



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: DF0F6-272E5-47458



Voto do Relator 06102/2025-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 06316/2024-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Exercício: 2023

Criação: 17/11/2025 18:29

UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Responsável: GESI ANTONIO DA SILVA JUNIOR

Procuradores: LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES), ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

MUNIZ FREIRE



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



Composição

Conselheiros

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

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkens Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

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

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Procurador de Contas

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Audidores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos
Andre Lucio Rodrigues de Brito
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Cesar Augusto Tononi de Matos
Guilherme Luna da Silva Brumatti
Jaderval Freire Junior
Jose Carlos Viana Goncalves
Julia Sasso Alighieri
Lenita Loss
Mayte Cardoso Aguiar
Paulo Roberto das Neves
Raymar Araujo Belfort
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo de Rezende
Silvia de Cassia Ribeiro Leitao
Walternei Vieira de Andrade



SUMÁRIO

I	RELATÓRIO	6
II	FUNDAMENTOS	7
II.1	INTRODUÇÃO	7
II.2	CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL	18
II.4	DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO	25
II.5	RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	26
II.6	FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE	27
II.7	CONTROLE INTERNO	28
II.8	MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO	29
II.9	QUADRO-RESUMO DA PCA	29
II.10	ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO	30
III	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO	37



**Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL,
ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CONTAS DO
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2023.
MUNICÍPIO DE MUNIZ FREIRE. PARECER PRÉVIO
PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA.**

I. CASO EM EXAME

1. Parecer Prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo de Muniz Freire, relativas ao exercício financeiro de 2023.
2. A unidade técnica manifestou-se pela aprovação das contas com ressalva, por entender que a irregularidade identificada não compromete, de forma substancial, a regularidade do conjunto das contas, sendo possível sua mitigação diante do equilíbrio fiscal e dos indicadores de boa governança evidenciados no exercício.
3. O Ministério Público de Contas manifestou-se pela rejeição das contas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em decidir se a ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO compromete, de forma substancial, a regularidade das contas do chefe do Poder Executivo, a ponto de justificar sua rejeição, ou se tal falha pode ser mitigada diante da demonstração de responsabilidade na gestão fiscal, com o cumprimento das metas e dos limites, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dos percentuais constitucionais mínimos aplicáveis às áreas de saúde e educação.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A questão em discussão consiste em decidir se a ausência de indicação dos programas prioritários de governo, no PPA e na LDO, afronta a norma constitucional, notadamente o art. 165, parágrafo II, da CF/1988.
6. Todavia, os resultados orçamentários e financeiros, de 2023, demonstram responsabilidade na gestão fiscal, com o cumprimento das metas e dos limites, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dos percentuais constitucionais mínimos aplicáveis às áreas de saúde e educação.
7. A apreciação do parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo vai além da análise fragmentada de



aspectos formais e legais. Trata-se de um dever que exige visão integrada do exercício do ente público.

8. Nesse contexto, impõe-se uma avaliação estratégica dos principais aspectos da gestão pública — orçamentário, financeiro, fiscal, patrimonial, operacional e das políticas públicas — sob uma perspectiva sistêmica e global.
9. O objetivo não se limita à identificação nem de falhas formais nem de ilegalidades pontuais, mas abrange a compreensão de como essas ocorrências se articulam e influenciam o desempenho global da administração pública no exercício de 2023.
10. O parecer prévio, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, deve expressar juízo ponderado, orientado pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Para tanto, impõe-se distinguir entre: (i) falhas formais ou ilegalidades pontuais, que não produzem repercussão significativa sobre o resultado global da gestão e, por essa razão, demandam apenas a adoção de medidas corretivas proporcionais à gravidade do achado; e (ii) ilegalidades substanciais, aptas a comprometer dimensões estruturantes da administração pública — como: o equilíbrio fiscal, a continuidade das políticas públicas ou o cumprimento de deveres constitucionais nas áreas de saúde e educação — e que, por gerarem efeitos negativos generalizados, podem justificar a rejeição das contas.
11. A ilegalidade identificada — consistente na ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO — não gerou efeitos negativos com repercussão generalizada sobre o resultado global das contas, não sendo apta, portanto, a comprometer sua regularidade.

IV. DISPOSITIVO

12. Emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas anuais do Prefeito de Muniz Freire, relativas ao exercício de 2023.
13. Teses:
 - “1. A ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO, não compromete a regularidade das contas anuais do chefe do Poder Executivo, desde que demonstrado o cumprimento das metas fiscais, o equilíbrio orçamentário e a observância dos limites constitucionais e legais. 2. O parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo deve observar os princípios da



proporcionalidade e da razoabilidade, distinguindo entre: (i) falhas formais ou ilegalidades pontuais, que não comprometem o resultado global da gestão e demandam apenas medidas corretivas proporcionais à sua gravidade; e (ii) ilegalidades substanciais, dotadas de materialidade e de repercussão generalizada, aptas a comprometer pilares estruturantes da administração pública e, por essa razão, justificar a rejeição das contas.

Dispositivo relevante citado: CF/1988, art. 165, parágrafo II.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Cuida-se da **Prestação de Contas Anual do chefe do Poder Executivo do Município de Muniz Freire, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Sr. Gesi Antônio da Silva Júnior**, encaminhada para apreciação por este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Por meio da Decisão Segex 64/2025-7 (evento 131), o Tribunal de Contas determinou a citação do gestor, para se manifestar sobre os achados identificados, no prazo improrrogável de até 30 dias, conforme Termo de Citação 118/2025-1 (evento 132). Encerrado o prazo para atendimento à citação, não foi encontrada nenhuma documentação em nome do mesmo, sendo, portanto, **declarada sua Revelia pelo conselheiro relator**, conforme Despacho 14.947/2025-6 (evento 138).

A unidade técnica, com base no **Relatório Técnico nº 00010/2025-1** (evento 130) e na **Instrução Técnica Conclusiva nº 03871/2025-8** (evento 138), opinou pela **rejeição** das contas do Sr. Gesi Antônio da Silva Júnior, referentes ao exercício de 2023, nos termos do art. 84, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por intermédio do **Parecer nº 03923/2025-8** (evento 140), de autoria do **Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira**, anuiu à proposta constante da ITC nº 03871/2025-8 e manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

Durante a 36ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, ocorrida em 12/09/2025, foi realizada sustentação oral pelo recorrente, o procurador do senhor Gesi Antônio da Silva Júnior,



conforme consta da Resposta de Comunicação, da Defesa/Justificativa e das Peças Complementares (eventos 146/156), assim o processo foi retirado de pauta, por determinação do Conselheiro Relator, foi encaminhado à área técnica para manifestação, e foi analisado para detectar se a defesa oral proferida teve o condão de afastar as conclusões exaradas na ITC 03871/2025-8.

Após análise, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 05606/2025-1** (evento 165), a área técnica concluiu por afastar as não conformidades, identificadas nas subseções 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 da ITC 03871/2025-4, e por manter a não conformidade identificada na subseção 9.1 da mesma, no campo da ressalva.

Por meio do **Parecer 05624/2025-8** (evento 167), de lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, o **Ministério Público de Contas** pugna pela emissão de parecer prévio pela **rejeição** da prestação de contas anual, referente ao exercício 2023, mantendo o Parecer do Ministério Público de Contas 03923/2025-8.

Após a emissão do parecer ministerial, os autos foram encaminhados a este gabinete, para fins de elaboração do presente voto.

II FUNDAMENTOS

II.1 INTRODUÇÃO

Como ponto de partida, registro que concordo com a proposta de encaminhamento apresentada pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, expressa na Instrução Técnica Conclusiva nº 05606/2025-1 (evento 165), a qual opinou pela aprovação com ressalva da Prestação de Contas Anual do Senhor Gesi Antônio da Silva Júnior, Prefeito do Município de MUNIZ FREIRE, relativa ao exercício de 2023.

Em síntese, a conclusão técnica que sustenta a viabilidade de aprovação com ressalvas baseia-se na constatação da irregularidade – notadamente, a ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO (*subseção 3.2.1.1.1 do RT 00010/2025-1*) – que, embora relevante, foi considerada desprovida da gravidade necessária para macular o conjunto da gestão.

Assim, concordo com o posicionamento do órgão de instrução desta Corte e discordo do entendimento do Ministério Público Especial de Contas, manifestando-me pela



manutenção da irregularidade no campo da ressalva, nos termos dos fundamentos que serão desenvolvidos ao longo deste voto.

De igual modo, sigo integralmente a Instrução Técnica Conclusiva quanto aos demais aspectos, inclusive acolhendo a **determinação** e as **ciências** nela contidas, pelos próprios fundamentos técnicos e jurídicos apresentados.

Faço constar, portanto, essa peça como parte integrante da fundamentação deste voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes do § 3º do art. 2º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta os arts. de 20 a 30, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.¹

O chefe do Poder Executivo municipal é o responsável por prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), conforme determina o art. 71 da Constituição Estadual², em conjunto com o art. 76, § 1º, da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal)³.

A Prestação de Contas Anual (PCA), objeto de análise no Processo TC 06316/2024-4, representa a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas.

Essa atuação deve observar os programas, os projetos e as atividades, definidos nos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, a saber: o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária

¹ 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.

²Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: I – (...);

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

³ Art. 76. (...)

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



Anual. Também deve respeitar as metas fiscais estabelecidas, as disposições constitucionais e as legais pertinentes à execução orçamentária e aos atos de gestão.

A Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e pelos demais documentos que a integram, consolidando as contas das respectivas unidades gestoras.

O TCEES, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988⁴, combinado com o art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, apreciou as contas do chefe do Poder Executivo municipal de MUNIZ FREIRE, Sr. Gesi Antônio da Silva Júnior, relativas ao exercício de 2023.

Tal apreciação tem por objetivo a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, os quais fundamentarão o julgamento das contas pela Câmara Municipal, em observância ao art. 29 da Constituição Estadual.

As contas abrangem todo o exercício financeiro do Município, englobando as atividades dos Poderes Executivo e Legislativo.

São compostas pelo Balanço Geral do Município, pelos documentos e pelas informações, exigidas pela Instrução Normativa TC nº 68/2020, devendo estar acompanhadas, obrigatoriamente, do relatório e do parecer conclusivo da unidade de controle interno.

A entrega da prestação de contas ocorreu em 01/04/2024, por meio do sistema CidadES. Dessa forma, constatou-se que a unidade gestora respeitou o prazo final de 01/04/2024, estabelecido em normativo específico.

O relatório técnico, elaborado com a participação de diversas unidades técnicas e sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal (SecexContas), avaliou a atuação do chefe do Poder Executivo

⁴ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.



municipal nas funções de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas.

Foram examinados o cumprimento dos programas, dos projetos e das atividades, constantes dos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, bem como a observância das diretrizes fiscais, das normas constitucionais e das legais aplicáveis.

Quanto à metodologia adotada, as unidades técnicas do TCEES examinaram os demonstrativos e os documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, conforme exigido pela Instrução Normativa TC nº 68/2020 e suas alterações.

Essa análise, precedida da verificação da consistência dos dados, enviados eletronicamente ao Tribunal, fundamentou-se no escopo, definido em anexo da Resolução TC nº 297/2016, além dos critérios de relevância, de risco e de materialidade, previstos na legislação vigente.

Foram adotados procedimentos e técnicas de auditoria que subsidiaram a elaboração do presente relatório técnico. Ressalte-se que, durante a instrução processual e em fiscalizações correlatas, foram identificados achados com impacto — ou com potencial repercussão — sobre as contas ora examinadas, os quais serão oportunamente detalhados.

Aproveito a oportunidade para registrar minha homenagem às auditoras e aos auditores de controle externo, em reconhecimento ao relevante trabalho que desempenham na promoção do aperfeiçoamento da gestão pública, com reflexos diretos na melhoria da qualidade de vida da população.

A excelência no cumprimento do propósito institucional e da missão desta Corte constitui a base para o alcance dos objetivos estratégicos que promovem a geração de valor público para a sociedade:

- Garantir a credibilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal;
- Fomentar a integridade, a eficiência e a sustentabilidade nos negócios governamentais;



- Contribuir para a efetividade das políticas públicas; e
- Induzir a governança, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Feitas as devidas considerações iniciais, passo à apresentação do escopo deste voto, que contempla os seguintes elementos:

EMENTA e enunciados;

I – RELATÓRIO;

II – FUNDAMENTOS:

II.1 Introdução;

II.2 Conjuntura econômica e fiscal;

II.3 Conformidade da execução orçamentária e financeira;

II.4 Demonstrações contábeis consolidadas do município;

II.5 Resultado da atuação governamental;

II.6 Fiscalizações em destaque;

II.7 Controle Interno;

II.8 Demonstrações contábeis consolidadas do município;

II.9 Quadro-resumo da PCA;

II.10 Análise da manifestação do Prefeito.

III – PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

- Parecer Prévio, alertas e ciência.

Na sequência, destaco os conceitos que definem o Parecer Prévio, bem como as questões centrais abordadas na Instrução Técnica Conclusiva nº 05606/2025-1.

O que é o parecer prévio?



No contexto atual do Direito Constitucional, o parecer prévio destaca-se como um dos instrumentos centrais de *accountability*, compreendido como o dever dos agentes públicos de prestar contas e de justificar a aplicação dos recursos públicos.

Para fins de emissão do parecer prévio pelos Tribunais de Contas, o conceito de *accountability* estrutura-se em três pilares fundamentais:⁵

- (i) a transparência, como garantia do direito constitucional de acesso às informações públicas;
- (ii) a prestação de contas, não apenas como um dever formal materializado em relatórios extensos, complexos e de difícil compreensão, mas como uma forma de assegurar o acesso desimpedido dos cidadãos às decisões tomadas pelos gestores públicos e órgãos de controle; e
- (iii) a responsabilização, entendida como processo de fortalecimento democrático, ao exigir consequências jurídicas e políticas para atos e omissões contrários às normas e ao interesse público.

Desse modo, o parecer prévio sobre as contas de governo é o resultado de um processo sistemático, complexo e integrado de auditoria governamental.

Ao final, fornece ao Poder Legislativo subsídios técnicos tempestivos e completos, essenciais para o exercício do julgamento político previsto na Constituição Federal, além de oferecer informações claras que favorecem a participação ativa dos parlamentares, dos cidadãos, da imprensa, dos empreendedores, dos pesquisadores e do próprio Poder Executivo.

Nesse sentido, o parecer prévio vai além da condição de relatório técnico: trata-se de um instrumento essencial e estratégico para o fortalecimento da governança pública.

⁵ CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. **Parecer prévio como instrumento de *accountability* das contas de governo dos municípios: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.** Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC. Belo Horizonte: Fórum; Curitiba: Instituto Rui Barbosa. Ano 4. 2019, p. 50.



Ao assegurar a responsabilização política, a responsabilidade fiscal, a avaliação da eficiência das políticas públicas e o cumprimento do dever de transparência, desempenha papel central no aprimoramento da administração pública.

O respaldo jurídico do parecer prévio está disposto art. 31 da Constituição Federal de 1988⁶, que estabelece o modelo de fiscalização da administração pública municipal, prevendo não só o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo local, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, mas também o controle interno a cargo do Poder Executivo. Trata-se de norma de matriz organizacional e funcional, que reflete a concepção federativa do Estado brasileiro ao instituir, também no âmbito municipal, mecanismos de freios e contrapesos institucionais.

O caput do art. 31 atribui expressamente ao Poder Legislativo municipal a competência primária para fiscalizar a gestão pública local, mediante o exercício do controle externo, com o apoio técnico dos Tribunais de Contas. A cláusula “na forma da lei” condiciona a estruturação e o funcionamento dos sistemas de controle interno à regulamentação infraconstitucional local.

Adicionalmente, os §§ 1º e 2º do dispositivo delineiam os instrumentos de atuação: o primeiro reafirma a atuação articulada entre o Legislativo municipal e os Tribunais de Contas; o segundo **estabelece a presunção relativa de prevalência do Parecer Prévio emitido por esses órgãos, que apenas poderá ser afastado por deliberação qualificada de dois terços dos membros da Câmara de Vereadores. Essa exigência confere ao parecer uma proteção técnico-jurídica contra juízos equivocados de conveniência política ou decisões arbitrárias.**

Trata-se de um importante contrapeso à atuação discricionária da Câmara Municipal, especialmente em contextos de eventual interferência política indevida. **O parecer**

⁶ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.



prévio não possui força vinculante, mas, por ter natureza jurídica eminentemente técnica e opinativa, detém elevado peso persuasivo.

Nesse sentido, a norma visa assegurar que o julgamento das contas do Prefeito, realizado pela Câmara Municipal — composta por representantes eleitos —, seja qualificado por parecer técnico especializado, mitigando os riscos de politização excessiva e elevando o grau de objetividade no processo decisório.

A apreciação e o julgamento do parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo vão além da análise fragmentada de aspectos formais. Trata-se de um dever que exige visão integrada do exercício financeiro e administrativo do ente público.

Nesse contexto, **impõe-se uma avaliação estratégica dos principais aspectos da gestão pública — orçamentário, financeiro, fiscal, patrimonial, operacional e das políticas públicas — sob uma perspectiva sistêmica e global.**

O objetivo não é apenas identificar falhas pontuais, mas compreender como essas dimensões interagem e afetam o desempenho da administração como um todo.

A apreciação do parecer prévio deve concentrar-se nos elementos estruturantes da gestão — aqueles que efetivamente influenciam a eficiência administrativa e o impacto das ações governamentais.

Somente uma análise global permite distinguir entre falhas formais e erros substanciais, promovendo um julgamento equilibrado e justo. Mais do que apontar irregularidades, o parecer prévio oferece parâmetros concretos para avaliar se a atuação governamental gerou benefícios duradouros ou consequências negativas generalizadas.

Nesse sentido, o art. 80 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo disciplina as diretrizes fundamentais para a emissão do parecer prévio acerca das prestações de contas anuais dos prefeitos municipais.⁷

⁷ **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



O **inciso I do art. 80** prevê a **aprovação das contas** quando os demonstrativos contábeis apresentarem exatidão, assim como quando os planos e os programas de trabalho estiverem alinhados à execução orçamentária.

Além disso, exige-se que a realocação de créditos orçamentários ocorra de forma correta e, também que todas as normas constitucionais e as legais aplicáveis sejam devidamente observadas.

A aprovação integral das contas certifica que a gestão pública foi conduzida respeitando os pilares da legalidade, da eficiência, da legitimidade e da economicidade. Essa conclusão reflete uma administração em que metas e limites, previstos no ordenamento jurídico, foram cumpridos. A aprovação é mais do que um cumprimento formal: é um reconhecimento de que a gestão alcançou padrões de boa governança pública.

O **inciso II do art. 80** da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo prevê a possibilidade de **aprovação com ressalvas das contas**, quando identificadas impropriedades ou falhas de natureza formal que, embora exijam correção, não resultem em prejuízo ao erário.

Nessas hipóteses, o Tribunal poderá emitir determinações específicas, sujeitas a posterior monitoramento.

A emissão do parecer prévio demanda uma abordagem contextualizada, consequencialista e sistêmica, que transcenda a mera verificação da conformidade dos atos administrativos, abrangendo a avaliação de seus impactos concretos sobre os resultados gerais da gestão.

Nesse contexto, a jurisprudência deste Tribunal de Contas reconhece, de forma reiterada, que a existência de falhas ou de irregularidades pontuais, ainda que

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.



relevantes isoladamente, não conduz, por si só, à rejeição das contas, especialmente quando não comprometam, de maneira sistêmica, material ou generalizada, o resultado global da gestão.

Reafirma-se, assim, o entendimento de que **o parecer prévio deve refletir ponderação criteriosa, orientada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**, distinguindo irregularidades estruturais daquelas formais ou isoladas, que ensejam apenas a adoção de medidas corretivas proporcionais à gravidade do achado, sem necessidade de reprovação global das contas.

Em síntese, irregularidades pontuais e isoladas, quando inseridas em uma gestão predominantemente regular e em conformidade com os princípios da administração pública, não têm o condão de deslegitimar, de forma global, os resultados do exercício sob análise.

Assim, a atuação desta Corte deve pautar-se por um juízo valorativo qualificado, que leve em consideração o contexto, a materialidade e os reflexos das impropriedades sobre o conjunto das contas, evitando decisões desproporcionais que desconsiderem os avanços e as boas práticas identificadas no exercício.

Desse modo, as determinações exaradas no bojo do parecer técnico devem ser compreendidas como instrumentos voltados à correção de rumos e ao aprimoramento dos processos decisórios, sendo seu acompanhamento essencial para aferir a efetividade dessas medidas e fortalecer a governança pública.

Essa abordagem evidencia o caráter pedagógico e preventivo da aprovação com ressalvas: ao apontar as impropriedades, as falhas formais e as eventuais irregularidades, o Tribunal de Contas orienta os gestores públicos, estimulando a adoção de providências corretivas e o aprimoramento nos exercícios seguintes.

As ressalvas, portanto, não configuram censura, mas representam uma oportunidade de melhoria contínua, promovendo práticas mais eficientes, transparentes e orientadas à geração de resultados para a sociedade. Para assegurar esse propósito, esta Corte realiza o monitoramento rigoroso das determinações expedidas.



O **inciso III** do art. 80 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo autoriza a emissão de **parecer prévio pela rejeição das contas** quando demonstrada infração grave a normas constitucionais, legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Entretanto, a meu ver, à luz da melhor interpretação da norma, tal medida extrema deve ser reservada a situações nas quais se evidencie a ocorrência de **irregularidades de elevada materialidade e significância**, cujos efeitos negativos transcendam falhas pontuais ou meramente formais, atingindo **aspectos centrais, estruturantes e de impacto transversal sobre a gestão pública**.

Nessa perspectiva, somente se justifica a rejeição das contas, quando os achados forem dotados de **gravidade substancial e de repercussão generalizada**, capazes de comprometer eixos essenciais da administração pública, como o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo, a sustentabilidade da política orçamentária, a continuidade dos serviços públicos essenciais ou o cumprimento de obrigações constitucionais inafastáveis.

Entre os exemplos paradigmáticos que podem ensejar essa medida, destacam-se:

- O descumprimento reiterado e relevante das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que comprometa a capacidade de financiamento do Município;
- A violação dos limites de endividamento ou de despesa com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a desequilibrar as finanças públicas;
- A aplicação insuficiente de recursos nas áreas de Saúde e de Educação, em patamares inferiores aos mínimos constitucionais, com prejuízo real à prestação de serviços essenciais à população;
- A realização de operações de crédito ilegais ou disfarçadas, como operações de antecipação de receita sem amparo legal ou com lastro inexistente, que comprometam a transparência e a legalidade das finanças públicas;
- A inexistência de registro ou o registro fraudulento de passivos relevantes, que desfigure a real situação patrimonial do ente;



- Ou ainda a ocultação de restos a pagar ou a inscrição irregular de despesas sem lastro financeiro, que violem o princípio da verdade orçamentária.

Portanto, a emissão de parecer pela rejeição das contas deve observar, como pressuposto essencial, a **demonstração inequívoca da gravidade e do impacto sistêmico das irregularidades**, considerando sua extensão, sua relevância e seus efeitos sobre a gestão. Trata-se de medida de natureza excepcional, que exige prudência, rigor técnico e aderência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assegurando que a responsabilização do gestor se dê apenas diante de fatos que realmente comprometam a regularidade substancial da gestão pública.

II.2 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

(Título 2 da ITC 05606/2025-1)

Finanças Públicas

A **política fiscal** do Município de MUNIZ FREIRE, ao longo dos últimos anos, caracterizou-se, com exceção dos exercícios de 2019 e 2023, por uma arrecadação superior às despesas empenhadas. No exercício de 2023, os valores arrecadados e as despesas compromissadas alcançaram, respectivamente, R\$ 134,6 milhões e R\$ 112,4 milhões, o que posicionou o Município na 33ª colocação no ranking estadual.

A **arrecadação municipal** apresentou crescimento nominal contínuo ao longo dos anos. Em termos reais, a arrecadação de um ano em relação ao anterior reduziu-se até 2020, recuperando o crescimento em 2021, com um surpreendente aumento de +27,62% em 2022, e um aumento menor de +7,29% em 2023, na mesma base de comparação.

A **composição da receita** arrecadada em 2023, mostrou que a principal fonte de arrecadação foram as Transferências da União (40%) com R\$ 44,4 milhões, seguida das Transferências do Estado (34%) com R\$ 37,7 milhões, e das Receitas próprias (13%) com R\$ 14,1 milhões. As principais receitas nessas origens são respectivamente: o FPM (R\$ 24,67 milhões), o ICMS (R\$ 19,42 milhões) e o ISS (R\$ 3,99 milhões).



As **despesas municipais** cresceram nominalmente nos últimos anos, com exceção de 2020 (ano pandêmico) e chegando em 2021 num patamar abaixo de 2019. A variação real da despesa paga em relação ao ano anterior mostra uma queda significativa em 2020 (-8,39%) seguida de queda também em 2021 (-2,65%), com um aumento significativo de +36,48% em 2022 e de +49,04% em 2023.

Quanto à **natureza econômica das despesas**, liquidadas em 2023, verifica-se que 74,6% foram destinadas a despesas correntes (R\$ 98,0 milhões), enquanto 25,4% corresponderam a despesas de capital (R\$ 33,4 milhões). No âmbito das despesas correntes, o maior componente foi “outras despesas correntes” (50,1%). Já nas despesas de capital, 93,7% referem-se a investimentos, com destaque para “Obras e Instalações” (R\$ 22,3 milhões).

Considerando a **despesa por função**, o Município direcionou: 33% para Educação, 22% para Urbanismo, 20% para Saúde, 10% para Administração, 10% para Outras Despesas e 5% para Agricultura.

O **resultado orçamentário**, apurado em 2023, foi deficitário em R\$ 22,2 milhões, posicionando o Município na 76ª colocação no ranking estadual. Ressalta-se que o Município registrou superávit financeiro no exercício anterior no valor de R\$ 36,67 milhões.

No campo fiscal, o **Resultado Primário** possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2023, o ente apresentou déficit primário de R\$ 22,82 milhões, abaixo da meta estabelecida (R\$ 1,7 milhão, negativa).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) avalia a **Capacidade de Pagamento (Capag)** dos entes subnacionais, a fim de aferir sua situação fiscal e de subsidiar a decisão da União sobre a concessão de garantias para novas operações de crédito. O objetivo da Capag é identificar se o novo endividamento representa risco à solvência do Tesouro Nacional.

Somente os entes subnacionais com nota A ou B, na avaliação da Capag, estão aptos a obter aval da União. Essa nota decorre da análise de três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Assim, considerando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesas correntes e a posição de caixa,



realiza-se diagnóstico da saúde fiscal. O último resultado disponível para o Município de MUNIZ FREIRE foi nota A.

Em relação à **dívida pública**, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. A Dívida Bruta (ou Consolidada) do município foi de R\$ 4,3 milhões em 2023. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 19,9 milhões, têm-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL), no montante de R\$ 15,6 milhões, negativa.

No que se refere à **previdência**, o município de MUNIZ FREIRE não possui regime próprio de previdência, estando sujeito às regras do regime geral de previdência social (INSS). Assim, não gerencia nem executa despesas com benefícios previdenciários de seus servidores.

II.3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

(Título 3 da ITC 05606/2025-1)

Instrumentos de planejamento

Os instrumentos de planejamento estão previstos no art. 165⁸ da Constituição da República, sendo três os principais utilizados pelo Poder Público: o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**.

Nesse contexto, nos termos do § 1^o do art. 165 da Constituição da República, verificou-se que o **PPA** vigente do Município, para o exercício sob exame, foi instituído pela Lei Municipal nº 2.667/2021. O plano contemplou 35 programas e 167 ações a serem executados no período de 2022 a 2025.

⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

⁹ § 1^o A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.



A **LDO**, instituída pela Lei Municipal nº 2.712/2022 e elaborada nos termos do § 2º do art. 165 da CF/88, compreendeu as metas e as prioridades do Município, dispondo sobre a elaboração da LOA. Além disso, definiu os programas governamentais prioritários e estabeleceu, entre outras diretrizes, os riscos fiscais e as metas a serem observadas na execução orçamentária.

A **LOA** do Município, instituída pela Lei nº 2.736/2022, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 87.000,000,00, para o exercício em análise, autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 109.033.502,10, conforme disposto no art. 5º da própria LOA.

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

No que se refere às **receitas orçamentárias**, apurou-se que a arrecadação atingiu 113,12% da previsão inicial. A execução orçamentária consolidada alcançou 96,15% da dotação atualizada, resultando em déficit de R\$ 22.192.213,57. Observa-se, contudo, que o superávit financeiro, registrado no exercício anterior, mostrou-se suficiente para cobrir o déficit, respeitadas as vinculações legais das fontes de recursos.

Quanto aos **precatórios**, conforme informações do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJEES), o Município adotou o regime comum. No exercício de 2023, não foram registrados pagamentos relacionados a precatórios.

No tocante à **ordem cronológica de pagamentos**, o Município não possui regulamentação específica sobre o assunto (CRONOS). Assim, quanto à ordem cronológica de pagamentos, propõe-se dar **ciência** ao chefe do Poder Executivo da necessidade de providenciar os meios necessários ao atendimento integral do art. 141 da Lei 14.133/2021.

No que se refere ao **Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**, apurou-se que, durante o exercício em análise, os valores empenhados, os liquidados, os pagos, os retidos e os recolhidos pelo Poder Executivo Municipal podem ser considerados aceitáveis para fins de apreciação das contas.



A **execução financeira**, evidenciada no Balanço Financeiro, compreendeu a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultarão no valor para o exercício seguinte. O **Balanço Financeiro** (consolidado) evidenciou um total em espécie, para o exercício seguinte, de R\$ 26.383.364,39.

A Constituição da República de 1988 disciplinou sobre os municípios, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado. Em seu art. 29-A, ao dispor sobre as despesas do Poder Legislativo, estabeleceu, dentre outras condições, o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores. Verificou-se que o Poder Executivo transferiu, a título de **duodécimo**, recursos ao Poder Legislativo, porém, não acima do limite permitido.

Gestão fiscal e limites constitucionais

O acompanhamento do cumprimento das metas fiscais, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), referentes aos **resultados primário e nominal**, é realizado por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), conforme disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LDO fixou, para o exercício em análise, a meta de resultado primário e nominal em R\$ - 1.700.000,00 e R\$ 16.000.000,00, respectivamente. Apurou-se, contudo, que os resultados da execução orçamentária alcançaram R\$ - 22.820.809,04 (resultado primário) e R\$ - 19.615.139,65 (resultado nominal), evidenciando o descumprimento das metas fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Porém, constatou-se que o Poder Executivo cumpriu o limite legal de endividamento previsto na Resolução 40/2001 do Senado Federal.

Quanto à aplicação mínima de **25%** das receitas de impostos, incluídas as transferências constitucionais, em **Manutenção e em Desenvolvimento do Ensino** (MDE), conforme determina o art. 212, caput, da Constituição Federal, verificou-se, com base na documentação da prestação de contas anual, que o Município aplicou **27,77%**, atendendo ao mínimo exigido.



No tocante à **remuneração dos profissionais da educação básica, em efetivo exercício**, observaram-se os critérios definidos no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que estabelece a obrigatoriedade de destinar-se, **no mínimo, 70%** das receitas do Fundeb ao pagamento desses profissionais. De acordo com os dados constantes na prestação de contas anual, apurou-se que o Município aplicou **109,17%** das receitas do Fundeb para esse fim, superando amplamente o mínimo constitucional.

Relativamente à **aplicação mínima de 15%** das receitas de impostos, incluindo as transferências constitucionais, em **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, nos termos do art. 198, § 3º, inciso I, da Constituição Federal e do art. 7º, caput, da Lei Complementar nº 141/2012, constatou-se, com base na prestação de contas anual, que o Município aplicou **24,79%**, no exercício analisado, cumprindo, portanto, o limite legal.

No que diz respeito às **despesas com pessoal**, a LRF normatizou, por meio dos arts. de 18 a 23, nos termos da Constituição Federal, a definição e os limites para despesas com pessoal, buscando garantir uma gestão fiscal responsável das contas públicas.

Na verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal, utilizou-se como parâmetro a **Receita Corrente Líquida Ajustada**, sobre a qual incidem os percentuais previstos na LRF. A RCL Ajustada do Município, para efeito de cálculo do limite da despesa com pessoal, no exercício de 2023, totalizou R\$ 96.111.879,54.

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal, executadas pelo Poder Executivo, atingiram 47,59% da receita corrente líquida ajustada. No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo e o Poder Legislativo, confirmou-se que essas despesas atingiram 50,10%.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do Município, ao final do exercício em análise, a **dívida consolidada líquida** representou o percentual negativo de 16,20% da receita corrente líquida, ajustada para cálculo dos limites de endividamento. De acordo com o apurado, verificou-se que a dívida



consolidada líquida não extrapolou os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação.

Os limites relacionados às **operações de crédito**, à **antecipação de receita orçamentária**, às **garantias e às contragarantias** não extrapolaram o máximo e alerta previstos na legislação.

Segundo o art. 167, III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas, mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, denominado “**Regra de Ouro**” das finanças públicas, busca coibir o endividamento para custear despesas correntes.

No exercício em análise, em consulta ao “Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital”, integrante da prestação de contas anual, apurou-se o cumprimento do dispositivo legal.

Com respeito à transparência e à conformidade dos instrumentos utilizados para instituição das **renúncias de receitas**, em atenção aos critérios constitucionais, em especial, ao disposto no art. 150, § 6º, e art. 165 § 6º, ambos da Constituição Federal, bem como ao cumprimento dos requisitos exigidos pelos art. 113 do ADCT e 14 da LRF, por ocasião da concessão ou da renovação de incentivos fiscais, considerando as avaliações evidenciadas, concluiu-se que: ocorreram falhas tanto no encaminhamento e na sanção de projeto de lei para ampliação e para concessão de incentivo fiscal sem observância dos requisitos legais, quanto nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receitas: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência.

Diante das inconformidades constatadas, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo, como medida de alerta, de que benefícios tributários, instituídos por meio de medidas legislativas, sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em desacordo com as exigências legais — especialmente o art. 113 do ADCT, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor — no momento da sanção de projetos de leis de



concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios..

Adicionalmente, recomenda-se ao Município o aperfeiçoamento do planejamento das peças orçamentárias, de modo a atender aos princípios da gestão fiscal responsável. Tal aprimoramento deve assegurar a manutenção do equilíbrio fiscal e a observância da transparência, inclusive por ocasião do encaminhamento de novos projetos de lei que impliquem renúncia de receitas.

Quanto aos **Riscos à Sustentabilidade Fiscal**, pode-se apontar que a extrapolação do limite de 95% da EC nº 109/202 no exercício e a piora no nível de vulnerabilidade fiscal entre 2023 e o ano anterior, exigem atenção para uma favorável gestão de riscos pelo município.

Diante das inconformidades constatadas, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo, como medida de alerta, das ocorrências registradas neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023.

II.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

(Título 4 da ITC 05606/2025-1)

O artigo 124 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), estabelece que o parecer prévio deve demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro.

Para cumprir esse objetivo, foi procedida a análise da relevância e da representação fidedigna das informações contábeis consolidadas que compõem a prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal.

Vale ressaltar, no entanto, dada a limitação de recursos humanos, que a verificação desses atributos da informação contábil não foi efetuada por meio de auditoria financeira ou de revisão limitada de demonstrações contábeis. O trabalho ficou restrito



a análises de conformidade e a conciliações entre os demonstrativos contábeis, além dos demais relatórios que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício.

Dessa forma, com base no escopo definido para a análise, verificou-se que não há evidências de distorções relevantes capazes de comprometer a representação adequada da situação financeira, patrimonial e orçamentária nas Demonstrações Contábeis Consolidadas em 31 de dezembro de 2023, ensejando uma conclusão não modificada.

Essa conclusão se sustenta, por analogia, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica, aplicadas à Auditoria do Setor Público⁴⁰, emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria, emitidas pela International Federation of Accountants (IFAC) e recepcionadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em especial na NBC TA 700, segundo a qual o auditor deve expressar uma opinião não modificada quando concluir que as demonstrações contábeis são elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

Assim, com base na análise efetuada, conclui-se que não há evidências de distorções relevantes capazes de comprometer a representação adequada da situação financeira, patrimonial e orçamentária nas Demonstrações Contábeis Consolidadas em 31 de dezembro de 2023.

II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

(Título 5 da ITC 05606/2025-1)

Estruturada em seções, a ITC 05606/2025-1 (evento 165), baseada no Relatório Técnico 00010/2025-1 (evento 130), apresentou análise circunstanciada sobre resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, de saúde e de assistência social.

No que diz respeito às **políticas públicas de educação**, cuja ação governamental foi o **monitoramento das metas do Plano Municipal de Educação 2015-2025**, verificou-se que, no caso do Município de MUNIZ FREIRE, dos oito indicadores que



foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), três têm alta probabilidade¹⁰ de serem cumpridos e cinco apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME. Ressalta-se que cabe aos gestores municipais envidarem os esforços necessários e suficientes para que todas as Metas de seu PME sejam alcançadas nos prazos estipulados.

Em relação às **políticas públicas de saúde**, o município de MUNIZ FREIRE demonstrou um desempenho insatisfatório em relação ao cumprimento das metas, estabelecidas tanto no Plano Municipal de Saúde, quanto nos indicadores do programa Previne Brasil.

Quanto aos instrumentos de planejamento, a aprovação do Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual de Saúde indica um compromisso organizacional por parte da gestão. No entanto, a elevada quantidade de 40 metas não atingidas, de um total de 100 propostas, sugere a necessidade de uma revisão crítica e de intervenções mais eficazes na execução das estratégias de saúdes.

Destaca-se ainda, o desempenho do município em relação aos indicadores do programa Previne Brasil. MUNIZ FREIRE alcançou seis das sete metas, evidenciando necessidade de maior atenção na área de vacinação infantil.

Acerca das **políticas públicas de assistência social**, o município gastou R\$ 4,01 milhões na função Assistência Social, ficando na 47º per capita entre os municípios capixabas, foram inscritas 7.790 pessoas no CadÚnico, representando 42,91% da população do município. Além disso, 5,48% de crianças, entre 0 e 5 anos, foram acompanhadas pelos serviços de saúde e de assistência social, em condição de magreza ou de magreza acentuada, sendo que o do estado que é de 4,58%.

II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

(Título 6 da ITC 05606/2025-1)

O TCEES realizou, em 2023, uma auditoria operacional (Proc. TC 4.002/2023-2), com o objetivo de avaliar a governança das **políticas para a Primeira Infância**, nas 78 prefeituras municipais capixabas e no Governo do Estado, com ênfase em aspectos

¹⁰ Foi considerado como “alta probabilidade” aqueles indicadores que alcançaram ao menos 95% de seus objetivos em 2023.



estruturantes, relacionados aos Planos pela Primeira Infância, à intersectorialidade e ao orçamento.

A primeira infância, que compreende os primeiros seis anos, é crucial para o desenvolvimento humano e impacta toda a trajetória da vida. Segundo o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), as políticas públicas voltadas a essa fase devem ser intersectoriais, abrangendo todos os direitos da criança.

O Município de MUNIZ FREIRE não instituiu o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI) nem possui normativo para a criação do Comitê Intersetorial para a Primeira Infância (CIPI). Além disso, foi identificado que, no Plano Plurianual (PPA) vigente, não há priorização da primeira infância, e que os programas e as ações, específicos para essa faixa etária, não estão suficientemente discriminados, dificultando a identificação e impedindo a consolidação dos gastos.

Quanto o atendimento à **educação especial**, verificou-se falhas na avaliação que identifica as deficiências e as limitações dos alunos. A principal recomendação foi a criação de equipes multidisciplinares, com vistas a realizar as devidas avaliações para identificar as reais condições desses alunos, a fim de direcionar adequadamente no seu respectivo sistema público de ensino.

II.7 CONTROLE INTERNO

(Título 7 da ITC 05606/2025-1)

O sistema de **controle interno** foi instituído pela Lei Municipal 2.225/2011, sendo que a Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo Municipal.

O documento intitulado “Manifestação do Órgão Central de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo” (RELOCI), trazido aos autos (evento 57) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, aponta os procedimentos de controle, realizados ao longo do exercício, emitindo, ao final, opinamento pela regularidade da prestação de contas apresentada.



II.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

(Título 8 da ITC ITC 05606/2025-1)

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

II.9 QUADRO-RESUMO DA PCA

Com o propósito de conferir maior clareza, sistematização e objetividade à análise das contas do exercício de 2023, segue um quadro-resumo contendo os principais resultados fiscais, orçamentários, financeiros e constitucionais apurados.

Esse quadro consolida os dados extraídos da Instrução Técnica Conclusiva nº 05606/2025-1, permitindo a visualização estruturada dos elementos essenciais à apreciação do desempenho da gestão, com destaque para o cumprimento de metas fiscais, a observância dos limites legais de despesa, a aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e em educação, e a regularidade das obrigações financeiras do ente.

Essa abordagem visa facilitar a compreensão dos aspectos mais relevantes da execução orçamentária e financeira, além de subsidiar o juízo técnico sobre a conformidade global das contas em exame.

Quadro-Resumo dos Indicadores Fiscais, Orçamentários, Financeiros e Constitucionais – Exercício de 2023

Item Avaliado	Resultado Apurado	Parâmetro Legal/Constitucional	Conclusão Técnica	Observações Relevantes
Resultado Orçamentário	Déficit de R\$ 22.192.213,57	Art. 1º, § 1º, da LRF	Superávit Financeiro de exercício anterior de R\$ 36,67 milhões	Apesar do déficit, havia superávit financeiro anterior.
Resultado Primário	Déficit de R\$ 22.820.809,04	Meta da LDO: R\$ - 1.700.000,00	Irregular	Apesar do déficit, cumpriu o limite legal de endividamento na Resolução 40/2001 do Senado Federal



Item Avaliado	Resultado Apurado	Parâmetro Legal/Constitucional	Conclusão Técnica	Observações Relevantes
Disponibilidade Financeira Líquida	R\$ 26.383.364,39 em caixa	Art. 1º, § 1º, da LRF	Regular	Havia liquidez para arcar com obrigações de curto prazo do próximo exercício.
Restos a Pagar	R\$ 8.110.764,94	Art. 42 da LRF	Regular	Saldo em caixa suficiente para cobertura.
Aplicação em Educação (MDE)	27,77%	Art. 212, caput, da Constituição Federal (mín. 25%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Aplicação do Fundeb em Remuneração	109,17%	Art. 212-A, XI, da CF (mín. 70%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Aplicação em Saúde	24,79%	Art. 77, III do ADCT (mín. 15%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Despesa com Pessoal – Executivo	47,59%	Art. 20, III, "b", da LRF (máx. 54%)	Regular	Não houve aumento indevido nem descumprimento de limites.
Despesa com Pessoal – Consolidado	50,10%	Art. 19, III, da LRF (máx. 60%)	Regular	Cumprimento consolidado dos limites.
Regra do art. 21, I, da LRF (aumento de despesa no mandato)	Sem violação constatada	Art. 21, I, da LRF	Regular	Nenhum ato do gestor elevando despesa com pessoal no último ano de mandato.
Endividamento (DCL)	Dívida consolidada líquida negativa	Art. 30, §1º, da LRF	Regular	Indicativo de boa solvência financeira; DCL = - R\$ 15,57 milhões.
Capacidade de Pagamento (CAPAG)	Nota A	Portaria STN vigente	Regular	Permite novas operações de crédito com garantia da União.

II.10 ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO

(Título 10 ITC 05606/2025-1)



O Prefeito Gesi Antônio da Silva Júnior foi citado para apresentar justificativas em face de cinco achados, apontados no Relatório Técnico nº 00010/2025-1 (evento 130): (i) ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO (subseção 3.2.1.1); (ii) abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem fonte de recursos (subseção 3.2.1.3); (iii) recolhimento a menor das contribuições previdenciárias patronais devidas ao RGPS (subseção 3.2.1.15); (iv) recolhimento a menor das contribuições previdenciárias dos servidores devidas ao RGPS (subseção 3.2.1.15); e (v) inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9).

Em sede de defesa oral, o gestor apresentou Petição Intercorrente 00408/2025-4 (evento 146) e Peças Complementares 33396/2025 e 33405/2025 (eventos 147/156), alegando que os elementos fáticos e contábeis por ele trazidos seriam suficientes para afastar os indícios de irregularidades. Ao final, requereu a emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, relativas ao exercício de 2023.

A Instrução Técnica Conclusiva nº 05606/2025-1 (peça 165) opinou pela aprovação com ressalva das contas, mantendo a primeira irregularidade sob a forma de ressalva e afastando as outras quatro. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 05624/2025-8 (peça 167) ratificou o Parecer 03923/2025-8 e manteve a proposta de rejeição das contas.

Sigo a análise técnica e divirjo do parecer ministerial, manifesto-me pela aprovação das contas, com ressalvas, conforme passo a expor.

Com o objetivo de desenvolver a conclusão anteriormente sintetizada, a presente fundamentação será dividida em duas partes.

Na primeira, demonstrarei que a ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO — desde que não constatado prejuízo à execução orçamentária ou aos resultados fiscais do exercício — não constitui, por si só, motivo suficiente para a rejeição das contas do gestor.

Na segunda parte, demonstrarei que a irregularidade remanescente, analisada em cotejo com os resultados gerais da gestão e à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não apresenta gravidade bastante para justificar a rejeição das



contas. Nessa perspectiva, entendo que a aprovação com ressalvas configura medida mais adequada e compatível com o quadro técnico-jurídico delineado nos autos.

Com o propósito de desenvolver a conclusão anteriormente sintetizada, a presente fundamentação será estruturada em duas partes.

II.10.1 Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA na LDO (subseção 3.2.1.1 do RT 10/2025-1).

Critério: Artigo 165, parágrafo 2º, Constituição da República.

O **Relatório Técnico 00010/2025-1** (evento 130) apontou indício de irregularidade consistente na ausência de indicação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, dos programas e ações prioritárias previstos no Plano Plurianual (PPA), em afronta ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição da República.

O **prefeito municipal de Muniz Freire, em sede de defesa oral, encaminhou resposta ao relatório técnico, mas não apresentou esclarecimentos** em relação à ausência de indicação na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, dos programas e ações prioritárias previstos no Plano Plurianual (PPA).

A **Instrução Técnica Conclusiva 05639/2024-6 (evento 165)** concluiu que seja mantida a irregularidade nos termos da ITC 03871/2025-4, contudo passível de ressalva, considerando a ausência de justificativas e de documentos de prova que regularizem este apontamento, bem como a decretação de Revelia do responsável opinou por considerar irregular a subseção 3.2.1.1 do RT 10/2025-1, e ciência ao atual responsável para a necessidade de cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º da Constituição da República, bem como, de observar a IN TC N° 68/ 2020.

O **Ministério Público de Contas**, por intermédio do **Parecer nº 03923/2025-8** (evento 140), de autoria do **Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira**, anuiu à proposta constante da ITC nº 03871/2025-8 e manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

A controvérsia central, posta para exame, reside na ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA na LDO. A questão que se impõe é saber se tal insuficiência, por si só, seria apta a justificar a rejeição das contas



do gestor, mesmo na hipótese de serem atendidos os demais parâmetros legais e os constitucionais aplicáveis à gestão fiscal responsável.

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 2º, estabelece os elementos que devem compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conferindo-lhe o papel de articular o planejamento governamental de médio prazo, delineado no Plano Plurianual (PPA), com as escolhas orçamentárias de curto prazo expressas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sentido, a LDO atua como instrumento normativo de transição, promovendo coerência e continuidade entre os ciclos de planejamento e execução fiscal.

A redação do § 2º do art. 165 da Constituição Federal emprega verbos no modo indicativo — como “compreenderá”, “estabelecerá”, “orientará” e “disporá” — que expressam comandos normativos de observância obrigatória. Tais expressões não autorizam interpretação meramente programática: indicam que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) possui natureza jurídica vinculante, devendo ser observada pelos entes e órgãos da Administração Pública como norma de efetiva aplicação.

A LDO, portanto, não se limita a um exercício de planejamento político. Trata-se de instrumento jurídico estruturante da política fiscal, cuja inobservância pode comprometer a legitimidade da peça orçamentária anual e fragilizar a coerência entre planejamento e execução.

Conforme observa Bulos (2017), o § 2º do art. 165 da Constituição Federal delimita, com precisão, o campo de incidência normativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), atribuindo-lhe a função de instrumento intermediário e articulador do ciclo orçamentário. Ressalta o autor que a LDO, embora tenha vigência anual, possui um horizonte estratégico superior ao exercício financeiro, refletindo seu papel de orientação estratégica das finanças públicas.

Sua tramitação deve preceder a da Lei Orçamentária Anual (LOA), pois é a LDO que definirá as metas e prioridades da administração pública para o exercício subsequente, servindo de parâmetro para a elaboração da proposta orçamentária. Por sua própria natureza, a LDO não apenas antecede a LOA, em termos cronológicos e procedimentais, como também lhe confere conteúdo material vinculante,



estabelecendo os limites normativos à atuação do gestor público no planejamento e na execução das despesas governamentais.¹¹

Sob a ótica finalística, o dispositivo constitucional em exame visa conferir maior coerência, estabilidade e eficácia ao ciclo orçamentário nacional. O § 2º do art. 165 da Constituição Federal reforça o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como instrumento de articulação entre o planejamento e a execução, orientando as decisões fiscais de curto prazo com base em uma lógica de médio prazo e de responsabilidade intertemporal — especialmente no que se refere à sustentabilidade do endividamento público.

No caso concreto, a irregularidade em comento foi registrada a partir da verificação de que a LDO, aprovada e enviada ao Tribunal de Contas, não continha a relação expressa dos programas e das ações prioritários para o exercício de 2023, o que evidencia desacordo com os preceitos de planejamento estabelecidos no ordenamento constitucional. Tal ausência não só fragiliza a coerência entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA–LDO–LOA) mas também compromete o princípio da transparência na alocação dos recursos públicos.

O gestor, em sua manifestação oral, deixou de apresentar defesa específica sobre a irregularidade, o que impossibilitou a análise técnica destinada a confrontar seus eventuais argumentos com o achado consignado no relatório.

Porém, entendeu o corpo técnico que o achado por si só não é suficiente para macular as contas do prefeito e sugeriu a manutenção da irregularidade no campo da ressalva, pois não restou comprovada que a ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA na LDO tenha causado, no caso concreto, prejuízo à execução orçamentária ou aos resultados fiscais no exercício analisado.

Contudo, embora se trate de descumprimento formal ao art. 165, §§ 2º, da Constituição, acompanho ao posicionamento do corpo técnico, e **entendo que não restou comprovado prejuízo à execução orçamentária ou aos resultados fiscais do exercício.**

¹¹ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 12. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 95, de 15-12-2016. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. p. 1353.



Assim, mantenho o apontamento da área técnica como irregularidade formal, suficiente, contudo, para ensejar apenas a ressalva, com ciência ao responsável e à Administração Municipal para que assegure o correto encaminhamento das peças legais em sua integralidade, nos próximos exercícios.

II.10.2 Conclusão

Diante do exposto, reitero o entendimento já exposto na introdução deste voto sobre a aprovação com ressalva, a seguir reproduzido, por conter os fundamentos jurídicos que orientam a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas, diante de irregularidade pontual que não compromete, de forma sistêmica ou generalizada, os resultados da gestão analisada.

O inciso II do art. 80 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo prevê a possibilidade de aprovação com ressalvas das contas, quando identificadas impropriedades ou falhas de natureza formal que, embora exijam correção, não resultem em prejuízo ao erário.

Nessas hipóteses, o Tribunal poderá emitir determinações específicas, sujeitas a posterior monitoramento.

A emissão do parecer prévio demanda uma abordagem contextualizada, consequencialista e sistêmica, que transcenda a verificação da conformidade dos atos administrativos, abrangendo a avaliação de seus impactos concretos sobre os resultados gerais da gestão.

Nesse contexto, a jurisprudência deste Tribunal de Contas reconhece, de forma reiterada, que **a existência de falhas ou de irregularidades pontuais, ainda que relevantes isoladamente, não conduz, por si só, à rejeição das contas, especialmente quando não comprometam de maneira sistêmica, material ou generalizada o resultado global da gestão.**

No caso em exame, apesar do achado relacionado reside **na ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA na LDO**, o qual remete a possível descumprimento do artigo 165, § 2º, da Constituição da República, verifico que:



- O Município apresentou déficit nominal de R\$ 22,82 milhões, apesar do déficit, cumpriu o limite legal de endividamento na Resolução 40/2001 do Senado Federal;
- A aplicação mínima constitucional na educação foi cumprida, com 27,77% em MDE e 109,17% na remuneração do magistério;
- Em saúde, o percentual aplicado de 24,79% superou o mínimo de 15% exigido constitucionalmente;
- As despesas com pessoal do Executivo ficaram dentro dos limites da LRF, com 47,59 % da RCL;
- A execução da Regra de Ouro foi observada;
- O Município possui nota A na Capacidade de Pagamento (Capag) da STN;
- A Dívida Consolidada Líquida é negativa.

Tais indicadores evidenciam uma gestão fiscal responsável, demonstrando não apenas o cumprimento das exigências legais e constitucionais, mas também a obtenção de resultados concretos que refletem solidez orçamentária e financeira. Os percentuais aplicados em educação e saúde revelam a priorização de políticas públicas essenciais, em consonância com os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.

Além disso, o respeito aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o cumprimento da Regra de Ouro reforçam o cenário de governança fiscal prudente. A nota A na Capag atesta a capacidade do Município de honrar seus compromissos e manter a sustentabilidade da gestão. A Dívida Consolidada Líquida negativa, por sua vez, traduz uma posição de destaque no panorama fiscal, permitindo maior margem para investimentos e políticas públicas. Esses dados, tomados em conjunto, evidenciam que, não obstante a irregularidade identificada, o desempenho global da administração municipal deve ser reconhecido positivamente.

Dessa forma, **reafirmo o entendimento de que o parecer prévio deve refletir ponderação criteriosa, orientada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**, distinguindo irregularidades estruturais daquelas formais ou isoladas, que ensejam apenas a adoção de medidas corretivas proporcionais à gravidade do achado, sem necessidade de reprovação global das contas.



Assim, a atuação desta Corte deve pautar-se por um juízo valorativo qualificado, que leve em consideração o contexto, a materialidade e os reflexos das irregularidades sobre o conjunto das contas, evitando decisões desproporcionais que desconsiderem os avanços e as boas práticas identificadas no exercício.

Trata-se, pois, de gestão que apresenta resultados positivos, com indicadores financeiros robustos e aderência às metas fiscais estabelecidas, justificando a emissão de parecer pela aprovação com ressalvas, como forma de reconhecer os avanços obtidos, sem descuidar da necessidade de aprimoramento contínuo dos controles e procedimentos administrativos.

Assim, sigo o posicionamento do órgão de instrução desta Corte e o entendimento do Ministério Público Especial de Contas, manifestando-me pela **manutenção da irregularidade no campo da ressalva**. Entendo, contudo, que tal circunstância não possui gravidade suficiente para comprometer a regularidade das contas do gestor **GESI ANTÔNIO DA SILVA JÚNIOR**, conforme exposto na fundamentação deste voto.

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), concordo com o entendimento da área técnica e acompanho o Ministério Público Especial de Contas, e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro Relator

PARECER PRÉVIO:

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



III.1 MANTER a não conformidade identificadas na **ITC 05606/2025-1**, na **subseção 9.1**. Ocorrência que não têm o condão de macular as contas de governo, conforme fundamentas no item II.10 deste voto.

9.1 Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA na LDO (subseção 3.2.1.1 do RT 00010/2025-1);

Critério: Artigo 165, parágrafo 2º, da Constituição da República.

III.2 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE**, sob a responsabilidade do Senhor **GESI ANTÔNIO DA SILVA JÚNIOR**, relativas ao exercício de 2023, **com a manutenção da irregularidade no campo da ressalva, sem o condão de macular as contas do gestor, conforme fundamentada no voto**, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

III.3 DETERMINAR ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES, da seguinte ocorrência:

- Tomar medidas administrativas, na forma da IN TCE 32/2014, para apurar a responsabilidade e os valores pagos de encargos financeiros, em razão de atraso na quitação dos débitos previdenciários, uma vez que enseja a necessidade de restituição dos valores despendidos aos cofres públicos, por ser tal despesa considerada ilegítima e contrária à finalidade pública, impondo-se a sua glosa (subseção 3.2.1.15).

III.3 DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2023, das seguintes ocorrências:

- A necessidade de observância das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento de proposição e sanção de projetos de leis de concessão e de ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios (subseção 3.5.1).



- A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal, por isso 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 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4).
- O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que 48 das 100 metas propostas foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (subseção 5.2.1).
- O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), três têm alta probabilidade de serem cumpridos e cinco apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1).
- A infringência aos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964 e a necessidade de tomar medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade, a IPC 06 e a lei de finanças públicas (subseção 4.1.2).
- A necessidade de estabelecimento de mecanismos de controle da gestão orçamentária e financeira, o fortalecimento das unidades de controle interno e setores de contabilidade, dentre outros, para que ocorrências à exemplo do déficit na execução financeira sejam evitadas por meio de medidas protetivas em momentos oportunos, como a limitação de empenhos, observadas as fontes de recursos, preservando o equilíbrio das contas públicas e os princípios da responsabilidade fiscal (art. 1º, § 1º) (subseção 3.3.1).
- A necessidade de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos em observância ao que determina o artigo 141 da lei federal nº 14.133/2021 (subseção 3.2.1.14).
- A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, bem como da IN 68/2020, tendo em vista que a não



observância desses dispositivos resulta na proposição de sanção, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em razão da não definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, conseqüentemente, 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 (subseções 3.2.1.1 e 9.1).

III.5 DISPONIBILIZAR, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 05606/2025-1.

III.5 ARQUIVAR os autos, após os trâmites regimentais.