



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

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: C5A3A-75396-FB4F8



## **Voto do Relator 03512/2025-9**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 05223/2024-1

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

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

**Exercício:** 2023

**Criação:** 03/07/2025 10:51

**UG:** PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha

**Relator:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

**Responsável:** TIAGO ROCHA

RELATÓRIO  
E PARECER  
PRÉVIO

# CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

# 2023

MUNICÍPIO

# SÃO GABRIEL DA PALHA



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  
Adriane de Paiva Lima  
André Lúcio Rodrigues de Brito  
Beatriz Augusta Simmer Araujo  
Guilherme Luna da Silva Brumatti  
Jaderval Freire Junior  
Julia Sasso Alighieri  
Lenita Loss  
Mayte Cardoso Aguiar  
Paulo Roberto das Neves  
Pollyanna Brozovic Ferreira  
Robert Luther Salviato Detoni  
Rodrigo Reis Lobo de Rezende



## SUMÁRIO

<b>I</b>	<b>RELATÓRIO</b> .....	<b>6</b>
<b>I</b>	<b>FUNDAMENTOS</b> .....	<b>7</b>
<b>I.1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>II.2</b>	<b>CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL</b> .....	<b>17</b>
<b>II.4</b>	<b>DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO</b> .....	<b>25</b>
<b>II.5</b>	<b>RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL</b> .....	<b>26</b>
<b>II.6</b>	<b>FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	<b>28</b>
<b>II.7</b>	<b>CONTROLE INTERNO</b> .....	<b>28</b>
<b>II.8</b>	<b>MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO</b> .....	<b>28</b>
<b>II.9</b>	<b>QUADRO-RESUMO DA PCA</b> .....	<b>29</b>
<b>II.10</b>	<b>ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO</b> .....	<b>30</b>
<b>II</b>	<b>PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO</b> .....	<b>45</b>



***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CONTAS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2023. MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA PALHA. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

### **I. CASO EM EXAME**

1. Parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo do Município de São Gabriel da Palha, relativas ao exercício financeiro de 2023.
2. A unidade técnica e o Ministério Público de Contas opinaram pela rejeição das contas em razão da ausência de autorização legislativa específica para a formalização do Acordo de Parcelamento Previdenciário nº 449/2023.

### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

3. A questão em discussão consiste em saber se a ausência de lei específica autorizando o parcelamento previdenciário compromete substancialmente a regularidade das contas, impondo sua rejeição, ou se é possível mitigação diante do equilíbrio fiscal e da boa governança evidenciados no exercício.

### **III. RAZÕES DE DECIDIR**

4. O Ministério da Previdência aprovou o Acordo de Parcelamento nº 449/2023, relativo aos aportes destinados à amortização do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Gabriel da Palha, com fundamento em norma legal de caráter genérico.
5. O art. 14 da Portaria MPT nº 1.467/2022 estabelece que as contribuições normais, suplementares e os aportes destinados ao equacionamento do déficit atuarial poderão ser objeto de termo de acordo de parcelamento, nos casos de não repasse à unidade gestora do RPPS, desde que haja autorização em lei do respectivo ente federativo.
6. Importa destacar que a norma federal não exige a edição de lei específica para essa finalidade, sendo suficiente a existência de autorização legal genérica para viabilizar a formalização do parcelamento.
7. Entretanto, a Lei Municipal nº 3.132/2023 exige lei específica para o parcelamento de aportes previdenciários.
8. A formalização do Acordo de Parcelamento nº 449/2023 ocorreu sem tal autorização, caracterizando descumprimento de obrigação legal.
9. Impõe-se interromper o ciclo danoso de inadimplemento e postergação, que atualmente compromete as bases do sistema e põe em risco o equilíbrio fiscal e atuarial das contas públicas do Município de São Gabriel da Palha a médio e longo prazos.



10. Todavia, os resultados orçamentário, financeiro, primário e nominal 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.
11. 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.
12. 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.
13. O objetivo não se limita à identificação de falhas formais ou ilegalidades pontuais, mas abrange a compreensão de como essas ocorrências se articulam e influenciam o desempenho global da administração pública no exercício de 2023.
14. 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.
15. A ilegalidade identificada — consistente na formalização do Acordo de Parcelamento nº 449/2023 sem a devida autorização por lei específica — não gerou efeitos negativos com repercussão generalizada sobre o resultado global das contas, não sendo apta, portanto, a comprometer sua regularidade.

#### **IV. DISPOSITIVO**

16. Emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas anuais do Prefeito de São Gabriel da Palha, relativas ao exercício de 2023.

#### **Teses:**

“1. A formalização de acordo de parcelamento previdenciário sem edição de lei municipal específica, quando exigida pela legislação local, configura ilegalidade que, embora mereça censura e correção, 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 repercussão generalizada, aptas a comprometer pilares estruturantes da administração pública e, por essa razão, justificar a rejeição das contas.<sup>3</sup> Compete ao gestor e ao legislador local adotar as providências normativas e operacionais necessárias à interrupção do ciclo de inadimplemento previdenciário, de modo a assegurar a sustentabilidade fiscal e atuarial do RPPS, sob pena de agravamento do quadro fiscal do Município em exercícios futuros.”

**Dispositivos relevantes citados:** CF/1988, arts 31, 212, 212-A, XI, 77, III ADCT; CEES, arts 29, 71, II; LC 621/2012, art 80, II; LRF, arts 1º, § 1º, 19, III, 20, III, b, 21, 30, 42; Portaria MPS 1.467/2022, art 14; Lei Municipal 3.132/2023, art 4º, § 2º; Lei Municipal 3.227/2024, art 2º, § 3º.

## **O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:**

### **I RELATÓRIO**

Cuida-se da **Prestação de Contas Anual do chefe do Poder Executivo do Município de SÃO GABRIEL DA PALHA, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Sr. Tiago Rocha**, encaminhada para apreciação por este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

A unidade técnica, com base no **Relatório Técnico nº 00023/2025-8** (evento 152) e na **Instrução Técnica Conclusiva nº 02239/2025-8** (evento 174), opinou pela **rejeição** das contas do Sr. Tiago Rocha, referentes ao exercício de 2023, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por intermédio do **Parecer nº 01453/2025-1** (evento 176), de autoria do **Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira**, anuiu a proposta contida na ITC nº 02239/2025-8, e manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

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



## I FUNDAMENTOS

### I.1 INTRODUÇÃO

Como ponto de partida, registro minha divergência quanto à proposta de encaminhamento apresentada pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, expressa na Instrução Técnica Conclusiva nº 02239/2025-8 (evento 174), a qual opinou pela rejeição da Prestação de Contas Anual do Senhor Tiago Rocha, Prefeito do Município de SÃO GABRIEL DA PALHA, relativa ao exercício de 2023, e do Parecer nº 01453/2025-1 (evento 176) do Ministério Público de Contas, que também anuiu pela rejeição das contas.

Em síntese, a conclusão técnica fundamenta-se na irregularidade consistente (i) na formalização de acordo de parcelamento previdenciário desprovido de autorização legislativa específica.

Assim, **divirjo, exclusivamente quanto a esse ponto, e proponho a aprovação com ressalvas das contas**, nos termos dos fundamentos que serão desenvolvidos ao longo deste voto.

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

Faço constar, portanto, a referida 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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.



art. 71 da Constituição Estadual<sup>2</sup>, em conjunto com o art. 76, § 1º, da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal)<sup>3</sup>.

A Prestação de Contas Anual (PCA), objeto de análise no Processo TC 05223/2024-1, representa a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e 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 Anual. Também deve respeitar as metas fiscais estabelecidas e 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 1988<sup>4</sup>, combinado com o art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, apreciou as contas do chefe do Poder Executivo municipal de SÃO GABRIEL DA PALHA, Sr. Tiago Rocha, 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.

---

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.



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 26/03/2024, 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 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, risco e 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 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 02239/2025-8.

#### **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:<sup>5</sup>

- (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

---

<sup>5</sup> 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.



(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 de parlamentares, cidadãos, imprensa, empreendedores, 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.

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 1988<sup>6</sup>, que estabelece o modelo de fiscalização da administração pública municipal, prevendo o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo local, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, e 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

---

<sup>6</sup> 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.



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 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.<sup>7</sup>

O **inciso I do art. 80** prevê a **aprovação das contas** quando os demonstrativos contábeis apresentarem exatidão e 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 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, eficiência, legitimidade e 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

---

<sup>7</sup> **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.



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 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 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 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 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, relevância e 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 02239/2025-8)

### Finanças Públicas

A **política fiscal** do município de SÃO GABRIEL DA PALHA, nos últimos anos, caracterizou-se, por um montante arrecadado inferior (2019 a 2023) ou superior às despesas compromissadas alcançando em 2023 os montantes de R\$ 186,9 milhões (22º no *ranking* estadual) e R\$ 188,9 milhões (21º no *ranking* estadual), respectivamente. A cada ano, o Município aumentou nominalmente o montante arrecadado, mas em termos reais, houve queda em 2021 (-0,21%) em relação ao ano



anterior e um aumento surpreendente em 2022 de +26,64%, e variando +4,77% em 2023.

A composição da **receita** arrecadada, em 2023, mostrou que a principal fonte de arrecadação foram as Transferências da União (34%) com R\$ 63,3 milhões, seguida das Transferências do Estado (26%) com R\$ 49,1 milhões, e das Receitas Próprias do Município (18%) com R\$ 36,6 milhões. As principais receitas nessas origens são respectivamente: o FPM (R\$ 37,19 milhões), o ICMS (R\$ 29,84 milhões) e o ISS (R\$ 5,30 milhões).

As **despesas** do Município cresceram nominalmente nos últimos anos. A variação real da despesa paga em relação ao ano anterior mostra duas quedas seguidas em 2020 e 2021 (-3,70%), bem como, um aumento considerável em 2022 e 2023 (+14,18% e 21,31%) respectivamente.

Considerando a natureza econômica da despesa, do total de despesa liquidada em 2023 (R\$ 175,2 milhões), 86,5% foram destinados para despesas correntes (R\$ 151,5 milhões) e 13,5% para despesas de capital (R\$ 23,7 milhões). O maior gasto com despesa corrente é “pessoal e encargos sociais” (57,3%), enquanto os gastos com investimentos correspondem a 67,5% da despesa de capital, com destaque para “obras e instalações” (R\$ 12,2 milhões).

Considerando a despesa por função, o Município direcionou: 26% para Saúde, 25% para Outras Despesas, 24% para Educação, 10% para Previdência Social, 9% para Administração e 6% para Urbanismo.

O resultado orçamentário do Município em 2023 foi deficitário em R\$ 2,0 milhões (59º no *ranking* estadual), menor que o de 2022 (superavitário em R\$ 29,7 milhões).

No campo fiscal, o **Resultado Primário** possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2023, o Município apresentou superávit primário de R\$ 1,7 milhão, acima da meta estabelecida (R\$ 45,27 mil).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) analisa a capacidade de pagamento para apurar a situação fiscal dos Entes Subnacionais, que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da **Capacidade de Pagamento** -



**Capag** é apresentar se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional, a Capag subsidia a decisão da União quanto a conceder ou não aval para a realização de operações de crédito.

Apenas os estados e os municípios, com nota A ou B, estão aptos a obter o aval da União. A nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesas correntes, além da situação de caixa, faz-se diagnóstico da saúde fiscal do ente federativo. A última nota disponível ao município de SÃO GABRIEL DA PALHA foi 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 de SÃO GABRIEL DA PALHA foi R\$ 20,7 milhões em 2023. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 38,7 milhões, têm-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL), no montante de R\$ 18,0 milhões, negativa.

No que se refere à **previdência**, o município de SÃO GABRIEL DA PALHA não possui segregação de massa. A previdência apresentou, em 2023, um passivo atuarial de R\$96,18 milhões que, frente a R\$45,44 milhões de ativos do plano, resultou em déficit atuarial de R\$50,74 milhões. Em 2023, o índice de cobertura melhorou em relação a 2022, contudo, ainda se encontra em situação delicada, o que exige cautela.

### II.3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

(Título 3 da ITC 02239/2025-8)

#### Instrumentos de planejamento

Os instrumentos de planejamento encontram-se previstos no art. 165 da Constituição da República e são três os utilizados pelo poder público: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse sentido, na forma do § 1º do art. 165 da Constituição da República, verificou-se que o **PPA** do Município vigente, para o exercício em análise, foi o estabelecido



pela Lei Municipal 2.940/2022. No PPA foram inseridos 121 programas e 170 ações a serem executados entre 2022 e 2025. Em análise à LDO, não foi observada relação de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2023.

Assim, acompanho o corpo técnico, em dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo para observar o art. 165, §§2º e 10 da Constituição da República.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO), Lei 3.018/2022, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/88, compreendendo as metas e as prioridades do Município, dispôs sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e as metas fiscais a serem observados na execução orçamentária.

Por sua vez, a **LOA** do Município, Lei 3.051/2023 alterada pela Lei 3.161/2023, estimou a receita em R\$ 224.050.501,22 e fixou a despesa em R\$ 224.050.501,22, para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 41.449.342,73, conforme artigo 5, 6º e 7º da Lei Orçamentária Anual alterada. Verificou-se 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 tange às **receitas orçamentárias**, verificou-se que houve uma arrecadação de 83,11% em relação à receita prevista. Já a **execução orçamentária** consolidada representou 74,16% da dotação atualizada, evidenciando um **resultado deficitário** no valor de R\$ 9.720.872,07. Ressalta-se que o Município registrou que o déficit orçamentário foi absorvido pelo superávit do exercício anterior suficiente, em fontes de recursos ordinários, no montante de R\$10.329.312,43.

Em relação as despesas vedadas, observa-se que, houve o pagamento indevido de R\$30.990,00 em diárias para servidores. Sendo assim, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao gestor da ocorrência da irregularidade, alertando-o para o dever de recomposição do valor devidamente atualizado á fonte de recursos 704 e respectiva conta bancária (7.213.5192 VRTE).

Relativamente aos **precatórios**, de acordo com o TJEES, o regime adotado pelo Município é o comum e, em 2023, pagou R\$53.480,67 em precatórios.



Com relação à **ordem cronológica de pagamentos**, o município encaminhou o Decreto 498/2016, regulamentando a matéria, em conformidade aos critérios da Lei 8.666/1993.

**Quanto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS):** no que tange às contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, verificou-se que os valores empenhados, liquidados, pagos, retidos e recolhidos, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício em análise, podem ser considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.

Quanto ao resultado financeiro, verificou-se o encaminhamento do decreto estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Assim, acompanho o corpo técnico, em dar ciência ao gestor da necessidade de dar cumprimento ao art. 8º da Lei Complementar Federal 101/2000.

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, resultará no valor para o exercício seguinte. O **Balanço Financeiro** (consolidado) evidenciou um total em espécie, para o exercício seguinte, de R\$ 79.669.783,68.

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 da evolução do cumprimento ou não das metas, estabelecidas na LDO, para os **resultados primário e nominal**, é feito por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na forma estabelecida pela LRF. A meta estabelecida na LDO, para resultados primário e nominal do Município, foi



negativa de R\$ 45.267,87 e positiva de R\$ 2.856.902,88, respectivamente. O resultado obtido da execução do orçamento foi de R\$ 1.700.542,62 e de R\$ 4.609.458,90, demonstrando o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário e o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Sobre o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição Federal, constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o Município, no exercício em análise, aplicou 25,09% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Acerca da **remuneração dos profissionais da educação básica**, em efetivo exercício, levaram-se em consideração os critérios estabelecidos no art. 212-A, XI, da Constituição da República (alterado pela Emenda Constitucional 108/2020), o qual determina que proporção não inferior a 70% das receitas recebidas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) deve ser destinada ao pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício. Com base na documentação que integra a prestação de contas anual, constatou-se que o Município destinou 93,52% das receitas provenientes do Fundeb.

No que concerne ao cumprimento da aplicação mínima de 15% (quinze por cento) dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, nos termos do art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal e do art. 7º, *caput*, da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, verificou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o Município, no exercício em análise, aplicou 23,21%.

No que diz respeito às **despesas com pessoal**, a LRF normatizou, por meio dos arts. 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\$ 151.036.118,41.

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal, executadas pelo Poder Executivo, atingiram 47,08% 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 49,24%.

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 11,70% 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 renovação de incentivos fiscais, considerando as avaliações evidenciadas, concluiu-se que: houveram falhas na sanção de projeto de lei para ampliação e concessão de incentivo fiscal sem observância dos requisitos legais, e nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receitas: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência.

Diante das inconformidades, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, acerca do não atendimento das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios. Também para a necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei.

Quanto ao planejamento da política previdenciária, a Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha declarou a existência de programação orçamentária específica destinada à amortização do déficit atuarial, sendo: Programa 2.224 – Principal e juros sobre a dívida consolidada junto ao Regime Próprio de Previdência Social e Ação 0.202 – Principal e juros sobre a dívida contratada junto ao SGP/PREV, previstas pelos instrumentos de planejamento do ente (Leis Municipais 2.940/2022, 3.018/2022 e 3.051/2023). No entanto, em consulta ao detalhamento do plano plurianual – PPA (Lei Municipal 2.940/2022), verifica-se que o Programa 2.224, se destina ao pagamento de parcelamentos previdenciários formalizados junto ao RPPS, não sendo identificado programa específico para o pagamento do plano de amortização do déficit atuarial; motivando, assim, os sucessivos parcelamentos previdenciários formalizados pelo ente federativo.

Sendo assim, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano



de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF.

Quanto aos possíveis riscos à sustentabilidade, verifica-se a extrapolação do limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 e a piora no nível de vulnerabilidade fiscal entre 2023 e o ano anterior. Assim, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas sobre os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023.

#### **II.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO**

(Título 4 da ITC 02239/2025-8)

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 e os demais relatórios que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício.

O Balanço Financeiro demonstra desequilíbrio da ordem de R\$ 7.519.468,46. Normalmente indícios de irregularidade desta natureza indicam erros de registros contábeis que impactam o nível de consolidação das contas, tendo em vista a fragilidade ou inexistência de rotinas de validação periódica dos registros contábeis efetuados (PCASP - MCASP - § 1º do artigo 50 da LRF, art. 103 da Lei 4.320/1964).



O desequilíbrio de R\$ 7.519.468,46 reflete no saldo para o exercício seguinte no valor R\$ 79.669.783,68, sendo que no Balanço Financeiro e no Balanço Patrimonial está registrado o montante de R\$ 87.189.252,14.

Assim, tendo apresentado desequilíbrio, acompanho o corpo técnico em dar **ciência** ao gestor para a infringência dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964 e a necessidade de tomar medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade, a Lei 4.320/1964 e a IPC 06.

Ademais, com base no procedimento realizado, verificou-se que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município não evidencia a conformidade entre os registros das provisões matemáticas previdenciárias com o Balanço Atuarial (BALATU) proposto pelo estudo de avaliação atuarial (DEMAAT). A divergência apontada na é relevante, segundo o critério de limite de acumulação de distorções definido para a análise.

Entretanto, verificou-se que a distorção decorre de mudança significativa nas normas e procedimentos contábeis, com base na alteração do PCASP/2023, incluídos na 10ª edição do MCASP da Secretaria do Tesouro Nacional.

Assim, considerando-se o art. 126 do RITCEES, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo para a necessidade de adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial da provisão matemática previdenciária, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10, MCASP e IPC 14.

Quanto as demonstrações contábeis, com base na análise efetuada, concluem-se que não há conhecimento de fato que indique que as demonstrações contábeis consolidadas não representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação financeira, orçamentária e patrimonial do Município no exercício findo em 31 de dezembro de 2023.

## **II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL**

(Título 5 da ITC 02239/2025-8)

Estruturada em seções, a ITC 02239/2025-8 (evento 174), baseada nos Relatórios Técnicos 00011/2025-5 (evento 150) e 00023/2025-8 (evento 152), apresentou



análise circunstanciada sobre resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, saúde e 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 SÃO GABRIEL DA PALHA, 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 ser(em) cumprido(s) e cinco apresenta(m) baixa probabilidade de ser(em) cumprido(s) 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.

Sendo assim, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento do Plano Municipal de Educação, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022.

Em relação às **políticas públicas de saúde**, o município de SÃO GABRIEL DA PALHA encontra-se com o Plano Municipal de Saúde, a Programação Anual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão aprovados. Quanto ao cumprimento das metas propostas, atingiu 103 das 148 metas.

O município alcançou seis das sete metas do Previner Brasil, evidenciando necessidade de maior atenção na área de vacinação infantil. Assim, considerando a necessidade de uma revisão crítica e de intervenções mais eficazes na execução das estratégias, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento do Plano Municipal de Saúde, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022.

Acerca das **políticas públicas de assistência social**, o município gastou R\$ 7.128.770,86 na função Assistência Social, ficando na 48º per capita entre os municípios capixabas, foram inscritas 9.806 pessoas no CadÚnico, representando 30,40% da população do município. Além disso, 6,55% 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 estado está com o percentual de 4,58%.



## **II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE**

(Título 6 da ITC 02239/2025-8)

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

A primeira infância, que compreende os primeiros seis anos de vida, é crucial para o desenvolvimento humano e impacta toda a vida. Segundo o Marco Legal Primeira Infância (Lei 13.257/2016), as políticas públicas para essa fase devem ser intersetoriais, abrangendo todos os direitos da criança.

O município de SÃO GABRIEL DA PALHA não instituiu o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI) e o normativo para a criação do Comitê Intersectorial para a Primeira Infância (CIPI), também foi identificado que, no plano plurianual (PPA) vigente do Município, não há priorização da primeira infância e que os programas e ações, específicos para essa faixa etária, não estão suficientemente discriminados, dificultando a identificação e impedindo a consolidação dos gastos.

## **II.7 CONTROLE INTERNO**

(Título 7 da ITC 02239/2025-8)

O sistema de **controle interno** foi instituído pela Lei Municipal 2.337/2013, 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 como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, aponta os procedimentos de controle realizados ao longo do exercício, emitindo, ao final, o parecer pela regularidade da prestação de contas apresentada.

## **II.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO**

(Título 8 da ITC 02239/2025-8)



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.

O referido quadro, consolida os dados extraídos da Instrução Técnica Conclusiva nº 02239/2025-8, 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\$ 9.720.872,07	Art. 1º, § 1º, da LRF	Superávit Financeiro de exercício anterior de R\$ 10,3 milhões	Apesar do déficit, havia superávit financeiro do exercício anterior.
Resultado Primário	Superávit de R\$ 1.700.542,62	Meta da LDO: R\$ - 45.267,87	Regular	Indicativo de esforço fiscal acima da meta.
Resultado Nominal	Superávit de R\$ 4.609.458,90	Meta da LDO: R\$ 2.856.902,88	Regular	Indicativo de esforço fiscal acima da meta.
Disponibilidade Financeira Líquida	R\$ 3.838.648,57 em caixa	Art. 1º, § 1º, da LRF	Regular	Havia liquidez para arcar com obrigações de curto prazo do próximo exercício.



Item Avaliado	Resultado Apurado	Parâmetro Legal/Constitucional	Conclusão Técnica	Observações Relevantes
Restos a Pagar	R\$ 15.966.604,51	Art. 42 da LRF	Regular	Saldo em caixa suficiente para cobertura.
Aplicação em Educação (MDE)	25,09%	Art. 212, caput, da Constituição Federal (mín. 25%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Aplicação do Fundeb em Remuneração	93,52%	Art. 212-A, XI, da CF (mín. 70%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Aplicação em Saúde	23,21%	Art. 77, III do ADCT (mín. 15%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Despesa com Pessoal – Executivo	47,08%	Art. 20, III, "b", da LRF (máx. 54%)	Regular	Não houve aumento indevido nem descumprimento de limites.
Despesa com Pessoal – Consolidado	49,24%	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\$ 18,0 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 9 da ITC 02239/2025-8)

O Prefeito Tiago Rocha foi citado para apresentar justificativas em face de um achado, apontado no Relatório Técnico nº 00023/2025-8 (evento 152): (i) Formalização de



acordo de parcelamento previdenciário desprovido de autorização legislativa específica (subseção 3.6.2).

Em resposta, o gestor apresentou a Defesa/Justificativa nº 00364/2025-5 (evento 155) e nºs 09173/2025-5 a 09184/2025-3 (eventos 156 a 168), alegando que os elementos fáticos e contábeis por ele trazidos seriam suficientes para afastar o indício de irregularidade. Ao final, requereu a emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, relativas ao exercício de 2023.

A Instrução Técnica Conclusiva nº 02239/2025-8 (evento 174) opinou pela rejeição das contas, pela prática de grave infração às normas constitucionais, legais e regulamentares.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 014532025-1 (evento 176), anuiu a proposta contida na ITC nº 02239/2025-8, e manifestou-se pela rejeição da Prestação de Contas Anual.

**Dirijo da análise técnica e do parecer ministerial, manifestando-me pela aprovação com ressalvas das contas, conforme passo a expor.**

Para desenvolver a conclusão anteriormente sintetizada, sustento, na presente fundamentação, que a formalização do acordo de parcelamento previdenciário — ainda que realizada sem a autorização legislativa específica exigida pela Lei Municipal nº 3.132/2023, a qual estabelece, em seu § 1º, que "os aportes não quitados no exercício de sua competência poderão ser objeto de parcelamento" e, em seu § 2º, que "a efetivação do parcelamento fica condicionada a autorização legislativa, por meio de lei específica" — não se configura como irregularidade grave de efeitos generalizados, tampouco implicou desequilíbrio orçamentário ou financeiro nas contas do exercício de 2023.

Com efeito, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, impõe-se juízo de ponderação entre o descumprimento formal da norma municipal e a realidade fático-contábil do ente federativo. Ainda que se reconheça a inobservância do requisito legal, verifica-se que tal falha não gerou impactos materiais negativos sobre as finanças públicas.



Assim, a ausência de autorização legislativa específica, conquanto mereça registro e recomendação corretiva, não alcança gravidade suficiente para ensejar, por si só, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

#### **II.10.1 Formalização de acordo de parcelamento previdenciário desprovido de autorização legislativa específica (subseções 3.6.2 do RT 00023/2025-8 e 9.1 da ITC 02239/2025-8)**

O Relatório técnico 00011/2025-5 (peça 150 - NPREV), identificou o seguinte indicativo de irregularidade: “**Formalização de acordo de parcelamento previdenciário desprovido de autorização legislativa específica**”. Em resumo, após análise, a área especializada identificou que o Acordo de Parcelamento 449/2023, relativo ao aporte atuarial do exercício de 2023, não possui legislação autorizativa específica, tornando irregular a sua execução, uma vez que as Leis Municipais 2.631/2016, 2.857/2019 e 3.132/2023 não atendem às disposições exigidas pela legislação vigente: art. 167, inc. II, da Constituição Federal; art. 9º, inc. II, da Lei 9.717/1998 e art. 14 da Portaria MTP 1467/2022.

O **Prefeito do Município de São Gabriel da Palha, Sr. Tiago Rocha, apresentou justificativas em resposta ao Relatório Técnico nº 00023/2025-8 (peça 152)**, o qual apontou, como irregularidade, a formalização do Acordo de Parcelamento Previdenciário nº 449/2023, sem a devida autorização legislativa específica. Em sua manifestação, o gestor busca demonstrar a legalidade do referido instrumento à luz de normas federais e municipais, requerendo, ao final, o acolhimento das razões aduzidas e a aprovação da prestação de contas do exercício.

A defesa fundamenta-se, inicialmente, na Lei Municipal nº 2.631/2016, que autoriza, de forma genérica, o parcelamento e o reparcelamento de débitos previdenciários vinculados ao RPPS municipal, em até 60 parcelas mensais. Invoca, ainda, a Portaria MTP nº 1.467/2022, com redação dada pela Portaria MTP nº 3.803/2022, a qual exige, para a formalização dos acordos, a existência de “lei do ente federativo”, sem mencionar a necessidade de “lei específica”. Assim, sustenta que a norma genérica vigente supre os requisitos legais e afasta a exigência de autorização legislativa específica.

Aduz, também, que o Acordo de Parcelamento nº 449/2023 foi validado pela Secretaria de Previdência, conforme evidenciado por meio de demonstrativo



consolidado anexado à defesa. Destaca que o conteúdo da Lei nº 2.631/2016 contempla os elementos exigidos pelas portarias ministeriais, ao prever a forma de atualização dos débitos pelo IPCA, a incidência de juros e multas, e a possibilidade de vinculação do FPM como garantia da operação. Tais previsões, segundo a defesa, asseguram a legalidade do parcelamento e a observância aos princípios da responsabilidade fiscal.

Em complemento, a defesa menciona o art. 58, inciso XXI, da Lei Municipal nº 2.857/2019, que atribui ao Conselho de Administração do RPPS a competência para autorizar o parcelamento de débitos não repassados no prazo legal. Sustenta que, somada à legislação vigente e à adesão do Município às normas federais, essa prerrogativa institucional corrobora a validade do procedimento adotado.

Ressalta, ainda, que o Poder Executivo encaminhou, em 17/10/2023, o Projeto de Lei nº 149/2023, com o objetivo de obter autorização legislativa expressa para o parcelamento dos aportes de 2023. Contudo, conforme narrado, o projeto permaneceu paralisado na Câmara Municipal, que apenas emitiu parecer favorável em 28/12/2023, já ao final do exercício, o que inviabilizou sua apreciação plenária. Diante dessa inércia legislativa e da urgência fiscal enfrentada, o parcelamento foi protocolado perante a Secretaria de Previdência na mesma data.

Como reforço argumentativo, a defesa remete ao Parecer Prévio TC-138/2024-9 (Processo TC 04751/2023-5), no qual irregularidade similar foi considerada objeto de ressalva pelo relator. Naquele precedente, segundo suas alegações, entendeu-se que a ausência de lei específica configurava vício meramente formal, não gerando prejuízos ao planejamento orçamentário nem implicando aumento da dívida consolidada do ente.

Adicionalmente, o gestor apresenta um elenco de medidas implementadas em favor do RPPS municipal desde 2021, dentre as quais se destacam: a reforma previdenciária local; a criação do regime de previdência complementar; o aumento da alíquota patronal para até 28%, mediante leis municipais; a restituição de valores indevidamente utilizados em exercícios anteriores; o adimplemento regular das parcelas dos acordos de parcelamento; a cobertura da insuficiência financeira com recursos próprios; o aperfeiçoamento da compensação previdenciária; a certificação dos dirigentes no CADPREV; e o envio de novo projeto de lei voltado à ampliação da



base contributiva de aposentados, nos moldes do § 1º-A do art. 149 da Constituição Federal.

Ao final, a defesa conclui que o parcelamento foi formalizado em conformidade com os parâmetros legais e normativos vigentes, não havendo afronta à legalidade ou à responsabilidade fiscal. Sustenta que a inexistência de lei específica foi suprida por normas gerais válidas e por conduta diligente do gestor, razão pela qual requer o acolhimento das justificativas apresentadas, com o consequente julgamento pela regularidade das contas do exercício de 2023.

A Prestação de Contas Anual do exercício de 2023 do Município de São Gabriel da Palha/ES foi objeto de **exame pela Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº 2239/2025-8**, elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo. Dentre os achados consignados, destaca-se o item 9.1, que trata da formalização de acordos de parcelamento de débitos previdenciários junto ao RPPS local, sem a correspondente autorização legislativa específica.

A análise técnica teve por finalidade verificar a conformidade legal do parcelamento nº 449/2023 à luz da legislação vigente, bem como avaliar os fundamentos apresentados na defesa do Prefeito Municipal.

Segundo a unidade técnica, os referidos parcelamentos foram formalizados com base em legislações municipais anteriores — notadamente, as Leis nº 2.631/2016, nº 2.857/2019 e nº 3.132/2023 — que, em seu entendimento, não constituem instrumento normativo adequado para viabilizar tais operações. Isso ocorre porque as referidas normas fazem referência expressa apenas à possibilidade de parcelamento de contribuições previdenciárias, sem abranger débitos oriundos de aportes atuariais.

Quanto ao argumento de que a conduta do gestor não impactaria o planejamento orçamentário e os limites da dívida pública, a área técnica pontua que deve ser refutado, pois, ainda que haja margem para endividamento ou superávit, o Poder Executivo não pode assumir obrigações financeiras sem autorização legislativa, sob pena de violar o princípio da separação dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal. A formalização de parcelamentos previdenciários compromete orçamentos futuros e exige, conforme o art. 167, II, da Constituição, anuência expressa do Poder Legislativo.



Por fim, a área técnica opina pela manutenção da inconformidade, que representa grave infração à norma constitucional, legal e regulamentar, com o condão de macular as contas do prefeito, pois, ao deixar de repassar os aportes atuariais devidos ao longo do exercício, além de formalizar o parcelamento previdenciário sem autorização legislativa específica, o Poder Executivo desrespeitou a vontade popular expressa pela Câmara Municipal, que estabeleceu expressamente a necessidade de pagamento dos aportes atuariais no exercício, além da necessidade de lei específica, conforme se observa do art. 4º, § 2º, da Lei Municipal 3.132/2023.

Instado a se manifestar, **o Ministério Público de Contas, em Parecer 01453/2025-1, anuiu aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica Conclusiva 02239/2025-8.**

**A controvérsia jurídica posta nos autos consiste em determinar se a formalização do Acordo de Parcelamento Previdenciário nº 449/2023, realizada sem a edição de lei municipal específica autorizativa referente ao exercício correspondente, configura irregularidade insanável capaz de comprometer a regularidade das contas do chefe do Poder Executivo, ou se, ao contrário, pode ser considerada juridicamente válida à luz de legislação municipal genérica anteriormente editada.**

A divergência estabelecida nos autos contrapõe, de um lado, a interpretação adotada pela área técnica deste Tribunal de Contas, que defende a exigência de lei municipal específica aprovada no mesmo exercício financeiro em que se deu a formalização do acordo; e, de outro, a posição da defesa do gestor, que sustenta a suficiência da autorização genérica prevista na legislação municipal vigente — especialmente as Leis nº 2.631/2016, nº 2.857/2019 e nº 3.132/2023 — bem como a regularidade decorrente da aceitação do parcelamento pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

A análise da controvérsia requer a compatibilização da norma infralegal federal — notadamente o inciso I do **art. 14 da Portaria MTP nº 1.467/2022, com redação**



**conferida pela Portaria MTP nº 3.803/2022<sup>8</sup>** — com os princípios constitucionais e os marcos legais que regem a administração pública e o regime previdenciário dos servidores. O referido dispositivo prevê que débitos previdenciários podem ser objeto de parcelamento desde que haja **“autorização em lei do ente federativo”**, expressão que, na ótica da defesa, não impõe a edição de lei específica para cada novo acordo, admitindo o respaldo em norma genérica válida e vigente.

O art. 14 da Portaria MTP nº 1.467/2022 dispõe sobre as contribuições normais e as suplementares e **aportes destinados ao equacionamento do déficit atuarial**, legalmente instituídos, inclusive seus encargos legais, devidos pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento. **Em sua redação original, o dispositivo condicionava o parcelamento apenas das contribuições normais** devidas ao RPPS, mas em seu inciso I, está claro que não necessita de lei específica, mas lei do ente federativo.

Entretanto, em **16 de novembro de 2022**, a **Portaria MTP nº 3.803/2022** promoveu alteração no caput do referido artigo, A justificativa para essa mudança normativa consta em **nota técnica emitida pelo Ministério da Previdência<sup>9</sup>**, cujo objetivo, segundo o órgão, seria dissipar, em definitivo, dúvida que tem sido reiteradamente apresentada pelos entes federativos:

[...]

Quanto à alteração sugerida para o caput do art. 14, a proposta visa apenas tornar mais claro que o parcelamento convencional tratado no dispositivo tem por **objeto não apenas as contribuições normais devidas ao RPPS, mas, também, as contribuições suplementares e aportes destinados à amortização do déficit atuarial**. Pretende-se, com essa providência, dissipar, em definitivo, dúvida que tem sido reiteradamente apresentada pelos entes federativos e repetidamente esclarecida por esta SPREV. (g.n.)

---

<sup>8</sup> Art. 14. As contribuições normais e as suplementares e aportes destinados ao equacionamento do déficit atuarial, legalmente instituídos, inclusive seus encargos legais, devidos pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento, depois de apurados e confessados, poderão ser objeto de termo de acordo de parcelamento para pagamento em moeda corrente, assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial do regime e observados, no mínimo, os seguintes critérios: (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022).

I - **autorização em lei do ente federativo**;

<sup>9</sup> Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 28/2022/MTP. Assunto: Manifestação técnica da SRPPS/SPREV/MTP para a minuta de portaria que altera a Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022.



Na prática, isso significa que a **autorização legislativa poderá constar de leis ordinárias já existentes**, desde que vigente e dotada de conteúdo autorizativo claro, e que além do parcelamento das contribuições normais devidas ao RPPS, também, as contribuições suplementares e **aportes destinados à amortização do déficit atuarial**.

Em síntese, a modificação dissipa em definitivo as dúvidas quantos aos objetos de parcelamentos, sem afastar a exigência de autorização legal válida. O novo regime normativo não desobriga o ente federativo de obter respaldo legislativo, mas permite que essa autorização conste de qualquer lei vigente de sua competência, desde que seja compatível, clara e suficiente quanto à finalidade de viabilizar o parcelamento.

**No caso concreto**, constato que, de fato, houve ausência de autorização legislativa “específica ou genérica” para a formalização do Acordo de Parcelamento nº 499/2023, referentes aos **aportes destinados à amortização do déficit atuarial** com o Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Gabriel da Palha. As Leis Municipais nº 2.631/2016, nº 2.857/2019 e nº 3.132/2023, embora tratem da temática previdenciária, não possuem caráter autorizativo para o parcelamento de acordo com a Portaria MTP nº 1.467/2022.

A Lei n.º 2.631/2016 autoriza o parcelamento e reparcelamento de débitos previdenciários, mas veda expressamente o parcelamento de débitos que não decorram de contribuições previdenciárias, conforme disposto no §1º do art. 1º, a saber:

**Art. 1º** Fica autorizado o parcelamento e reparcelamento dos débitos oriundos das contribuições previdenciárias devidas e não repassadas de débitos dos órgãos públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS - São Gabriel da Palha, em até 60 (sessenta) parcelas mensais, iguais e consecutivas, nos termos do Art. 5º, da Portaria do Ministério da Previdência Social - MPS n.º 402/2008, na redação das Portarias MPS n.º 21//2013 e n.º 307/2013.

**Parágrafo primeiro.** É vedado o parcelamento de débitos oriundos de contribuições previdenciárias descontadas dos segurados ativos, aposentados e pensionistas e de **débitos não decorrentes de contribuições previdenciárias. (g.n)**

A Lei n.º 2.857/2019, em seu art. 58, inciso XXI, apenas confere ao Conselho de Administração a prerrogativa de “*autorizar o parcelamento das contribuições devidas pelo Município e não repassadas no prazo legal*”, sem menção aos aportes atuariais.



A **Lei nº 3.132/2023** não contempla autorização expressa para o parcelamento de débitos previdenciários, limitando-se à homologação do cálculo atuarial referente ao exercício de 2023. Ainda que seu art. 4º mencione a possibilidade de parcelamento dos aportes não quitados no respectivo exercício, tal faculdade está condicionada, de forma inequívoca, à prévia autorização legislativa por meio de lei específica, conforme se observa da redação legal:

**Art. 4º** Os aportes anuais, serão de responsabilidade do Poder Executivo.

**§ 1º** Os aportes não quitados no exercício de sua competência, poderão ser objeto de parcelamento.

**§ 2º** A efetivação do parcelamento fica condicionada a autorização legislativa, por meio de lei específica. (g.n.)

Nesse contexto, embora a **Portaria MTP nº 1.467/2022** autorize a realização de parcelamentos mediante lei do ente federativo – de caráter geral – e tenha ampliado o escopo desses parcelamentos para abarcar, inclusive, os aportes destinados à amortização do déficit atuarial, tal diretriz federal não afasta a necessidade de observância à legislação local.

Com efeito, **é possível concluir que o legislador municipal, ao editar a Lei nº 3.132/2023, optou por conferir tratamento mais restritivo à matéria.** A exigência de lei específica para a efetivação de parcelamentos de aportes evidencia a manifestação deliberada da Câmara Municipal quanto à forma de disciplinar a responsabilidade do Executivo no equacionamento do passivo atuarial.

No que se refere ao equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), **passo à análise das consequências decorrentes da inadimplência dos aportes atuariais e de seus sucessivos parcelamentos**, conforme evidenciado no Relatório Técnico nº 00011/2025-5 (peça 150).

Verifiquei que o ente federativo instituiu plano de amortização destinado ao equacionamento do déficit atuarial do RPPS, originalmente fundamentado na Lei Municipal nº 2.059/2010, com atualização promovida pela Lei Municipal nº 3.132/2023. Esta última adotou modelo de aportes atuariais fixos, com previsão de aplicação até o exercício de 2065.



No tocante aos resultados orçamentário e financeiro do RPPS, identifiquei que, no exercício de 2023, houve crescimento do resultado orçamentário positivo, o qual alcançou o montante de R\$ 6.310.166,69, conforme demonstrado na Tabela 5, em comparação aos exercícios anteriores.

Adicionalmente, observei suficiência financeira no valor de R\$ 1.416.943,57, conforme Tabela 6, preservando-se os rendimentos oriundos das aplicações financeiras e as receitas vinculadas à amortização do déficit atuarial do regime.

Verifica-se que, no exercício de 2023, houve aumento de 38% no aporte financeiro destinado ao RPPS, em comparação com o valor registrado em 2022. No mesmo período, a Receita Corrente Líquida (RCL) do ente apresentou crescimento de 9,88%.

Esse descompasso entre o crescimento dos aportes e o incremento da RCL evidencia o aumento da necessidade de cobertura da insuficiência financeira do regime previdenciário pelo Tesouro Municipal, conforme demonstrado na Tabela 8.

No que se refere à acumulação de reservas para capitalização do regime de previdência, registrou-se um montante adicional de R\$ 1.416.943,57 no exercício de 2023. Contudo, **o aporte atuarial previsto para o exercício, no valor de R\$ 10.421.389,03, não foi efetivamente quitado, tendo sido objeto do Parcelamento nº 449/2023.**

Dessa forma, conclui-se que a reserva acumulada deveria totalizar R\$ 11.838.332,60, conforme estipulado no plano de amortização destinado ao equacionamento do déficit atuarial, constante da Lei Municipal nº 3.132/2023.

O reflexo dessa insuficiência está evidenciado na apuração do resultado atuarial (Tabela 14), que revela um déficit de R\$ 30.978.094,46.

Portanto, percebe-se que o **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) não apresenta equilíbrio atuarial**, uma vez que seus ativos são insuficientes para a cobertura das provisões matemáticas previdenciárias.

A partir dessa constatação, evidencia-se que o plano de amortização atualmente vigente **não se mostra apto a assegurar a cobertura integral do déficit atuarial do**



**regime próprio de previdência**, descumprindo, inclusive, o princípio da equivalência financeira que rege os regimes contributivos.

**Esse quadro torna inafastável a revisão imediata do plano de custeio, a ser implementada já no exercício financeiro subsequente**, como medida técnica imprescindível à recomposição do equilíbrio atuarial e ao cumprimento das exigências legais de sustentabilidade intertemporal, **interrompendo, assim, o ciclo danoso de inadimplemento e postergação que atualmente compromete as bases do sistema e ameaça o equilíbrio fiscal e atuarial das contas públicas do Município de São Gabriel da Palha a médio e longo prazos.**

Essa necessidade de revisão se torna ainda mais imperiosa diante da **persistente e sistemática omissão do Poder Executivo no repasse integral dos aportes atuariais devidos**, conduta que se traduz na sucessiva formalização de acordos de parcelamento (318/2018, 327/2018, 172/2019, 108/2020, 547/2020, 5/2022, 133/2023 e 526/2024).

Tal prática reiterada, longe de representar mera contingência administrativa, **compromete de forma concreta a liquidez do regime e fragiliza gravemente sua solvência atuarial**, colocando em risco direto a sustentabilidade do RPPS. Diante desse cenário alarmante, **impõe-se uma resposta institucional firme e imediata**, sob pena de se permitir a consolidação de um ciclo de desequilíbrio estrutural, com efeitos duradouros sobre a integridade do sistema previdenciário municipal.

Diante do cenário ora delineado, **impõe-se ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo o exercício pleno de suas responsabilidades institucionais**, mediante a adoção de medidas concretas e imediatas capazes de reverter a trajetória de fragilização estrutural do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

**O dever de governança fiscal e previdenciária não admite inércia**, tampouco conviência com práticas que afrontem os parâmetros de equilíbrio atuarial e comprometam a sustentabilidade do regime no longo prazo.

Compete ao Poder Executivo, na qualidade de gestor do erário, implementar políticas efetivas de custeio e amortização, alinhadas à realidade atuarial do sistema. Ao Poder Legislativo, por sua vez, incumbe o dever de fiscalizar, deliberar com responsabilidade



e aprovar os instrumentos normativos necessários à preservação da sustentabilidade intertemporal do RPPS, em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência e da responsabilidade fiscal.

**A omissão de ambos os Poderes, neste momento crítico no campo atuarial, não representará apenas o agravamento de um passivo crescente, mas a falência de um pacto geracional que sustenta a previdência pública municipal.**

Não obstante as consequências relevantes projetadas para o futuro em razão da inadimplência dos aportes atuariais e da sucessiva formalização de parcelamentos — bem como da irregularidade consubstanciada na ausência de formalização de acordo de parcelamento previdenciário desprovido de autorização legislativa específica —, **não se pode ignorar que, no exercício de 2023, o Município de São Gabriel da Palha apresentou desempenho fiscal satisfatório.**

No período, a gestão municipal conseguiu manter o equilíbrio das contas públicas, com níveis adequados de liquidez e sem comprometimento das metas fiscais. Essa constatação, ainda que não afaste a gravidade dos vícios formais e estruturais que afetam o regime previdenciário, revela a existência de um esforço de contenção fiscal no curto prazo. Tal esforço deve ser devidamente reconhecido no contexto da análise no exercício avaliado.

Em outras palavras, a irregularidade verificada, embora juridicamente relevante, **não produziu efeitos materiais adversos sobre o resultado fiscal do exercício de 2023**, tampouco comprometeu, no curto prazo, a sustentabilidade financeira da Administração.

Tal constatação, inclusive reconhecida pela unidade técnica, **legitima o enquadramento da falha no campo das ressalvas**, em respeito aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da análise contextual do desempenho da gestão fiscal do Município.

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



irregularidades pontuais que não comprometem, 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.**

Verifico que os acordos de parcelamento foram aprovados pela Secretaria de Previdência, conforme demonstrado no “Demonstrativo Consolidado de Parcelamento – Ministério da Previdência Social” (peça 157) e “Acompanhamento de Acordo de Parcelamento – MPS” (peça 158), o que indica, ao menos, reconhecimento administrativo da sua formalização.

Ademais, o Relatório Técnico nº 00011/2025-5 – NPREV (peça 150) afirma a regularidade dos recolhimentos das contribuições e das parcelas dos parcelamentos firmados, conforme demonstrado nos registros do DELREPI. Igualmente, a Instrução Técnica Conclusiva nº 02239/2025-8 (evento 174, Sumário Executivo) confirmou que, ao final do exercício de 2023, o Poder Executivo municipal apresentava situação de liquidez, em conformidade com o art. 1º, §1º, da LRF.

No caso em exame, além de tudo isso, verifico que:



- O Município apresentou no Balanço Financeiro recursos de R\$ 79.669.783,68, e Restos a Pagar ao final do exercício de R\$ 15.966.783,68.
- O Município apresentou superávit primário de R\$ 1,7 milhões e resultado nominal positivo R\$ 4,6 milhões, cumprindo as metas fiscais da LDO;
- A aplicação mínima constitucional na educação foi cumprida, com 25,09% em MDE e 93,52% na remuneração do magistério;
- Em saúde, o percentual aplicado de 23,21% superou o mínimo de 15% exigido constitucionalmente;
- As despesas com pessoal do Executivo ficaram dentro dos limites da LRF, com 47,08 % da RCL;
- A execução da Regra de Ouro foi observada;
- A Dívida Consolidada Líquida é negativa.
- Nota A na CAPAG (STN)

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. O superávit primário e o resultado nominal positivos sinalizam equilíbrio nas contas públicas, enquanto 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, o cumprimento das metas de resultado primário e nominal, e o cumprimento da Regra de Ouro reforçam o cenário de governança fiscal prudente. O superávit financeiro 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 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.

Diante do conjunto probatório constante nos autos, embora se verifique a ausência de lei municipal específica autorizando a formalização do Acordo de Parcelamento nº 449/2023, tem-se o reconhecimento administrativo da formalização do acordo pela Secretaria de Previdência, bem como o cumprimento dos parâmetros legais e atuariais exigidos, o que reforça a conformidade material do procedimento adotado.

Destaca-se, ainda, os resultados obtidos na gestão fiscal do exercício de 2023, que evidenciam responsabilidade na condução das finanças públicas.

Assim delineado o quadro fático-jurídico à luz dos elementos constantes dos autos, acolho parcialmente as razões da defesa, mantendo o apontamento no campo das ressalvas, e **determino que o Executivo Municipal adeque os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) para o próximo ciclo orçamentário, 2026, de forma que assegure o cumprimento rigoroso do cronograma mensal de pagamento de aportes estabelecidos no plano de amortização do déficit atuarial, na forma estabelecida pelo § 1º do art. 2º da Lei Municipal nº 3.227/2024, com o objetivo de prevenir riscos à solvência e à sustentabilidade do RPPS, em consonância com os princípios da responsabilidade na gestão fiscal.**

**Também, nos termos do art. 2º, II, b, da Res. TC 361/2022, dar ciência ao atual Prefeito municipal, ao Controle Interno e ao atual Gestor do RPPS, que o ciclo danoso de inadimplemento e de sucessivas postergações do pagamento do**



**plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, vem comprometendo as bases do sistema previdenciário municipal e ameaçando o equilíbrio fiscal e atuarial, com potenciais repercussões negativas sobre as contas públicas do Município de São Gabriel da Palha nos médio e longo prazos, em observância ao art. 40, caput, da CF/88 e ao art. 67 da Portaria MTP 1.467/2022.**

Por fim, à luz dos elementos constantes dos autos, **manifesto-me pela emissão de Parecer Prévio recomendando a aprovação com ressalvas das contas do exercício de 2023 do Município de São Gabriel da Palha/ES.**

## **II 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), diverjo do entendimento da área técnica e do 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** 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 SÃO GABRIEL DA PALHA**, sob a responsabilidade do Senhor **TIAGO ROCHA**, relativas ao exercício de 2023.

**III.3 DETERMINAR** ao atual chefe do Poder Executivo, sob a supervisão do Controle Interno e do gestor do RPPS que:



- Promova a revisão imediata do plano de custeio, a ser implementada já no exercício financeiro subsequente;
- adeque os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) para o próximo ciclo orçamentário, 2026, de forma que assegure o cumprimento rigoroso do cronograma mensal de pagamento de aportes estabelecidos no plano de amortização do déficit atuarial, na forma estabelecida pelo § 1º do art. 2º da Lei Municipal nº 3.227/2024, com o objetivo de prevenir riscos à solvência e à sustentabilidade do RPPS, em consonância com os princípios da responsabilidade na gestão fiscal.
- Abstenha-se de formalizar novos acordos de parcelamento de aportes previdenciários sem a prévia autorização legislativa específica, nos termos do § 2º do art. 4º da Lei Municipal nº 3.132/2023, assim como o § 3º do art. 2º da Lei Municipal nº 3.227/2024, sob pena de incorrer em vício formal insanável;
- Adote as medidas necessárias para submeter à Câmara Municipal, sempre que for o caso, projeto de lei específico com vistas à obtenção da autorização legal exigida para a efetivação de parcelamentos de débitos previdenciários, assegurando a conformidade dos atos com o ordenamento jurídico e com os princípios da legalidade, do controle Legislativo e da responsabilidade na gestão previdenciária.

**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 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 da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso até trinta dias após a publicação dos orçamentos, em observância ao que dispõe o artigo 8º da lei de responsabilidade fiscal (subseção 3.3.1).
- 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 ampliação de benefícios tributários que importaram em



renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios (subseções 3.5.1).

- A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (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 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).
- O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que 103 das 148 metas propostas foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (subseção 5.2.1).
- A necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF (subseção 3.6.1).
- O descumprimento do art. 8º da Lei federal nº 7.990/1989, alertando-o para o dever de recomposição do valor devidamente atualizado à fonte de recursos 704 e respectiva conta bancária (7.213,5192 VRTE) (subseção 3.2.1.12).



- A necessidade de adotar as medidas para a efetiva conciliação do registro patrimonial da provisão matemática previdenciária, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10, MCASP e IPC 14 (subseção 4.1.8).
- 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, 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 (subseção 3.2.1.1).
- Que o ciclo danoso de inadimplemento e de sucessivas postergações do pagamento do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, vem comprometendo as bases do sistema previdenciário municipal e ameaçando o equilíbrio fiscal e atuarial, com potenciais repercussões negativas sobre as contas públicas do Município de São Gabriel da Palha nos médio e longo prazos, em observância ao art. 40, caput, da CF/88 e ao art. 67 da Portaria MTP 1.467/2022 (subseção II.10.1. do Voto).

**III.4 DISPONIBILIZAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 02239/2025-8.

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