



Parecer Prévio 00048/2025-8 - 1ª Câmara

Processo: 04438/2024-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2023

UG: PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro

Relator: Davi Diniz de Carvalho

Responsável: SERGIO FARIAS FONSECA

Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA, 14/05/2025 16:18
Assinado por PINTO, 14/05/2025 16:18

Assinado por SEBASTIAO CARVALHO, 14/05/2025 17:46
Assinado por LUCIRLENE SANTOS RIBAS, 15/05/2025 13:06

Assinado por DE MACEDO, 14/05/2025 18:37
Assinado por HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA, 16/05/2025 14:23



RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

JERÔNIMO MONTEIRO



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Composição

Conselheiros

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

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

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

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Davi Diniz de Carvalho

Procurador de Contas

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Auditores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos
Felipe Dos Anjos Vieira Ferreira
Guilherme Luna Da Silva Brumatti
Julia Sasso Alighieri
Margareth Cardoso Rocha Malheiros
Mayte Cardoso Aguiar
Paulo Roberto Das Neves
Raymar Araújo Belfort
Robert Luther Salviato Detoni
Silvia De Cassia Ribeiro Leitão
Walternei Vieira de Andrade

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES apreciou?

Em cumprimento ao art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) c/c o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989 (CE/1989), o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) apreciou as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo municipal de Jerônimo Monteiro, Sr. Sérgio Farias Fonseca, relativas ao exercício de 2023, com a finalidade de emitir o parecer prévio, como requisito essencial para o julgamento das contas a ser realizado pela respectiva câmara municipal, na forma prevista no art. 31, § 2º, da CF/1988 c/c o art. 29 da CE/1989.

Na apreciação, o Tribunal examinou a atuação do prefeito no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo municipal; bem como a observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e o devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis.

No que tange à metodologia utilizada, a Corte examinou os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa (IN) TC 68, de 8 de dezembro de 2020, de forma a possibilitar a avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo municipal. Esta avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados eletronicamente ao TCEES, baseou-se no escopo de análise definido em anexo específico da Resolução TC 297, de 30 de agosto de 2016, e, ainda, nos critérios de relevância, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram no relatório integrante do presente parecer prévio. Cabe registrar, ainda, que o Tribunal buscou identificar, inclusive em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

O que o TCEES encontrou?

Do exame da execução orçamentária, financeira, fiscal e da observância aos limites constitucionais foram identificados resultados da gestão, dentre os quais destacam-se os demonstrados no quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Principais resultados de gestão financeira, fiscal e limites constitucionais

	Dispositivo Legal	Valor	Limite	Executado
Resultado Orçamentário	Art. 102 e Anexo XII da 4.320/1964	8.264.621,71		
Resultado Financeiro (*)	Art. 103 e Anexo XII da 4.320/1964	48.814.737,87		
Repasse Duodécimo ao poder legislativo	Art. 29-Ada CF/88	1.800.000,00	max. 7%	5,39%
Receita Bruta de Impostos		33.905.715,30		
Manutenção do Ensino	Art. 212, caput, da CF/88	10.890.138,16	min. 25%	32,12%
Receita Cota Parte FUNDEB		9.897.086,20		
Remuneração do Pessoal da Educação Básica	Art. 60, XII do ADCT da CF/88	7.719.206,46	min. 60%	77,99%
Receitas Impostos e Transferências		32.094.043,08		
Despesas com Ações e Serviços de Saúde	Art. 77, III do ADCT da CF/88	6.219.663,33	min. 15%	19,38%
Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 2º, IV, "c" da LRF	57.087.508,57		
Receita Corrente Líquida p/fins de endividamento (RCL)		57.087.508,57		
Despesa com pessoal - limite do poder executivo	Art. 20, III, "b" da LRF	27.231.464,21	máx. 54%	47,70%
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	Art. 19, III da LRF	28.681.813,58	máx. 60%	50,24%
Dívida Consolidada Líquida	Art. 55 e 59 da LRF c/c Art. 3º, II da Res. 40/2001	-	28.465.158,73	máx. 120%
Operações de Crédito	Art. 29 LRF c/c Art. 7º, I, da Res. 43/2001	0,00	máx. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	Art. 38 LRF c/c Art. 10 da Res. 43/2001	0,00	máx. 7%	0,00%
Garantias concedidas	Art. 9º da Res. 43/2001	0,00	máx. 22%	0,00%
Disponibilidade de Caixa Líquida	Art. 1º, § 1º da LRF	27.878.688,87		
Regra de Ouro	Art. 167, III, da CF/88		cumpriu	
Limite 85% e 95% da EC 109/2021		85% a 95%		92,68%

(*) Convém anotar que do superávit de R\$ 48.594.097,64, R\$ 20.456.255,70 é pertinente ao Instituto de Previdência

Fonte: Elaborado pelo Relator

Acerca da gestão orçamentária a área técnica concluiu que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a LOA.

Em relação às demonstrações contábeis a área técnica registrou que não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas, parte integrante da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal do exercício de 2023, não represente adequadamente,

em seus aspectos relevantes, a **situação financeira, orçamentária e patrimonial** do Município em 31 de dezembro de 2023.

Por fim, embora não abordados neste tópico, encontram-se destacados na Instrução Técnica Conclusiva 01208/2025-1 - integrante deste parecer prévio independentemente da transcrição - informações relevantes sobre a: conjuntura econômica e fiscal [seção 2]; renúncia de receitas [subseção 3.5]; condução da política previdenciária [subseção 3.6]; riscos à sustentabilidade fiscal [subseção 3.7]; dados e informações sobre as demonstrações contábeis consolidadas do município [seção 4]; resultados alcançados nas políticas públicas [seção 5]; fiscalização em destaque [seção 6]; controle interno [seção 7] e monitoramento das deliberações do colegiado [seção 8].

Qual é a deliberação?

Propõe-se que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo emita parecer prévio pela **APROVAÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo Prefeito Municipal de Jerônimo Monteiro, Sr. Sergio Farias Fonseca.

Ressalta-se a existência de proposições no sentido de expedir **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, quanto às ocorrências registradas na instrução técnica conclusiva 01208/2025-1.

Quais os próximos passos?

Encerrada a apreciação das contas prestadas pelo prefeito, o TCEES encaminhará o parecer prévio à Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro, titular da competência constitucional para o seu julgamento. Após a decisão final do Legislativo, o presidente da câmara deve remeter ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, cópia do ato de julgamento e da ata da sessão deliberativa.

Na sequência, com base nas conclusões geradas no âmbito da referida apreciação, o Tribunal passará a monitorar o cumprimento das deliberações do colegiado, bem como os resultados delas advindos.

Finalmente, é importante registrar que o Tribunal mantém os seus pareceres prévios e os resultados dos julgamentos efetuados pelo Poder Legislativo disponíveis ao acesso de todos no Painel de Controle [<https://paineldecontrole.tcees.tc.br>], ferramenta de controle social e de suporte à tomada de decisões dos gestores públicos na qual podem ser consultadas múltiplas informações sobre a gestão dos recursos públicos do estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas.

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), instituição competente para o controle externo da administração orçamentária, financeira, operacional, contábil e patrimonial do Estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas, tem como uma de suas principais atribuições “apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelos Prefeitos, no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento”.

As contas ora analisadas, referentes ao exercício de 2023, são de responsabilidade do Prefeito Municipal de Jerônimo Monteiro, Senhor Sérgio Farias Fonseca, tendo sido encaminhadas à Corte de Contas no dia 28 de março de 2024, em observância ao prazo limite de 01 de abril de 2024, definido em instrumento normativo aplicável.

Essas contas referem-se ao período de atuação do(a) responsável e abrangem a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades dos poderes Executivo e Legislativo. Incluem ainda o balanço geral do município e as demais informações exigidas pela Instrução Normativa TC 68/2020. Adicionalmente, estão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão municipal responsável pelo controle interno.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal, fundamentado em análise técnica aprofundada das contas prestadas, subsidia o julgamento do Poder Legislativo, fornecendo elementos técnicos para orientar sua decisão e, assim, atender à sociedade em seu legítimo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos municipais.

Esse parecer está organizado em três capítulos principais: Relatório, Fundamentação e Deliberação.

No **Capítulo I – Relatório**, apresenta-se, de forma breve, um histórico do processo até a emissão do voto.

No **Capítulo II – Fundamentação**, são expostos os fundamentos da proposta de deliberação, destacando-se brevemente alguns pontos das análises realizadas pela

área técnica do TCEES e pelo Ministério Público de Contas junto ao TCEES, além de apresentar as análises e conclusões do relator, acerca dos achados apontados pela área técnica.

Por fim, o **Capítulo III – Deliberação** consubstancia a decisão, apresentando a proposta de parecer prévio a ser aprovado pelo TCEES, além de outras deliberações complementares que integram o julgamento.

SUMÁRIO

I	RELATÓRIO	10
II	FUNDAMENTOS	12
II.1	INTRODUÇÃO	12
II.2	MÉRITO	14
II.2.1	CONCLUSÃO	25
III	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO	28

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –
MUNICÍPIO DE JERÔNIMO MONTEIRO – 2023 –
PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO – CIÊNCIAS –
ARQUIVAMENTO.**

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo Prefeito Municipal de Jerônimo Monteiro, Sr. Sergio Farias Fonseca, estão em condições de serem **APROVADAS** pela Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro.

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Sr. Sergio Farias Fonseca, Prefeito Municipal de Jerônimo Monteiro, encaminhada para apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com vistas à emissão de parecer prévio.

A prestação de contas foi analisada pelas unidades técnicas (doravante denominadas área técnica), conforme Relatório Técnico nº 00019/2025-1 (peça 111) e Instrução Técnica Conclusiva nº 01208/2025-1 (peça 112), ambos tendo como proposta de encaminhamento a emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro recomendando a **aproviação** da prestação de contas anual do Sr. Sergio Farias Fonseca, prefeito do município de Jerônimo Monteiro, no exercício de 2023, na forma do art. 80, I, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, I, do RITCEES.

Em seguida, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer Ministerial 001094/2025-1 (peça 114), assinado pelo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, manifestou em discordância com a aprovação das contas proposta na Instrução Técnica Conclusiva, nos seguintes termos:

[...]

5.2 Subsidiariamente – considerando que se verifica nesta prestação de contas um rol de irregularidades e impropriedades que, quando avaliadas conjuntamente, denotam descontrole e a negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, ostentando gravidade suficiente para macular as contas, exigindo-se por parte dessa Corte de Contas medida de reprovabilidade das condutas praticadas como inibidor para a recorrente prática de novas condutas irregulares –, pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Sergio Farias Fonseca**, responsável pela **Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro**, no exercício **2023**, com base na manutenção e na gravidade (ou seja, na capacidade de macular as contas) das irregularidades e impropriedades constatadas pelo Corpo Técnico nos **itens 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.7.4, 5.2.1, 5.2.2, 5.1.1, 4.1.5, 4.1.6, 3.2.1.1 e 3.2.1.3** da [112 - Instrução Técnica Conclusiva 01208/2025-1](#), assim como pelas irregularidades consubstanciadas na “**Ausência de medidas administrativas para a devida atuação do controle interno na análise da prestação de contas anual**” e na “**Falta de estrutura adequada na UCCI e indevida concentração de atribuições em um único servidor**”, haja vista a subsunção do conjunto de ocorrências à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012¹;

Após a manifestação ministerial, os autos vieram conclusos a este Gabinete para a prolação de voto.

¹ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

I – pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II – pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

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

II FUNDAMENTOS

II.1 INTRODUÇÃO

Por força dos arts. 84, inciso XXIV, 31, § 2º, e 75 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), anualmente, os Chefes do Poder Executivo devem prestar contas referentes ao exercício anterior. Tais contas, na sistemática constitucional, devem ser apreciadas pelo Tribunal de Contas competente e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo, conforme estabelecem, de forma combinada, os arts. 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da CF/1988.

A CF/1988 atribui ao parlamento a competência para o julgamento das contas dos governantes, porém, determina aos Tribunais de Contas o dever de apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito. Na perspectiva de Moutinho (2021, p.48)² este arranjo constitucional tem a “finalidade de reduzir a assimetria de informação entre o Executivo e o Legislativo e, também, de amenizar o caráter político desse julgamento, devem apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito”.

Assim, em cumprimento ao que dispõe a CF/1988, replicado por simetria nos arts. 91, XVIII, 29, § 2º, e 71, inciso II, Constituição Estadual de 1989 (CE/1989), o TCEES apreciou as contas prestadas pelo Prefeito de Jerônimo Monteiro, com a finalidade de subsidiar o julgamento posterior pela respectiva Câmara Municipal.

De acordo com o art. 76, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 621/2012, as contas anuais prestadas pelos prefeitos precisam ser acompanhadas do relatório e parecer conclusivo do controle interno municipal e sua composição é definida pelo próprio TCEES, em seus atos normativos. A LC 621/2012 dispõe, ainda, em seu art. 80, I, II e III, que o parecer prévio sobre as contas de Governo poderá ser pela:

- **Aprovação das contas**, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta

² MOUTINHO, Donato Volkers. Contas dos governantes, pandemia e direito financeiro emergencial: o triplo impacto na apreciação pelos tribunais de contas. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 42-65, jul./dez. 2021. p. 48.

realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

- **Aprovação das contas com ressalva**, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;
- **Rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal, ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Desta forma, a apreciação desta Prestação de Contas Anual, consiste em uma análise geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal ocorrida no exercício, resultando na opinião se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial bem como sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento, nos moldes do previsto no art. 124 do Regimento Interno do TCEES.

Nesse contexto, o Tribunal examinou a atuação do prefeito no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo municipal. Avaliou também a observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas, bem como o cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis, cujas análises encontram-se nas peças de instrução que compõem os presentes autos.

No que tange à metodologia utilizada, a Corte examinou os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa (IN) TC 68/2020, de forma a possibilitar a avaliação da gestão pública do chefe do Poder Executivo municipal. Essa avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados eletronicamente ao TCEES, baseou-se no escopo de análise definido em anexo específico da Resolução TC nº 297/2016, bem como nos critérios de relevância, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável. Foram adotados

procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram no relatório integrante do presente parecer prévio. Cabe registrar, ainda, que o Tribunal buscou identificar, inclusive em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

Com o objetivo de oferecer um parecer prévio abrangente e informativo aos parlamentares, à sociedade e aos demais usuários, nos moldes permitidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e por seu decreto regulamentar (art. 2º, §3º)³, o conteúdo da Instrução Técnica Conclusiva nº 01208/2025-1 (peça 112), são adotados como parte da fundamentação deste voto, independentemente de transcrição, consideradas as razões de decidir expressas nas seções subsequentes deste voto.

II.2 MÉRITO

Verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Da análise detida dos autos, verifica-se que a área técnica se manifestou pela aprovação das contas com emissão de ciências, consoante proposta de encaminhamento contida na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 01208/2025-1, a seguir reproduzida:

10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

10.1 Parecer prévio pela aprovação das contas anuais

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso I, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso I, do RITCEES, propõe-se ao Tribunal de Contas emitir **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Jerônimo Monteiro, Sr. SERGIO FARIAS FONSECA, nos seguintes moldes:

Parecer Prévio sobre as contas do prefeito municipal de Jerônimo Monteiro

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Jerônimo Monteiro, Sr. SERGIO

³Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] § 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)

FARIAS FONSECA, estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro.

Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município, conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas

Com base nas análises de conformidade e conciliações entre os demonstrativos contábeis e os demais relatórios apresentados, não foram observados indicativos de que as demonstrações contábeis consolidadas do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2023.

Fundamentação do Parecer Prévio

Fundamentos para a opinião sobre a execução orçamentária e financeira

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sob a ótica da execução dos orçamentos do Município consta na seção 3, especialmente na subseção 3.8 do Relatório Técnico, na qual se conclui que os achados evidenciados ao longo da análise estão de acordo, em todos os aspectos relevantes, com as normas legais aplicáveis.

Por outro lado, há registro de propostas de ciências na forma de alerta, descritas na subseção 10.2 do Relatório Técnico.

Fundamentos para a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sob a ótica das demonstrações contábeis consolidadas consta na seção 4, especialmente na subseção 4.3 do Relatório Técnico, em que se conclui que não foram observados indicativos de que as demonstrações contábeis consolidadas do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2023.

Por outro lado, há registro de propostas de ciências na forma de alerta, descritas na subseção 10.2 do Relatório Técnico.

10.2 Ciência

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

Descrição da proposta
A necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseções 3.5.2 a 3.5.4).
Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4).
O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que 28 das 95 metas propostas não foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (subseção 5.2.1).
O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou 4 das 7 metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal, realização de exames de sífilis e HIV, atendimento odontológico em gestantes e na vacinação infantil, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de coleta de citopatológicos e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos (subseção 5.2.2).

Descrição da proposta
O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1).
A necessidade de estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10. (subseção 4.1.5).
A necessidade de o Município adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.1.6).
A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes (subseção 3.2.1.1).
A necessidade de se observar o art. 43 da Lei 4.320/1964, no que tange à existência prévia de lastro financeiro, por fonte de recurso, para a abertura de créditos adicionais (subseção 3.2.1.3).

Em contraposição o Ministério Público de Contas, em seu Parecer 01094/2025-1, divergiu da proposição da área técnica, pugnando pela reabertura da instrução processual ou, subsidiariamente pela emissão de Parecer Prévio no sentido da REJEIÇÃO DAS CONTAS, nos seguintes termos:

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** pugna:

5.1 Pela reabertura da instrução para reanálise e discussão dos **itens 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.7.4, 5.2.1, 5.2.2, 5.1.1, 4.1.5, 4.1.6, 3.2.1.1 e 3.2.1.3** da [112 - Instrução Técnica Conclusiva 01208/2025-1](#), bem como para análise e discussão dos indicativos **não analisados** que se referem à “**Ausência de medidas administrativas para a devida atuação do controle interno na análise da prestação de contas anual**” e à “**Falta de estrutura adequada na UCCI e indevida concentração de atribuições em um único servidor**”, nos termos do §1º, do art. 321, do Regimento Interno⁴. Após, retornem os autos ao MPC-ES para emissão do indispensável Parecer Ministerial;

⁴ **Art. 321.** Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que a unidade técnica emitir a instrução técnica conclusiva.

§ 1º Após o seu encerramento, a instrução processual só poderá ser reaberta por despacho fundamentado do Relator ou por deliberação do colegiado, de ofício ou a pedido das partes ou do Ministério Público junto ao Tribunal, para a realização de diligências. (Redação e renumeração do parágrafo único dadas pela Emenda Regimental nº 006, de 29.3.2016).

5.2 Subsidiariamente – considerando que se verifica nesta prestação de contas um rol de irregularidades e impropriedades que, quando avaliadas conjuntamente, denotam descontrole e a negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, ostentando gravidade suficiente para macular as contas, exigindo-se por parte dessa Corte de Contas medida de reprovabilidade das condutas praticadas como inibidor para a recorrente prática de novas condutas irregulares –, pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Sergio Farias Fonseca**, responsável pela **Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro**, no exercício **2023**, com base na manutenção e na gravidade (ou seja, na capacidade de macular as contas) das irregularidades e impropriedades constatadas pelo Corpo Técnico nos **itens 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.7.4, 5.2.1, 5.2.2, 5.1.1, 4.1.5, 4.1.6, 3.2.1.1 e 3.2.1.3** da [112 - Instrução Técnica Conclusiva 01208/2025-1](#), assim como pelas irregularidades consubstanciadas na “**Ausência de medidas administrativas para a devida atuação do controle interno na análise da prestação de contas anual**” e na “**Falta de estrutura adequada na UCCI e indevida concentração de atribuições em um único servidor**”, haja vista a subsunção do conjunto de ocorrências à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012⁵;

5.3 No exercício da FUNÇÃO CORRETIVA, nos moldes do artigo 206, §2º⁶ da Lei Complementar nº 621/2012 e do art. 329, § 7º⁷, do Regimento Interno

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

I – pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II – pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

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

⁶ **Art. 206.** Ao fiscalizar a execução das contratações públicas o Tribunal verificará, ainda, os aspectos formais, a natureza do objeto em face da legislação aplicável e o interesse público na contratação, bem como a conformidade dos valores estipulados com aqueles praticados no mercado, considerando, inclusive, os aspectos de qualidade e quantidade. [...]

§ 2º O Tribunal, além de determinações, poderá fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas, no âmbito do exercício do controle externo, objetivando o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

⁷ **Art. 329.** A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

do TCE/ES, DETERMINE à Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, na pessoa do atual gestor, a estruturação da Unidade de Controle Interno, fornecendo os meios necessários à sua regular atuação (inclusive no âmbito da PCA), e a realização de concurso público para provimento do cargo de Auditor de Controle Interno;

5.4 Seja expedida notificação à Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro, ao Fundo de Saúde (FMS), ao RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) e ao SAAE (Serviço Autônomo de Água e Esgoto) para que providenciem a instituição de Controle Interno com estrutura própria, autônoma e independente.

Inicialmente, e por entender ser importante e esclarecedor, tomo emprestadas as definições para o termo “impropriedade” e “irregularidade”, constantes do Glossário de termos do controle externo, publicado pelo TCU⁸ :

Impropriedades - falhas de natureza formal de que não resulte dano ao erário e outras que têm o potencial para conduzir à inobservância aos princípios de administração pública ou à infração de normas legais e regulamentares, tais como deficiências no controle interno, violações de cláusulas, abuso, imprudência, imperícia.

Irregularidades - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Estabelecida a distinção entre os termos, observa-se que as falhas identificadas na presente Prestação de Contas Anual revelam-se como impropriedades, e não como irregularidades. Trata-se de falhas formais que, embora possam conduzir à inobservância de princípios da administração pública ou à infração de normas legais e regulamentares, não restou demonstrado nos autos que, neste exercício, tiveram tal repercussão, resultando em algum tipo de dano ao erário e/ou comprometendo o resultado fiscal ou a governança administrativa, como passo a discutir, item a item.

a) A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

⁸ Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/glossario-de-termos-do-controle-externo.htm>>, consulta em 27/11/2024.

resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes (subseção 3.2.1.1 da ITC 01208/2025-1). Observa-se que o Relatório Técnico e a Instrução Técnica Conclusiva apontam da deficiência no planejamento do Município em virtude da ausência de destaque, na LDO, das prioridades para a execução orçamentária em 2023. Todavia, nas análises realizadas pelo controle interno e pela unidade técnica competente deste TCEES, não foram identificadas evidências de inexecução de programas com impacto relevante sobre a realidade local ou sobre os indicadores fiscais, tampouco prejuízos decorrentes da execução orçamentária. Assim, a meu sentir, estamos diante de uma impropriedade que sim, demanda ação para corrigir o planejamento, a fim de evitar a configuração de infração às normas legais com potencial para macular as contas - o que não ocorre neste momento.

- b) Em relação aos **limites estabelecidos pela Ementa Constitucional 109/2021 (subseção 3.7.4 da ITC 01208/2025-1)**, destaco que a área técnica registra tratar-se de uma faculdade/sugestão estendida aos Estados e Municípios:

[...]

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

[...]

(subseção 3.7.1 da ITC 03979/2024-5)

Este entendimento está de acordo com o texto constitucional:

[...]

"Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, **aplicar o mecanismo de ajuste fiscal** ... [grifo nosso]

[...]

1º Apurado que a **despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente**, sem exceder o percentual mencionado no **caput** deste artigo, **as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo** com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos

EC 109/2021⁹

Assim, observa-se que o art. 167-A, incluído na CF/1988 pela EC 109/2021, facilita aos entes subnacionais a adoção dos mecanismos de ajuste fiscal nele previstos, mesmo quando a relação despesa corrente/receita corrente supera 95%. Também em seu § 1º, o dispositivo prevê a possibilidade - e não a obrigatoriedade - de que os Entes adotem os mecanismos de ajuste fiscal nele previsto, no todo ou em parte, a partir do momento em que as despesas correntes estejam entre 85% e 95% das receitas. Observa-se, portanto, que não há uma imposição legal para adoção das medidas, mas uma sugestão, cuja implementação depende da avaliação da gestão local.

Dessa forma, a meu ver, o fato de o Município de Jerônimo Monteiro, em 2023, apresentar índice de 92,68%, na relação despesa corrente/receita corrente, não implica em descumprimento de preceito constitucional ou legal. Tampouco há imposição, pelo texto constitucional, de que o Município adote as medidas de ajuste fiscal. Todavia, a gestão deve permanecer atenta ao crescimento das despesas permanentes e avaliar se haverá necessidade de adoção de uma ou mais medidas previstas no art. 167-A da Constituição Federal, cabendo, portanto, a este TCEES a expedição de alerta.

- c) No que tange ao apontamento de que foi verificada **insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional (subseção 3.2.1.3 da ITC 01208/2025-1)** proveniente de excesso de arrecadação nas fontes 665, 700 e 759, a área técnica justificou a desnecessidade de citação do responsável, nos seguintes termos:

⁹ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm; consulta em 27/11/2024.

[...] Contudo, considerando-se que não há déficits orçamentário ou financeiro, não houve descumprimento de limites legais ou constitucionais e a existência de disponibilidade de caixa, propõe-se não citar o responsável, com base no art. 126 da Resolução 00261/2013-5 e dar **ciência** ao atual gestor da necessidade de dar cumprimento ao art. 43 da Lei 4320/1964.

Observo, ainda, que as fontes de recursos em que foi apontada a insuficiência referem-se a convênios e que, nestes casos, o Parecer Consulta TC 028/2004 sinaliza para a possibilidade de abertura dos créditos mesmo antes do recebimento dos recursos.

Nesse sentido, trago à luz o art. 126 do RITCEES que prevê a citação quando identificada não conformidade relevante:

Art. 126. Identificada na fase instrutória distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, possa ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, determinar-se-á, na forma deste Regimento, a citação do Prefeito ou do seu antecessor, para que, no prazo improrrogável de trinta dias, apresente razões de justificativa. **(grifos nossos)**

Como destacado pela área técnica, ao avaliar o resultado da gestão municipal no exercício de 2023, observa-se que o total de créditos adicionais abertos é inferior ao total autorizado e que os resultados orçamentário e financeiro são superavitários em R\$ 8.264.621,71 e R\$ 48.594.097,64, respectivamente. Estas informações e os demais índices apresentados na presente prestação de contas - que demonstram o cumprimento de todos os limites legais e constitucional -, denotam o baixo risco para as finanças públicas municipais. Assim, como não há outras distorções que pudessem resultar na indicação de rejeição das contas, acolho o encaminhamento proposto pela unidade técnica.

- d) **A falha nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receitas: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência (3.5.2 a 3.5.4),** foi configurada pelos apontamentos de não apresentação, na LOA, do **demonstrativo regionalizado do efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia na LOA que trata da ausência de planejamento e transparência das renúncias de receitas e que o **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do**

Anexo de Metas Fiscais da LDO, não atendeu ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais, posto que não houve apresentação de seu conteúdo.

Adicionalmente, verifico que ao analisar as renúncias de receitas a área técnica constatou que, mesmo diante da constatação de falhas de planejamento, houve a execução de benefícios fiscais sem planejamento, no montante de R\$ 58.439,97.

Também foi apontado na ITC 01208/2025-1 que os dados da execução orçamentária da receita, no exercício de 2023, demonstram que “*a renúncia de receita não foi capaz de gerar riscos ao equilíbrio fiscal no exercício, visto que o município apresentou superavit na arrecadação tanto na receita total, quanto na receita de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria*”.

No presente caso, o total de benefícios fiscais executados sem a completude do planejamento foi de R\$ 58.439,97, valor que representa 0,08% da receita realizada pelo município no exercício (R\$ 71.902.611,76).

Assim, embora a constatação represente um sinal de alerta ao município, para que melhore o seu planejamento para evitar a ocorrência de ilícitos que causem prejuízos à municipalidade, entendo que não se trata de irregularidade e sim de impropriedade, não havendo justificativa para a reabertura da instrução processual ou a rejeição das contas.

- e) No que tange aos **saldos contábeis dos elementos do ativo imobilizado e dos precatórios (subseções 4.1.5 e 4.1.6 da ITC 01208/2025-1)** fora apontado divergência entre os relatórios extracontábeis e os saldos apresentados no balanço patrimonial de R\$ 21.675,21 e R\$ 70.652,06 nos registros de imobilizado e de precatórios, respectivamente. Sem delongas, tais valores são materialmente irrelevantes, posto que representam menos de 0,06% do Total do Ativo¹⁰ do Município, cuja soma é de R\$ 118.217.491,85. Assim, embora a constatação represente um sinal de alerta ao município, para

¹⁰ Por se tratar de contas que representam ativos e passivos, o apontamento afeta o balanço patrimonial (peça 3)

que aprimore seus controles e evite a ocorrência de ilícitos que causem prejuízos à municipalidade, entendo que também não representam risco suficiente para reiniciar o processamento dos autos, ou ainda para resultar na indicação de rejeição de contas.

- f) Quanto ao não atingimento de indicadores e metas relacionadas ao **Plano Municipal de Educação (PME)**, ao **Plano Municipal de Saúde (PMS)** e ao **programa Brasil (subseções 5.1.1, 5.2.1 e 5.2.2)**, não há evidências nos autos de prejuízo ao Erário decorrente de tais indícios de falhas na gestão. Da mesma forma, não há evidências de que o não atingimento das metas esteja vinculada à má aplicação de recursos. Assim, mais uma vez, verifica-se que a Prestação de Contas Anual trouxe à luz questões que demandam atenção por parte da gestão municipal, com vistas à melhoria dos serviços prestados à população. Entretanto, não foram configuradas irregularidades que poderiam macular as contas do gestor.

Por fim, em relação a ressalva apostila pela Unidade de Controle Interno ao final do RELOCI (peça 47), estou convencido de que não há elementos suficientes para que ela seja considerada como caracterizadora de irregularidade.

Em primeiro lugar observo que o próprio Relatório Conclusivo do Controle Interno (peça 47), a contrário *sensu* de sua ressalva, informa que foram realizados os procedimentos de controle exigidos para fins de prestação de contas e, ao final emite o parecer pela regularidade das contas, nos seguintes termos:

Essa Controladoria Geral emite opinião que as peças entregues e analisadas até a presente data, que integram a prestação de contas anual e que foram pontos de análise conforme item 1. Procedimentos de controle adotados pela Unidade Central de Controle Interno do exercício 2023, representam-se regulares.

Destaco que a conclusão alcançada pelo Controle Interno - utilizando os procedimentos e meios disponíveis a ele – é a mesma alcançada pela Área Técnica desta Corte de Contas: regularidade quanto aos aspectos avaliados.

Não obstante a emissão do parecer pela regularidade das contas, sem ressalvas, o controle interno, fez constar em seu Relatório Conclusivo uma ressalva de que não foram realizadas auditorias das peças contábeis e em outras áreas que compõe a

PCA, devido a pouca estrutura e que aquele organismo atente à Prefeitura, Fundo de Saúde, Câmara, RPPS e o SAAE. Destaco o registro que fez o controle interno ao final de sua ressalva de que “não foi preenchido o cargo de auditor”.

4. RESSALVAS:

Ressalvamos que as peças orçamentárias, financeiras, patrimonial e de gestão fiscal foram analisadas no sistema da EL Contabilidade Pública Eletrônica, com acesso por senha emitida para fins de relatórios, no site do CIDADESWEB, ressaltamos que até a presente data, as peças contábeis e os anexos que compõem a PCA 2023, não foram entregues a Controladoria Municipal, que não houve auditoria nas demonstrações e atos contábeis. Não foi realizado auditórios nas outras áreas sugeridas que compõem a PCA no exercício de 2023, devido a pouca estrutura, assim como não foi analisado os atos e fatos contábeis. Ressalvamos ainda que o Controle Interno atende a Prefeitura, Fundo Saúde, a Câmara, o RPPS e o SAAE, **que diante das dificuldades financeiras e de atendimento aos índices não foi preenchido o cargo de auditor**, sendo o controle interno composto por um único servidor, prejudicando a análise das contas para a PCA 2023

Registro que, apesar da ressalva, não foram trazidos aos autos quaisquer evidências da existência de irregularidade(s) ou de manutenção desta(s) que tenham relação com a decisão da gestão municipal quanto à estrutura do controle interno municipal. Ao contrário, **o parecer do controle interno foi emitido e coincide com as conclusões da análise feita pela área técnica deste Tribunal de Contas, ou seja, a regularidade das contas.**

Notadamente, as questões acerca da ausência ou insuficiência de estrutura do controle interno são questões *interna corporis*, que precisam ser tratadas pela gestão municipal, considerando a sua realidade orçamentária e organizacional. Aliás, o próprio controle interno, em sua ressalva, ao destacar que “***diante das dificuldades financeiras e de atendimento aos índices não foi preenchido o cargo de auditor***”, já indica que se trata de uma questão administrativa estrutural.

Por fim registro que, o controle interno é agente competente para comunicar a este TCEES em caso de irregularidades, devendo na comunicação serem indicadas as providências adotadas para corrigir a irregularidade ou a ilegalidade apurada, evitar ocorrências semelhantes nos termos do art. 44 da Lei Complementar 621/2012.

II.2.1 CONCLUSÃO

Ante o exposto, a reabertura da instrução processual para promover a citação do responsável, conforme pleiteado pelo *Parquet* de Contas, seria uma medida desproporcional e contrária aos princípios da celeridade e da economia processual, que regem a atuação deste Tribunal de Contas. A condução de tal procedimento, sem a identificação da relação causal necessária à caracterização das irregularidades ou não conformidades, especialmente quando as falhas apuradas não têm o condão de impactar o resultado das contas, gera custos processuais injustificados e pode comprometer a eficiência administrativa da Corte de Contas.

Não à toa, a Emenda Regimental nº 22, de 14 de fevereiro de 2023, alterou o art. 126 do Regimento Interno do TCEES, para que a abertura de contraditório só fosse exigida quando identificada, na fase instrutória, uma distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, tenha potencial para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Sua redação passou a ser a seguinte:

Art. 126. Identificada na fase instrutória distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, possa ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, determinar-se á, na forma deste Regimento, a citação do Prefeito ou do seu antecessor, para que, no prazo improrrogável de trinta dias, apresente razões de justificativa. **(grifos nossos)**

Registre-se que a proposta para a referida emenda regimental (Processo TC 0266/2023-1) foi submetida à Consulta Pública, e apresenta as seguintes considerações:

[...]

Assim, considerando que a certificação dos balanços e a verificação da conformidade da execução dos orçamentos, realizadas para a emissão dos pareceres prévios, aumentam o grau de confiança depositado pelos cidadãos e seus representantes eleitos nas contas prestadas, contribuindo para o aperfeiçoamento da *accountability* vertical e horizontal, e da própria

democracia¹¹, e que esse efeito só ocorre se as informações contidas nos pareceres chegarem a seus usuários de forma oportuna;

Considerando que a demora na elaboração do parecer prévio prejudica a *accountability* horizontal, pois adia a capacidade do Poder Legislativo de sancionar ou premiar – *lato sensu* – o governante, no julgamento de contas;

Considerando que o longo período entre o exercício ao qual as contas se referem e o parecer prévio sobre elas emitido, prejudica, também, a *accountability* vertical, na medida em que, quanto mais demora, maior a probabilidade de aquele chefe de Poder Executivo disputar novas eleições ou nelas apoiar outro candidato, para o mesmo ou para outro cargo, e o eleitor tenha que decidir entre premiá-lo com seu voto ou o punir votando no concorrente sem que tenha acesso às informações que posteriormente resultarão da apreciação;

Considerando que, quando emitidos com celeridade, os pareceres prévios reduzem a assimetria de informação entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário, na medida em que entregam às casas legislativas informações que podem ser utilizadas para confirmar, enriquecer ou contrastar aquelas apresentadas pelo governo, possibilitando escolhas mais fundamentadas na alocação de recursos públicos¹²;

Considerando que os pareceres prévios emitidos em mais de 90 (noventa) dias não chegam aos vereadores a tempo de subsidiar a discussão das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) destinadas a vigorar dois exercícios após aquele ao qual as contas se referem;

Considerando que, se a edição do parecer prévio demora mais de 180 (cento e oitenta) dias, tampouco as tramitações das leis orçamentárias anuais (LOA) destinadas a vigorar no ano seguinte são subsidiadas pelas informações constantes nos pareceres;

Considerando que os pareceres prévios proferidos entre o final do exercício seguinte e 24 (vinte e quatro) meses após a apresentação das contas sequer contribuem com as discussões das LDO e LOA destinadas a vigorar no terceiro ano após aquele ao qual tais contas se referem;

Considerando que um parecer prévio com informações – sobre a conjuntura econômica e social do município, acerca da situação financeira, orçamentária e patrimonial do ente e a respeito da execução dos orçamentos – referentes a certo exercício teria reduzido valor na discussão e elaboração de LDO ou LOA destinada a vigorar depois de 4 (quatro) anos;

Considerando que quanto mais o parecer prévio demorar a chegar aos parlamentares, ainda que seja um produto excelente, menor será o seu potencial de contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário;

Considerando que nas cortes de controle externo cujo rito processual de apreciação das contas de governantes é mais eficiente somente há abertura

¹¹ MOUTINHO, Donato Volkers Moutinho. Contas dos governantes, pandemia e direito financeiro emergencial: o triplo impacto na apreciação pelos tribunais de contas. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 42-65, jul./dez. 2021. p. 49. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i2.696>.

¹² MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blücher, 2020. p. 374-375.

de contraditório quando, diante de distorções e/ou não conformidades identificadas, vislumbra-se a possibilidade de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, como no Tribunal de Contas da União;

Considerando que as diretrizes de controle externo relacionadas à sistematização da apreciação para emissão do parecer prévio nas contas do chefe de Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes – aprovadas pela Resolução 1, de 28 de abril de 2021, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), e contidas em seu Anexo I –, em seu parágrafo 37.5, recomendam a abertura de contraditório “[...] quando as opiniões conclusivas no relatório técnico forem adversas ou com abstenção de opinião”¹³, justamente as situações que podem resultar em parecer prévio pela rejeição de contas. Ou seja, não fez referência às opiniões com ressalva, que não seriam suficientes para a recomendação de rejeição, apenas para a aposição de ressalva;

Considerando que a abertura de contraditório exige nova análise pelas unidades técnicas envolvidas, ocasionando um acréscimo médio direto em torno de 3 (três) meses¹⁴ à instrução do processo – sem contar o acréscimo indireto, ocasionado pela impossibilidade de instruírem outros processos enquanto examinam as informações e os documentos apresentados por ocasião do contraditório;

Considerando que a exigência de abertura de contraditório em decorrência de qualquer indício de irregularidade exigiu a oitiva de prefeitos em 61 (sessenta e uma) das 66 (sessenta e seis) contas examinadas entre março e o início de outubro de 2022, representando 92% (noventa e dois por cento) das contas apreciadas no período;

Considerando que, nesses 61 (sessenta e um) processos que exigiram contraditório, foram identificadas distorções ou não conformidades relevantes o suficiente para se vislumbrar a rejeição de contas em não mais que uma dezena, apenas 16% (dezesseis por cento) deles;

Considerando que as eventuais ressalvas não afetam a exigência de quórum qualificado para que o resultado do julgamento de contas prestadas por prefeito contrarie as conclusões do respectivo parecer prévio emitido pelo TCEES; e

Ponderando-se os princípios do contraditório e da tempestividade, sem que a aplicação de um afaste a incidência do outro;

Entende-se que a melhor opção é alterar o art. 126 do Regimento Interno do TCEES, para que a abertura de contraditório só seja exigida quando identificada, na fase instrutória, distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, tenha potencial para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Com isso, estender-se aos prefeitos, como chefes de Poder Executivo em seu âmbito de atuação, o tratamento atualmente dispensado ao governador

¹³ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução 1, de 28 de abril de 2021.** Aprova as diretrizes de controle externo relacionadas à temática “sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes”. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/RESOLUCAO-N.-01-2021-ATRICON-Apreciação-do-Parecer-Previo-das-contas-do-Chefe-do-Poder-Executivo-publicação.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022. p. 12.

¹⁴ Nos processos de contas dos prefeitos referentes ao exercício de 2020, as 21 instruções técnicas conclusivas elaboradas após a abertura de contraditório foram emitidas, em média, 87 dias após a emissão do respectivo relatório técnico, conforme ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Sistema e-TCEES:** consulta de processos. Vitória, 4 out. 2022.

Vê-se, portanto, que, em relação às impropriedades ou distorções ora debatidas, desde a fase instrutória já era possível identificar que não resultariam na rejeição de contas. Portanto, a medida proposta pela instrução técnica – a emissão de ciência ao jurisdicionado nos termos do art. 9º da Resolução 361/2022 – revela-se, neste caso concreto, não apenas suficiente, mas também adequada para reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição das impropriedades apontadas.

A Resolução 361/2022 prevê que as ciências têm como objetivo alertar o gestor público sobre falhas que não configuram irregularidades graves, mas que merecem atenção para assegurar a conformidade e eficiência da gestão pública. Dessa forma, o alerta formal cumpre a função pedagógica e preventiva do controle externo, sem impor encargos excessivos ou medidas desnecessárias ao processo.

Além disso, a ausência de repercussão fiscal ou contábil, decorrente das falhas de planejamento e de execução constatadas, reforça a conclusão de que as presentes contas não se encontram maculadas.

Diante do exposto, entendo que não há elementos que justifiquem a reabertura da instrução processual, tampouco para a rejeição das contas.

Ante todo o exposto, divergindo do parecer ministerial 01094/2025-1, **ratifico integralmente** o posicionamento da área técnica, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 01208/2025-1** (peça 112).

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), divirjo do Ministério Público de Contas e acompanho integralmente o entendimento da área técnica e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

1. PARECER PRÉVIO TC-048/2025:

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

1.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Jerônimo Monteiro, Senhor Sergio Farias Fonseca, nos termos do art. 80, I, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

1.2. Com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, expedir **CIÊNCIA** dirigida ao município de Jerônimo Monteiro, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Sergio Farias Fonseca ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA**:

1.2.1. da necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes [subseção 3.2.1.1 da ITC nº 01208/2025-1];

1.2.2. da necessidade de se observar o art. 43 da Lei 4.320/1964, no que tange à existência prévia de lastro financeiro, por fonte de recurso, para a abertura de créditos adicionais [subseção 3.2.1.3 da ITC nº 01208/2025-1];

1.2.3. da necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável,

observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei [subseção 3.5.2 a 3.5.4 da ITC nº 01208/2025-1];

- 1.2.4. dos possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021, no exercício de 2023 [subseção 3.7.4 da ITC nº 01208/2025-1];
- 1.2.5. da necessidade de estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10 [subseção 4.1.5 da ITC nº 01208/2025-1];
- 1.2.6. da necessidade de o Município adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 [subseção 4.1.6 da ITC nº 01208/2025-1];
- 1.2.7. da necessidade de monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME [subseção 5.1.1 da ITC nº 01208/2025-1];
- 1.2.8. da necessidade de monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou 4 das 7 metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal, realização de exames de sífilis e HIV, atendimento odontológico em gestantes e na vacinação infantil, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de coleta de

citopatológicos e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos [subseção 5.2.2 da ITC nº 01208/2025-1];

1.2.9. da necessidade de monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que 28 das 95 metas propostas não foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas [subseção 5.2.1 da ITC nº 01208/2025-1];

1.3. ENCAMINHAR, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 01208/2025-1.

1.4. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

2. Unâime.

3. Data da Sessão: 09/05/2025 - 16^a Sessão Ordinária da 1^a Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Davi Diniz de Carvalho (presidente/relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretaria das Sessões



Despacho de Arquivamento 04384/2025-1

Processo: 04438/2024-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Descrição complementar: Arquivar

Exercício: 2023

Criação: 08/08/2025 16:10

Origem: NCCONTAS - Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo

Ao Centro de documentação e Arquivo (CDOC) para arquivamento, considerando que foram realizados todos os procedimentos regimentais exigíveis.

Atenciosamente.

Adécio de Jesus Santos

Auditor de Controle Externo

Coordenador

Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo.