



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 689EA-051E1-884A7



Voto do Relator 04009/2025-5

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04455/2024-3

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

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

Exercício: 2023

Criação: 21/07/2025 18:00

UG: PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Responsável: ANDRE WILER SILVA FAGUNDES

Procurador: CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES)

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

NOVA VENÉCIA



**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

Luis Henrique Anastácio da Silva

Audidores de Controle Externo

Adecio De Jesus Santos
Andre Lucio Rodrigues De Brito
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Jaderval Freire Junior
Julia Sasso Alighieri
Lenita Loss
Mayte Cardoso Aguiar
Raymar Araujo Belfort
Ricardo Da Silva Pereira
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo De Rezende
Walternei Vieira De Andrade
Weliton Rodrigues Almeida



SUMÁRIO

I	RELATÓRIO	6
II	FUNDAMENTOS	7
II.1	INTRODUÇÃO	7
II.2	CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL	18
II.4	DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO	25
II.5	RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	26
II.6	FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE	27
II.7	CONTROLE INTERNO	28
II.8	MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO	28
II.9	QUADRO-RESUMO DA PCA	29
II.10	ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO	30
III	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO	41



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

I. CASO EM EXAME

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

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em decidir se a abertura de créditos adicionais suplementares, sem a indicação da respectiva fonte de recursos, compromete, de forma substancial, a regularidade das contas do chefe do Poder Executivo, a ponto de justificar sua rejeição, ou se tal falha pode ser mitigada diante da demonstração de responsabilidade na gestão fiscal, com o cumprimento das metas e dos limites, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dos percentuais constitucionais mínimos aplicáveis às áreas de saúde e educação.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A abertura de créditos adicionais suplementares, sem lastro em fontes de recursos, afronta normas constitucionais e infraconstitucionais, notadamente o art. 167, II, da CF/1988, o art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8º, da LRF.
5. 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.
6. 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.



7. 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.
8. O objetivo não se limita à identificação de falhas formais ou de ilegalidades pontuais, mas abrange a compreensão de como essas ocorrências se articulam e influenciam o desempenho global da administração pública no exercício de 2023.
9. 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.
10. A ilegalidade identificada — consistente na abertura de créditos adicionais suplementares sem a indicação da respectiva fonte de recursos — não gerou efeitos negativos com repercussão generalizada sobre o resultado global das contas, não sendo apta, portanto, a comprometer sua regularidade.

IV. DISPOSITIVO

11. Emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas anuais do Prefeito de Nova Venécia, relativas ao exercício de 2023.

12. Teses:

“1. A abertura de créditos adicionais suplementares sem indicação da respectiva fonte de recursos 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.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts 31, 167, II; LC 621/2012, art 80, II; LRF, art 8º, parágrafo único; Lei Municipal 3.132/2023, art 4º, § 2º; Lei nº 4.320/1964, art. 43.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Cuida-se da **Prestação de Contas Anual do chefe do Poder Executivo do Município de Nova Venécia, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Sr. André Wiler Silva Fagundes**, encaminhada para apreciação por este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

A unidade técnica, com base no **Relatório Técnico nº 00206/2024-1** (evento 118) e na **Instrução Técnica Conclusiva nº 00308/2025-1** (evento 136), opinou pela **rejeição** das contas do Sr. André Wiler Silva Fagundes, referentes ao exercício de 2023, nos termos do art. 84, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por intermédio do **Parecer nº 00667/2025-7** (evento 138), de autoria do **Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva**, anuiu à proposta constante da ITC nº 00308/2025-1 e manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

Durante a 17ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, ocorrida em 16/05/2025, foi realizada sustentação oral pelo recorrente, o senhor André Wiler Silva Fagundes, conforme consta da Resposta de Comunicação, Defesa/Justificativa e Peças Complementares (peças 139/140), sendo o processo retirado de pauta, por determinação do Conselheiro Relator, encaminhado à área técnica para manifestação e sendo analisado para detectar se a defesa oral proferida teve o condão de afastar as conclusões exaradas na ITC 05639/2024-6.



Após análise, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 03196/2025-5** (evento 154), a área técnica concluiu por manter a não conformidades identificada na subseção 9.1 da ITC 00308/2025-1 (evento 136), no campo da ressalva, como ocorreu na instrução conclusiva anterior, e afastou o achado da subseção 9.2 da referida ITC.

Por meio do **Parecer 03549/2025-1** (evento 153), de lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, o **Ministério Público de Contas** anuiu à proposta, contida na Instrução Técnica Conclusiva 03196/2025-5, manifestou-se pela **aprovação com ressalva** 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.

II FUNDAMENTOS

II.1 INTRODUÇÃO

Como ponto de partida, registro minha divergência parcial quanto à proposta de encaminhamento apresentada pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, expressa na Instrução Técnica Conclusiva nº 03196/2025-5 (evento 154), a qual opinou pela aprovação com ressalva da Prestação de Contas Anual do Senhor André Wiler Silva Fagundes, Prefeito do Município de Nova Venécia, relativa ao exercício de 2023.

Em síntese, a conclusão técnica que sustenta a viabilidade de aprovação com ressalvas baseia-se na constatação da irregularidade – notadamente, a abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recursos (*subseção 3.2.1.3.1 do RT 206/2024-1*) – que, embora relevante, foi considerada desprovida da gravidade necessária para macular o conjunto da gestão.

Assim, concordo com o posicionamento do órgão de instrução desta Corte e ao entendimento do Ministério Público Especial de Contas, manifestando-me pela **manutenção das irregularidades no campo da ressalva**, nos termos dos fundamentos que serão desenvolvidos ao longo deste voto.

De igual modo, sigo integralmente a Instrução Técnica Conclusiva quanto aos demais aspectos, inclusive acolhendo 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.¹

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

A Prestação de Contas Anual (PCA), objeto de análise no Processo TC 04455/2024-3, representa a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas.

Essa atuação deve observar os programas, os projetos e as atividades, definidos nos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, a saber: o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Também deve respeitar as metas fiscais estabelecidas, as disposições constitucionais e as legais pertinentes à execução orçamentária e aos atos de gestão.

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

¹ Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

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

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

³ Art. 76. (...)

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



O TCEES, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988⁴, combinado com o art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, apreciou as contas do chefe do Poder Executivo municipal de Nova Venécia, Sr. André Wiler Silva Fagundes, relativas ao exercício de 2023.

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

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

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

A entrega da prestação de contas ocorreu em 27/03/2024, 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.

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

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



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

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

Foram adotados procedimentos e técnicas de auditoria que subsidiaram a elaboração do presente relatório técnico. Ressalte-se que, durante a instrução processual e em fiscalizações correlatas, foram identificados achados com impacto — ou 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 03196/2025-5.

O que é o parecer prévio?

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



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

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

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

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

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

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.

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



O respaldo jurídico do parecer prévio está disposto art. 31 da Constituição Federal de 1988⁶, que estabelece o modelo de fiscalização da administração pública municipal, prevendo 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 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

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

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

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

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



qualificado por parecer técnico especializado, mitigando os riscos de politização excessiva e elevando o grau de objetividade no processo decisório.

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

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

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

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

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

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

⁷ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da 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.



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

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

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

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

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

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

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

Reafirma-se, assim, o entendimento de que **o parecer prévio deve refletir ponderação criteriosa, orientada pelos princípios da proporcionalidade e da**



razoabilidade, distinguindo irregularidades estruturais daquelas formais ou isoladas, que ensejam apenas a adoção de medidas corretivas proporcionais à gravidade do achado, sem necessidade de reprovação global das contas.

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

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

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

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

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

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

Entretanto, a meu ver, à luz da melhor interpretação da norma, tal medida extrema deve ser reservada a situações nas quais se evidencie a ocorrência de



irregularidades de elevada materialidade e significância, cujos efeitos negativos transcendam falhas pontuais ou meramente formais, atingindo **aspectos centrais, estruturantes e de impacto transversal sobre a gestão pública**.

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

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

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

Portanto, a emissão de parecer pela rejeição das contas deve observar, como pressuposto essencial, a **demonstração inequívoca da gravidade e do impacto sistêmico das irregularidades**, considerando sua extensão, sua relevância e seus efeitos sobre a gestão. Trata-se de medida de natureza excepcional, que exige prudência, rigor técnico e aderência aos princípios da razoabilidade e da



proporcionalidade, assegurando que a responsabilização do gestor se dê apenas diante de fatos que realmente comprometam a regularidade substancial da gestão pública.

II.2 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

(Título 2 da ITC 03196/2025-5)

Finanças Públicas

A **política fiscal** do Município de NOVA VENÉCIA, ao longo dos últimos anos, caracterizou-se, com exceção dos exercícios de 2019 e 2023, por uma arrecadação superior às despesas empenhadas. No exercício de 2023, os valores arrecadados e as despesas compromissadas alcançaram, respectivamente, R\$ 275,8 milhões e R\$ 285,4 milhões, o que posicionou o Município na 16ª colocação no ranking estadual.

A **arrecadação municipal** apresentou crescimento nominal contínuo ao longo dos anos. Em termos reais, após variações positivas modestas até 2021, observaram-se aumentos expressivos: +16,04%, em 2022, e +20,95%, em 2023, sempre em relação ao exercício imediatamente anterior.

A **composição da receita** arrecadada, em 2023, mostrou que a principal fonte de arrecadação foram as Transferências da União (38%), de R\$ 105,9 milhões, seguida das Transferências do Estado (31%), de R\$ 85,7 milhões, e das Receitas Próprias (12%), de R\$ 33,4 milhões. As principais receitas nessas origens são respectivamente: o ICMS (R\$ 46,66 milhões), o FPM (R\$ 43,02 milhões) e o ISS (R\$ 10,19 milhões).

As **despesas municipais** apresentaram crescimento nominal contínuo nos últimos exercícios. Em termos reais, contudo, observaram-se oscilações: após o crescimento de +10,21% em 2019, houve retrações nos anos seguintes, com destaque para a queda de -9,63% em 2021. Na sequência, verificaram-se aumentos significativos: +31,91%, em 2022, e +17,93%, em 2023.

Quanto à **natureza econômica das despesas**, liquidadas em 2023, verifica-se que 90,4% foram destinadas a despesas correntes (R\$ 221,5 milhões), enquanto 9,6% corresponderam a despesas de capital (R\$ 23,6 milhões). No âmbito das despesas



correntes, o maior componente foi “Pessoal e Encargos Sociais” (52,0%). Já nas despesas de capital, 94,0% referem-se a investimentos, com destaque para “Obras e Instalações” (R\$ 19,1 milhões).

Considerando a **despesa por função**, o Município direcionou: 33% para Educação, 25% para Saúde, 23% para Administração, 9% para Outras Despesas, 8% para Urbanismo e 3% para Transporte.

O **resultado orçamentário**, apurado em 2023, foi deficitário em R\$ 9,7 milhões, posicionando o Município na 71ª colocação no ranking estadual. Ressalta-se que o Município registrou superávit financeiro no exercício anterior no valor de R\$ 30,3 milhões (Balanço Orçamentário, peça 2), suficiente para a cobertura do déficit orçamentário, observadas as fontes de recursos.

No campo fiscal, o **Resultado Primário** possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2023, o ente apresentou superávit primário de R\$ 14,19 milhões, acima da meta estabelecida (R\$ 0,00).

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

Somente os entes subnacionais com nota A ou B, na avaliação da Capag, estão aptos a obter aval da União. Essa nota decorre da análise de três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Assim, considerando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesas correntes e a posição de caixa, realiza-se diagnóstico da saúde fiscal. O último resultado disponível para o Município de Nova Venécia foi nota B.

Em relação à **dívida pública**, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. A Dívida Bruta (ou Consolidada) do município foi de R\$ 9,9 milhões em 2023. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras



e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 85,6 milhões, têm-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL), no montante de R\$ 75,7 milhões, negativa.

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

II.3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

(Título 3 da ITC 03196/2025-5)

Instrumentos de planejamento

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

Nesse contexto, nos termos do § 1º, do art. 165, da Constituição da República, verificou-se que o **PPA** vigente do Município, para o exercício sob exame, foi instituído pela Lei Municipal nº 3.594/2021. O plano contemplou 42 programas e 180 ações a serem executados no período de 2022 a 2025.

A **LDO**, instituída pela Lei Municipal nº 3.671/2022 e elaborada nos termos do § 2º do art. 165 da CF/88, compreendeu as metas e as prioridades do Município, dispondo sobre a elaboração da LOA. Além disso, definiu os programas governamentais prioritários e estabeleceu, entre outras diretrizes, os riscos fiscais e as metas a serem observadas na execução orçamentária.

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

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



Entretanto, ao se analisar a LDO, constatou-se a ausência de correlação entre os programas e as ações governamentais, previstos no PPA, além das prioridades elencadas para o exercício de 2023. Por esse motivo, **acompanho a área técnica que propôs dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, a fim de que seja observado o art. 165, §§ 2º, 10 e 11¹⁰ da Constituição da República.

A **LOA** do Município, instituída pela Lei nº 3.694/2022, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 312.562.565,00, para o exercício em análise, autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 166.316.375,76, conforme disposto no art. 6º da própria LOA.

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

No que se refere às **receitas orçamentárias**, apurou-se que a arrecadação atingiu 86,41% da previsão inicial. A execução orçamentária consolidada alcançou 81,67% da dotação atualizada, resultando em déficit de R\$ 9.652.207,18. Observa-se, contudo, que o superávit financeiro, registrado no exercício anterior, mostrou-se suficiente para cobrir o referido déficit, respeitadas as vinculações legais das fontes de recursos.

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

¹⁰ § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide ADI 7697)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.



No tocante à **ordem cronológica de pagamentos**, o Município apresentou o Decreto nº 14.633/2019, que regulamenta a matéria conforme os critérios estabelecidos no artigo 141 da Lei 14.133/2021.

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

A **execução financeira**, evidenciada no Balanço Financeiro, compreendeu a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultarão no valor para o exercício seguinte. O **Balanço Financeiro** (consolidado) evidenciou um total em espécie, para o exercício seguinte, de R\$ 89.329.226,71.

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

Gestão fiscal e limites constitucionais

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

A LDO fixou, para o exercício em análise, a meta de resultado primário e nominal em R\$ 0,00. Apurou-se, contudo, que os resultados da execução orçamentária alcançaram R\$ 14.185.849,19 (resultado primário) e R\$ 19.813.274,31 (resultado nominal), evidenciando o cumprimento das metas fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.



Quanto à aplicação mínima de **25%** das receitas de impostos, incluídas as transferências constitucionais, em **Manutenção e em Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, conforme determina o art. 212, caput, da Constituição Federal, verificou-se, com base na documentação da prestação de contas anual, que o Município aplicou **29,57%**, atendendo ao mínimo exigido.

No tocante à **remuneração dos profissionais da educação básica, em efetivo exercício**, observaram-se os critérios definidos no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que estabelece a obrigatoriedade de destinar-se, **no mínimo, 70%** das receitas do Fundeb ao pagamento desses profissionais. De acordo com os dados constantes na prestação de contas anual, apurou-se que o Município aplicou **93,76%** das receitas do Fundeb para esse fim, superando amplamente o mínimo constitucional.

Relativamente à **aplicação mínima de 15%** das receitas de impostos, incluindo as transferências constitucionais, em **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, nos termos do art. 198, § 3º, inciso I, da Constituição Federal e do art. 7º, caput, da Lei Complementar nº 141/2012, constatou-se, com base na prestação de contas anual, que o Município aplicou **17,38%**, no exercício analisado, cumprindo, portanto, o limite legal.

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

Na verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal, utilizou-se como parâmetro a **Receita Corrente Líquida Ajustada**, sobre a qual incidem os percentuais previstos na LRF. A RCL Ajustada do Município, para efeito de cálculo do limite da despesa com pessoal, no exercício de 2023, totalizou R\$ 232.471.694,39.

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal, executadas pelo Poder Executivo, atingiram 45,23% 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 47,77%.



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 31,91% da receita corrente líquida, ajustada para cálculo dos limites de endividamento. De acordo com o apurado, verificou-se que a dívida consolidada líquida não extrapolou os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação.

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

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

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

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

Diante das inconformidades constatadas, acompanho o corpo técnico em dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo, como medida de alerta, de que benefícios tributários, instituídos por meio de medidas legislativas, sem a devida adequação



orçamentária e financeira, e em desacordo com as exigências legais — especialmente o art. 113 do ADCT, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor — somente poderão ser efetivamente implementados após o integral cumprimento dos requisitos previstos na legislação aplicável.

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

II.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

(Título 4 da ITC 03196/2025-5)

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.

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



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

Assim, com base na análise efetuada, conclui-se que não há 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 03196/2025-5)

Estruturada em seções, a ITC 00308/2025-1 (evento 136), baseada no Relatório Técnico 00206/2024-1 (evento 118), apresentou análise circunstanciada sobre resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, de saúde e de assistência social.

No que diz respeito às **políticas públicas de educação**, cuja ação governamental foi o **monitoramento das metas do Plano Municipal de Educação 2015-2025**, verificou-se que, no caso do Município de Nova Venécia, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), três têm alta probabilidade¹¹ de serem cumpridos e cinco apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME. Ressalta-se que cabe aos gestores municipais envidarem os esforços necessários e suficientes para que todas as Metas de seu PME sejam alcançadas nos prazos estipulados.

¹¹ Foi considerado como “alta probabilidade” aqueles indicadores que alcançaram ao menos 95% de seus objetivos em 2023.



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

Quanto aos instrumentos de planejamento, a aprovação do Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual de Saúde indica um compromisso organizacional por parte da gestão. No entanto, a elevada quantidade de 50 metas não atingidas, de um total de 106 propostas, sugere a necessidade de uma revisão crítica e de intervenções mais eficazes na execução das estratégias de saúdes.

Destaca-se ainda, o desempenho do município em relação aos indicadores do programa Previne Brasil. Nova Venécia alcançou apenas três das sete metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal e de atendimento odontológico, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de coleta de citopatológicos e de vacinação infantil, bem como no acompanhamento de hipertensos e diabéticos.

Acerca das **políticas públicas de assistência social**, o município gastou R\$ 4,26 milhões na função Assistência Social, ficando na 77º per capita entre os municípios capixabas, foram inscritas 16.989 pessoas no CadÚnico, representando 34,63% da população do município. Além disso, 7,44% de crianças, entre 0 e 5 anos, foram acompanhadas pelos serviços de saúde e de assistência social, em condição de magreza ou de magreza acentuada, sendo que o do estado que é de 4,58%.

II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

(Título 6 da ITC 03196/2025-5)

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



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

O Município de Nova Venécia não instituiu o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI). Embora possua normativo para a criação do Comitê Intersectorial para a Primeira Infância (CIPI), este não contempla elementos que garantam seu funcionamento adequado. Além disso, foi identificado que, no Plano Plurianual (PPA) vigente, não há priorização da primeira infância, e que os programas e as ações, específicos para essa faixa etária, não estão suficientemente discriminados, dificultando a identificação e impedindo a consolidação dos gastos.

II.7 CONTROLE INTERNO

(Título 7 da ITC 03196/2025-5)

O sistema de **controle interno** foi instituído pela Lei Municipal 3.154/2012, sendo que a Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo Municipal.

O documento intitulado “Relatório e Parecer Conclusivo da Secretaria de Controle e Transparência do Município de Nova Venécia” (RELOCI), trazido aos autos (peça 60) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, aponta os procedimentos de controle, realizados ao longo do exercício, emitindo, ao final, opinamento pela regularidade com ressalva da prestação de contas apresentada.

II.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

(Título 8 da ITC 03196/2025-5)

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 308/2025-1, permitindo a visualização estruturada dos elementos essenciais à apreciação do desempenho da gestão, com destaque para o cumprimento de metas fiscais, a observância dos limites legais de despesa, a aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e em educação, e a regularidade das obrigações financeiras do ente.

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

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

Item Avaliado	Resultado Apurado	Parâmetro Legal/Constitucional	Conclusão Técnica	Observações Relevantes
Resultado Orçamentário	Déficit de R\$ 9.652.207,18	Art. 1º, § 1º, da LRF	Superávit Financeiro de exercício anterior de R\$ 30,3milhões	Apesar do déficit, havia superávit financeiro anterior.
Resultado Primário	Superávit de R\$ 14.185.849,19	Meta da LDO: R\$ 0,00	Regular	Indicativo de esforço fiscal positivo e acima da meta.
Disponibilidade Financeira Líquida	R\$ 89.329.226,71 em caixa	Art. 1º, § 1º, da LRF	Regular	Havia liquidez para arcar com obrigações de curto prazo do próximo exercício.
Restos a Pagar	R\$ 43.367.078,22	Art. 42 da LRF	Regular	Saldo em caixa suficiente para cobertura.
Aplicação em Educação (MDE)	29,57%	Art. 212, caput, da Constituição Federal (mín. 25%)	Regular	Percentual aplicado superior



Item Avaliado	Resultado Apurado	Parâmetro Legal/Constitucional	Conclusão Técnica	Observações Relevantes
				ao mínimo constitucional.
Aplicação do Fundeb em Remuneração	93,76%	Art. 212-A, XI, da CF (mín. 70%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional..
Aplicação em Saúde	17,38%	Art. 77, III do ADCT (mín. 15%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Despesa com Pessoal – Executivo	45,23%	Art. 20, III, "b", da LRF (máx. 54%)	Regular	Não houve aumento indevido nem descumprimento de limites.
Despesa com Pessoal – Consolidado	47,77%	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\$ 75,7 milhões.
Capacidade de Pagamento (CAPAG)	Nota B	Portaria STN vigente	Regular	Permite novas operações de crédito com garantia da União.

II.10 ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO

(Título 9 e 10 ITC 03196/2025-5)

O Prefeito André Wiler Silva foi citado para apresentar justificativas em face de dois achados, apontados no Relatório Técnico nº 206/2024-1 (peça 118): (i) abertura de créditos adicionais suplementares, sem a devida indicação de fonte de recursos (subseção 3.2.1.3.1); e (ii) reconhecimento e pagamento de contribuições patronais



em valor inferior ao devido, conforme registrado na folha de pagamento (subseção 3.2.1.15.1).

Em resposta, o gestor apresentou a Defesa/Justificativa nº 1559/2024-3 (peça 123) e em sede de defesa oral apresentou Defesa/justificativa nºs 00178/2025-1 (peça 139) e 17203/2025-1 (peça 140), alegando que os elementos fáticos e contábeis por ele trazidos seriam suficientes para afastar os indícios de irregularidades. Ao final, requereu a emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, relativas ao exercício de 2023.

A Instrução Técnica Conclusiva nº 03196/2025-5 (peça 154) opinou pela aprovação com ressalva das contas, mantendo a primeira irregularidade sob a forma de ressalva e afastando a segunda. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 03549/2025-1 (peça 156), acompanhou integralmente a manifestação técnica.

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

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

Na primeira, demonstrarei que a insuficiência de recursos vinculados ao excesso de arrecadação — desde que não comprometa a finalidade da vinculação nem resulte em desequilíbrio fiscal — não configure, por si só, causa suficiente para a rejeição das contas do gestor.

Na segunda parte, concordo com o afastamento da irregularidade referente a insuficiência no pagamento das contribuições previdenciárias patronais ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), relativas ao exercício de 2023, visto que, em defesa oral, o recorrente apresentou a documentação comprobatória do total de empenhos, de liquidações e de pagamentos referentes às contribuições patronais do exercício em análise.

Na terceira parte, concluo que a irregularidade remanescente, quando confrontada com os resultados gerais da gestão e analisada sob a perspectiva dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não apresenta gravidade suficiente para



justificar a rejeição das contas. Por essa razão, entendo que a aprovação com ressalvas constitui medida mais adequada e compatível com o quadro técnico-jurídico delineado nos autos.

II.10.1 Abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recursos (subseção 3.2.1.3.1 do RT 206/2024-1)

O Relatório Técnico 206/2024-1 (peça 118) apontou a insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional, com base em excesso de arrecadação nas fontes: 5000000 (Recursos Não Vinculados de Impostos e Transferências de Impostos), 599 (Outros Recursos Vinculados à Educação), 621 (Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Estadual) e 717 (Assistência Financeira ao Transporte Coletivo), caracterizando possível afronta ao disposto no parágrafo 0, único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O prefeito municipal de Nova Venécia, em resposta ao relatório técnico, apresentou suas justificativas em relação à abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recursos. Ao final, requereu a aprovação das contas, com base nos elementos fáticos, jurídicos e contábeis apresentados.

No que se refere à abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recursos, o prefeito sustenta que houve erro metodológico na análise técnica, ao considerar insuficiência de arrecadação nas fontes 5000000, 599, 621 e 717. Argumenta que a metodologia do Relatório Técnico considerou, indevidamente, a soma do excesso efetivamente utilizado com o excesso que não ocorreu, o que teria distorcido os resultados. Na fonte 5000000, o excesso foi apurado por codificação de receita, e não por fonte, gerando suplementações indevidas. Ainda assim, ressalta que o valor suplementado não foi utilizado e que o município apresentava superávit financeiro na fonte ao final do exercício.

Quanto à fonte 599 (vinculada à Educação), o prefeito reconhece suplementação superior à arrecadação real, no valor de R\$ 269 mil, mas evidencia a existência de saldo de dotação não utilizado, no montante de R\$ 4,3 milhões, o que demonstraria a ausência de prejuízo à execução orçamentária e ao equilíbrio fiscal. Argumentação semelhante é apresentada em relação à fonte 621 (Transferências do SUS – Estado),



na qual o excesso indevido de R\$ 16 mil é contraposto a um saldo de dotação não utilizado de R\$ 98 mil, afastando o comprometimento da fonte.

Em relação à fonte 717 (Assistência Financeira para Transporte Coletivo – EC 123/2022), o prefeito esclarece que os recursos foram recebidos em outubro de 2022, mas somente identificados e corretamente contabilizados em 2023. Diz que o equívoco de classificação foi corrigido, e a suplementação por excesso de arrecadação foi devidamente justificada, com base no efetivo ingresso contábil da receita no exercício de 2023, conforme comprovado nos balancetes e nas notas de arrecadação anexadas.

A Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº 308/2025-1 avaliou as justificativas apresentadas em relação aos dois achados de auditoria. No que se refere à abertura de créditos adicionais suplementares, sem a devida indicação de fonte de recursos (item 9.1), a ITC entendeu que os créditos abertos nas fontes 5000000, 599 e 621 não foram devidamente justificados, embora tenha acolhido as razões da defesa quanto à fonte 717. Não obstante os argumentos apresentados, a área técnica manteve o apontamento como irregular, classificando-o como passível de ressalva, em razão da ausência de impacto negativo sobre o equilíbrio orçamentário ou financeiro do município.

A controvérsia central, posta para exame, reside na aferição da insuficiência dos recursos vinculados ao excesso de arrecadação, utilizados como fundamento para a abertura de créditos adicionais. A questão que se impõe é saber se tal insuficiência, por si só, seria apta a justificar a rejeição das contas do gestor, mesmo na hipótese de serem atendidos os demais parâmetros legais e os constitucionais aplicáveis à gestão fiscal responsável.

Para o deslinde da matéria, impõe-se a interpretação técnica, objetiva e sistemática do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹², em

¹² Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



conjugação com o art. 43 da Lei nº 4.320/1964¹³, à luz das particularidades, constantes da prestação de contas, do exercício de 2023, do Prefeito do Município de Nova Venécia/ES.

O parágrafo único do art. 8º da LRF, dispõe que os recursos, legalmente vinculados a determinada finalidade, devem ser utilizados exclusivamente para o objeto da vinculação, ainda que em exercício distinto daquele em que tenha ocorrido o ingresso. Por sua vez, o art. 43, da Lei nº 4.320/1964, disciplina a abertura de créditos suplementares e especiais, exigindo a existência de recursos disponíveis — desde que não comprometidos — e elencando, como fontes possíveis, o superávit financeiro, o excesso de arrecadação, entre outros.

O parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) impõe regra fundamental à execução orçamentária: a obrigatoriedade de que os recursos legalmente vinculados a determinada finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que o ingresso da receita se dê em exercício diverso daquele em que ocorrer a execução da despesa.

Marcus Abraham, em sua obra Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada¹⁴, oferece interpretação sistemática e aprofundada desse dispositivo. Segundo o autor, o parágrafo único representa uma reafirmação normativa do princípio da vinculação das receitas públicas, caracterizando-se como um comando reforçador da ideia de que

¹³ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

¹⁴ ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. 2. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 128.



recursos arrecadados para fins específicos devem obrigatoriamente ser aplicados conforme essa destinação preestabelecida.

Desse modo, conclui o autor que o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) funciona como barreira normativa à flexibilização indevida do orçamento, impedindo que o gestor público, por conveniência política ou por pressões circunstanciais, utilize recursos previamente vinculados a políticas públicas essenciais para finalidades diversas.

A observância dessa regra revela-se fundamental para a promoção da responsabilidade fiscal, a proteção das políticas públicas estruturantes e a preservação da confiança da sociedade na execução orçamentária.

Sob o enfoque sistemático, a norma deve ser interpretada à luz do art. 167, inciso II¹⁵, da Constituição Federal, o qual veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. A existência de recursos disponíveis configura condição de validade do ato de abertura do crédito adicional, sendo sua insuficiência um impeditivo jurídico. A vinculação legal de recursos protege o interesse público na realização da finalidade específica da receita, assegurando o cumprimento do planejamento orçamentário como instrumento de efetividade das políticas públicas.

Infere-se que a norma em questão visa assegurar a responsabilidade na gestão fiscal, coibindo o uso indevido de receitas vinculadas e prevenindo a abertura de créditos adicionais, desprovidos de suporte financeiro efetivo. Tal diretriz normativa tem por escopo resguardar os princípios da legalidade, do equilíbrio fiscal e da transparência na execução orçamentária.

Não obstante, a finalidade última da norma deve ser compreendida em harmonia com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo que inconsistências formais de reduzido impacto — quando justificadas e ausentes de repercussão negativa sobre a execução orçamentária — não sejam indevidamente potencializadas como fundamento autônomo para a rejeição das contas, sob pena de se incorrer em desvio de sua finalidade normativa.

¹⁵ Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;



No caso concreto, destaca-se que o campo normativo deve estar estritamente orientado pelo princípio da legalidade, ou seja, a administração pública somente pode agir nos limites autorizados pela legislação. A abertura de créditos adicionais suplementares, com fundamento em excesso de arrecadação, somente se legitima quando plenamente justificada, mediante a existência de recursos disponíveis, nos termos do art. 43 da Lei nº 4.320/1964. Assim, a abertura de créditos sem a devida comprovação dos requisitos legais rompe com o vínculo da legalidade financeira, configurando erro de natureza formal.

Não obstante a observância ao princípio da legalidade, impõe-se a aplicação do princípio da ponderação, de modo a evitar soluções desproporcionais ou injustas.

No caso em exame, verifica-se que o prefeito reconheceu a abertura indevida dos créditos e apresentou documentação apta a demonstrar: (i) a não execução integral das despesas correspondentes e (ii) a existência de saldo suficiente para suprir a deficiência identificada. Em outras palavras, embora tenha havido descumprimento formal da norma, tal fato não resultou em desequilíbrio orçamentário ou financeiro das contas públicas.

Nesse contexto, acolho o posicionamento do órgão de instrução desta Corte e do Ministério Público Especial de Contas, **manifestando-me pela manutenção da irregularidade no campo da ressalva. Entendo, contudo, que tal circunstância não possui gravidade suficiente para comprometer a regularidade das contas do gestor André Wiler Silva Facundes**, conforme exposto na fundamentação deste voto.

II.10.2 Reconhecimento e pagamento de contribuições patronais em valor inferior ao devido em folha de pagamento

(subseção 3.2.1.15.1 do RT 206/2024-1)

O **Relatório Técnico nº 206/2024-1** (peça 118) apontou o reconhecimento e o pagamento de contribuições patronais em valor inferior ao devido na folha de pagamento, caracterizando possível afronta aos arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.212/1991.

Com base nas peças que integram a Prestação de Contas Anual, demonstram-se os valores empenhados, os liquidados e os pagos, a título de obrigações previdenciárias



(contribuição patronal) devidas pelo Poder Executivo, bem como os valores retidos dos servidores e recolhidos para a autarquia federal.

Tabela 1 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Patronal Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
		18.332.858,80	18.332.858,80	16.978.505,21	19.195.322,30	95,51

Fonte: Proc. TC 04455/2024-3. PCM/2023 – Tabulação: Controle da Despesa por Dotação. Módulo de Folha de Pagamento/2023 – Consolidação da Folha

De acordo com o relatório, observou-se, a partir das prestações de contas encaminhadas ao sistema CidadES, módulo Folha de Pagamento, referentes à competência de dezembro, do exercício em análise, que as contribuições previdenciárias patronais (exceto 13º salário) somam R\$ 1.465.407,16, enquanto as relativas ao 13º salário totalizam R\$ 1.344.001,30.

O Prefeito Municipal de Nova Venécia, em resposta ao relatório técnico, apresentou suas justificativas na peça denominada **Defesa/Justificativa nº 1559/2024-3** (evento 123), referente ao pagamento de contribuições previdenciárias patronais em valor inferior ao devido. Ao final, requereu a aprovação das contas, fundamentando-se nos elementos fáticos, jurídicos e contábeis apresentados. A seguir, resumem-se os principais argumentos relativos a esse ponto específico da defesa.

Inicialmente, o Prefeito reconhece que parte da obrigação referente à competência de dezembro foi quitada somente no mês de janeiro de 2024. Segundo relatado:

- A Unidade Gestora Saúde pagou R\$ 368.022,39 em 05 e 12/01/2024;
- A Unidade Gestora da Assistência Social pagou R\$ 68.832,46 em 03/01/2024;
- A Unidade Gestora Prefeitura pagou R\$ 986.331,20 em 19/01/2024.

Com esses valores (R\$ 1.423.186,05), a defesa sustenta que o total pago, em relação à obrigação de 2023, teria alcançado R\$ 18.401.691,26, representando 95,86% do valor devido, portanto, dentro da margem de 10% aceitável. Com isso, pugna pela aceitação do adimplemento como substancial, alegando que a diferença restante não configura descumprimento relevante.

A defesa, ainda, invoca precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que trataram de situações semelhantes, nas quais houve aprovação das contas com ressalvas. Cita processos específicos como referência para sustentar a



razoabilidade e a proporcionalidade da análise. Requer, portanto, que as irregularidades apontadas sejam afastadas ou, ao menos, que seus efeitos sejam mitigados, diante da ausência de impacto financeiro relevante e da boa-fé demonstrada na condução dos atos administrativos.

Por fim, o prefeito sustenta que os equívocos apontados são de natureza técnico-contábil e que não comprometeram o equilíbrio fiscal do município. Argumenta que havia saldo financeiro e dotações não utilizadas em montante suficiente para mitigar ou afastar os efeitos das irregularidades apontadas. Requer, com base na argumentação e na documentação apresentada, a aprovação das contas, com recomendação favorável do Tribunal.

A **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº 308/2025-1** apurou que o valor devido, conforme as folhas de pagamento, correspondia a R\$ 19.195.322,30, enquanto o montante efetivamente reconhecido e pago em 2023 foi de R\$ 18.332.858,80, resultando em uma **diferença de R\$ 862.463,50**. O órgão técnico afastou as alegações da defesa, que sustentava o pagamento parcial do valor remanescente em janeiro de 2024 — o que representaria 95,86% do total devido —, mas não apresentou documentação suficiente para comprovar a quitação integral. Diante disso, com fundamento nos arts. 85, 87, 102 e 103 da Lei nº 4.320/1964, e nos arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, da Lei nº 8.212/1991, o achado foi mantido como grave infração à norma legal, com sugestão de expedição de determinação para apuração de eventual responsabilidade por dano ao erário.

Por fim, a ITC, em sua conclusão (item 10), afirmou que, apesar da ausência de comprometimento das demonstrações contábeis consolidadas, os achados identificados têm potencial para comprometer a regularidade da execução orçamentária e financeira. Diante disso, propôs a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2023, com a manutenção da abertura irregular de créditos como ressalva, e a caracterização da insuficiência no pagamento das contribuições patronais como irregularidade grave. Além disso, recomendou a expedição de determinação e a ciência ao atual gestor.

O defendente argumenta, em sua defesa oral, que assiste razão à área técnica da Corte de Contas quanto à divergência de R\$ 862.463,50 no empenho e liquidação, mas, afirma o defendente que a divergência ocorreu em virtude de tal valor ter sido



empenhado e liquidado em subelemento de despesa incorreto (classificado em 31901399 ao invés de 31901302). Com isso, o valor referente aos encargos sociais da Unidade Gestora Fundo Municipal de Assistência Social, no valor de R\$ 863.905,36, não foi reconhecido na análise da Corte de Contas.

Na Instrução Técnica Conclusiva 03196/2025-5 (evento 154), após análise da documentação enviado na defesa, observou-se que de fato ocorreu empenho, de parte das contribuições patronais do referido Fundo, em subelemento incorreto, conseqüentemente ocorreu o mesmo para liquidação e pagamento.

A área técnica considerou o valor empenhado, liquidado e pago na rubrica 31901302 – contribuições previdenciárias INSS das Unidades Gestoras Prefeitura, Fundo de Saúde, acrescidos do valor empenhado na rubrica 31901399 – outras contribuições da Unidade Gestora Fundo de Assistência Social, chegou-se ao montante de R\$ 19.196.764,16, para o exercício de 2023.

Por fim, conclui a área técnica que em relação ao empenho, à liquidação e ao pagamento, o percentual, em relação ao devido em folha de pagamento, corresponde a 100,0075%, portanto, nesse ponto considerou-se afastado o indicativo de irregularidade relativo à ausência de empenho, liquidação e pagamento no montante de R\$ 862.463,50.

Assim, sigo o posicionamento do órgão de instrução desta Corte e o entendimento do Ministério Público Especial de Contas, **manifestando-me pelo afastamento da irregularidade**, conforme exposto na fundamentação deste voto.

II.10.3 Conclusão

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

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



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

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

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

No caso em exame, apesar do achado relacionado ao pagamento de contribuições previdenciárias patronais em valor inferior ao devido, o qual remete a possível descumprimento dos artigos 12, 15 e 22 da Lei nº 8.212/1991, verifico que:

- O Município apresentou superávit primário de R\$ 14,19 milhões e resultado nominal positivo R\$ 19,81 milhões, cumprindo as metas fiscais da LDO;
- A aplicação mínima constitucional na educação foi cumprida, com 29,57% em MDE e 93,76% na remuneração do magistério;
- Em saúde, o percentual aplicado de 17,38% superou o mínimo de 15% exigido constitucionalmente;
- As despesas com pessoal do Executivo ficaram dentro dos limites da LRF, com 45,23 % da RCL;
- A execução da Regra de Ouro foi observada;
- O Município possui nota B na Capacidade de Pagamento (Capag) da STN;
- A Dívida Consolidada Líquida é negativa.

Tais indicadores evidenciam uma gestão fiscal responsável, demonstrando não apenas o cumprimento das exigências legais e constitucionais, mas também a obtenção de resultados concretos que refletem solidez orçamentária e financeira. 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 e o cumprimento da Regra de Ouro reforçam o cenário de governança fiscal prudente. O superávit financeiro e a nota B na Capag atestam a capacidade do Município de honrar seus compromissos e manter a sustentabilidade da gestão. A Dívida Consolidada Líquida negativa, por sua vez, traduz uma posição de destaque no panorama fiscal, permitindo maior margem para investimentos e políticas públicas. Esses dados, tomados em conjunto, evidenciam que, não obstante a irregularidade identificada, o desempenho global da administração municipal deve ser reconhecido positivamente.

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

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

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

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

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de



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

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro Relator

PARECER PRÉVIO:

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

III.1 MANTER a não conformidade identificadas na **ITC 03196/2025-5**, na **subseção 9.1**. Ocorrência que não têm o condão de macular as contas de governo, conforme fundamentas no item II.10 deste voto.

9.1 Abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recursos (*subseção 3.2.1.3.1 do RT 206/2024-1*);

Critério: Artigo 167, Inciso V, da Constituição da República.

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

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

- A necessidade de que benefícios tributários, aprovados por medidas legislativas, sem a devida adequação orçamentária e financeira, observem o que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei



Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser efetivamente implementados após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação (subseção 3.5.1).

- A necessidade de aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseção 3.5.2 a 3.5.4).
- 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, possibilitando a descontinuidade de programas de caráter continuado, iniciados em exercícios anteriores, ou mesmo o início de novos programas, de menor importância, em detrimento de outros mais relevantes (subseção 3.2.1.1).
- A necessidade de estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme determina o art. 8º da LRF (subseção 3.3.1).
- A necessidade de se estabelecerem mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial, em todas as suas unidades gestoras, elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10. (subseção 4.1.5).
- 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 apenas 50 das 106 metas propostas foram atingidas, indicando que há necessidade de uma revisão crítica e de intervenções mais eficazes na execução das estratégias de saúde (subseção 5.2.1).
- O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou apenas três das sete metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal e de atendimento odontológico, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de coleta de citopatológicos, de vacinação infantil, bem como no acompanhamento de hipertensos e diabéticos (subseção 5.2.2).

III.5 DISPONIBILIZAR, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 03196/2025-5.

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