Voto do Relator 04579/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 05752/2025
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Setor: GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Exercício: 2024
Criação: 09/09/26 10:37
UG: PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Interessado: CLAUDIO RODRIGUES DA SILVA
Responsável: FERNANDA SIQUEIRA SUSSAI MILANESE
Procurador: KLEILTON PATRICIO DALFIOR

Assinado por
RODRIGO FLAVIO FREIRE
FARIAS CHAMOUN
09/09/2026 13:52

Produzido em fase anterior ao julgamento



RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2024

MUNICÍPIO

BOA ESPERANÇA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

Composição

Conselheiros

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

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

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

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Procurador de Contas

Luciano Vieira

Auditores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos
Andre Lucio Rodrigues de Brito
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Felipe dos Anjos Vieira Ferreira
Jaderval Freire Junior
Julia Sasso Alighieri
Lenita Loss
Lucas Matias Caetano
Luiz Gustavo Braga Freire
Margareth Cardoso Rocha Malheiros
Paulo Roberto das Neves
Ricardo da Silva Pereira
Robert Luther Salviato Detoni

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

SUMÁRIO

I RELATÓRIO 8

II FUNDAMENTOS 9

II.1 INTRODUÇÃO 9
II.2 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL 19
II.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO 26
II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL 27
II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE 29
II.7 CONTROLE INTERNO 30
II.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO 30
II.9 QUADRO-RESUMO DA PCA 31
II.10 ANÁLISE DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 32

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO 43

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CONTAS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2024. MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA. RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL. ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA. ART. 11 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Parecer prévio sobre as contas da chefe do Poder Executivo do Município de Boa Esperança, relativas ao exercício financeiro de 2024.

2. A unidade técnica opinou pela aprovação das contas, com expedição de determinação e ciências, enquanto o Ministério Público de Contas manifestou-se pela rejeição, por entender configurado o descumprimento do dever de efetiva arrecadação previsto no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000, diante da insuficiente comprovação de medidas de cobrança da dívida ativa e de combate à sonegação e à evasão fiscal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em decidir se as deficiências constatadas quanto à cobrança da dívida ativa e à comprovação da efetiva implementação de medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal caracterizam grave infração ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com materialidade e repercussão suficientes para comprometer substancialmente a regularidade das contas de governo e justificar sua rejeição, ou se, consideradas sua extensão, seus efeitos concretos e o resultado global da gestão, mostram-se adequadas medidas de natureza corretiva e preventiva, sem reprovação das contas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 qualifica a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos de competência constitucional como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, evidenciando que a disciplina fiscal alcança não apenas o controle das despesas, mas também a adequada gestão das receitas públicas.

5. O dispositivo busca fortalecer o exercício responsável da competência tributária própria, a autonomia financeira dos entes federativos e o equilíbrio das contas públicas, prevendo, em seu parágrafo único, consequência jurídica específica para a inobservância do comando relativamente

aos impostos: a vedação ao recebimento de transferências voluntárias.

6. Quanto à atualização da base de cálculo do IPTU, a unidade técnica verificou que o Decreto Municipal nº 8.800/2023 adotou o IPCA, índice oficial apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, razão pela qual afastou o respectivo apontamento.

7. Relativamente à cobrança da dívida ativa, a unidade técnica concluiu não ter sido demonstrado o esgotamento dos meios administrativos e judiciais de cobrança que poderiam ser empregados, observada a relação custo-benefício para a Administração.

8. Quanto ao combate à sonegação e à evasão fiscal, verificou-se que, embora as medidas informadas possam representar avanços na administração tributária, sua efetiva implementação não foi suficientemente comprovada nos autos.

9. As deficiências constatadas justificam a atuação corretiva do Tribunal de Contas, mas sua existência objetiva não conduz, por si só, à rejeição das contas de governo, sendo necessário aferir sua gravidade, materialidade, extensão e repercussão sobre os aspectos estruturantes da gestão pública.

10. A apreciação do parecer prévio ultrapassa a análise fragmentada de desconformidades formais ou legais e exige visão integrada do exercício financeiro e administrativo do ente público, mediante abordagem contextualizada, consequencialista e sistêmica.

11. Nesse contexto, impõe-se avaliação estratégica dos principais aspectos da gestão pública — orçamentário, financeiro, fiscal, patrimonial, operacional e das políticas públicas —, com a finalidade de identificar se as ocorrências constatadas atingiram o resultado global da administração de maneira material, generalizada ou estrutural.

12. O art. 80 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 estabelece gradação das consequências decorrentes da apreciação das contas. A rejeição, prevista no inciso III, pressupõe a comprovação de grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

13. O parecer prévio deve, portanto, expressar juízo ponderado, orientado pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, distinguindo entre: (i) falhas ou deficiências que, embora demandem correção, não produzam repercussão significativa sobre o resultado

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

global da gestão; e (ii) irregularidades substanciais, dotadas de elevada materialidade e impacto sistêmico, capazes de comprometer aspectos centrais e estruturantes da administração pública e, por essa razão, justificar a rejeição das contas.

14. No caso concreto, não foi demonstrado que as deficiências relativas à cobrança da dívida ativa e às medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal tenham provocado comprometimento material da arrecadação municipal, desequilíbrio fiscal ou repercussão sistêmica sobre as contas públicas em intensidade compatível com a grave infração exigida pelo art. 80, III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

15. Não houve apontamento de ausência de instituição de imposto de competência municipal, tampouco foi quantificada perda de receita diretamente decorrente das deficiências identificadas ou demonstrado nexo concreto entre essas ocorrências e eventual deterioração da situação financeira do Município.

16. Os resultados do exercício evidenciam responsabilidade na gestão fiscal, com superávit orçamentário de R$ 11,33 milhões, resultado financeiro positivo, disponibilidade de caixa suficiente, cumprimento das metas de resultado primário e nominal, observância dos limites de despesa com pessoal e de endividamento, aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação, cumprimento da regra de ouro e dívida consolidada líquida negativa.

17. Esses resultados não compensam eventual descumprimento de obrigação tributária, mas constituem elementos objetivos para aferir a dimensão e os efeitos concretos das deficiências constatadas sobre o conjunto da gestão fiscal.

18. A ausência de repercussão sistêmica permite distinguir a necessidade de aperfeiçoamento da administração tributária da ocorrência de grave infração capaz de comprometer a regularidade substancial das contas de governo.

19. A determinação proposta pela unidade técnica constitui medida adequada e proporcional para promover a correção de rumos, prevenir a reincidência e aperfeiçoar a administração tributária, permitindo o acompanhamento da efetiva implementação das providências nos exercícios subsequentes.

20. Trata-se, ainda, da primeira série de análise, no âmbito do Tribunal, do dever de instituir, prever e arrecadar tributos sob essa perspectiva nas Prestações de Contas de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

Governo, circunstância que recomenda, por razões de segurança jurídica, razoabilidade e previsibilidade da atuação do controle externo, tratamento prospectivo das providências corretivas.

21. O caráter inaugural dessa metodologia não constitui fundamento autônomo para a aprovação das contas, que decorre principalmente da ausência de demonstração de gravidade substancial, elevada materialidade e repercussão sistêmica das ocorrências, mas reforça a adequação da determinação e do acompanhamento subsequente.

22. A persistência das mesmas deficiências após a ciência do gestor e a expedição de determinação pelo Tribunal poderá assumir significado distinto nos exercícios futuros, diante da existência de parâmetro previamente estabelecido e de oportunidade concreta para sua correção.

23. O tratamento conferido às contas de governo do Município de Laranja da Terra, no Processo TC 04791/2025, em que também se adotou solução favorável à aprovação diante de controvérsia relacionada ao art. 11 da LRF, constitui elemento adicional de coerência institucional, sem representar fundamento autônomo para a solução do caso.

IV. DISPOSITIVO

24. Emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a **aprovação das contas anuais** da Prefeita do Município de Boa Esperança, Sra. Fernanda Siqueira Sussai Milanese, relativas ao exercício de 2024, nos termos do art. 80, I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, com expedição de determinação e ciências destinadas ao aperfeiçoamento da gestão municipal.

Teses: 1. A constatação de deficiências na cobrança da dívida ativa ou na implementação de medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, embora relevante para a aferição do cumprimento do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não conduz, por si só, à rejeição das contas de governo quando não demonstrados elevada materialidade, comprometimento substancial da arrecadação ou repercussão sistêmica sobre a regularidade global da gestão. **2.** A emissão do parecer prévio deve observar análise contextualizada, sistêmica e proporcional das contas de governo, distinguindo entre: (i) falhas ou deficiências que demandem medidas corretivas, mas não comprometam os elementos estruturantes da gestão; e (ii) irregularidades substanciais, dotadas de gravidade e repercussão generalizada, capazes de

caracterizar a grave infração prevista no art. 80, III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e justificar a rejeição das contas. **3.** A determinação destinada ao aperfeiçoamento da administração tributária constitui instrumento de correção de rumos, prevenção da reincidência e acompanhamento da efetividade das providências adotadas, não implicando, por si só, conclusão pela irregularidade substancial das contas do exercício.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 29-A; 31, caput e §§ 1º a 3º; 165, caput e §§ 1º, 2º, 10 e 11; 167, III; 198, § 3º, I; 206, VII; 212, caput; e 212-A, XI; CEES, arts. 29 e 71, caput e II; LC Estadual nº 621/2012, arts. 76, § 1º, e 80, I a III; LC nº 101/2000, arts. 1º, 8º, 11, caput e parágrafo único, e 18 a 23; LC nº 141/2012, art. 7º, caput; Lei nº 4.320/1964, arts. 83 a 106; Decreto nº 9.830/2019, art. 2º, § 3º; Resolução TCEES nº 261/2013, arts. 29, V, e 124; Instrução Normativa TCEES nº 68/2020.

Jurisprudência relevante citada: TCEES, Processo TC 04791/2025.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Cuida-se da **Prestação de Contas Anual da chefe do Poder Executivo do Município de Boa Esperança, referente ao exercício de 2024, sob a responsabilidade da Sra. Fernanda Siqueira Sussai Milanese**, encaminhada para apreciação por este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

A unidade técnica, com base no **Relatório Técnico nº 00318/2025** (peça 113) e na **Instrução Técnica Conclusiva nº 01628/2026** (peça 148), opinou pela **aprovação** das contas da Sra. Fernanda Siqueira Sussai Milanese, referentes ao exercício de 2024, nos termos do art. 80, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por intermédio do **Parecer nº 02647/2026** (peça 151), de autoria do **Procurador Luciano Vieira**, divergiu da proposta constante da ITC nº 01628/2026 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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

II FUNDAMENTOS

II.1 INTRODUÇÃO

Como ponto de partida, **registro minha concordância com a proposta de encaminhamento apresentada pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas**, expressa na Instrução Técnica Conclusiva nº 01628/2026 (evento 148), pela qual se opinou pela aprovação da Prestação de Contas Anual da Sra. Fernanda Siqueira Sussai Milanese, Prefeita do Município de Boa Esperança, relativa ao exercício de 2024.

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

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

O chefe do Poder Executivo municipal é o responsável por prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), conforme determina o art. 71 da Constituição Estadual[2], 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 05752/2025, representa a atuação da chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das

---

[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.

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, 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.

O TCEES, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988[4], combinado com o art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, é competente para apreciar as contas da chefe do Poder Executivo municipal de Boa Esperança, relativas ao exercício de 2024.

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.

[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.

A entrega da prestação de contas ocorreu em 31/03/2025, por meio do sistema CidadES. Dessa forma, constatou-se que a unidade gestora respeitou o prazo final de 31/03/2025, 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 da 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 388/2024, 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 com potencial repercussão — sobre as contas ora examinadas, os quais serão oportunamente detalhados.

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

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 Monitoramento das deliberações do colegiado;

II.9 Quadro-resumo da PCA;

II.10 Análise do Parecer do Ministério Público de Contas;

III – PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

- Parecer Prévio, determinações, alertas e ciências.

Na sequência, destaco os conceitos que definem o Parecer Prévio, bem como as questões centrais abordadas na Instrução Técnica Conclusiva nº 01628/2026.

O que é o parecer prévio?

No contexto atual do Direito Constitucional, o parecer prévio destaca-se como um dos instrumentos centrais de *accountability*, compreendida 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 de

[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.

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, esse instrumento desempenha papel central no aprimoramento da administração pública.

O respaldo jurídico do parecer prévio está disposto no art. 31 da Constituição Federal de 1988[6], que estabelece o modelo de fiscalização da administração pública municipal, ao prever 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.**

[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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

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 orçamentária, financeira, fiscal, patrimonial, operacional e a relativas às 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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

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]

O **inciso I do art. 80** prevê a **aprovação das contas** não apenas quando os demonstrativos contábeis apresentarem exatidão, mas 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, eficiência, legitimidade e economicidade. Essa conclusão reflete uma administração em que as metas e os limites, previstos no ordenamento jurídico, foram cumpridos. A aprovação é mais do que um cumprimento formal: é um reconhecimento de que a gestão alcançou, portanto, 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 não apenas transcenda a mera verificação

---

[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.

da conformidade dos atos administrativos, mas que também alcance 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**, a fim de distinguir as irregularidades estruturais daquelas formais ou isoladas, que ensejam apenas a adoção de medidas corretivas, condizentes com a gravidade do achado, sem a 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, assim, 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 essencial o acompanhamento 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 tanto a adoção de providências corretivas como o aprimoramento nos exercícios seguintes.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

As ressalvas, portanto, não configuram simples 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, no meu entendimento, à luz da melhor interpretação da norma, tal medida extrema deve ser reservada a situações nas quais se evidencie a ocorrência de **irregularidades de elevada materialidade e significância**, cujos efeitos negativos transcendam falhas pontuais ou meramente formais, atingindo **aspectos centrais, estruturantes e de impacto transversal sobre a gestão pública.**

Nessa perspectiva, somente se justifica a rejeição das contas quando os achados forem dotados de **gravidade substancial e de repercussão generalizada**, revelando-se 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 de operações com antecipação de receita, sem amparo legal ou com lastro inexistente, que comprometam não só a transparência, mas a legalidade das finanças públicas;
- A inexistência de registro ou o registro fraudulento de passivos relevantes, que desfigure a real situação patrimonial do ente;
- 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, 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 01628/2026)

Finanças Públicas

A **política fiscal** do Município de Boa Esperança, ao longo dos últimos anos, caracterizou-se por uma arrecadação superior às despesas compromissadas. Em 2024, a arrecadação alcançou R$ 121,0 milhões, enquanto as despesas compromissadas totalizaram R$ 109,7 milhões.

A **arrecadação municipal** apresentou crescimento nominal contínuo ao longo dos anos. Em 2022 obteve um surpreendente aumento real de +30,5% em relação ao ano anterior, e em 2023 de +4,8%, voltando a ter um aumento considerável em 2024 de +19,8%, na mesma base de comparação.

A **composição da receita** arrecadada em 2024 mostrou que a principal fonte de recursos foram as Transferências da União (37%) com R$ 44,9 milhões, seguido das Transferências do Estado (29%) com R$ 35,4 milhões, e das Receitas Próprias do Município (17%) com R$ 20,1 milhões. As principais receitas nessas origens são,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

respectivamente: o FPM (R$ 24,0 milhões), o ICMS (R$ 17,4 milhões) e o ISS (R$ 2,7 milhões).

As **despesas municipais** apresentaram um crescimento nominal nos últimos anos, exceto em 2021. Em termos reais, A variação real da despesa paga mostra uma queda real de -10,3% em 2021 em relação ao ano anterior, seguida de aumentos consideráveis nos anos seguintes: +18,1% em 2022, +21,0% em 2023 e +18,0% em 2024, na mesma base de comparação.

Quanto à **natureza econômica das despesas** liquidadas em 2024, verifica-se que 86,3% foram destinados para despesas correntes (R$ 92,1 milhões) e 13,7% para despesas de capital (R$ 14,7 milhões). O maior gasto com despesa corrente é “pessoal e encargos sociais” (59,5%), enquanto os gastos com investimentos correspondem a 99,3% da despesa de capital, com destaque para “obras e instalações” (R$ 10,1 milhões), que teve queda em 2021 e 2022, voltando a crescer em 2023 e com um aumento considerável em 2024

Considerando a **despesa por função**, o Município direcionou os recursos da seguinte forma: 32% para Educação, 19% para Saúde, 17% para Outras Despesas, 14% para Urbanismo, 10% para Administração e 8% para Previdência Social.

O **resultado orçamentário,** apurado em 2024, foi superavitário em R$ 11,3 milhões (10º no *ranking* estadual), maior que o de 2023 (R$ 8,2 milhões).

No campo fiscal, o **Resultado Primário** possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2024, o ente apresentou superávit primário de R$ 6,3 milhões, acima da meta estabelecida (R$ 8,4 milhões, negativa).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) avalia a **Capacidade de Pagamento (Capag)** dos entes subnacionais, a fim de não somente aferir sua situação fiscal, mas também 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 Boa Esperança foi nota A.

Em relação à **dívida pública**, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. A Dívida Bruta (ou consolidada) do município foi de R$ 3,9 milhões em 2024. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, que somam o total de R$ 42,2 milhões, tem-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL), no montante de R$ 38,3 milhões, negativa.

No que se refere à **previdência**, o município de Boa Esperança possui segregação de massa. O **Fundo Financeiro**, naturalmente deficitário, apresentou, em 2024, um passivo atuarial de R$ 195,0 milhões que, frente a R$ 970,8 mil de ativos do plano, resultou num déficit atuarial de R$ 194,1 milhões. O **Fundo Previdenciário**, naturalmente superavitário, apresentou, em 2024, um passivo atuarial de R$ 17,9 milhões que, frente a R$ 36,4 milhões de ativos do plano, resultou num superávit de R$ 18,5 milhões.

II.3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

(Título 3 da ITC 01628/2026)

Instrumentos de planejamento

Os instrumentos de planejamento estão previstos no art. 165[8] 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)**.

[8] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

Nesse contexto, nos termos do § 1º[9] 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 1.748/2021. O plano contemplou 65 programas e 195 ações a serem executados no período de 2022 a 2025.

A **LDO**, instituída pela Lei Municipal nº 1.812/2023 e elaborada nos termos do § 2º do art. 165 da CF/88, compreendeu as metas e as prioridades do Município, dispondo sobre a elaboração da LOA. Além disso, definiu os programas governamentais prioritários e estabeleceu, entre outras diretrizes, os riscos fiscais e as metas a serem observadas na execução orçamentária.

A **LOA** do Município, instituída pela Lei nº 1.817/2023, estimou a receita e fixou a despesa em R$ 102.826.127,97, para o exercício em análise, autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R$ 35.989.144,79, conforme disposto no art. 4º da própria lei orçamentária.

Em análise à LDO, encaminhada ao TCEES, observou-se o cumprimento do disposto no art. 165, § 2º, da Constituição da República, mais especificamente, sobre o estabelecimento de metas e prioridades na LDO, em consonância com o PPA e com vistas a direcionar a 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 112,70% da previsão inicial atualizada. **A execução orçamentária** consolidada alcançou 95,01% da dotação atualizada, resultando em um superávit de R$ 11.330.575,21.

Quanto aos **precatórios**, conforme informações do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJEES), o Município adotou o regime comum. No exercício de 2024, consta do balancete da execução orçamentária o valor liquidado de R$ 33,88.

[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.

No tocante à **ordem cronológica de pagamentos**, o Município apresentou Decreto 9.119/2024, que regulamenta a matéria conforme os critérios estabelecidos na 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, liquidados, pagos, retidos e 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, resultará no valor para o exercício seguinte. O **Balanço Financeiro** (consolidado) evidenciou um total em espécie, para o exercício seguinte, de R$ 43.511.455,16.

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$ - 8.346.898,59 e em R$ - 7.482.103,67, respectivamente. Apurou-se, contudo, que os resultados da execução orçamentária alcançaram R$ 6.288.890,07 (resultado primário) e R$ 9.158.226,06 (resultado nominal), evidenciando o cumprimento das metas fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

Quanto à aplicação mínima de **25%** das receitas de impostos, incluídas as transferências constitucionais, em **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** (MDE), conforme determina o art. 212, *caput*, da Constituição Federal, verificou-se, com base na documentação da prestação de contas anual, que o Município aplicou 27,02**%**, 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 **90,12%** das receitas do Fundeb para esse fim, superando o mínimo constitucional.

Quanto à **aplicação da complementação VAAT em educação infantil**, de acordo com a Portaria Interministerial MEC/MF 6, de 28 de dezembro de 2023 (com alterações), o Indicador de Educação Infantil (IEI) do Município foi definido no percentual de **47,49**% para aplicação desses recursos. Constatou-se que o ente aplicou **65,73**%, cumprindo, portanto, o limite definido.

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 **19,01%,** 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 2024, totalizou **R$ 91.758.430,39**.

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo, atingiram **46,56%** 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 **48,20%.**

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 41,79%** 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 máximos, estando em acordo com a legislação.

Os limites relacionados às **operações de crédito**, à **antecipação de receita orçamentária,** às **garantias e às contragarantias** permaneceram abaixo dos respectivos limites máximo e de 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.

Quanto ao **encerramento de mandato**, com base na declaração emitida pelo Município, constatou-se que o chefe do Poder Executivo não praticou, nos últimos 180 dias do mandato, ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, em cumprimento ao art. 21, incisos II a IV, da LRF. Verificou-se, ainda, que não foram contraídas obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, nem inscritos restos a pagar processados e não processados sem suficiente

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

disponibilidade de caixa, observadas a Decisão Normativa TC nº 1/2018 e o Parecer em Consulta TC nº 5/2023-3.

O Art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a **instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional** do ente da Federação. Assim, determina a vedação da realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput,* no que se refere aos impostos.

A partir das informações declaradas no arquivo IPAT destaca-se que o Município realizou lançamento do ITBI avaliando a base de cálculo dos bens imóveis transmitidos a partir da Planta Genérica de Valores instituída para fins de apuração do valor venal do IPTU, e realizou o lançamento do ITBI avaliando a base de cálculo dos bens imóveis transmitidos a partir de valores de referências ou tabelas arbitradas previamente de forma unilateral pelo Município, configuram indícios de descumprimento do art. 11 da LRF.

Diante do exposto, acompanho o corpo técnico em **expedir determinação** para que o atual gestor adote medidas imediatas, a fim de sanar as inconformidades relacionadas aos indícios de descumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 11 da LRF.

II.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

(Título 4 da ITC 01628/2026)

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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

Vale ressalvar, 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 2024, 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 Público, 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 fatos que indiquem que as demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação financeira, orçamentária e patrimonial do Município no exercício findo em 31 de dezembro de 2024.

II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

(Título 5 da ITC 01628/2026)

No que diz respeito às **políticas públicas de educação,** os resultados dos indicadores divulgados em 2024 demonstram que a rede municipal apresentou nota no IDEB acima da meta prevista no PNE para os anos iniciais e abaixo daquela prevista nos anos finais do ensino fundamental.

Na prova de Fluência em Leitura de 2024, verificou-se que, 62% dos alunos da rede municipal de Boa Esperança foram avaliados como fluentes, ainda abaixo da meta do PNE, o que exige intensificação de esforços do município nessa área.

Quanto às **políticas públicas de saúde**, a aprovação do Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual de Saúde demonstra esforço de organização por parte da gestão. Contudo, o não cumprimento de 9 das 26 metas previstas indica a necessidade de revisão das estratégias adotadas e de ações mais efetivas para melhorar sua execução.

Em relação aos indicadores relacionados aos ODS, cinco estão melhores que os resultados estaduais (mortalidade materna, mortalidade neonatal, incidência de hepatite B, tuberculose, e mortalidade por suicídio) e quatro estão piores que os resultados estaduais (nascimentos assistidos por pessoal de saúde qualificado, mortalidade em menores de 5 anos, nascidos vivos de mães adolescentes, e mortalidade por doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias).

Nos indicadores do Previne Brasil, o município alcançou apenas três das sete metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal, exames para sífilis e HIV e odontológico para gestantes, mas evidenciando necessidade de maior atenção na realização de coleta de citopatológicos, vacinação infantil e acompanhamento de hipertensos e diabéticos.

Acerca das **políticas públicas de assistência social**, o Município liquidou R$ 3.266.954,19 na função Assistência Social, ocupando a 45ª posição entre os municípios capixabas quanto ao gasto per capita. No CadÚnico, estavam inscritas 9.983 pessoas, correspondentes a 70,91% da população estimada do Município. Desse total, 7.073 pessoas pertenciam a famílias com renda per capita mensal de até meio salário-mínimo, equivalentes a 50,24% da população estimada.

Em relação a publicação do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e do Relatório Anual de Gestão (RAG) em sites e portais oficiais, verifica-se que tais documentos não foram encontrados nos portais institucionais nem no portal transparência do município.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

(Título 6 da ITC 01628/2026)

Foi realizado levantamento no **Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA)**, cuja finalidade é garantir o direito à alfabetização das crianças brasileiras até o final do 2º ano do ensino fundamental e foca na recuperação das aprendizagens das crianças do 3º, 4º e 5º anos afetadas pela pandemia.

Identificou-se que o Município fez adesão ao CNCA, mas não instituiu a Política Municipal de Alfabetização. Cabe ressaltar que é obrigação dos entes federados que aderiram ao Compromisso a elaboração da Política de Alfabetização, conforme previsão contida no art. 25 do Compromisso, que dispõe que as secretarias de educação “deverão elaborar e consolidar suas respectivas políticas de alfabetização, a partir de orientações elaboradas pelo Ministério da Educação”.

O TCEES realizou fiscalização na modalidade de levantamento (Proc. 596/2024) sobre a **estruturação sistêmica do transporte escolar** pelas redes de ensino municipais e estadual do Espírito Santo. O levantamento indicou e balizou os riscos que orbitavam nas três áreas prioritárias definidas em normatização e regulamentação; diagnóstico e planejamento; e controle e monitoramento.

A partir de respostas ao questionário aplicado, foi identificado que o Município não possui sistema informatizado para controle/supervisão/monitoramento e/ou avaliação do transporte escolar e que os veículos não apresentam condições de acessibilidade para os alunos com necessidades especiais.

O TCEES realizou auditoria operacional (Proc. 2.153/2024) na **Rede de Atenção Psicossocial (Raps)**, com o objetivo de “avaliar se os pontos de atenção da Rede de Atenção Psicossocial (Raps), no âmbito do Estado do Espírito Santo e dos municípios, estão suficientes e adequados para o atendimento dos portadores de transtornos mentais e usuários de álcool e drogas”. Ao final foram encaminhadas diversas recomendações para diversos municípios, sendo um deles o Município de Boa Esperança.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

O TCEES realizou uma auditoria operacional (Proc. TC 3.548/2024), com o objetivo de avaliar a eficácia das ações de **enfrentamento à violência contra mulheres e meninas - VCMM**, com foco específico nas iniciativas de prevenção e acolhimento realizados no período 2022-2024.

O município de Boa Esperança não instituiu seu "Organismo de Política para Mulheres - OPM", mas aderiu ao Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, do Governo do Estado com vigência até o fim de 2024.

II.7 CONTROLE INTERNO

(Título 7 da ITC 01628/2026)

O sistema de **controle interno** foi instituído pela Lei Municipal 1.735/2021, ressaltando que a Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo Municipal.

O documento intitulado 'Manifestação da Unidade Executora de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo - Município' (RELOCI), juntado aos autos como peça 49 e integrante da documentação exigida pela Instrução Normativa TC nº 68/2020, informa os procedimentos e pontos de controle avaliados ao longo do exercício.

O controle interno registrou ressalvas quanto: (i) ao repasse do duodécimo nos meses de outubro e dezembro de 2024 em data posterior ao dia 20; (ii) à não adoção de medidas com vistas à cobrança da dívida ativa e dos demais créditos tributários; e (iii) à necessidade de aperfeiçoamento das peças orçamentárias — PPA, LDO e LOA —, de modo a torná-las mais acessíveis e claras mediante disponibilização no Portal da Transparência.

Ao final, opinou pela regularidade com ressalva das contas apresentadas.

II.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

(Título 8 da ITC 01628/2026)

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 2024, segue um quadro-resumo, contendo os principais resultados fiscais, orçamentários, financeiros e constitucionais apurados.

O quadro, consolida os dados, extraídos da Instrução Técnica Conclusiva nº 01628/2026, 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, também, para 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 2024

Descrição	Subseção	Valor (R$)	Limite	% Atingido	Situação
Resultado orçamentário consolidado	3.2.1.6	11.330.575,21	-	-	-
Superávit orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)		-	-	-	-
Superávit orçamentário do Município		11.330.575,21	-	-	-
Resultado financeiro (considerando as operações intra)	3.3.1	77.588.522,99	-	-	-
Resultado financeiro do RPPS		37.313.791,16	-	-	-
Resultado financeiro do Município		40.274.731,83	-	-	-
Inscrição de restos a pagar não processados		2.955.277,96	-	-	-
Inscrição de restos a pagar processados		574.865,07	-	-	-
Disponibilidades		80.742.553,54	-	-	-
Transferência de recursos ao Poder Legislativo	3.3.2	3.390.000,00	7,00%	6,82	Cumpriu
Metas fiscais anuais previstas na LDO					
Resultado primário	3.4.1.1	6.288.890,07	-8.346.898,59	-	Cumpriu
Resultado nominal		9.158.226,06	-7.482.103,67	-	Cumpriu
Aplicação em Educação					
Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	3.4.2.1	15.727.919,41	min. 25%	27,02	Cumpriu
Valor destinado à remuneração do pessoal da educação básica em efetivo exercício	3.4.2.2	16.709.030,26	min. 70%	90,12	Cumpriu
Aplicação da complementação VAAT em despesas de capital	3.4.2.3	487.216,64	min. 15%	18,58	Cumpriu
Aplicação da complementação VAAT em educação infantil	3.4.2.4	1.723.499,84	min. 47,49%	65,73	Cumpriu
Aplicação em Saúde					
Aplicação em Ações e Serviços de Saúde (ASPS)	3.4.3.1	10.845.600,77	min. 15%	19,01	Cumpriu
RCL ajustada p/ fins de limites de despesa com pessoal	3.4.4	91.758.430,39	-	-	-
Despesa com pessoal - limite do Poder Executivo	3.4.4.1	42.718.871,04	máx. 54%	46,56	Cumpriu
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	3.4.4.2	44.224.982,96	máx. 60%	48,20	Cumpriu
Receita Corrente Líquida ajustada p/ fins de limites de endividamento (RCL ajustada)	3.4.6, 3.4.7 e 3.4.8	91.758.430,39	-	-	-
Dívida consolidada líquida	3.4.6	-38.342.692,47	máx. 120%	-41,79	Cumpriu
Operações de crédito	3.4.7.1	0,00	máx. 16%	0,00	Cumpriu
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)	3.4.7.2	0,00	máx. 7%	0,00	Cumpriu
Garantias concedidas	3.4.8	0,00	máx. 22%	0,00	Cumpriu
Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar	3.4.9	-	-	-	Cumpriu
Regra de Ouro	3.4.10	0,00	16.624.934,84	-	Cumpriu
Regras de encerramento de mandato					

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

Descrição	Subseção	Valor (R$)	Limite	% Atingido	Situação
Vedação a ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato	3.4.12.1	-	-	-	Cumpriu
Vedação de contratação de operação crédito por ARO no último ano de mandato	3.4.12.2	-	-	-	Cumpriu
Vedação de contrair obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente	3.4.12.3	-	-	-	Cumpriu
Capag	2.3.2	A			Apto

II.10 ANÁLISE DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

(PMPC Nº 02647/2026)

II.10.1 Descumprimento do dever de instituir, prever e arrecadar impostos

Após a análise inicial das contas, o **Relatório Técnico nº 00318/2025** apontou possível descumprimento do dever de instituir, prever e arrecadar impostos, previsto no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em razão desse apontamento, foi promovida a citação da responsável para apresentação de justificativas, posteriormente examinadas pela unidade técnica.

Em sua defesa, a gestora sustentou que não subsistiriam os apontamentos relacionados ao suposto descumprimento do art. 11 da LRF, argumentando que o Município exerceu sua competência tributária de forma compatível com sua realidade administrativa e que não haveria elementos capazes de demonstrar omissão, renúncia de receita ou comprometimento da responsabilidade na gestão fiscal.

No tocante ao IPTU, afirmou que a atualização da base de cálculo encontraria respaldo na Lei Municipal nº 1.185/2002 e seria realizada mediante a aplicação da VRTE, conforme informações prestadas pelo setor de tributação.

Quanto à dívida ativa tributária, alegou a adoção de procedimento uniforme de cobrança administrativa, mediante inclusão dos débitos nas guias de arrecadação do IPTU, sem tratamento seletivo entre contribuintes ou inércia na recuperação dos créditos tributários.

A gestora também contestou o apontamento relativo à ausência de medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal. Sustentou que teriam sido realizadas ações de fiscalização compatíveis com a estrutura administrativa municipal e destacou,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

como elemento indicativo da efetividade da administração tributária, que as receitas arrecadadas a título de IPTU, ITBI e ISSQN superaram as respectivas previsões.

Ao final, defendeu não ter ocorrido afronta material ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tampouco deficiência capaz de comprometer a gestão das receitas tributárias municipais.

Ao examinar essas justificativas, a **Instrução Técnica Conclusiva nº 01628/2026** distinguiu as três ocorrências que integravam o apontamento original.

Quanto à alegada ausência de aplicação de índice oficial para atualização da base de cálculo do IPTU, a unidade técnica examinou o Decreto Municipal nº 8.800/2023 e verificou que o índice utilizado para atualização das bases de cálculo dos tributos municipais foi o IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Nesse aspecto, afastou o apontamento.

Situação distinta foi identificada quanto à cobrança da dívida ativa e às medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal.

A unidade técnica concluiu que a gestão não demonstrou ter esgotado os meios administrativos e judiciais de cobrança que poderiam ser empregados, observada a relação custo-benefício para a Administração. Do mesmo modo, verificou que, embora as medidas informadas de combate à sonegação e à evasão fiscal pudessem representar avanços na gestão tributária, sua efetiva implementação não foi suficientemente comprovada nos autos.

Apesar dessas constatações, a Instrução Técnica Conclusiva afastou o indicativo de irregularidade para fins de apreciação das presentes contas e propôs sua **aprovação**, mantendo, contudo, **determinação e ciências** destinadas ao aperfeiçoamento da administração tributária.

O **Ministério Público de Contas** divergiu parcialmente dessa conclusão.

Embora tenha concordado com o afastamento do apontamento relativo à atualização da base de cálculo do IPTU, o órgão ministerial entendeu que permaneceram sem comprovação efetiva as providências destinadas à cobrança da dívida ativa e ao combate à sonegação e à evasão fiscal.

Segundo o Parecer nº 02647/2026, os documentos apresentados não demonstraram a adoção concreta e eficaz das medidas alegadas pela gestora. O Ministério Público de Contas destacou, inclusive, que a própria Instrução Técnica Conclusiva reconheceu a ausência de evidências suficientes de que determinadas ações tenham sido efetivamente implementadas durante o exercício.

Para o órgão ministerial, essa circunstância configura afronta ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual:

> Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Na compreensão ministerial, a ausência de mecanismos eficazes de cobrança da dívida ativa e de combate à sonegação e à evasão fiscal compromete a efetiva arrecadação, favorece a subarrecadação de receitas e reduz a capacidade financeira do Município, com potenciais reflexos sobre a prestação de serviços e a execução de políticas públicas.

O parecer destaca, ainda, que a negligência na arrecadação tributária pode assumir elevada gravidade no ordenamento jurídico, inclusive com repercussões em outros regimes de responsabilização, razão pela qual entende não se tratar de falha meramente formal.

Com base nesses fundamentos, o Ministério Público de Contas concluiu pela subsistência do descumprimento do art. 11 da LRF e opinou pela emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a **rejeição das contas** da Sra. Fernanda Siqueira Sussai Milanese, relativas ao exercício de 2024, sem prejuízo das medidas corretivas propostas pela unidade técnica.

Divirjo da conclusão ministerial e acompanho, quanto ao resultado das contas, o entendimento da unidade técnica, pelas razões que passo a expor.

O art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – dispõe:

> **Art. 11.** Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.
>
> **Parágrafo único.** É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

O dispositivo qualifica a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos de competência constitucional do ente como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. A norma, portanto, não se limita à existência formal da legislação tributária, alcançando também a previsão das receitas e a atuação administrativa voltada à sua efetiva arrecadação.

O parágrafo único, por sua vez, estabelece consequência jurídica específica para a inobservância desse comando no que se refere aos impostos: a vedação à realização de transferências voluntárias em favor do ente que descumprir a exigência prevista no *caput*.

O art. 11 deve ser compreendido no contexto mais amplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente em conjugação com o art. 1º, que associa a gestão fiscal responsável à ação planejada e transparente destinada à prevenção de riscos e à correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nessa perspectiva, a responsabilidade fiscal não se projeta apenas sobre o controle das despesas, mas também sobre a adequada gestão das receitas públicas. A sustentabilidade das contas governamentais depende tanto da disciplina na realização dos gastos quanto da atuação eficiente na obtenção das receitas destinadas a financiá-los.

O dispositivo busca, assim, estimular o exercício responsável da competência tributária própria, fortalecer a autonomia financeira dos entes federativos e evitar que a prestação de serviços públicos e o financiamento das políticas governamentais se sustentem, de maneira excessiva, em recursos transferidos por outros entes da Federação. A efetiva arrecadação das receitas próprias integra, desse modo, a própria lógica do equilíbrio fiscal perseguida pela Lei Complementar nº 101/2000.

Essa compreensão encontra respaldo na doutrina de **Marcus Abraham**, para quem o art. 11 evidencia que a Lei de Responsabilidade Fiscal não se ocupa apenas da

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

limitação das despesas públicas, mas também da eficiência na gestão das receitas. O autor relaciona o dispositivo à necessidade de potencialização do esforço arrecadatório como desdobramento do ideal de equilíbrio fiscal e destaca, especialmente no âmbito municipal, o problema da excessiva dependência de receitas oriundas da repartição constitucional, em detrimento do exercício das competências tributárias próprias.

De outro lado, registra que a doutrina tributária tradicional reconhece caráter facultativo à competência tributária. Por essa razão, a interpretação do art. 11 deve considerar a consequência expressamente estabelecida pelo próprio legislador para a inobservância do dispositivo: a restrição ao recebimento de transferências voluntárias, sem alcançar as transferências constitucionais obrigatórias.

Nesse sentido, o art. 11 deve ser compreendido como norma destinada a **estimular e conferir efetividade à responsabilidade na gestão das receitas próprias**, sem que se possa extrair, automaticamente, de toda e qualquer deficiência arrecadatória consequência sancionatória diversa daquela expressamente prevista em lei.[10]

A controvérsia não reside propriamente na existência do dever previsto no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos de competência constitucional constituem obrigações jurídicas impostas ao ente federativo e representam dimensão essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

O dispositivo exige atuação positiva da Administração, não apenas para instituir os tributos mediante lei e estimar adequadamente suas receitas nos instrumentos de planejamento e orçamento, mas também para estruturar mecanismos administrativos capazes de promover sua efetiva arrecadação.

Essa obrigação deve ser compreendida em consonância com o art. 1º da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual a gestão fiscal responsável pressupõe

[10] ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 151-153.

ação planejada e transparente, voltada à prevenção de riscos e à correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nesse contexto, a gestão das receitas possui relevância equivalente à gestão das despesas: ambas concorrem para a preservação do equilíbrio fiscal, da autonomia financeira do ente e da capacidade estatal de financiar as políticas públicas.

Não se desconhece, igualmente, que o parágrafo único do art. 11 da LRF estabelece consequência jurídica específica para a inobservância do dever previsto no caput, relativamente aos impostos de competência própria, ao restringir o recebimento de transferências voluntárias.

Portanto, **não considero o art. 11 da LRF uma norma meramente programática ou uma recomendação de boa administração**. Seu cumprimento integra o conteúdo jurídico da responsabilidade fiscal.

II.10.2 Conclusão

Assentado o conteúdo normativo do art. 11 da LRF, a controvérsia desloca-se da existência do dever jurídico para a consequência que as deficiências constatadas produzem, no caso concreto, sobre a apreciação das contas de governo.

A apreciação das contas de governo deve partir da compreensão da posição constitucional ocupada pelo chefe do Poder Executivo na condução do Município. A ele compete exercer a direção política e administrativa do ente, executar as leis e o orçamento, administrar receitas e despesas, preservar o equilíbrio fiscal, gerir o patrimônio público, coordenar a atuação dos órgãos municipais e assegurar a continuidade dos serviços públicos, além de formular, implementar e avaliar políticas destinadas à satisfação das necessidades coletivas.

Trata-se de função de elevada complexidade institucional. **A condução cotidiana de um Município exige a tomada permanente de decisões complexas e interdependentes**, que se projetam sobre, ao menos, três grandes dimensões da administração pública: **a gestão fiscal, a gestão dos negócios governamentais e a gestão das políticas públicas**.

No campo da **gestão fiscal**, cabe ao chefe do Executivo compatibilizar receitas e despesas, preservar o equilíbrio intertemporal das contas, administrar endividamento, pessoal, previdência e disponibilidade financeira, observar os limites estabelecidos pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal e assegurar condições sustentáveis para o financiamento da atuação estatal.

Na **gestão dos negócios governamentais**, compete-lhe organizar a máquina administrativa, conduzir contratações, gerir patrimônio e recursos humanos, estruturar sistemas de controle, promover arrecadação, assegurar transparência e integridade e adotar decisões voltadas à eficiência e à continuidade da Administração.

Na dimensão das **políticas públicas**, recai sobre o chefe do Executivo a responsabilidade de transformar os recursos disponíveis em resultados concretos para a sociedade, mediante planejamento, priorização e execução de ações em áreas como saúde, educação, assistência social, infraestrutura, mobilidade, saneamento e demais serviços de interesse local.

Essas três dimensões não operam isoladamente. **As decisões tomadas em uma delas repercutem inevitavelmente sobre as demais.** A expansão de determinada política pública demanda disponibilidade fiscal; uma decisão de gestão administrativa pode produzir consequências orçamentárias de longo prazo; deficiências na arrecadação podem restringir a capacidade de financiamento dos serviços públicos; e escolhas inadequadas na alocação de recursos podem comprometer tanto o equilíbrio das contas quanto a efetividade da ação governamental.

Essa realidade, contudo, **não reduz o dever de observância das normas jurídicas nem relativiza as responsabilidades atribuídas ao gestor público**. Ao contrário, amplia a necessidade de que o controle externo examine com rigor as decisões e os resultados da gestão. O que dela decorre é que esse exame deve ser realizado de forma compatível com a própria natureza das contas de governo: **global, contextualizada e sistêmica**, permitindo distinguir falhas pontuais de ocorrências capazes de comprometer os elementos estruturantes da administração municipal.

É sob essa perspectiva que deve ser examinada a controvérsia destes autos.

É necessário definir se as deficiências concretamente constatadas quanto à cobrança da dívida ativa e à comprovação das medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal possuem, no exercício de 2024, gravidade e repercussão suficientes para comprometer globalmente as contas de governo e justificar sua rejeição.

A resposta exige recuperar as premissas já estabelecidas neste voto acerca da própria natureza do parecer prévio.

Como anteriormente destacado, **a emissão do parecer prévio demanda abordagem contextualizada, consequencialista e sistêmica**, que transcenda a identificação isolada das desconformidades e alcance a avaliação de sua materialidade, de seus efeitos concretos e de sua repercussão sobre o resultado global da gestão.

As contas de governo não são apreciadas mediante simples soma aritmética de conformidades e desconformidades. O juízo a ser formado deve considerar a atuação governamental em seu conjunto e distinguir ocorrências pontuais, formais ou suscetíveis de correção daquelas que atingem aspectos centrais e estruturantes da administração pública.

Essa distinção decorre, inclusive, da própria sistemática do art. 80 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

O inciso I do art. 80 prevê a **aprovação** das contas não apenas quando os demonstrativos contábeis apresentarem exatidão, mas quando os planos e os programas de trabalho estiverem alinhados à execução orçamentária. O inciso II admite a **aprovação com ressalvas** quando caracterizadas impropriedades ou faltas de natureza formal que, embora exijam correção, não justifiquem a rejeição das contas. Já o inciso III reserva a **rejeição** às hipóteses em que esteja comprovada **grave infração** à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

O legislador, portanto, não atribuiu a toda desconformidade a mesma consequência.

Para que determinada ocorrência conduza à rejeição das contas de governo, deve ser aferida não apenas sua existência objetiva, mas também sua **gravidade,**

materialidade, extensão e repercussão sobre os elementos estruturantes da gestão.

É precisamente sob esse aspecto que, no caso concreto, não acompanho a conclusão ministerial.

As deficiências reconhecidas pela unidade técnica justificam atuação corretiva desta Corte. Não se demonstrou, contudo, que tenham produzido, no exercício examinado, **comprometimento material da arrecadação municipal, desequilíbrio fiscal ou repercussão sistêmica sobre as contas públicas** em intensidade compatível com a grave infração exigida pelo art. 80, III, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Não houve apontamento de ausência de instituição de imposto de competência municipal. Tampouco foi quantificada perda de receita diretamente decorrente das deficiências identificadas ou demonstrado nexo concreto entre essas ocorrências e eventual deterioração da situação financeira do Município.

É importante enfatizar que **a ausência dessa demonstração não equivale a afirmar que a Administração Tributária tenha atuado de maneira ideal ou que todas as providências legalmente exigíveis tenham sido comprovadamente executadas**. A própria manutenção da determinação proposta pela unidade técnica revela justamente o contrário: há aspectos que precisam ser corrigidos e aperfeiçoados.

O que não se evidencia é a passagem necessária entre essa constatação e a consequência extrema pretendida pelo Ministério Público de Contas.

Essa conclusão também encontra respaldo na análise global do exercício.

O Município encerrou 2024 com **superávit orçamentário de R$ 11,33 milhões**, resultado financeiro positivo e disponibilidade de caixa suficiente para cumprimento de suas obrigações. Foram alcançadas as metas de resultado primário e nominal, observados os limites de despesa com pessoal e de endividamento, cumpridos os mínimos constitucionais de aplicação em educação e saúde, respeitada a regra de ouro e observadas as regras fiscais relacionadas ao encerramento do mandato.

Registrou-se, ainda, dívida consolidada líquida negativa.

Esses resultados **não funcionam como compensação pelo eventual descumprimento de obrigação tributária**. O cumprimento de determinados deveres fiscais evidentemente não autoriza a inobservância de outros.

Sua relevância para o julgamento é distinta: **constituem elementos objetivos para aferir a dimensão e os efeitos concretos das ocorrências sobre o conjunto da gestão fiscal**.

E, sob essa perspectiva, não se verifica que as deficiências relativas à cobrança da dívida ativa e às medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal tenham produzido impacto transversal capaz de comprometer o equilíbrio fiscal, a sustentabilidade financeira, a continuidade das políticas públicas ou qualquer outro eixo estruturante das contas de governo.

Há, portanto, uma distinção fundamental a ser preservada: **reconhecer uma deficiência na administração tributária não equivale, necessariamente, a reconhecer grave infração capaz de determinar a rejeição das contas de governo**.

A resposta do controle externo deve guardar proporcionalidade com a natureza e os efeitos da ocorrência constatada.

Quando a irregularidade alcança elevada materialidade e repercussão sistêmica, comprometendo os elementos centrais da gestão, justifica-se a rejeição das contas.

Quando, diversamente, são identificadas deficiências que demandam correção, mas sem demonstração de comprometimento substancial do resultado global da gestão, mostram-se adequadas medidas de natureza corretiva e preventiva, acompanhadas de posterior monitoramento.

É essa segunda situação que identifico nos presentes autos.

A determinação proposta pela área técnica, portanto, não constitui simples tolerância com a situação encontrada. Ao contrário, deve ser compreendida como **instrumento de correção de rumos, prevenção da reincidência e aprimoramento da administração tributária**, permitindo que esta Corte acompanhe, nos exercícios subsequentes, a efetiva implementação das providências necessárias.

A essa conclusão soma-se circunstância destacada pela própria unidade técnica: trata-se da **primeira série de análise, no âmbito desta Corte, do dever de instituir, prever e arrecadar tributos sob essa perspectiva nas Prestações de Contas de Governo**.

Por razões de segurança jurídica, razoabilidade e previsibilidade da atuação do controle externo, a Instrução Técnica Conclusiva considerou adequado, neste momento inaugural, privilegiar tratamento prospectivo das providências corretivas, possibilitando que o cumprimento do art. 11 da LRF seja acompanhado ao longo do ciclo governamental.

Esse fundamento, contudo, **não constitui a razão principal para o afastamento da rejeição das presentes contas**.

A conclusão decorre, antes de tudo, da ausência de demonstração, neste processo, de que as deficiências constatadas tenham alcançado gravidade substancial, elevada materialidade ou repercussão sistêmica sobre a gestão fiscal de 2024. O caráter inaugural dessa metodologia de análise apenas reforça a conveniência de que, nesta etapa, a atuação do controle seja acompanhada de orientação clara, determinação corretiva e monitoramento subsequente.

Também não se extrai dessa solução qualquer enfraquecimento da força normativa do art. 11 da LRF.

Ao contrário, a determinação ora mantida estabelece parâmetro objetivo de atuação para os exercícios futuros e assegura inequívoca ciência ao gestor acerca das providências esperadas da Administração Tributária.

A persistência das mesmas deficiências após a determinação desta Corte poderá, em exercícios subsequentes, assumir significado distinto, especialmente porque já haverá parâmetro de controle previamente estabelecido, oportunidade concreta de correção e possibilidade de avaliação da efetividade das providências adotadas.

Também merece registro, como elemento de coerência institucional, o tratamento conferido por esta Corte às contas de governo do Município de Laranja da Terra, no

Processo TC 04791/2025. Naquele processo, a Instrução Técnica Conclusiva nº 00985/2025 propôs a aprovação das contas, entendimento posteriormente acolhido pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 00873/2026.

Esse precedente não constitui fundamento autônomo ou determinante para a solução destes autos, mas reforça a conveniência de tratamento institucional coerente nesta fase inicial de aplicação do critério de controle relacionado ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante desse conjunto de elementos, reconheço a necessidade de aperfeiçoamento da atuação municipal quanto à cobrança da dívida ativa e ao combate à sonegação e à evasão fiscal, razão pela qual mantenho a determinação proposta pela unidade técnica. Não identifico, contudo, demonstração de que essas ocorrências tenham alcançado, no exercício de 2024, gravidade substancial, elevada materialidade ou repercussão sistêmica capazes de comprometer a regularidade global da gestão e caracterizar a grave infração exigida pelo art. 80, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

Por essas razões, divirjo do Ministério Público de Contas e acompanho a conclusão da Instrução Técnica Conclusiva nº 01628/2026, afastando o indicativo de irregularidade para fins de emissão do parecer prévio e mantendo a determinação destinada ao aperfeiçoamento da administração tributária.

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), acompanho o entendimento da área técnica e divirjo 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:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

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

III.1 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA**, sob a responsabilidade da Senhora **FERNANDA SIQUEIRA SUSSAI MILANESE**, relativas ao exercício de 2024.

III.3 **EXPEDIR DETERMINAÇÃO** dirigida à Prefeitura Municipal de Boa Esperança, na pessoa de seu atual prefeito, **Sr. Cláudio Rodrigues da Silva**, ou na do seu eventual sucessor no cargo, para:

- Adotar ações imediatas a fim de corrigir as não conformidades relacionadas aos indícios de descumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 11 da LRF, a serem avaliadas na próxima prestação de contas, como: a) Atualizar a base de cálculo do IPTU anualmente com base em índice oficial estabelecido na legislação municipal; b) Realizar a cobrança de todos os créditos inscritos em dívida ativa, adotando procedimentos administrativo e/ou judicial, que sejam adequados a eficiência da cobrança considerando o valor do débito; c) Passar a adotar estratégias de combate à sonegação e evasão fiscal, estruturando a administração tributária municipal com recursos humanos, tecnológicos e físicos necessários para realizar análises de risco fiscal, adotar malhas fiscais, utilizar ferramentas de inteligência, realizar recadastramentos mobiliário e imobiliário periodicamente, executar monitoramento de contribuintes, especialmente aqueles de setores mais estratégicos para o município, realizar ações educativas fiscais, aplicar penalidades, realizar convênio com outras entidades fiscais para compartilhamento de informações, visando identificar e combater a prática de não conformidades tributárias. (subseções 3.5.1.1/3.5.3 e 9.1)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

III.4 DAR CIÊNCIA dirigida à Prefeitura Municipal de Boa Esperança, na pessoa do atual prefeito, **Sr. Cláudio Rodrigues da Silva**, ou na do seu eventual sucessor ao cargo, sobre as ocorrências registradas nos autos, como forma de ALERTA, atentando-se para:

- 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 da ITC 01628/2026).
- 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 2024 (subseção 3.7.4 da ITC 01628/2026).
- O acompanhamento da meta 7 do PNE, relativa à qualidade da educação básica com foco no IDEB, considerando que o Município alcançou nota inferior à nota de referência para anos finais do ensino fundamental, indicando a necessidade de adoção de medidas eficazes para garantir o direito à educação com qualidade, nos termos do art. 206, inc. VII, da Constituição Federal (subseção 5.1.1 da ITC 01628/2026 da ITC 01628/2026).
- O acompanhamento da meta 5 do PNE, relativa à alfabetização das crianças do ensino fundamental, considerando que o Município não cumpriu a referida meta, indicando a necessidade de adoção de esforços para reduzir os riscos e impactos educacionais associados ao baixo nível de fluência leitora nesse estágio inicial da escolarização (subseção 5.1.4 da ITC 01628/2026)
- A necessidade de instituição da Política Municipal de Alfabetização, além de providências quanto às demais ações no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, tendo em vista a adesão do município ao Programa, conforme identificado no Relatório de Levantamento 3/2024-2 (Peça 10) do Proc. 3.916/2024-5 (subseção 6.1 da ITC 01628/2026).
- A necessidade de adotar medidas quanto às ocorrências identificadas na gestão do transporte escolar municipal conforme registrado no Relatório de Levantamento 2/2024-8 (peça 13) do Proc. TC 596/2024-8 (subseção 6.2 da ITC 01628/2026).
- O monitoramento do Plano Municipal de Saúde (PMS), considerando que 9 das 26 metas propostas não foram atingidas, indicando que há áreas em que os

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: DFDDF-5DD53-B3421

resultados não estão correspondendo às expectativas (subseção 5.2.1 da ITC 01628/2026).

- O monitoramento dos ODS, considerando que cinco estão melhores que os resultados estaduais (mortalidade materna, mortalidade neonatal, incidência de hepatite B, tuberculose, e mortalidade por suicídio) e quatro estão piores que os resultados estaduais (nascimentos assistidos por pessoal de saúde qualificado, mortalidade em menores de 5 anos, nascidos vivos de mães adolescentes, e mortalidade por doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias) (subseção 5.2.2 da ITC 01628/2026).
- 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, exames para sífilis e HIV e odontológico para gestantes, mas evidenciando necessidade de maior atenção na realização de coleta de citopatológicos, vacinação infantil e acompanhamento de hipertensos e diabéticos (subseção 5.2.3 da ITC 01628/2026).
- As recomendações dirigidas à Secretaria Municipal de Saúde no âmbito do Proc. TC 2.153/2024-2 (saúde mental), quais sejam: 1.1.8 Constituir, formalmente, o Grupo Condutor Municipal da Rede de Atenção Psicossocial (Raps); 1.1.25 viabilizar e acompanhar, junto ao Ministério da Saúde, com observância do regramento da Portaria GM/MS 635/2023, propostas de financiamentos (implantação e custeio) para credenciamento de equipes multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (eMulti) já existentes (quantidade máxima entre parênteses) e cadastradas no Cnes (subseção 6.3 da ITC 01628/2026).
- A necessidade de publicação do plano municipal e do relatório anual de gestão de Assistência Social, a fim de não comprometer o controle social e a accountability da gestão socioassistencial do Município (subseção 5.3.2 da ITC 01628/2026).
- O resultado do indicador “Percentual de famílias unipessoais beneficiárias do Programa Bolsa Família” e os possíveis riscos de o percentual encontrar-se acima do limite de referência adotado pelo MDS, podendo indicar eventuais

fraudes e inconsistências cadastrais no CadÚnico (subseção 5.3.3 da ITC 01628/2026).

- A obrigatoriedade de elaboração e da implementação de plano de metas voltado ao enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, com vistas a aprimorar as políticas públicas nessa área temática, nos termos da Lei Nº 14.899/2024 (subseção 6.4 da ITC 01628/2026).
- A necessidade de adotar as medidas para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.1.11 da ITC 01628/2026).
- 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 (subseção 3.5.2.2 a 3.5.2.4 da ITC 01628/2026).
- A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes (subseção 3.2.1.1 da ITC 01628/2026).
- A necessidade de o Município, por meio do seu órgão de controle interno, de implementar rotinas periódicas de validação dos registros contábeis, incluindo a análise dos efeitos decorrentes da apuração do resultado na divulgação do balanço patrimonial, bem como, a instituição de uma política contábil capaz de mitigar impropriedades dessa natureza, em atendimento ao disposto na IPC 06, Lei Federal nº 4.320/64, arts. 83 a 106, a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBC TSP 11 e as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (subseção 4.1.2 da ITC 01628/2026).

III.5 DISPONIBILIZAR, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 01628/2026.

III.6 ARQUIVAR os autos**,** após os trâmites regimentais.

.