações, métodos, projetos e processos de tecnologia da informação;
- IV** - propor e se manifestar na escolha e na implementação de metodologias, sistemas, plataformas e bases tecnológicas a serem adotadas pelo Tribunal;
- V** - promover, coordenar e articular atividades relacionadas à disponibilização, integração e evolução da prestação de serviços públicos por meios digitais;
- VI** - promover, por meio da informatização, a constante racionalização e otimização dos processos de trabalho do Tribunal para a melhoria do desempenho institucional;
- VII** - promover a adoção progressiva de inovações tecnológicas aplicadas aos processos de trabalho do Tribunal;
- VIII** - promover, com outros órgãos, a articulação, a cooperação técnica e o intercâmbio de experiências e boas práticas relacionadas à tecnologia da informação;
- IX** - planejar as contratações e as aquisições relativas à tecnologia da informação do Tribunal;
- X** - participar da elaboração e do acompanhamento do orçamento relativo às atividades de tecnologia da informação;
- XI** - definir estratégias de capacitação em temas relacionados à tecnologia da informação, propondo-as à Escola de Contas Públicas;
- XII** - realizar a avaliação, supervisão, orientação e monitoramento de suas unidades subordinadas, garantindo sua total integração e alinhamento;
- XIII** - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

## 1.2.6 - Secretaria-Geral Administrativa e Financeira

A Secretaria Geral Administrativa e Financeira – SEGAFI tem por finalidade atuar como liderança executiva da gestão administrativa e financeira do Tribunal e coordenar, em alinhamento com o planejamento institucional, competindo-lhe:

- I** - gerenciar, coordenar e supervisionar todas as atividades de administração do Tribunal;
- II** - supervisionar e promover ações integradas entre as unidades administrativas para maior eficácia e eficiência do gerenciamento administrativo;
- III** - supervisionar a execução das atividades de gestão de pessoas e desenvolvimento de recursos humanos;
- IV** - supervisionar a execução das atividades de aquisições e contratações de bens, serviços e obras de engenharia, bem como a administração de materiais, patrimônio e logística;
- V** - coordenar o processo de elaboração do plano plurianual e assessorar a formulação dos orçamentos anuais;
- VI** - gerir e acompanhar a execução de convênios e de acordos pertinentes às atividades administrativas de sua competência, diretamente ou por delegação, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Presidente e de acordo com as deliberações do Tribunal;
- VII** - definir estratégias de capacitação em temas relacionados à área administrativa e financeira do Tribunal, propondo-as à Escola de Contas Públicas;
- VIII** - realizar a avaliação, supervisão, orientação e monitoramento de suas unidades subordinadas, garantindo sua total integração e alinhamento;
- IX** - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

## 1.3 - Jurisdição e atuação do TCE-ES

O TCE-ES possui jurisdição própria e privativa em todo o território estadual, abrangendo:

- a.** qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os municípios respondam, ou que, em nome deles, assumam obrigação de natureza pecuniária;
- b.** aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- c.** dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos do Estado ou de município;
- d.** dirigentes ou liquidantes de empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qual-



quer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado, do município ou de qualquer entidade pública estadual ou municipal;

**e.** responsáveis pelas contas dos consórcios públicos, de que o Estado ou município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do ato constitutivo;

**f.** responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

**g.** responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

**h.** responsáveis pela aplicação dos recursos provenientes de compensações financeiras ou indenizações recebidas pelo Estado ou municípios;

**i.** responsáveis pela administração da dívida pública;

**j.** responsáveis pelo registro e escrituração contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, das operações de gestão dos negócios públicos nas entidades mencionadas no art. 1º, inciso IV da LC 621/2012, bem como da fiscalização, da execução e da exação dos registros procedidos;

**k.** os que ordenem, autorizem ou ratifiquem despesas, provenientes de recursos públicos, inclusive por delegação de competência, promovam a respectiva liquidação ou efetivem seu pagamento;

**l.** sucessores dos administradores e responsáveis, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do art. 5º, inciso XLV, da Constituição da República;

**m.** representantes do Estado, dos municípios ou do poder público na assembleia-geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital o Estado, os municípios ou o poder público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosos ou liberalidade à custa das respectivas sociedades;

**n.** órgãos, repartições, grupos de trabalho, delegações ou pessoas do Estado ou municípios que, fora dos respectivos territórios, integrem seu aparelhamento administrativo ou respondam por seus interesses pecuniários públicos;

**o.** aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

**p.** responsáveis pela elaboração de editais de licitação e de convites;

**q.** participantes de comissões julgadoras de atos licitatórios; pregoeiros, além de responsáveis e ratificadores de atos de dispensa ou inexigibilidade.

Importante anotar: a inclusão e alterações nos cadastros de jurisdicionados junto ao Tribunal de Contas são obrigações dos próprios jurisdicionados. Tais registros devem ser providenciados tão logo os atos de constituição e/ou alteração sejam promovidos.

Atualmente, encontram-se cadastrados nos sistemas do TCE-ES 693 jurisdicionados ativos, sendo 129 pertencentes à esfera estadual e 564 à esfera municipal.

## 1.4 - Processos no âmbito do TCE-ES

Os processos de controle externo no âmbito do TCE-ES, segundo art. 50 da sua Lei Orgânica, possuem três naturezas distintas: contas, fiscalização e consulta.

Quanto ao fluxo, de forma resumida, os processos assim se desenvolvem:

- a.** em regra, os processos se iniciam a partir da regular autuação e são conduzidos para a área técnica do TCE-ES, composta por auditores de controle externo. Esta aprecia o mérito e, havendo necessidade de informações ou esclarecimentos adicionais, propõe ao conselheiro relator (responsável pelo processo a partir da regular distribuição) a **notificação** do responsável para complementação de informações (quando necessário) ou a **citação**<sup>2</sup> para o exercício do contraditório, a fim de se verificar a permanência, ou não, de eventuais irregularidades;
- b.** realizada a regular notificação ou citação, os documentos e as justificativas apresentados pelo responsável são novamente submetidos à área técnica, que avaliará seu conteúdo e se manifestará conclusivamente sobre os fatos inicialmente apreciados;
- c.** essa manifestação, denominada Instrução Técnica Conclusiva (ITC), conterà a descrição dos fatos apresentados e as justificativas trazidas aos autos pelo responsável citado e, por fim, o entendimento final e conclusivo exarado pelo auditor que analisou o caso concreto. Esse entendimento, naturalmente, é respaldado na legislação e jurisprudência vigentes;
- d.** a partir da ITC, os processos são encaminhados ao Ministério Público de Contas que, por meio do parecer de um dos procuradores, também se manifesta sobre os fatos objeto de apreciação;
- e.** o conselheiro-relator, por fim, apresenta seu voto (entendimento sobre a matéria discutida), o qual é submetido aos demais conselheiros para fins de julgamento no âmbito das Câmaras ou do Plenário, a depender do colegiado competente. A deliberação proferida pelo colegiado, a depender da natureza do processo, poderá ser acórdão, parecer prévio parecer em consulta ou decisão;
- f.** no julgamento ou apreciação dos processos, as partes interessadas poderão produzir sustentação oral. Para processos pautados em sessões presenciais, o responsável que tenha in-

---

<sup>2</sup>RITCEES. Art. 358. O chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante: I - citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender e ou recolher a importância devida; II - comunicação de diligência, pela qual o Tribunal dirigir-se-á ao interessado ou responsável visando suprir a necessidade de algum dado, esclarecimento ou providência preliminar; III - notificação, nos demais casos.



teresse em fazê-la deverá fazer o requerimento até quinze minutos antes da sessão, na Secretaria do Colegiado, ou por documento protocolado nos autos, tempestivamente. Para os processos pautados em sessões virtuais, o interessado deverá seguir o disposto na Resolução TC - 339/2020, que prevê que a manifestação oral deve ser enviada de maneira eletrônica com intervalo de até um dia útil antes da data da sessão de apreciação. O objetivo dessa manifestação é sustentar oralmente os argumentos apresentados na defesa escrita, privilegiando-se, assim, o princípio da ampla defesa e do contraditório;

**g.** da decisão proferida pelo Colegiado cabe a interposição de recurso, que poderá ser:

- 1. reconsideração** (quando impetrado em razão de decisão definitiva em processos de prestação ou tomada de contas);
- 2. pedido de reexame** (quando a decisão recorrida for de mérito, proferida em processos de fiscalização e de consulta);
- 3. embargos** de declaração (quando houver obscuridade, omissão ou contradição na decisão recorrida);
- 4. agravo** (quando a decisão recorrida for interlocutória ou terminativa); e
- 5. pedido de revisão** (a ser apresentado em FACE de decisão definitiva proferida em processos de prestação ou tomadas de contas, COM BASE EM erros de cálculos, evidente violação literal de lei, falsidade ou insuficiência da prova produzida na qual se tenha fundamentado o acórdão recorrido ou superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida).

Nos processos em que houver fundado receio de grave lesão ao erário ou risco de ineficácia da decisão, o TCE-ES adotará rito sumário na tramitação. Neste caso, eventuais medidas cautelares poderão ser concedidas.

## 1.4.1 - Processo de Contas

Os processos de contas decorrem da instauração de tomada de contas especial ou do regular dever de prestação de contas, neste último caso, dividindo-se em duas espécies: contas do chefe do poder executivo e contas de gestão.

Nas prestações de contas, seja de governo ou de gestão, o responsável demonstra os atos por ele praticados na utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigação de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República).

A tomada de contas especial, por sua vez, pode decorrer de iniciativa do próprio jurisdicionado; determinada pelo TCE-ES; ou instaurada pelo próprio TCE-ES. Em todos os casos, busca-se a apuração de irregularidades, a definição de responsabilidades, a quantificação do dano, a aplicação de sanções, a determinação para o recolhimento da quantia devida e para a adoção de providências visando ao exato cumprimento da lei (art. 87 da Lei Orgânica).

**Contas do chefe do Poder Executivo** são aquelas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, compreendendo um conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita a avaliação da gestão política do responsável. Expressa os resultados da atuação governamental, submetidos ao TCE-ES para apreciação e emissão de **parecer prévio**<sup>3</sup> com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo respectivo Poder Legislativo, a quem compete o julgamento em definitivo dessa espécie de contas.

Integra o conjunto de informações analisadas nas contas do chefe do poder executivo, dentre outros pontos de controle, a avaliação de metas e limites estabelecidos com base na LRF, tais como metas fiscais para obtenção de resultados primários e nominais, limites de endividamento de curto e médio prazos e limites estabelecidos para despesas com pessoal.

Também integra o escopo de análise dessas espécies de contas a avaliação dos limites mínimos de recursos públicos que devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde e em educação.

Segundo a Constituição da República, o município deve aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências de impostos, em cada exercício, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. E ainda, dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), 70% obrigatoriamente devem ser utilizados exclusivamente para a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Ainda de acordo com a Constituição da República, o município deve aplicar, no mínimo, 15% (quinze por cento) dos recursos advindos de impostos e transferências no respectivo exercício em ações e serviços públicos de saúde.

**Contas de gestão**, por sua vez, referem-se ao conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, per-

---

<sup>3</sup>RITCEES. Art. 124. O parecer prévio do Tribunal consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas.



mitindo ao TCE-ES o julgamento técnico, manifestado por meio de acórdão<sup>4</sup>, realizado em caráter definitivo sobre as contas dos ordenadores de despesas, examinando, dentre outros aspectos, a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas na gestão dos recursos.

A apreciação dos processos sob a jurisdição do TCE-ES poderá ter como desfecho: nas contas do chefe do poder executivo, **parecer prévio** pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas; nas contas de gestão, **julgamento** pela regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade.

## 1.4.2 - Processos de fiscalização

Os processos de fiscalização decorrem da ação do TCE-ES com vistas a verificar a gestão dos recursos públicos segundo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, economicidade, dentre outros, podendo ser deflagrados pelo Plano Anual de Fiscalização (PAF), instrumento de planejamento previamente aprovado pelo Plenário, ou por provocação externa, decorrente de denúncias, representações ou solicitações de auditoria, nos termos previstos na Lei Orgânica.

Podem ser classificados sob quatro espécies: **atos de pessoal sujeitos a registro; denúncias; representações; e demais processos relacionados à competência do TCE-ES**, previstos em lei ou no Regimento Interno.

Para execução das atividades de fiscalização, serão adotados procedimentos baseados nos seguintes instrumentos:

**a. Auditoria** – procedimento utilizado para análise de objetos sujeitos à jurisdição do TCE-ES, podendo ser desenvolvido internamente ou em campo. Tem por objetivo examinar legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão praticados pelos responsáveis, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, operacional e ambiental; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados; apurar denúncias e representações que não se refiram a fatos específicos;

**b. Inspeção** – procedimento com sentido equivalente à auditoria, entretanto, normalmente utilizado para apuração de objeto mais restrito como, por exemplo, apuração de denúncias

---

<sup>4</sup>Art. 159. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá, quanto ao mérito, se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, exceto na hipótese de serem consideradas ilíquidáveis nos termos do art. 165 deste Regimento.

e representações. Visa suprir omissões, lacunas de informações, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de fatos específicos praticados pela administração, por qualquer responsável sujeito a jurisdição do TCE-ES;

**c. Levantamento** - instrumento de fiscalização utilizado para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades dos poderes do Estado e dos municípios, incluindo administrações direta, indireta, fundacional, de fundos de pensão, de empresas, consórcios públicos e de demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados; avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações; subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados;

**d. Acompanhamento** - tem por objetivo examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do TCE-ES, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

**e. Monitoramento** - instrumento de fiscalização utilizado para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. São objetos de monitoramento toda e qualquer decisão do TCE-ES que resulte em determinações a serem cumpridas pelo jurisdicionado.

As decisões proferidas nos processos de fiscalização podem ser interlocutórias ou terminativas, materializadas por meio de decisão plenária pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade, ou pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

Se no curso do processo de fiscalização houver a constatação de desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos ou a ocorrência de qualquer outra irregularidade de que resulte dano ao erário, após a devida identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, o processo é convertido em tomada de contas especial, alterando-se assim a sua natureza para processo de contas. Nesse caso, a decisão proferida será um acórdão que poderá condenar os responsáveis à reparação do dano causado e resultar em julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis envolvidos, a depender da gravidade dos fatos.

Por fim, importante destacar ainda que ao servidor, no exercício da fiscalização, são asseguradas as seguintes prerrogativas: **livre ingresso** em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do



TCE-ES; **pleno acesso** a todos os documentos e informações necessários ao exercício de suas funções, inclusive aos sistemas eletrônicos de processamento e aos bancos de dados; **requerer informações e documentos** aos responsáveis pelos órgãos e entidades nas quais forem realizadas auditorias e diligências, necessários para instrução de processos e relatórios de cujo exame esteja expressamente encarregado; **requisitar auxílio e colaboração das autoridades públicas**, inclusive força policial, se necessário, para garantir a efetividade do exercício de suas atribuições.

### 1.4.3 - Processos de consultas

Quanto às consultas, o TCE-ES decidirá sobre dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de sua competência. Pode-se definir consulta como a indagação feita pelas autoridades legitimadas sobre matérias de competência do TCE-ES.

As consultas poderão ser formuladas por autoridades previamente qualificadas, nos termos do art. 233 do RITCEES; e somente serão objeto de apreciação se atenderem, cumulativamente, aos seguintes requisitos: *ser subscrita por autoridade legitimada; referir-se à matéria de competência do Tribunal; conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada; não se referir a caso concreto; estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.*

Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre as administrações direta e indireta do Estado ou dos municípios.

O parecer em consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto. Isso significa que, no caso concreto, o processo será apreciado com observância às suas peculiaridades, as quais podem se diferenciar do objeto da consulta.

As decisões proferidas no âmbito dos processos de consulta recebem o nome de **parecer-consulta**.

## 1.5 - Obrigações acessórias

Segundo dispõe o art. 3º da Lei Orgânica, ao TCE-ES, no âmbito de suas competências e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Nesse dispositivo fundamenta-se a validade jurídica das normas que criam para os jurisdicionados obrigações acessórias perante o TCE-ES

O cumprimento de obrigações acessórias também se insere num contexto latu sensu de prestação de contas. Dentre as principais obrigações acessórias para com o TCE-ES estão a prestação de informações ao sistema CidadES.

## 1.5.1 - CidadES

O Controle Informatizado de Dados do Espírito Santo (CidadES), instituído por meio da Resolução TC 247, de 18 de setembro de 2012, regulamentou, num primeiro momento, a remessa ao TCE-ES, por meio da internet, dos dados da prestação de contas bimestral das entidades municipais das administrações direta e indireta regidas pela Lei Federal 4.320/1964.

Em um processo natural de evolução, as prestações de contas passaram a ser consideradas mensalmente e denominadas Prestações de Contas Mensais (PCM). O CidadES também passou a receber as Prestações de Contas Mensais de Unidades Gestoras Estaduais e de Consórcios Públicos, assim como as Prestações de Contas Anuais (PCA) desses jurisdicionados.

Atualmente regulamentado pelas Instruções Normativas TC 68, de 08 de dezembro de 2020 e TC 38, de 08 de novembro de 2016, o Sistema CidadES recebe, além das informações contábeis, informações que decorrem de outros mecanismos de controle mantidos pelos jurisdicionados, tais como controles de patrimônio, registros de folhas de pagamento, controles de contratações, registros de admissão de pessoas, dentre outros.

Atualmente são recebidas as seguintes remessas de informações, com o marco temporal de início das remessas

- Prestações de Contas Mensais (PCM) - 2013;
- Prestações de Contas Anuais (PCA) - 2015;
- Registro de Atos de Pessoal - 2017;
- Folha de Pagamento - 2019;
- Levantamentos - 2020;
- Estrutura de Pessoal - 2021;
- Concessão de Benefícios - 2022;
- Contratação - 2022.

São algumas premissas básicas do sistema:

- validação das informações enviadas conforme as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;



- processamento automatizado da Prestação de Contas;
- garantia da responsabilidade e confiabilidade dos dados enviados através da assinatura digital da homologação dos balancetes contábeis;
- consistências impeditivas invalidam a prestação de contas encaminhada, demandando novo envio para correção dos erros apontados;
- consistências indicativas não invalidam a prestação encaminhada, mas integram o relatório preliminar de análise gerado pelo sistema podendo caracterizar uma irregularidade nas contas;
- cruzamento entre as informações encaminhadas pelos diversos sistemas de informação mantidos pelos jurisdicionados;
- circularização das informações recebidas dos jurisdicionados com fontes externas;
- pontos de controle processados após o envio das remessas apontam situações que requerem a ação dos jurisdicionados para ajustes ou correções futuras;
- emissão automática de termos de notificação com cientificação dos responsáveis mediante assinatura eletrônica ou ciência ficta quando extrapolado o prazo para ciência por parte do responsável;
- auto de infração eletrônico de aplicação de multa lavrado automaticamente nas hipóteses de não envio e homologação, até o prazo limite, das remessas previstas na IN 68/2020;
- existência de prazo razoável entre o envio das informações e a homologação da prestação, permitindo aos responsáveis uma análise e revisão do conteúdo encaminhado antes da sua homologação;
- a homologação das informações encaminhadas indica para o TCE-ES que houve revisão do conteúdo informado, bloqueando a possibilidade de retificação dos dados a partir dessa ação nos Módulos Contas (PCM e PCA) e Folha de Pagamento. Os módulos de Atos de Pessoal e Contratação permitem uma retificação controlada, garantindo a integridade das informações recebidas.

O mecanismo de prestação de contas e remessas de informações automatizado, realizado por meio do CidadES, representa para o TCE-ES, para os jurisdicionados e, em última análise, para a sociedade, um avanço nas atividades de controle externo. Isso porque economiza esforços na análise e apreciação dos processos de contas, facilita o processo de prestação de contas por quem tem a obrigação de prestá-las (uma vez que permite a revisão do conteúdo, a identificação prévia de possíveis inconsistências formais).

Além disso, utilizando a robustez do conjunto de informações disponíveis, o TCE-ES gera inúmeras informações e realiza diversos controles de sua competência, tais como:

- geração de demonstrativos fiscais e de limites constitucionais, permitindo exercer o Controle Fiscal e de Limites Constitucionais;
- geração de Balanços Contábeis dos Municípios;
- geração e envio da Matriz de Saldos Contábeis do Municípios ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI);
- emissão de certidões, como a Certidão de Transferências Voluntárias (CTV);
- permite a análise de prestações de contas com mais qualidade e de forma mais ágil, através do Ambiente de Análise Compartilhada, ambiente web cooperativo desenvolvido para atender à estrutura especializada do TCE-ES;
- elaboração automatizada da manifestação técnica de atos de admissão e concessão de benefícios
- implementação de trilhas de auditorias sobre informações de contratações públicas
- provê informações para suporte à realização de auditorias, dentre outras.

Finalmente, cumpre destacar o relevante papel do TCE-ES no fomento o controle social, uma vez que as informações eletrônicas que integram a base de dados do TCE-ES são disponibilizadas para a sociedade em um formato de mais fácil compreensão, através do portal Painel de Controle que está em: [paineldecontrole.tcees.tc.br](http://paineldecontrole.tcees.tc.br).



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

---

+55 27 3334-7600

Rua José Alexandre Buaiz, 157  
Enseada do Suá | Vitória - ES

---

Segunda a Sexta-feira, das 12h às 19h



@tceespiritosanto



www.tcees.tc.br