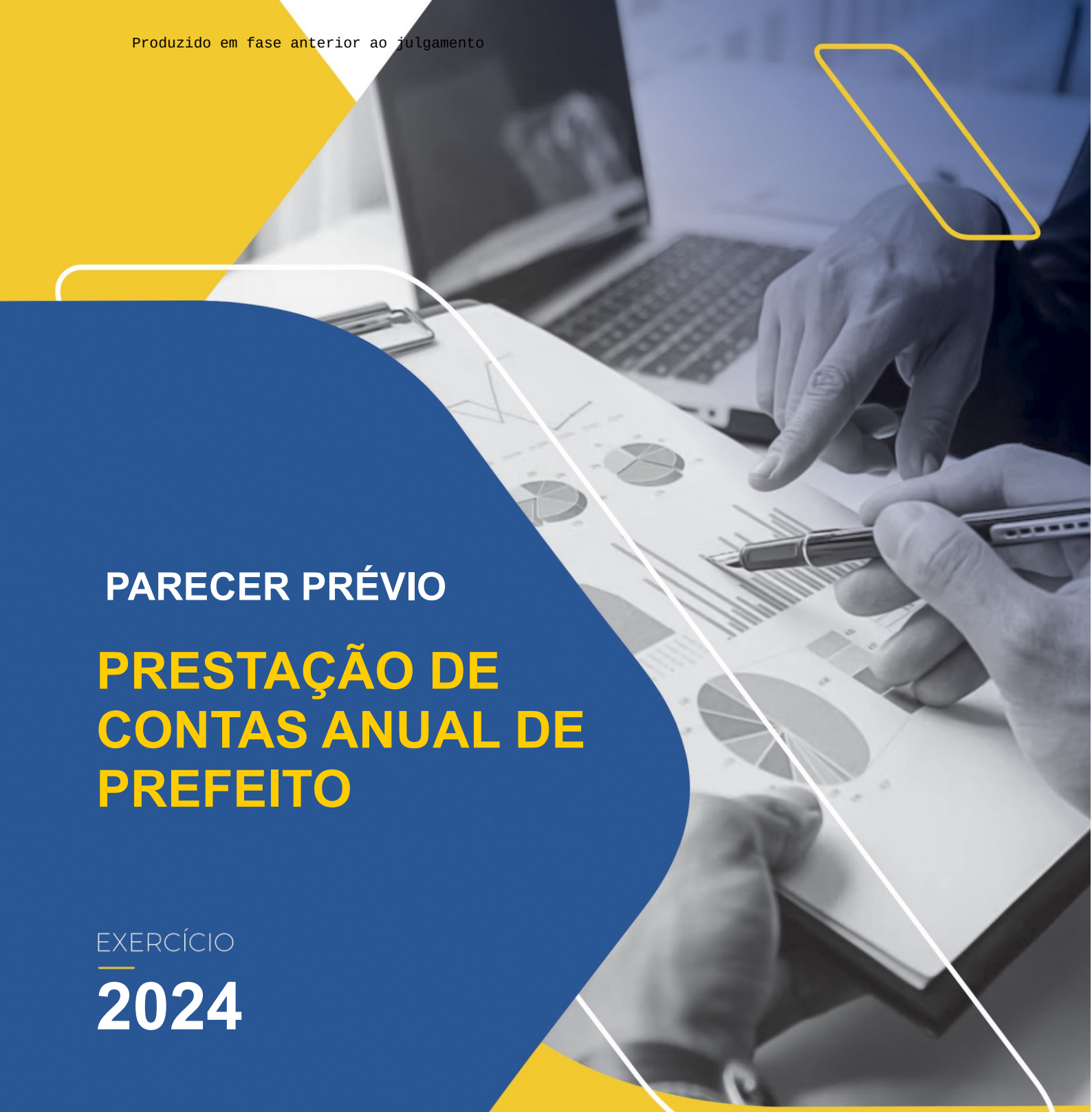
Voto do Relator 05978/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04267/2025
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho
Exercício: 2024
Criação: 29/10/26 17:32
UG: PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Interessado: JOAO TRANCOSO
Responsável: UELIKSON BOONE

Assinado por
RODRIGO COELHO DO CARMO
05/11/2026 14:18

Produzido em fase anterior ao julgamento



PARECER PRÉVIO

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO

EXERCÍCIO

2024

UNIDADE GESTORA

PMVP – PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

Composição

Conselheiros

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Presidente

Davi Diniz de Carvalho - Vice-Presidente

Domingos Augusto Taufner – Corregedor

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Diretor da Escola de Contas Públicas

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Conselheiro

Rodrigo Coelho do Carmo – Conselheiro

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas

Marco Antônio da Silva

Donato Volkers Moutinho

Ministério Público de Contas

Luciano Vieira - Procurador Geral

Luís Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

Sumário

1. RELATÓRIO 7
2. FUNDAMENTAÇÃO 9
2.1. Prestação de contas e avaliação sistêmica da Gestão Municipal 10
2.2. Conjuntura 11
2.3. Indícios de irregularidades 19
2.4. Diagnóstico de Governança 25
2.5. Ciências propostas pela área técnica e acolhidas pelo Relator 46
2.6. Apreciação das contas e efeitos sobre o Parecer Prévio 51
3. DISPOSITIVO 53

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO. MUNICÍPIO DE VILA PAVÃO. EXERCÍCIO DE 2024. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RGPS. COMPLEMENTAÇÃO-VAAT AO FUNDEB. INSTITUIÇÃO, PREVISÃO E ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO.

I. Caso em exame

1. Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo do Município de Vila Pavão, referente ao exercício de 2024, submetida à apreciação deste Tribunal para emissão de parecer prévio.

2. A Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 acolheu as justificativas relativas à indicação dos programas prioritários de governo, ao reconhecimento e recolhimento das contribuições previdenciárias patronais ao RGPS, à aplicação da complementação-VAAT ao Fundeb em despesas de capital e ao dever de instituir, prever e arrecadar impostos, concluindo que as não conformidades apontadas não restaram configuradas. Quanto a esta última, manteve a determinação para cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa e combate à sonegação e à evasão fiscal.

3. A área técnica propôs a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com opinião sem ressalva sobre a execução orçamentária e financeira e opinião sem ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas. O Ministério Público de Contas anuiu à proposta no Parecer 04910/2026.

II. Questão em discussão

4. A questão em discussão consiste em: (i) verificar se as justificativas apresentadas levam a considerar as não conformidades apontadas na instrução inicial não configuradas e permitem a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas anuais de Vila Pavão relativas ao exercício de 2024; (ii) definir as medidas de aperfeiçoamento da gestão fiscal e das políticas públicas municipais.

III. Razões de decidir

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

5. As justificativas e a documentação apresentadas foram acolhidas na análise conclusiva, considerando não caracterizadas as não conformidades relativas aos programas prioritários de governo, às contribuições previdenciárias patronais ao RGPS, à aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital e ao dever de instituir, prever e arrecadar impostos.

6. Ao considerar não caracterizados, os apontamentos não dispensam a adoção de medidas efetivas de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa e de combate à sonegação e à evasão fiscal. Mantém-se, por isso, a determinação voltada ao cumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, previstos no art. 11 da Lei Complementar 101/2000.

7. A conclusão técnica, acolhida pelo Ministério Público de Contas, é pela emissão de opiniões sem ressalva sobre a execução orçamentária e financeira e sobre as demonstrações contábeis consolidadas. As ciências propostas possuem natureza preventiva e orientadora e abrangem a gestão fiscal, o planejamento, as políticas públicas e a aplicação dos recursos da complementação-VAAT. O diagnóstico de governança evidenciou subestimação relevante da receita na lei orçamentária e falhas nas informações remetidas ao Tribunal não detectadas pelo controle interno, o que fundamenta recomendações ao órgão central do controle interno e à Prefeitura.

IV. Dispositivo e Tese

8. Parecer prévio pela aprovação das contas anuais do Município de Vila Pavão, referentes ao exercício de 2024, acompanhando a conclusão técnica e ministerial.

9. Expedição de determinação, ciências e recomendação à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do atual prefeito, ou de eventual sucessor, e de recomendações ao órgão central do controle interno, voltadas ao cumprimento do art. 11 da Lei Complementar 101/2000 e ao aperfeiçoamento da gestão fiscal, orçamentária e das políticas públicas municipais.

10. Cientificação do Município de Vila Pavão, do responsável, do atual chefe do Poder Executivo municipal e do Ministério Público

de Contas, com posterior arquivamento dos autos após o trânsito em julgado.

Tese de julgamento:

1. O apontamento inicialmente identificado na instrução não fundamenta, por si só, parecer prévio desfavorável quando, após o contraditório e a análise das justificativas e dos documentos apresentados, a não conformidade não se confirma e não remanescem irregularidades capazes de comprometer as contas. Nessa hipótese, cabe emitir parecer prévio pela aprovação, sem ressalva quanto aos aspectos examinados.

2. A não caracterização de irregularidade relativa ao art. 11 da Lei Complementar 101/2000, por não estarem presentes elementos suficientes nas contas do exercício, não dispensa o dever permanente do ente de instituir, prever e arrecadar efetivamente seus tributos, cobrar os créditos inscritos em dívida ativa e combater a sonegação e a evasão fiscal.

3. A aprovação das contas anuais não impede a expedição de determinação ao gestor atual para assegurar o cumprimento de dever legal permanente, nem de ciências destinadas a prevenir riscos e aperfeiçoar a gestão. Esses encaminhamentos têm caráter prospectivo e não implicam, por si sós, a rejeição das contas ou a atribuição de responsabilidade pelo exercício examinado.

_____

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 31, 74, 165, § 2º e §§ 10 e 11, 167, V e 167-A; ADCT, art. 113; Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), arts. 22 e 28; LC nº 101/2000, arts. 11, 12, 14 e 50, § 3º; LC Estadual nº 621/2012, art. 1º, XVI e XXXVI, e art. 80, I; Lei nº 4.320/1964, art. 43; Lei nº 13.005/2014, Anexo, Meta 5; Lei nº 14.113/2020, art. 27; Lei nº 14.133/2021, art. 141; Lei nº 14.899/2024; Resolução TC nº 227/2011; Resolução TC nº 361/2022, art. 9º; RITCEES, arts. 132, I, e 329, § 7º; NBC TSP 34; Instrução Normativa TC 36/2016, arts. 2º e 3º; Instrução Normativa TC 68/2020, Anexo III; Instrução Normativa TC 96/2025.

Jurisprudência relevante citada: TCEES, Acórdão TC 1208/2024-2, Rel. Cons. Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Plenário, j. 31.10.2024.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Versam os autos sobre a Prestação de Contas Anual do Município de Vila Pavão, referente ao exercício financeiro de 2024, sob a responsabilidade do Sr. Uelikson Boone, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para exercer o controle externo das contas do Chefe do Poder Executivo municipal, nos termos do art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Lei Complementar nº 621/2012) e do art. 1º, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Resolução TC nº 261/2013).

O Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo (NCCONTAS) elaborou o Relatório Técnico 00163/2025 (peça 115). Nele, examinou a prestação de contas anual e apontou ocorrências relacionadas à ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO, à ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias patronais devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), à aplicação dos recursos da complementação VAAT ao Fundeb em despesas de capital em percentual inferior ao limite mínimo legal de 15% das receitas creditadas no exercício e ao dever de instituir, prever e arrecadar impostos.

Por meio da Decisão Monocrática 00802/2025 (peça 117), determinou-se a citação do responsável. Determinou-se também a notificação do atual Chefe do Poder Executivo, Sr. João Trancoso, para se manifestar sobre as determinações propostas pela área técnica, nos termos do art. 14 da Resolução TC nº 361/2022, c/c o art. 358, inciso III, do RITCEES.

Regularmente instaurada a fase de contraditório, o responsável foi citado por meio do Termo de Citação 00403/2025 (peça 118), enquanto o atual gestor foi notificado por meio do Termo de Notificação 01415/2025 (peça 119). O Sr. Uelikson Boone apresentou a Defesa/Justificativa 01431/2025 (peça 124), acompanhada de

documentação complementar juntada nas peças 125 a 134. Não houve manifestação específica quanto às determinações objeto da notificação.

Na análise conclusiva, o NCCONTAS, com o apoio do Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) e do Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal (NGF), examinou as justificativas apresentadas e consolidou seu entendimento na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 (evento 138). A instrução acolheu as justificativas relativas aos programas prioritários, às contribuições previdenciárias, à aplicação dos recursos da complementação VAAT ao Fundeb em despesas de capital e ao dever de instituir, prever e arrecadar impostos, concluindo que não restaram configuradas as não conformidades apontadas no Relatório Técnico 00163/2025 (peça 115).

Manteve, contudo, a proposta de determinação relativa à adoção de medidas efetivas destinadas ao cumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000. Com base nesse contexto, propôs a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas anuais do Município de Vila Pavão relativas ao exercício de 2024, com opinião sem ressalva sobre a execução orçamentária e financeira e opinião sem ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas.

A unidade técnica também propôs determinar ao atual Chefe do Poder Executivo que adote medidas imediatas para cobrar todos os créditos inscritos em dívida ativa e implementar estratégias de combate à sonegação e à evasão fiscal, em observância ao art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000.

Propôs, ainda, dar ciência ao atual gestor dos riscos à sustentabilidade fiscal e de aspectos relacionados à alfabetização, à instituição da Política Municipal de Alfabetização, ao monitoramento do Plano Municipal de Saúde, dos indicadores dos ODS e do programa Previne Brasil, bem como das recomendações relativas à saúde mental.

Também sugeriu dar ciência sobre a transparência da assistência social, o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, a ordem

cronológica de pagamentos, a abertura de créditos adicionais, a renúncia de receitas e a execução dos programas prioritários definidos na LDO. Por fim, propôs comunicar a impossibilidade de computar, no exercício de 2025, o montante de R$ 75.800,00, relativo ao empenho nº 1664/2025, na apuração do percentual mínimo de 15% da complementação-VAAT destinado a despesas de capital.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer do Ministério Público de Contas 04910/2026 (evento 141). Nele, anuiu aos fundamentos fáticos e jurídicos da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 (evento 138) e à proposta de emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, inclusive quanto à determinação e às ciências nela consignadas. O parecer ministerial também registrou a existência de pedido de realização de sustentação oral formulado pelo Sr. Uelikson Boone.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no art. 31, § 2º[1], estabelece que as contas do prefeito são apreciadas pelo Tribunal de Contas e julgadas pela Câmara Municipal. São funções distintas: ao Tribunal compete a análise técnica e a emissão do parecer prévio; à Câmara compete o julgamento político, e o parecer prévio só deixa de prevalecer por decisão de dois terços de seus membros. Esse arranjo constitucional tem por finalidade: reduzir a assimetria de informação entre o Executivo e o Legislativo e amenizar o caráter político desse julgamento, garantindo que a decisão dos vereadores seja informada por avaliação técnica qualificada (MOUTINHO, 2020)[2].

[1] 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
[2] MOUTINHO, D. V. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blücher, 2020.

Este voto apresenta o resultado da avaliação técnica dos autos. Para facilitar a compreensão da matéria, a fundamentação foi organizada em seis seções, dispostas em sequência lógica.

A seção **2.1** apresenta o fundamento constitucional da prestação de contas e o enfoque sistêmico adotado neste voto: as contas de governo são examinadas como expressão da capacidade institucional do Município de planejar, executar e monitorar sua gestão de forma responsável.

A seção **2.2** apresenta a conjuntura do Município, com suas características econômicas e sociais e os principais resultados fiscais e orçamentários de 2024, oferecendo o contexto para a análise das ocorrências.

A seção **2.3** examina as ocorrências apontadas na instrução processual. Para cada uma, são apresentados os fatos, a base legal, as justificativas do responsável e os fundamentos para acolhê-las ou não.

A seção **2.4** consolida o diagnóstico de governança pública. As ocorrências são examinadas em conjunto, à luz dos componentes institucionais envolvidos, para identificar fragilidades e fundamentar as medidas de aperfeiçoamento propostas.

A seção **2.5** apresenta as ciências propostas pela área técnica e acolhidas por este Relator, com indicação das respectivas subseções.

A seção **2.6** analisa a conduta do responsável à luz da LINDB e apresenta a conclusão sobre seus efeitos na apreciação das contas.

2.1. Prestação de contas e avaliação sistêmica da Gestão Municipal

A Constituição Federal de 1988 confiou ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, o controle externo da gestão pública nos aspectos contábil,

financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (arts. 70[3] e 71[4]), conferindo-lhes papel central na preservação da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, responsabilidade fiscal e transparência da atuação estatal.

No âmbito das contas de governo, essa atuação vai além da verificação formal da execução orçamentária: compreende avaliação sistêmica da condução administrativa do ente federativo, abrangendo planejamento governamental, equilíbrio fiscal, sustentabilidade financeira, cumprimento de metas e limites constitucionais, governança pública e regularidade patrimonial e contábil. As contas anuais do Chefe do Poder Executivo têm natureza governamental ampla, distinta das contas de gestão individuais, e refletem a capacidade estatal de planejar, executar e sustentar políticas públicas de forma responsável e transparente, expressão direta do dever republicano de prestar contas inscrito no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Essa visão sistêmica, contudo, não dispensa a exigência de observância aos parâmetros mínimos de responsabilidade fiscal estabelecidos pela LC nº 101/2000, especialmente diante de irregularidades reiteradas ou estruturalmente comprometedoras do equilíbrio das finanças municipais.

2.2. Conjuntura

A avaliação das contas de governo do Município de Vila Pavão deve considerar o contexto econômico, social e fiscal em que a gestão foi exercida. Os resultados orçamentários e financeiros de 2024, o cumprimento dos limites constitucionais e legais e os indicadores das políticas públicas ajudam a situar os achados examinados

[3] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.
[4] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e

na instrução técnica. Esta seção apresenta esse panorama em seis aspectos: características econômicas e sociais, resultados orçamentários e financeiros, limites legais, demonstrações contábeis, planejamento governamental e políticas públicas.

2.2.1. Características Econômicas e Sociais

A economia de Vila Pavão apresenta participação relevante da administração pública, da agropecuária, dos serviços e da indústria. Segundo os dados de 2021, último ano divulgado pelo IBGE à época da análise técnica, a administração pública representava 31% do Produto Interno Bruto municipal; a agropecuária, 28%; os serviços, 26%; e a indústria, 15%. Entre 2010 e 2016, as participações dos setores se distribuíram de maneira estável, com destaque para a administração pública nos últimos quatro anos da série.

Em 2024, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados registrou 347 admissões e 322 desligamentos no Município, resultando em saldo positivo de 25 empregos formais. O Índice de Ambiente de Negócios (IAN) de Vila Pavão foi de 4,7 em 2024. O Município ocupou a 7ª posição em seu cluster, a 3ª posição entre os sete municípios da Região Noroeste e a 58ª posição no Estado. O resultado representou melhora em relação ao exercício de 2023.

Sob a perspectiva social, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) evoluiu de 0,297, em 1991, para 0,518, em 2000, e 0,681, em 2010. Com isso, o Município passou das faixas de muito baixo e baixo desenvolvimento humano para a classificação de médio desenvolvimento humano. O Índice de Gini, que mede a concentração de renda, foi de 0,65 em 1991, 0,45 em 2000 e 0,48 em 2010. Os dados indicam melhora na distribuição de renda entre 1991 e 2000 e piora entre 2000 e 2010, embora o resultado de 2010 tenha permanecido melhor que o de 1991. O salário médio mensal dos trabalhadores formais foi de 1,7 salário-mínimo em 2022, abaixo da média geral dos municípios capixabas, de 1,9 salário-mínimo.

Esses indicadores mostram uma economia com participação expressiva da administração pública e da agropecuária, saldo positivo de empregos formais em 2024 e melhora no ambiente de negócios em relação ao ano anterior. Também apontam

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

evolução do desenvolvimento humano e melhoria da distribuição de renda entre 1991 e 2000, seguida de aumento da concentração entre 2000 e 2010. O salário médio formal permanece abaixo da média estadual.

Quadro 1: Indicadores econômicos e sociais do Município de Vila Pavão

Indicador	Valor
PIB — Serviços	26%
PIB — Agropecuária	28%
PIB — Administração Pública	31%
PIB — Indústria	15%
Saldo de empregos formais (2024)	+25
IAN (cluster / Região Noroeste / estadual)	4,7 — 7º / 3º / 58º
IDHM (1991 → 2000 → 2010)	0,297 → 0,518 → 0,681
Índice de Gini (1991 → 2000 → 2010)	0,65 → 0,45 → 0,48
Salário médio formal (2022)	1,7 salário-mínimo

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026.

2.2.2 Resultado Orçamentário e Financeiro do Exercício de 2024

O Município encerrou 2024 com superávit orçamentário de R$ 4.442.329,53, inferior ao de 2023, de aproximadamente R$ 8,3 milhões. O resultado financeiro consolidado permaneceu superavitário, no valor de R$ 31.065.489,30. Como o Município não possui Regime Próprio de Previdência Social, a totalidade desse resultado pertence ao Município. A unidade técnica registrou que havia liquidez suficiente para o cumprimento das obrigações financeiras.

Das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a de resultado nominal foi cumprida e a de resultado primário não. O resultado primário foi superavitário em R$ 922.243,51, diante de uma meta de superávit de R$ 946.304,95. O resultado nominal foi superavitário em R$ 5.600.420,94, superior à meta de R$ 1.093.247,57. Considerando o cumprimento do limite de endividamento, a unidade técnica não considerou o resultado primário abaixo da meta capaz de modificar a opinião sobre a execução dos orçamentos.

Na análise da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar, a unidade técnica concluiu

que o Poder Executivo possuía, em 31 de dezembro de 2024, liquidez para arcar com seus compromissos financeiros. Quanto às receitas de capital derivadas da alienação de ativos, concluiu pelo cumprimento do art. 44 da Lei Complementar nº 101/2000, sem registrar aplicação desses recursos em despesas correntes, conforme o Apêndice J.

A Dívida Consolidada Líquida foi negativa em R$ 30.193.635,93, equivalente a −52,50% da Receita Corrente Líquida ajustada. Esse resultado indica que as disponibilidades de caixa e os haveres financeiros do Município, de R$ 31.092.547,11, superam sua dívida consolidada, de R$ 898.911,18. A relação entre despesas correntes e receitas correntes foi de 90,53%, acima do limite de 85% previsto no art. 167-A da Constituição Federal. Também não foram identificadas irregularidades relativas às operações de crédito, à regra de ouro ou à contratação de obrigações nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Quadro 2: Resultados orçamentários e financeiros do Município de Vila Pavão

Indicador	Resultado
Resultado orçamentário consolidado	Superávit de R$ 4.442.329,53
Resultado financeiro consolidado	Superávit de R$ 31.065.489,30
Resultado primário	Superávit de R$ 922.243,51, ante meta de superávit de R$ 946.304,95
Resultado nominal	Superávit de R$ 5.600.420,94, ante meta de superávit de R$ 1.093.247,57
Dívida Consolidada Líquida	Negativa em R$ 30.193.635,93, equivalente a −52,50% da RCL ajustada
Disponibilidade de caixa por fontes	Suficiente para os compromissos financeiros em 31/12/2024

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026.

2.2.3 Limites Constitucionais e Legais

No exercício de 2024, o Município cumpriu os limites constitucionais examinados pela unidade técnica para manutenção e desenvolvimento do ensino, remuneração dos profissionais da educação básica e aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Foram aplicados 25,54% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, acima do mínimo de 25%. Na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, foram aplicados 72,21% dos recursos do Fundeb, superando o mínimo de 70%.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

Quanto à complementação-VAAT, a aplicação em despesas de capital foi inicialmente apurada em 9,61%, abaixo do mínimo de 15%. Após a análise da defesa, a unidade técnica acolheu as justificativas e concluiu que a não conformidade não restou configurada, em razão do cancelamento de empenhos decorrente da impossibilidade de entrega de equipamentos pelas empresas contratadas.

Na educação infantil, foram aplicados 66,48% dos recursos do VAAT, acima do indicador municipal de 54,05%. Em ações e serviços públicos de saúde, a aplicação alcançou 18,42% da base de cálculo, acima do mínimo constitucional de 15%.

As despesas com pessoal corresponderam a 35,80% da Receita Corrente Líquida ajustada no Poder Executivo, abaixo do limite máximo de 54%, e a 37,98% no ente consolidado, inferior ao limite máximo de 60%. A Dívida Consolidada Líquida apresentou percentual de −52,50% da Receita Corrente Líquida ajustada, permanecendo dentro do limite máximo de 120%. A análise técnica também registrou o cumprimento das regras relativas às operações de crédito, à concessão de garantias e à regra de ouro. A relação entre despesas correntes e receitas correntes, contudo, alcançou 90,53%, ultrapassando o patamar de 85% previsto no art. 167-A da Constituição Federal, fato objeto de proposta de ciência ao atual gestor.

O conjunto desses resultados demonstra que Vila Pavão observou, no exercício, os pisos de aplicação em educação e saúde e manteve as despesas com pessoal e o endividamento dentro dos parâmetros legais. A unidade técnica também acolheu as justificativas relativas à aplicação do VAAT em despesas de capital, embora o percentual apurado inicialmente tenha ficado abaixo do mínimo.

Quadro 3: Cumprimento dos limites constitucionais e legais — exercício de 2024

Limite	% Apurado	Mínimo/Máximo exigido	Situação
MDE (educação)	25,54%	mín. 25%	Cumpriu
FUNDEB — remuneração dos profissionais da educação básica	72,21%	mín. 70%	Cumpriu
VAAT — despesas de capital	9,61%	mín. 15%	Abaixo do mínimo; justificativa acolhida
VAAT — educação infantil	66,48%	mín. 54,05%	Cumpriu
ASPS (saúde)	18,42%	mín. 15%	Cumpriu
Pessoal — Poder Executivo (RCL ajustada)	35,80%	máx. 54%	Cumpriu
Pessoal — Ente consolidado (RCL ajustada)	37,98%	máx. 60%	Cumpriu
Dívida Consolidada Líquida (RCL ajustada)	−52,50%	máx. 120%	Cumpriu

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026.

2.2.4 Qualidade das Demonstrações Contábeis

A unidade técnica concluiu que as demonstrações contábeis consolidadas representaram adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2024. As conciliações entre os demonstrativos contábeis e os demais relatórios que compõem a prestação de contas não revelaram distorções relevantes capazes de comprometer essa representação.

Assim, a proposta técnica foi de emissão de opinião sem ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas.

2.2.5 Planejamento Governamental

O PPA vigente para o exercício de 2024 foi instituído pela Lei Municipal nº 1.330/2021 e contemplou 51 programas e 186 ações para o período de 2022 a 2025. Na análise da LDO, a unidade técnica não identificou a relação dos programas e das ações

prioritários para 2024. Também apontou execução inferior ao previsto em alguns programas.

A questão foi submetida ao contraditório. Após a análise da defesa, a unidade técnica acolheu as justificativas e concluiu que a não conformidade não restou configurada. Propôs, ainda, dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo sobre a necessidade de observar o art. 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição Federal e de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO.

2.2.6 Resultado das Políticas Públicas

a) Educação:

Em 2024, Vila Pavão aplicou 25,54% da receita resultante de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo o mínimo constitucional. Também destinou 72,21% dos recursos do Fundeb à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Quanto à complementação-VAAT, a aplicação em despesas de capital foi apurada inicialmente em 9,61%, mas a unidade técnica acolheu a justificativa apresentada pelo gestor e concluiu que a não conformidade não restou configurada. Na educação infantil, a aplicação foi de 66,48%, acima do indicador municipal de 54,05%.

Nos indicadores educacionais, a rede municipal obteve, no IDEB de 2023, divulgado em 2024, nota 6,7 nos anos iniciais do ensino fundamental, ficando na 16ª posição estadual e acima da média capixaba, de 6,3. Nos anos finais, alcançou nota 5,6, ocupando a 11ª posição estadual e superando a média dos municípios capixabas, de 5,5.

A taxa de abandono escolar em 2023 foi de 0% nos anos iniciais e finais, abaixo das médias estaduais. A unidade técnica observou que a repetição de índices iguais a zero em anos recentes pode indicar problemas no levantamento dos dados. Em 2024, a distorção idade-série foi de 1,5% nos anos iniciais, ante a média estadual de 6,5%, e de 13,2% nos anos finais, ante a média de 18,2%.

Na avaliação de fluência em leitura de 2024, 26% dos estudantes do 2º ano foram

classificados como leitores fluentes, 48% como leitores iniciantes e 25% como pré-leitores. O percentual de leitores fluentes aumentou dois pontos percentuais em relação a 2023, mas mais da metade dos estudantes ainda não alcançou a fluência leitora. A instrução técnica propôs dar ciência ao Chefe do Poder Executivo sobre o não cumprimento da meta 5 do Plano Nacional de Educação, relativa à alfabetização.

b) Saúde:

O Município aplicou 18,42% da receita de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, acima do mínimo constitucional de 15%.

O Plano Municipal de Saúde 2022–2025, a Programação Anual de Saúde de 2024 e o Relatório Anual de Gestão de 2024 estavam aprovados. Os três Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior foram avaliados. Das 111 metas previstas no Plano Municipal de Saúde, 72 foram atingidas, 34 não foram alcançadas e cinco não foram programadas.

Nos indicadores relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cinco apresentaram resultado melhor que o estadual e quatro, pior. Nos indicadores do Previne Brasil, o Município alcançou três das sete metas. Houve resultados favoráveis no acompanhamento pré-natal e na realização de exames para sífilis e HIV, além da coleta de exames citopatológicos. Permaneceram abaixo das metas o atendimento odontológico de gestantes, com 46%; a vacinação infantil, com 94% ante a meta de 95%; e o acompanhamento de pessoas com hipertensão e diabetes, com resultados de 37% e 34%, respectivamente. A unidade técnica propôs dar ciência ao Chefe do Poder Executivo sobre essas ocorrências.

c) Assistência Social:

Em 2024, o Município liquidou R$ 2.380.128,65 na função Assistência Social, valor 12% inferior, em termos nominais, ao do exercício anterior. A despesa correspondeu a 3,64% do total liquidado pelo Município. O gasto per capita foi de R$ 255,98, abaixo da média estadual de R$ 276,27 e acima da mediana de R$ 248,59.

A maior parte das despesas foi classificada na subfunção Administração Geral, com

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

R$ 1.706.457,01, equivalente a 71,70% do total. A Assistência Comunitária recebeu R$ 673.671,64, ou 28,30%. Em relação a 2023, a despesa com Administração Geral cresceu 101,88%, enquanto a despesa com Assistência Comunitária caiu 63,74%. Os autos não esclarecem se essa variação decorre de reclassificação contábil ou de mudança na oferta de serviços, ponto que merece acompanhamento.

Na consulta aos canais oficiais do Município, não foram localizados o Plano Municipal de Assistência Social vigente para 2022–2025 nem o Relatório Anual de Gestão de 2024. A instrução técnica propôs dar ciência ao gestor sobre a necessidade de publicar esses documentos, por sua importância para a transparência e o controle social.

Em dezembro de 2024, havia 5.649 pessoas inscritas no CadÚnico em Vila Pavão, correspondentes a 60,76% da população estimada. Desse total, 3.732 pessoas pertenciam a famílias com renda mensal de até meio salário-mínimo per capita, e 2.627 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família. O índice municipal de vulnerabilidade das famílias foi de 0,282, com a 57ª posição no ranking estadual. Não havia registro de pessoas em situação de trabalho infantil no CadÚnico.

A Taxa de Atualização Cadastral foi de 77,39%, pouco acima da mediana dos municípios capixabas, de 77,11%. O percentual de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família foi de 14,03%, inferior à referência técnica de 16% adotada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.

2.3. Indícios de irregularidades

Apresentado o panorama da conjuntura fiscal, orçamentária, financeira e contábil, bem como da atuação governamental do Município de Vila Pavão no exercício de 2024, passa-se ao exame das não conformidades apontadas na instrução técnica.

A Área Técnica examinou quatro apontamentos submetidos ao contraditório: ausência de indicação dos programas prioritários na LDO; reconhecimento e recolhimento das contribuições patronais devidas ao RGPS; aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital; e cumprimento do dever de instituir, prever e arrecadar impostos.

O Ministério Público de Contas anuiu integralmente à instrução técnica. Ao final, a unidade técnica acolheu as justificativas apresentadas e propôs que nenhum dos apontamentos fosse mantido como irregularidade. A análise será feita individualmente, à luz da Constituição da República, da Lei Complementar nº 101/2000, da Lei nº 4.320/1964 e das demais normas aplicáveis.

Ao final, será avaliado se as não conformidades permaneceram caracterizadas e quais efeitos produziram sobre a execução orçamentária e financeira e sobre o mérito das contas anuais do Município de Vila Pavão, referentes ao exercício de 2024.

2.3.1 Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO.

Base legal: art. 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição Federal.

Responsável: Uelikson Boone.

O Relatório Técnico 163/2025-5, na subseção 3.2.1.1, registrou que a LDO encaminhada ao TCEES não continha a relação dos programas e das ações prioritários para 2024. O PPA 2022–2025 previa 51 programas e 186 ações. Por essa razão, a unidade técnica apontou possível descumprimento do art. 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição Federal.

Na Defesa/Justificativa 01431/2025 (evento 124), o gestor sustentou que a Lei Municipal nº 1.490/2023, que instituiu a LDO para 2024, remetia as prioridades aos anexos do PPA. Afirmou que o anexo com a relação dos programas prioritários havia sido elaborado, mas não foi incluído entre os arquivos encaminhados ao Tribunal. Após a citação, apresentou o documento.

A análise da defesa confirmou que o anexo havia sido elaborado e identificou 43 programas prioritários entre os 51 previstos no PPA. A execução média desses programas foi de 86,67% da despesa autorizada. Individualmente, 15 deles tiveram execução inferior a 85% da dotação atualizada, com destaque para o programa Ensino Regular, cuja execução foi de 67,32%.

A defesa alegou que a própria LDO permitia aumentar ou diminuir as metas fiscais para preservar o equilíbrio das contas públicas. A unidade técnica ponderou que essa previsão não dispensava a necessidade de execução dos programas prioritários, mas reconheceu que o apontamento inicial dizia respeito à ausência de indicação das prioridades, e não à sua inexistência. Como o anexo foi apresentado e os limites legais e constitucionais foram cumpridos, propôs que o indicativo de irregularidade não fosse mantido.

Concluo, **portanto, que não restou configurada infração ao art. 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição Federal quanto à ausência de indicação dos programas prioritários**. A execução abaixo do previsto em alguns deles permanece como aspecto a ser acompanhado, razão pela qual acolho a proposta de ciência ao atual gestor sobre a necessidade de dar execução às prioridades definidas na LDO.

2.3.2. Ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias patronais devidas ao RGPS.

Base legal: arts. 85, 87, 102 e 103 da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 15, inciso I, c/c o art. 22, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.212/1991.

Responsável: Uelikson Boone.

O Relatório Técnico 163/2025-5, na subseção 3.2.1.16, examinou o reconhecimento da despesa e o recolhimento das contribuições previdenciárias patronais devidas pelo Poder Executivo ao Regime Geral de Previdência Social. A análise inicial apurou R$ 1.768.914,05 como valor devido na folha de pagamento. Desse montante, foram reconhecidos na despesa R$ 1.604.862,92 e pagos R$ 1.482.501,86. A unidade técnica propôs a citação do responsável para justificar a diferença.

Na Defesa/Justificativa 01431/2025 (evento 124), o gestor explicou que a diferença decorria da alíquota utilizada na folha de pagamento de abril de 2024. Segundo ele, diante da incerteza normativa sobre a redução da alíquota patronal de 20% para 8%, o recolhimento daquele mês foi calculado à alíquota de 20%. Após a edição da Lei Federal nº 14.973/2024, confirmou-se a manutenção da alíquota de 8% até o fim do

exercício. O Município informou ter retificado as declarações encaminhadas à Receita Federal e compensado os valores pagos a maior nas competências seguintes.

A defesa também esclareceu que a remessa da folha de pagamento de abril não foi retificada, o que manteve elevado o valor utilizado na apuração técnica. A documentação apresentada indicou compensações nos meses de maio e junho, no total de R$ 175.945,08, relativas às unidades gestoras Prefeitura Municipal e Fundo Municipal de Saúde.

A análise conclusiva considerou esclarecida a divergência. Com a correção do valor devido, a folha de pagamento passou a indicar R$ 1.591.548,77 como contribuição patronal devida. Os valores empenhados e liquidados foram considerados aceitáveis para a apreciação das contas. A unidade técnica também concluiu que não havia evidências de atraso na quitação de débitos previdenciários e, por isso, dispensou a determinação para apuração de eventual dano decorrente de encargos financeiros.

Diante disso, **concluo que não restou configurada infração aos dispositivos indicados**. A divergência foi explicada pela alíquota utilizada no cálculo da folha de abril e pelas compensações efetuadas, acolhida pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 (evento 138), entendimento que acompanho.

2.3.3. Aplicação dos recursos da complementação-VAAT ao Fundeb em despesas de capital inferior ao limite mínimo legal de 15% das receitas creditadas no exercício.

Base legal: art. 27 da Lei Federal nº 14.113/2020.

Responsável: Uelikson Boone.

O Relatório Técnico 163/2025-5, na subseção 3.4.2.3, registrou que o Município aplicou 9,61% dos recursos da complementação da União VAAT em despesas de capital, abaixo do mínimo de 15%. A diferença apurada foi de R$ 52.273,34, equivalente a 5,39% dos recursos recebidos. Por essa razão, a unidade técnica

propôs a citação do responsável por possível infringência ao art. 27 da Lei Federal nº 14.113/2020.

Na Defesa/Justificativa 01431/2025 (evento 124), o gestor afirmou que a Administração havia planejado adquirir equipamentos para as escolas municipais com recursos do VAAT. Após a conclusão dos procedimentos licitatórios e a emissão dos empenhos, as empresas LP Coelho – ME e Tecnoclima – Tecnologia em Sistema de Ar alegaram que não conseguiriam entregar parte dos equipamentos no exercício de 2024. Os itens não entregues somaram R$ 78.960,00, e os empenhos correspondentes foram cancelados.

O responsável informou ainda que, em 2025, foi emitido o empenho nº 1.664/2025, no valor de R$ 75.800,00, para aquisição de equipamentos com saldo remanescente do VAAT. A documentação demonstrou, contudo, que esse empenho foi registrado no grupo-fonte de recursos “1”, correspondente a recursos do exercício corrente, e não no grupo-fonte “2”, relativo a recursos de exercícios anteriores.

A análise da defesa confirmou a emissão e o cancelamento dos empenhos de 2024 e acolheu a justificativa de que os equipamentos deixaram de ser entregues pelas empresas contratadas. Por essa razão, a Unidade Técnica desta Corte de Contas por meio da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 (evento 138) propôs que o achado relativo à aplicação do mínimo de 15% não fosse mantido como irregularidade. Propôs, porém, dar ciência ao atual gestor de que o valor de R$ 75.800,00, correspondente ao empenho nº 1.664/2025, não poderá ser computado na apuração do mínimo de aplicação de 2025.

Considerando que a consulta ao sistema CidadES confirmou a emissão e a anulação dos empenhos no exercício de 2024, bem como a emissão do empenho em 2025, citadas pelo responsável, **concluo que não restou configurada infração ao art. 27 da Lei Federal nº 14.113/2020 nas contas de 2024, em razão da justificativa acolhida pela unidade técnica quanto à não entrega dos equipamentos**. O empenho realizado em 2025 não altera essa conclusão e não poderá ser computado no cálculo do mínimo daquele exercício.

2.3.4. Descumprimento do dever de instituir, prever e arrecadar impostos.

Base legal: art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000.

Responsável: Uelikson Boone.

O Relatório Técnico 163/2025-5, na subseção 3.5.1.1, examinou o cumprimento do dever previsto no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000, segundo o qual constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente.

A análise inicial identificou cobrança parcial dos créditos inscritos em dívida ativa e ausência de medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, conforme declaração encaminhada na prestação de contas. Também apontou diferenças entre a previsão inicial e a arrecadação de impostos: as receitas principais apresentaram arrecadação superior à prevista, enquanto a arrecadação da dívida ativa de IPTU e ISSQN ficou abaixo dos valores estimados. Diante desses elementos, a unidade técnica propôs a citação do responsável.

Na Defesa/Justificativa 01431/2025 (evento 124), o gestor sustentou que a previsão mais conservadora das receitas buscava evitar a superestimação do orçamento e preservar o equilíbrio das contas públicas. Afirmou que o Município pretendia elaborar previsões mais próximas da realidade nos exercícios seguintes. Quanto à declaração de ausência de medidas de fiscalização tributária, alegou que ela teria sido encaminhada por equívoco e não refletiria a atuação da Administração. Em relação à dívida ativa, argumentou que a baixa arrecadação de alguns créditos decorria do pequeno estoque existente e da cobrança regular dos tributos correntes.

O art. 11 da LRF estabelece deveres permanentes de responsabilidade fiscal. Não impõe acerto absoluto entre a previsão e a realização das receitas, mas exige que a Administração avalie continuamente a metodologia de previsão e adote os instrumentos disponíveis para maximizar a arrecadação própria e reduzir a dependência de transferências. Exige também a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, por meios administrativos ou judiciais adequados ao valor do débito.

A análise da defesa não comprovou a adoção de medidas concretas e sistemáticas de combate à sonegação e à evasão fiscal, nem de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa. A unidade técnica observou, contudo, que a avaliação do dever de instituir, prever e arrecadar tributos estava em seu primeiro ciclo nas prestações de contas de governo. Por razões de segurança jurídica e razoabilidade, propôs não imputar responsabilidade ao gestor nestas contas e manter medidas prospectivas para que o cumprimento desses deveres seja avaliado ao longo de um ciclo completo de gestão.

A área técnica manteve, assim, determinação ao atual gestor para adotar medidas de cobrança de todos os créditos inscritos em dívida ativa e estratégias de combate à sonegação e à evasão fiscal. Essas providências deverão ser avaliadas na próxima prestação de contas anual. A determinação não atribui, neste processo, irregularidade ao responsável pelas contas de 2024.

Diante disso, **concluo que não restou configurada, nestas contas, infração ao art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000**. Mantenho, contudo, a determinação ao atual gestor, de caráter prospectivo, para que a administração tributária municipal seja acompanhada no próximo ciclo de avaliação.

2.4. Diagnóstico de Governança

Para os fins deste voto, o diagnóstico de governança consiste na interpretação sistemática das evidências constantes dos autos, com a finalidade de identificar fragilidades estruturais, oportunidades de aperfeiçoamento e fatores que influenciam a capacidade institucional da Administração para alcançar os resultados esperados das políticas públicas. Não se trata de instaurar nova fiscalização ou ampliar o objeto da presente prestação de contas, mas de extrair, a partir dos elementos já submetidos ao controle externo, uma visão integrada da governança e da capacidade institucional do Município.

Essa abordagem harmoniza-se com as competências atribuídas aos Tribunais de Contas pelo art. 71 e com o dever de avaliação das políticas públicas previsto no art. 37, § 16, ambos da Constituição Federal, este último segundo o qual os órgãos e

entidades da Administração Pública devem realizar avaliação contínua das políticas públicas, com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados. Alinha-se, ainda, às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 12[5]), que reconhecem as Instituições Superiores de Controle como produtoras de conhecimento confiável, independente e objetivo, voltado ao fortalecimento da *accountability*, da governança e da melhoria da gestão pública.

Para sistematizar esse diagnóstico, a análise será desenvolvida em dois planos analíticos complementares.

O primeiro, constante do **Item 1 – Governança do planejamento orçamentário**, adota matriz analítica estruturada em quatro eixos — planejamento, execução, monitoramento e prestação de contas (*accountability*) — aplicada ao exame integrado dos achados relacionados à gestão fiscal e orçamentária. Quando pertinente, o Quadro 4 indica também o mecanismo de governança correspondente (estratégia ou controle), conforme o Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020).

O segundo, desenvolvido no **Item 2 – Governança transversal das políticas sociais**, utiliza o Referencial para Avaliação de Governança Multinível (TCU, 2021)[6], cujos componentes orientam os diagnósticos apresentados nos Quadros 5 a 8 deste voto, relativos às políticas de educação, saúde, assistência social e enfrentamento à violência contra mulheres e meninas.

Item 1 – Governança do planejamento orçamentário

No Direito Financeiro, o orçamento público não constitui mera estimativa de receitas e fixação de despesas. Trata-se do principal instrumento jurídico de planejamento, autorização e controle da atuação estatal. Por essa razão, a Constituição Federal, nos arts. 165 a 167, e a Lei de Responsabilidade Fiscal exigem compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, bem como coerência entre a previsão das receitas, a

[5] INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **NBASP 12: valor e benefício dos tribunais de contas: fazendo a diferença na vida dos cidadãos. Brasília**: Instituto Rui Barbosa, 2020. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/valor-e-beneficio-dos-tribunais-de-contas-fazendo-a-diferenca-na-vida-dos-cidadaos/. Acesso em: 22 jul. 2026.

[6] https://bit.ly/RBG_TCU BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. Brasília: TCU, 2021.

programação das despesas e a execução orçamentária.

Sob a perspectiva da governança, essa compatibilidade deve estar presente durante todo o ciclo orçamentário, abrangendo a arrecadação das receitas, a execução das despesas, o monitoramento das metas fiscais e o controle das alterações promovidas no orçamento.

O planejamento, portanto, não se encerra na elaboração das leis orçamentárias. Abrange também a previsão adequada das receitas e despesas, o controle das modificações do orçamento e o acompanhamento dos resultados fiscais.

No caso de Vila Pavão, a instrução técnica identificou inicialmente quatro não conformidades com potencial reflexo na opinião sobre a execução orçamentária. Após o contraditório, acolheu as justificativas apresentadas e propôs que não fossem mantidos os apontamentos relativos à ausência de indicação dos programas prioritários na LDO, às contribuições patronais devidas ao RGPS, à aplicação da complementação VAAT em despesas de capital e ao dever de instituir, prever e arrecadar impostos. A instrução não manteve irregularidade capaz de fundamentar a rejeição das contas, mas propôs ciências e uma determinação prospectiva ao atual gestor.

No planejamento, a unidade técnica verificou que o PPA 2022–2025, instituído pela Lei Municipal nº 1.330/2021, contemplou 51 programas e 186 ações. Na LDO de 2024, não foi identificada a relação de programas e ações prioritários. A defesa informou que a Lei Municipal nº 1.490/2023 remetia as prioridades aos anexos do PPA e que o arquivo encaminhado ao Tribunal não continha o anexo correspondente. A unidade técnica acolheu as justificativas, concluiu que a não conformidade não restou configurada e propôs ciência ao atual gestor sobre a necessidade de observar o art. 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição Federal e de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO.

Na execução, o Município registrou superávit orçamentário de R$ 4.442.329,53. Não cumpriu, porém, a meta de resultado primário: o superávit foi de R$ 922.243,51, diante da meta de R$ 946.304,95. A meta de resultado nominal foi cumprida, com superávit

de R$ 5.600.420,94 ante a meta de R$ 1.093.247,57. Considerando o cumprimento do limite de endividamento, a unidade técnica não considerou o resultado primário abaixo da meta capaz de modificar a opinião sobre a execução dos orçamentos.

O dado mais expressivo do ciclo orçamentário, contudo, está na distância entre a receita prevista e a arrecadada. A Lei Orçamentária Anual estimou a receita em R$ 46.110.000,00, e o Município arrecadou R$ 69.948.686,87, valor 51,70% superior ao previsto. A receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria superou a previsão em 116,81%. Ao longo do exercício, foram abertos R$ 56.958.087,77 em créditos adicionais, equivalentes a 123,53% da dotação inicial, e a própria LOA autorizou a abertura de créditos suplementares até 50% da despesa fixada (Tabelas 4, 5, 47 e 48 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026). A unidade técnica qualificou a inconsistência na previsão da receita como falha grave sob o aspecto do art. 11 da LRF, e a defesa informou que o Município passará a elaborar previsões mais próximas da realidade.

Quando a LOA deixa de refletir a receita provável, o Poder Legislativo aprova um orçamento que será refeito ao longo do ano por créditos adicionais, o que fragiliza a função estratégica do planejamento e o controle legislativo sobre a alocação dos recursos. A matéria tem disciplina normativa própria, e não apenas de boas práticas: o art. 12 da LRF exige que as previsões de receita observem as normas técnicas e legais e sejam acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. A distância entre a receita prevista e a arrecadada indica que a LOA deixou de cumprir sua função de planejamento, o que reforça a necessidade de observar o art. 12 da LRF na elaboração das próximas leis orçamentárias.

A análise dos créditos adicionais identificou insuficiência de recursos em algumas fontes utilizadas para sua abertura, embora não tenha sido constatado déficit financeiro ao final do exercício. Por isso, a unidade técnica propôs ciência ao atual gestor quanto à necessidade de observar o art. 43 da Lei nº 4.320/1964. Quanto às contribuições patronais ao RGPS, a divergência inicialmente apurada foi esclarecida pela defesa: o valor da folha de abril considerou alíquota de 20%, embora a alíquota

devida no exercício fosse de 8%. Corrigido esse cálculo, a unidade técnica acolheu as justificativas. No caso da complementação VAAT, a execução em despesas de capital ficou inicialmente em 9,61%, mas a unidade técnica concluiu que o apontamento não restou configurado após a comprovação de que equipamentos empenhados não foram entregues pelas empresas contratadas. A instrução propôs ciência de que R$ 75.800,00, empenhados em 2025 com recursos do exercício corrente, não poderão ser computados no cálculo do mínimo de aplicação de 2025.

No monitoramento, a relação entre despesas correntes e receitas correntes atingiu 90,53% em 2024, ultrapassando o patamar de 85% previsto no art. 167-A da Constituição Federal. A ocorrência foi objeto de proposta de ciência ao gestor, como alerta sobre os riscos à sustentabilidade fiscal e a necessidade de acompanhar a evolução desse indicador. Quanto ao dever de instituir, prever e arrecadar impostos, a instrução deixou de imputar responsabilidade neste primeiro ciclo de avaliação do tema, por razões de segurança jurídica e razoabilidade. Manteve, contudo, determinação para que o atual gestor adote medidas de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa e de combate à sonegação e à evasão fiscal, a serem avaliadas na próxima prestação de contas. A unidade técnica também informou que não foram constatadas deliberações anteriores pendentes de monitoramento.

No eixo da *accountability*, a instrução identificou oportunidades de melhoria na transparência do planejamento das renúncias de receita. A LDO não apresentou, no modelo exigido, todos os benefícios fiscais já instituídos e executados, especialmente as hipóteses relativas a taxas. Embora não tenham sido identificados novos benefícios tributários concedidos em 2024 e a renúncia executada tenha ficado abaixo do valor planejado, a unidade técnica propôs ciência para que o Município aperfeiçoe o planejamento, preserve o equilíbrio fiscal e dê transparência aos benefícios. Também propôs ciência sobre a necessidade de assegurar a ordem cronológica de pagamentos, nos termos do art. 141 da Lei nº 14.133/2021, e de indicar adequadamente as fontes de recursos na abertura de créditos adicionais.

A instrução também registrou que o gestor declarou não ter adotado medidas de fiscalização tributária em 2024. A defesa afirmou que a declaração não refletia a

atuação municipal, mas não apresentou elementos que comprovassem ações concretas de combate à sonegação e à evasão fiscal. A determinação prospectiva relativa à administração tributária busca corrigir essas fragilidades e permitir sua avaliação em ciclo posterior. No que se refere à divergência das contribuições patronais ao RGPS, a documentação da defesa esclareceu a diferença entre o cálculo inicialmente informado e o valor devido após a aplicação da alíquota correta.

Três das quatro ocorrências levadas à citação decorreram de falhas nas informações enviadas pelo Município ao Tribunal: o anexo de prioridades da LDO não remetido, a remessa da folha de pagamento de abril não retificada e a declaração sobre fiscalização tributária que a defesa atribui a equívoco. O conjunto revela fragilidade na qualidade da informação que sustenta a prestação de contas, não detectada pelo controle interno, cujo parecer conclusivo opinou pela regularidade das contas, e fundamenta a recomendação do item 4.3 do dispositivo.

A situação fiscal do Município não revela um quadro geral de desequilíbrio financeiro. O resultado financeiro consolidado foi superavitário em R$ 31.065.489,30, a Dívida Consolidada Líquida foi negativa em R$ 30.193.635,93 e os limites de pessoal e de endividamento foram cumpridos. Esses resultados, contudo, devem ser avaliados em conjunto com o descumprimento da meta de resultado primário e com a relação entre despesas correntes e receitas correntes acima de 85%, que exigem acompanhamento da sustentabilidade fiscal.

Quadro 4: Diagnóstico das fragilidades de governança do ciclo orçamentário

Componente	Situação verificada	Evidência nos autos
Planejamento	A LDO encaminhada ao Tribunal não continha a relação dos programas e ações prioritários de 2024; o anexo foi apresentado na defesa e a não conformidade não restou configurada.	PPA 2022–2025 com 51 programas e 186 ações; proposta de ciência para que sejam observadas as prioridades definidas na LDO.
Planejamento	Fragilidade na previsão e na transparência dos benefícios fiscais já instituídos, especialmente os relacionados a taxas.	O demonstrativo da LDO não detalhou todos os benefícios executados; proposta de ciência para aperfeiçoar o planejamento e a transparência das renúncias.

Componente	Situação verificada	Evidência nos autos
Planejamento (mecanismo Estratégia)	Receita arrecadada 51,70% superior à prevista na LOA (impostos, taxas e contribuições de melhoria: 116,81% acima) e créditos adicionais equivalentes a 123,53% da dotação inicial, com autorização prévia de suplementação de até 50% da despesa fixada.	Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026, Tabelas 4, 5, 47 e 48; art. 12 da LRF.
Execução	Superávit orçamentário, com resultado primário abaixo da meta.	Superávit orçamentário de R$ 4.442.329,53; resultado primário de R$ 922.243,51, ante meta de R$ 946.304,95.
Monitoramento	Risco à sustentabilidade fiscal decorrente da relação entre despesas correntes e receitas correntes acima de 85%.	A relação atingiu 90,53% em 2024, acima do patamar do art. 167-A da Constituição Federal.
Monitoramento	Necessidade de fortalecer a administração tributária e a cobrança da dívida ativa, com avaliação em prestação de contas futura.	Apontamento do art. 11 da LRF não mantido como irregularidade; determinação para cobrança dos créditos inscritos e adoção de medidas contra a sonegação e a evasão fiscal.
Accountability	Necessidade de aprimorar transparência e controles orçamentários e financeiros.	Propostas de ciência sobre renúncias de receita, indicação das fontes de créditos adicionais e observância da ordem cronológica de pagamentos (art. 141 da Lei nº 14.133/2021).
Accountability (mecanismo Controle)	Três das quatro ocorrências citadas decorreram de falhas nas informações remetidas ao Tribunal, não detectadas pelo controle interno, que opinou pela regularidade das contas.	Anexo de prioridades da LDO não remetido, folha de abril não retificada e declaração sobre fiscalização tributária atribuída a equívoco (subseções 9.1, 9.2 e 9.4 da ITC); RELOCI (peça 54).

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026.

O diagnóstico evidencia que, em Vila Pavão, as principais oportunidades de aperfeiçoamento da governança orçamentária se concentram na previsão realista das receitas, no planejamento das prioridades e das renúncias de receita, na indicação das fontes dos créditos adicionais, na qualidade das informações que sustentam a prestação de contas e no acompanhamento dos indicadores fiscais. A unidade técnica acolheu as justificativas relativas aos apontamentos submetidos ao contraditório e propôs parecer prévio pela aprovação das contas. Ainda assim, a subestimação da receita, o não cumprimento da meta de resultado primário, a relação entre despesas correntes e receitas correntes acima de 85% e a necessidade de aprimorar a gestão

tributária e a conferência das informações remetidas ao Tribunal justificam o acompanhamento das medidas propostas.

Item 2 - Governança transversal das políticas sociais

As políticas públicas de educação, saúde e assistência social são implementadas em regime de cooperação entre União, Estados e Municípios, por meio da distribuição de competências, de mecanismos de financiamento, de instâncias de coordenação e de instrumentos comuns de monitoramento e avaliação.

Sob essa perspectiva, o Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (TCU, 2021) permite examinar não apenas os resultados alcançados em cada política pública, mas também a capacidade institucional do Município para coordenar sua implementação, executar as responsabilidades assumidas, monitorar os resultados e prestar contas à sociedade.

Os diagnósticos a seguir não reexaminam os indicadores apresentados na subseção 2.2.6 deste voto. O propósito é interpretar as evidências da instrução técnica à luz dos componentes da Governança Multinível. Quando determinado componente não tiver sido objeto de avaliação específica, essa limitação será indicada. Os quadros observam os seis componentes do Referencial: atribuição de responsabilidades, financiamento, capacidades dos entes federativos, mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação de desempenho e abordagem das desigualdades territoriais. Aspectos relevantes que não correspondem a esses componentes são registrados em observações complementares abaixo de cada quadro.

a) Educação

Quadro 5: Diagnóstico da governança da política educacional sob a perspectiva da Governança Multinível

Componente	Diagnóstico	Evidência nos autos
Atribuição de responsabilidades	A instrução examinou resultados da rede municipal e aspectos relacionados à alfabetização, sem avaliação específica da distribuição	Análise do IDEB, abandono escolar, distorção idade-série, fluência em leitura e adesão ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

Componente	Diagnóstico	Evidência nos autos
	das responsabilidades entre os entes federativos.	
Financiamento das responsabilidades	Os principais parâmetros de financiamento foram cumpridos; a aplicação em capital com recursos do VAAT ficou abaixo do mínimo, mas a justificativa foi acolhida.	Aplicação de 25,54% em MDE, 72,21% do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica e 66,48% do VAAT em educação infantil, ante indicador municipal de 54,05%; aplicação inicial de 9,61% em despesas de capital, com justificativa acolhida após a defesa.
Capacidade dos Entes Federativos	A estrutura municipal para a política de alfabetização ainda está incompleta: o Município aderiu ao CNCA, mas não instituiu a Política Municipal de Alfabetização, o que limita o acesso a apoio técnico e financeiro da União. A repetição de taxas de abandono iguais a zero sugere fragilidade na produção e na consistência dos dados educacionais.	Ausência da Política Municipal de Alfabetização exigida pelo art. 25 do Compromisso (Relatório de Levantamento 3/2024-2 do Processo TC 3916/2024-5); taxa de abandono de 0% nos anos iniciais e finais em anos recentes (subseções 5.1.2 e 6.3 da ITC).
Mecanismos de coordenação	A articulação com a União se dá pela adesão ao CNCA; a efetividade dessa coordenação depende da instituição da política municipal e da implementação das ações pactuadas.	Adesão ao CNCA (Decreto Federal nº 11.556/2023) e proposta de ciência para instituição da Política Municipal de Alfabetização (subseção 6.3 da ITC).
Monitoramento e avaliação de desempenho	Os indicadores disponíveis permitem acompanhar os resultados da rede: IDEB acima das médias estaduais e distorção idade-série abaixo das médias capixabas, com fluência leitora ainda insuficiente.	IDEB 2023 de 6,7 nos anos iniciais e 5,6 nos anos finais; distorção idade-série de 1,5% nos anos iniciais e 13,2% nos anos finais; em 2024, 26% dos alunos do 2º ano eram leitores fluentes.
Abordagem das desigualdades territoriais	Não avaliada de forma específica neste ciclo.	A instrução utilizou indicadores municipais agregados, sem examinar diferenças entre escolas ou territórios do Município.

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 e no Referencial para Avaliação de Governança Multinível (TCU, 2021).

Observações complementares ao Quadro 5. Resultados educacionais: na avaliação de fluência em leitura de 2024, 26% dos estudantes foram classificados como leitores fluentes, 48% como leitores iniciantes e 25% como pré-leitores. O percentual de leitores fluentes cresceu dois pontos percentuais em relação a 2023,

mas mais da metade dos estudantes avaliados ainda não alcançou a fluência leitora, abaixo da meta do Plano Nacional de Educação.

O diagnóstico indica que as principais oportunidades de aperfeiçoamento não estão no cumprimento dos parâmetros de financiamento examinados, mas na transformação dos recursos e instrumentos existentes em melhores resultados de aprendizagem. A rede municipal apresentou notas no IDEB acima das médias estaduais nos anos iniciais e finais, e a distorção idade-série ficou abaixo das médias capixabas nos dois segmentos. Merecem atenção a fluência em leitura, a consistência dos dados de abandono escolar e a instituição da Política Municipal de Alfabetização.

O Município aderiu ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, mas não instituiu sua Política Municipal de Alfabetização, prevista no art. 25 do Compromisso. A efetividade da adesão depende da elaboração dessa política, da implementação das ações previstas e do acompanhamento dos resultados. A unidade técnica propôs dar ciência ao gestor sobre a necessidade de instituir a política e adotar as demais providências no âmbito do CNCA.

A abordagem das desigualdades territoriais não integrou o escopo da avaliação. Por isso, não foi possível examinar como os resultados educacionais se distribuem entre escolas e territórios do Município. Essa dimensão pode orientar o planejamento da rede, a alocação de recursos e a definição de estratégias específicas para contextos de maior vulnerabilidade.

b) Saúde

Quadro 6: Diagnóstico da governança da política de saúde sob a perspectiva da Governança Multinível

Componente	Diagnóstico	Evidência nos autos
Atribuição de responsabilidades	A política foi examinada no âmbito das competências municipais do SUS, com avaliação dos instrumentos de planejamento e dos resultados informados.	Plano Municipal de Saúde 2022–2025, Programação Anual de Saúde, relatórios quadrimestrais e Relatório Anual de Gestão.

Componente	Diagnóstico	Evidência nos autos
Financiamento das responsabilidades	O Município cumpriu o mínimo constitucional de aplicação em ações e serviços públicos de saúde.	Aplicação de R$ 6.653.204,51, correspondente a 18,42% da base de cálculo, acima do mínimo de 15%.
Capacidade dos Entes Federativos	O Município dispõe dos instrumentos formais de planejamento do SUS aprovados ou avaliados. As equipes multiprofissionais da Atenção Primária (eMulti) existentes ainda dependem de credenciamento e financiamento junto ao Ministério da Saúde.	PMS 2022–2025 e PAS aprovados; três RDQA avaliados; RAG de 2024 aprovado; recomendação 1.1.25 do Processo TC 2153/2024-2 (subseções 5.2.1 e 6.1 da ITC).
Mecanismos de coordenação	A Rede de Atenção Psicossocial demanda instâncias formais de articulação: os Grupos Condutores Municipais da Raps ainda não foram constituídos formalmente.	Recomendação 1.1.8 do Acórdão TC 1208/2024, no Processo TC 2153/2024-2 (subseção 6.1 da ITC).
Monitoramento e avaliação de desempenho	O monitoramento mostra resultados heterogêneos: parte das metas do Plano Municipal de Saúde não foi atingida, e os indicadores dos ODS e do Previne Brasil apresentam desempenho desigual.	72 das 111 metas do PMS atingidas, 34 não atingidas e cinco não programadas; cinco dos nove indicadores dos ODS melhores que o estadual e quatro piores; três das sete metas do Previne Brasil alcançadas: pré-natal (51%), exames para sífilis e HIV (100%) e citopatológico (50%); não alcançadas: atendimento odontológico a gestantes (46%), vacinação infantil (94%) e acompanhamento de hipertensos (37%) e de pessoas com diabetes (34%).
Abordagem das desigualdades territoriais	Não avaliadas de forma específica neste ciclo.	Os indicadores foram apresentados de forma agregada para o Município, sem exame das diferenças entre territórios ou unidades de saúde.

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 e no Referencial para Avaliação de Governança Multinível (TCU, 2021).

Observações complementares ao Quadro 6. Planejamento: o Plano Municipal de Saúde 2022–2025, a Programação Anual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão de 2024 foram aprovados, e os três Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior foram avaliados.

Resultados da política: os indicadores relacionados aos ODS com resultado pior que o estadual são a proporção de nascimentos assistidos por pessoal de saúde

qualificado, as taxas de mortalidade em menores de cinco anos e neonatal e o número de nascidos vivos de mães adolescentes, este último indicador de gravidez na adolescência. A vacinação infantil (94%) ficou abaixo da meta de 95%.

A política de saúde dispõe de instrumentos formais de planejamento e alcançou aplicação financeira superior ao mínimo constitucional. Das 111 metas do Plano Municipal de Saúde, 72 foram atingidas. Nos indicadores do Previne Brasil, o Município alcançou três das sete metas. As oportunidades de aperfeiçoamento estão na vacinação infantil, no atendimento odontológico a gestantes, no acompanhamento de pessoas com hipertensão e diabetes e na execução das metas ainda não alcançadas.

Os indicadores relacionados aos ODS também apresentam resultados distintos: cinco foram melhores que os estaduais e quatro, piores. A instrução propôs ciência ao gestor para que acompanhe esses indicadores e as metas do Plano Municipal de Saúde. Também devem ser consideradas as recomendações da auditoria sobre saúde mental, em especial a constituição dos Grupos Condutores Municipais da Raps e o acompanhamento das propostas de financiamento para equipes multiprofissionais.

A avaliação não examinou especificamente as diferenças territoriais na oferta, na cobertura e nos resultados dos serviços de saúde. O aprofundamento dessa dimensão poderá contribuir para o planejamento da rede, a alocação dos recursos e a identificação de eventuais desigualdades de acesso entre as diferentes localidades do Município.

c) Assistência Social

Quadro 7: Diagnóstico da governança da política de assistência social sob a perspectiva da Governança Multinível

Componente	Diagnóstico	Evidência nos autos
Atribuição de responsabilidades	A instrução examinou a execução orçamentária, a transparência dos instrumentos de gestão e indicadores de vulnerabilidade social.	Despesas por subfunção, consulta aos canais oficiais e dados do CadÚnico.

Componente	Diagnóstico	Evidência nos autos
Financiamento das responsabilidades	A despesa liquidada foi inferior à média estadual per capita e apresentou redução nominal em relação ao exercício anterior.	Foram liquidados R$ 2.380.128,65, equivalentes a 3,64% da despesa total e a R$ 255,98 por habitante, com queda nominal de 11,96% em relação a 2023.
Capacidade dos Entes Federativos	A rede municipal conta com Creas, e cabe à Prefeitura operar e atualizar o CadÚnico por meio de seus postos de atendimento. A não localização do Plano Municipal de Assistência Social e do Relatório Anual de Gestão indica fragilidade nos instrumentos de gestão do SUAS. A instrução não avaliou as equipes nem as demais unidades da rede.	Creas informado na auditoria operacional do Processo TC 3548/2024 (subseção 6.2 da ITC); operação local do CadÚnico (subseção 5.3.3); Plano Municipal 2022–2025 e RAG de 2024 não localizados nos canais oficiais (subseção 5.3.2).
Mecanismos de coordenação	A articulação interfederativa não foi examinada especificamente pela instrução técnica.	A análise concentrou-se na transparência, na execução orçamentária e nos indicadores sociais.
Monitoramento e avaliação de desempenho	Os indicadores cadastrais mostram atualização do CadÚnico pouco acima da mediana estadual e percentual de famílias unipessoais abaixo da referência técnica, sem sinal de inconsistência relevante. Os dados de execução e vulnerabilidade podem orientar o planejamento socioassistencial.	Taxa de Atualização Cadastral de 77,39%, ante mediana de 77,11%; famílias unipessoais correspondem a 14,03% dos beneficiários do Bolsa Família, abaixo da referência de 16%; IVCAD e composição das famílias beneficiárias (subseção 5.3.3 da ITC).
Abordagem das desigualdades territoriais	Não avaliado neste ciclo.	A instrução não examinou a distribuição territorial dos serviços socioassistenciais nem a cobertura da rede de proteção social.

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 e no Referencial para Avaliação de Governança Multinível (TCU, 2021)

Observações complementares ao Quadro 7. Accountability e controle social: o Plano Municipal de Assistência Social 2022–2025 e o Relatório Anual de Gestão de 2024 não foram localizados nos canais oficiais do Município, o que reduz a transparência da política.

Vulnerabilidades: em dezembro de 2024, 5.649 pessoas estavam inscritas no CadÚnico (60,76% da população), das quais 3.732 em famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo. O IVCAD municipal foi de 0,282, ligeiramente superior ao

estadual (0,273), na 57ª posição no Estado, sem registro de trabalho infantil no CadÚnico.

A política socioassistencial liquidou R$ 2.380.128,65 em 2024, com redução nominal de 11,96% em relação ao exercício anterior. O gasto per capita ficou abaixo da média estadual, embora acima da mediana dos Municípios. Na dimensão da *accountability*, a principal fragilidade é a ausência de divulgação do Plano Municipal de Assistência Social e do Relatório Anual de Gestão de 2024, ambos relevantes para o controle social e a prestação de contas da gestão socioassistencial.

A avaliação não examinou a distribuição territorial dos serviços socioassistenciais. Essa análise pode auxiliar a identificar diferenças de cobertura e adequar a rede às vulnerabilidades existentes nas distintas localidades do Município.

d) Política de Enfrentamento à Violência contra Mulheres e Meninas

Quadro 8: Diagnóstico da governança da política de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas

Componente	Diagnóstico	Evidência nos autos
Atribuição de responsabilidades	O Município aderiu ao Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e possui CREAS, mas não instituiu Organismo de Políticas para Mulheres nem centro especializado municipal.	Auditoria operacional do Processo TC 3548/2024; Vila Pavão não possui OPM ou centro especializado municipal e possui CREAS.
Financiamento das responsabilidades	Não avaliado de forma específica neste ciclo.	A instrução não apresentou exame individualizado do orçamento municipal destinado à política.
Capacidade dos Entes Federativos	A ausência de estrutura específica limita a coordenação local da política de gênero; o Município informou não possuir programas ou ações municipais de prevenção, acolhimento ou proteção.	Não há OPM, centro especializado municipal ou ações locais informadas; o Município possui CREAS.
Mecanismos de coordenação	O pacto estadual ao qual o Município aderiu teve vigência até o fim de 2024, sendo necessária nova articulação com o Estado.	A instrução destacou a importância de nova adesão ao Pacto Estadual pelo Enfrentamento às Violências contra as Mulheres e Prevenção ao Feminicídio.
Monitoramento e avaliação de desempenho	Os dados municipais registram casos de violência doméstica e sexual e	Em 2024, foram registrados 52 casos de violência doméstica, três estupros ou estupros de vulneráveis contra

Componente	Diagnóstico	Evidência nos autos
	podem subsidiar o planejamento das ações.	mulheres, nenhum feminicídio e nenhum homicídio de mulher; não houve registro de vítimas de estupro de 0 a 12 anos.
Abordagem das desigualdades territoriais	A instrução apresentou dados municipais e da microrregião, sem análise da distribuição dentro do Município.	Estatísticas de violência divulgadas de forma agregada.

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 e no Referencial para Avaliação de Governança Multinível (TCU, 2021).

Observações complementares ao Quadro 8. Planejamento: a instrução apontou a obrigatoriedade de elaboração e implementação de plano de metas integrado para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei Federal nº 14.899/2024, objeto de proposta de ciência ao chefe do Poder Executivo.

Diferentemente das políticas examinadas anteriormente, o enfrentamento à violência contra mulheres e meninas possui natureza transversal e depende da atuação coordenada de diferentes setores, como segurança pública, saúde, assistência social, educação, justiça e direitos humanos.

O diagnóstico tem por base as informações da auditoria operacional realizada no Processo TC 3548/2024, que avaliou ações de prevenção e acolhimento no período de 2022 a 2024. Os dados indicam que Vila Pavão não instituiu Organismo de Políticas para Mulheres e não possui centro especializado municipal. O Município dispõe de CREAS, aderiu ao Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, cuja vigência se encerrou em 2024, e informou não possuir programas ou ações municipais de prevenção, acolhimento ou proteção. A instrução destacou a importância de nova adesão ao pacto estadual atualizado e da articulação entre as políticas estadual e municipal.

Em 2024, foram registrados 52 casos de violência doméstica, três estupros ou estupros de vulneráveis contra mulheres, nenhum homicídio de mulher e nenhum feminicídio. Não houve registro de vítimas de estupro ou estupro de vulnerável com idade entre 0 e 12 anos. Esses dados reforçam a relevância do planejamento

integrado e do uso sistemático das informações locais. A instrução propôs dar ciência ao Chefe do Poder Executivo sobre a obrigatoriedade de elaborar e implementar plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei Federal nº 14.899/2024.

A auditoria apresentou dados agregados e não aprofundou a distribuição territorial dos casos nem a capilaridade da rede municipal de atendimento. Essa dimensão pode contribuir para identificar áreas de maior vulnerabilidade, planejar a rede de proteção e orientar a alocação de recursos.

2.4.1 Aprimoramento da governança e da gestão

O diagnóstico de governança desenvolvido nas subseções anteriores também evidenciou oportunidades de fortalecimento de instrumentos **transversais de gestão,** cuja importância extrapola os apontamentos individualmente formulados pela área técnica, evidenciando oportunidades de aprimoramento da governança municipal, especialmente no fortalecimento do ciclo orçamentário e da implementação das políticas públicas descentralizadas.

Nesse contexto, as medidas propostas a seguir possuem natureza indutora, com fundamento no art. 70 da Constituição Federal e no Princípio 7 da NBASP 12 segundo o qual os Tribunais de Contas devem ser "fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público" (IRB, NBASP 12, Princípio 7).

Assim, a atuação desta Corte não se limita à identificação de impropriedades, mas busca fortalecer a governança, aperfeiçoar a gestão pública e contribuir para a geração de valor público em benefício da sociedade.

2.4.1.1 Controle Interno como pilar de Governança

O controle interno compreende o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos destinados a assegurar a conformidade dos atos administrativos, salvaguardar os ativos organizacionais e promover a eficiência operacional. Distingue-

se do controle externo por atuar no âmbito da própria Administração, especialmente de forma preventiva e concomitante.

A obrigatoriedade de manutenção de sistema de controle interno no Município decorre diretamente do art. 31, caput, da Constituição Federal de 1988, que atribui a fiscalização municipal ao Poder Legislativo, mediante controle externo, e aos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Por simetria, aplica-se ao Município o art. 74 da Constituição[7], que fixa finalidades expressas: avaliar o cumprimento das metas do PPA e dos orçamentos; comprovar a legalidade e aferir os resultados da gestão; exercer controle sobre operações de crédito; e apoiar o controle externo. O §1º do mesmo dispositivo vai além: impõe responsabilidade solidária ao responsável pelo controle interno que, tendo conhecimento de irregularidade, deixa de comunicá-la ao Tribunal de Contas. **O controle interno não é, portanto, mera exigência burocrática, é mecanismo constitucional de proteção do interesse público.**

No âmbito infraconstitucional, a matéria é regulada, no plano federal, pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016[8], que constitui referência técnica consolidada para a estruturação de sistemas de controle interno. No âmbito desta Corte, a Resolução TC nº 227/2011, alterada pela Resolução TC nº 257/2013, disciplina a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno nos jurisdicionados do TCEES.

Para que o controle interno funcione como instrumento efetivo de prevenção, é necessário que seus componentes operem de forma integrada: o ambiente de

---

[7] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

[8] Art. 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 1, de 10 de maio de 2016.BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU** n. 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947

controle, que compreende os valores e o comprometimento da Alta Administração[9]; a avaliação de riscos, voltada à identificação de desvios antes que se materializem; as atividades de controle, que asseguram o cumprimento das diretrizes institucionais; a informação e comunicação, que garantem a disponibilidade tempestiva de dados relevantes; e o monitoramento contínuo do desempenho do sistema. Esse é o modelo estruturado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO[10]), amplamente adotado como referência para o setor público brasileiro.

O elemento central desse modelo é o que o COSO denomina *tone at the top*: o comprometimento efetivo dos dirigentes máximos com os valores de integridade e com o fortalecimento das estruturas de controle. Quando esse comprometimento não existe, os instrumentos formais tornam-se cumprimento protocolar de exigências normativas, sem produzir os efeitos esperados sobre a qualidade da gestão. O controle interno passa a funcionar como instância de validação, não de prevenção.

No caso de Vila Pavão, o sistema de controle interno foi instituído pela Lei Municipal nº 890, de 19 de agosto de 2013. O Poder Legislativo submete-se às normas de padronização de procedimentos e rotinas expedidas pelo Poder Executivo Municipal, conforme estabelece o parágrafo único do art. 3º da lei. A prestação de contas contém o Relatório e Parecer Conclusivo da Unidade de Controle Interno (RELOCI), juntado à peça 54. A documentação exigida pela Instrução Normativa TC nº 68/2020 foi encaminhada nos termos previstos pela regulamentação, e o órgão central opinou pela regularidade das contas apresentadas.

Registro, contudo, que o parecer conclusivo do controle interno opinou pela regularidade de prestação de contas que continha inconsistências nas informações remetidas ao Tribunal, depois esclarecidas pela defesa: o anexo de prioridades da LDO não remetido, a remessa da folha de pagamento de abril não retificada e a

[9] Art. 6.º do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.
BRASIL. **Decreto n. 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm

[10] O modelo de cinco componentes integrados (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento) tem por referências, para localização pelo gestor: COSO – *Internal Control – Integrated Framework* (2013); CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno dos Estados e do Distrito Federal; INTOSAI GOV 9100 – *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*; e TCU – Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 3. ed., Brasília: TCU, 2020.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

declaração sobre fiscalização tributária que o próprio Município atribui a equívoco. O dado não demonstra culpa, mas indica que as rotinas de conferência prévia precisam ser fortalecidas e que a avaliação do controle interno deve considerar a efetividade do parecer conclusivo, e não apenas sua apresentação.

A instrução técnica não registrou limitações de pessoal ou de escopo na atuação da unidade de controle interno nem formulou achado específico relativo ao funcionamento do sistema. Os elementos dos autos demonstram o atendimento às exigências documentais e a existência de manifestação favorável do órgão central, mas não permitem concluir que as rotinas preventivas e concomitantes estejam plenamente consolidadas.

Embora a instrução não tenha formulado achado específico sobre o controle interno, o fortalecimento de sua atuação preventiva e concomitante continua relevante para a verificação das restrições fiscais, a conferência das declarações que integram a prestação de contas e a comunicação tempestiva de riscos aos gestores responsáveis. Os elementos disponíveis não permitem concluir que o sistema tenha sido ineficiente ou que seus responsáveis tenham atuado com culpa, mas reforçam a importância da manutenção de uma estrutura capaz de apoiar a gestão e o controle externo.

Nesse passo, as **recomendações** formuladas ao final (item 4 do dispositivo) têm natureza indutora e não sancionatória e buscam contribuir para que o controle interno municipal passe a funcionar como instrumento efetivo de prevenção de irregularidades, de identificação tempestiva de riscos e de apoio qualificado ao controle externo, em cumprimento aos arts. 31 e 74 da Constituição Federal e às normas desta Corte.

2.4.1.2 Sistema de Informação de Custos no Setor Público como instrumento integrado de Controle e Governança

O Sistema de Informação de Custos (SIC) no setor público é o instrumento destinado a mensurar, organizar e relatar os custos dos produtos e serviços oferecidos pela

Administração, com o propósito de subsidiar decisões gerenciais e avaliar a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Sua obrigatoriedade decorre do art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal[11], que determina que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A NBC TSP 34, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, disciplina os requisitos técnicos para sua implementação, em alinhamento com os padrões internacionais das IPSAS.

No âmbito desta Corte, a obrigação é de longa data: a Instrução Normativa TC 36/2016, de 23 de fevereiro de 2016, fixou prazo-limite para que o Estado e os Municípios adotassem as providências necessárias à preparação e à implementação do sistema de custos, prazo que, para os Municípios, se encerrou ao término do exercício de 2023, na redação dada pela Instrução Normativa TC 80/2021 (art. 2º). A mesma norma atribuiu à unidade central de controle interno de cada Poder o acompanhamento das ações necessárias ao cumprimento desse prazo (art. 3º).

A Instrução Normativa TC 68/2020 passou a exigir, na prestação de contas anual do prefeito, a Declaração do Chefe do Poder Executivo sobre o Sistema de Informações de Custos (DELSIC), na qual o gestor informa se o sistema já foi implementado, se está em fase de estudos e implementação, com data prevista de conclusão, ou se ainda não existem estudos nem iniciativas para sua implementação, nos termos do art. 2º da Instrução Normativa TC 36/2016 (Anexo III, item 3.2.31). Essa declaração, contudo, ainda não era exigida na prestação de contas do exercício de 2024. Mais recentemente, a Instrução Normativa TC 96/2025, de 6 de maio de 2025, aprovou o Guia de Orientação para Implementação e Uso de Sistema de Custos na Administração Pública, desenvolvido no âmbito do Acordo de Cooperação 18/2024,

[11] Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
(...)
§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

que oferece parâmetros técnicos para a estruturação padronizada dos sistemas de custos nos jurisdicionados.

O SIC não se confunde com o controle interno, mas é um de seus instrumentos mais relevantes. Enquanto o controle interno assegura a integridade dos processos, o SIC alimenta o monitoramento com informações sobre o custo dos serviços e programas, permitindo avaliar a relação entre o recurso aplicado e o resultado efetivamente alcançado.

Na prática, as informações de custos têm aplicação direta nas políticas examinadas neste voto. Na educação, podem auxiliar na análise do custo por aluno, etapa de ensino, unidade escolar e rota de transporte. Na saúde, podem mensurar o custo das unidades e equipes, dos procedimentos da atenção primária e das ações de acompanhamento de grupos prioritários, auxiliando a identificar gargalos e direcionar recursos às áreas de menor desempenho. Na assistência social, podem relacionar os recursos aplicados aos serviços prestados e às famílias atendidas.

Essa possibilidade é especialmente relevante quando se pretende avaliar a eficiência da aplicação dos recursos, além da conformidade com os limites legais. O cumprimento dos percentuais mínimos de financiamento, por si só, não permite conhecer o custo de cada serviço nem relacionar o gasto aos resultados obtidos.

Na assistência social, foram liquidados R$ 2.380.128,65 em 2024, montante 11,96% inferior ao executado em 2023. A subfunção Administração Geral concentrou R$ 1.706.457,01, correspondentes a 71,70% dessas despesas, enquanto a subfunção Assistência Comunitária somou R$ 673.671,64, equivalentes a 28,30%. A instrução não examinou a existência ou o funcionamento de informações estruturadas de custos que relacionassem essas despesas às unidades de atendimento, aos serviços prestados, ao número de famílias acompanhadas e aos resultados alcançados pela política socioassistencial.

A implementação de um SIC assume, assim, especial importância para que a Administração possa avançar da análise do montante gasto para a avaliação do custo e do desempenho das políticas. Isso permitiria identificar quais serviços consomem

mais recursos, quais unidades apresentam custos incompatíveis com suas entregas, quais ações produzem melhores resultados e onde existem oportunidades de economia ou realocação.

No caso concreto, contudo, a eventual inclusão de recomendação específica sobre o SIC deve considerar a documentação da prestação de contas e o escopo da análise técnica. A instrução não formulou achado sobre esse tema, e os autos não contêm informação sobre a situação do sistema no Município, uma vez que a DELSIC ainda não integrava a documentação exigida para o exercício examinado. Assim, o diagnóstico aqui apresentado limita-se a reconhecer a utilidade do sistema como instrumento de governança, sem atribuir ao Município falha não examinada nos autos.

A implementação do SIC interessa não só ao gestor municipal, mas ao próprio exercício do controle externo. A competência constitucional desta Corte de apreciar a economicidade e a eficiência da gestão pública pressupõe informações de custo confiáveis e organizadas no jurisdicionado. A ausência ou a operação meramente formal de um sistema de custos, quando ocorre, limita a capacidade do gestor de decidir com base em evidências e a do Tribunal de avaliar a eficiência do gasto.

A recomendação reforça obrigação normativa já existente, cujo prazo de implementação fixado por esta Corte se encerrou em 2023, e busca induzir sua implementação efetiva. Não decorre da imputação de irregularidade específica relativa ao SIC nesta prestação de contas, mas de sua utilidade para o aperfeiçoamento da governança e da gestão municipal.

Governança efetiva, controle interno robusto e SIC operacional não são elementos independentes: são pilares complementares de um sistema integrado de gestão. A fragilidade de qualquer um deles compromete os demais.

2.5. Ciências propostas pela área técnica e acolhidas pelo Relator

As ciências consolidadas na subseção 11.3 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026 (evento 138) possuem natureza preventiva e orientadora. Destinam-se a

comunicar ao atual gestor riscos, fragilidades e oportunidades de aperfeiçoamento identificados na análise das contas.

Parte delas está relacionada à sustentabilidade fiscal, ao planejamento orçamentário, à renúncia de receitas e à gestão das despesas públicas. As demais decorrem de aspectos identificados nas políticas públicas de educação, saúde, assistência social e enfrentamento à violência contra mulheres e meninas. Essas ocorrências não se confundem com as não conformidades examinadas na instrução, cujas justificativas foram acolhidas pela área técnica, mas indicam pontos que demandam atenção da Administração. Cada ciência é apresentada a seguir.

a) Sustentabilidade fiscal

A necessidade de acompanhar os riscos à sustentabilidade fiscal, considerando que o Município atingiu, no exercício de 2024, 90,53% na relação entre despesas correntes e receitas correntes, acima do patamar de 85% previsto no art. 167-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 109/2021. (Subseção 3.7.4 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

b) Acompanhamento da Meta 5 do Plano Nacional de Educação — alfabetização

A necessidade de intensificar as ações voltadas à alfabetização das crianças, considerando que, na avaliação de fluência em leitura de 2024, 26% dos estudantes foram classificados como leitores fluentes, 48% como leitores iniciantes e 25% como pré-leitores. O percentual de leitores fluentes cresceu dois pontos percentuais em relação a 2023, mas os resultados indicam a necessidade de reduzir os riscos e impactos educacionais associados à baixa fluência leitora nas etapas iniciais da escolarização. (Subseção 5.1.4 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

c) Instituição da Política Municipal de Alfabetização — Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

A necessidade de instituir a Política Municipal de Alfabetização e de adotar as demais providências no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, tendo em vista a adesão do Município ao programa e a obrigação prevista no art. 25 do

Compromisso. A falta da política municipal pode comprometer o acesso ao apoio técnico e financeiro da União, conforme identificado no Relatório de Levantamento 3/2024-2, peça 10, do Processo TC 3916/2024-5. (Subseção 6.3 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

d) Monitoramento do Plano Municipal de Saúde

A necessidade de monitorar o Plano Municipal de Saúde, considerando que 34 das 111 metas propostas não foram atingidas, o que indica áreas em que os resultados não corresponderam às expectativas. (Subseção 5.2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

e) Monitoramento dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS

A necessidade de monitorar os indicadores dos ODS, considerando que o Município apresentou resultados melhores que os estaduais em cinco indicadores e piores em quatro. Entre os resultados piores estão a proporção de nascimentos assistidos por pessoal de saúde qualificado, as taxas de mortalidade em menores de cinco anos e neonatal e o número de nascidos vivos de mães adolescentes. (Subseção 5.2.2 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

f) Monitoramento do programa Previne Brasil

A necessidade de monitorar o programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou três das sete metas. Embora tenha apresentado resultados satisfatórios nas áreas de pré-natal, exames para sífilis e HIV e coleta de citopatológicos, há necessidade de maior atenção no atendimento odontológico a gestantes, na vacinação infantil e no acompanhamento de pessoas com hipertensão e diabetes. (Subseção 5.2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

g) Rede de Atenção Psicossocial — Raps

A necessidade de adotar as providências recomendadas à Secretaria Municipal de Saúde no Processo TC 2153/2024-2 (Acórdão TC 1208/2024), relativas à Rede de

Atenção Psicossocial: constituir formalmente os Grupos Condutores Municipais da Raps e viabilizar e acompanhar, junto ao Ministério da Saúde, propostas de financiamento para implantação e custeio das equipes multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (eMulti) já existentes e cadastradas no Cnes. (Subseção 6.1 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

h) Transparência da gestão socioassistencial

A necessidade de publicar o Plano Municipal de Assistência Social e o Relatório Anual de Gestão da Assistência Social nos canais oficiais do Município, a fim de fortalecer a transparência, o controle social e a *accountability* da política socioassistencial. A instrução não localizou nos portais institucionais nem no portal da transparência do Município o Plano Municipal de Assistência Social 2022–2025 nem o Relatório Anual de Gestão de 2024. (Subseção 5.3.2 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

i) Plano de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas

A necessidade de elaborar e implementar plano de metas voltado ao enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, em observância à Lei Federal nº 14.899/2024, utilizando os dados locais disponíveis e fortalecendo a articulação entre as ações de prevenção, acolhimento e proteção. (Subseção 6.2 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

j) Regulamentação da ordem cronológica de pagamentos

A necessidade de regulamentar e observar a ordem cronológica de pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, às locações, à prestação de serviços e à realização de obras, em conformidade com o art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021. No Município, foi encaminhado o Decreto nº 1.621/2021, que regulamenta a matéria com base nos critérios da Lei nº 8.666/1993. (Subseção 3.2.1.15 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

k) Indicação das fontes de recursos para abertura de créditos adicionais

A necessidade de indicar as fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, em observância ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988 e ao art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964. (Subseção 3.2.1.3 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

l) Planejamento, equilíbrio e transparência das renúncias de receitas

A necessidade de aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias quanto às renúncias de receitas, observando os princípios da gestão fiscal responsável, da manutenção do equilíbrio fiscal e da transparência, inclusive no encaminhamento de novos projetos de lei. (Subseções 3.5.2.2 a 3.5.2.4 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

m) Execução dos programas prioritários definidos na LDO

A necessidade de assegurar a efetiva execução dos programas prioritários estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conformidade com o disposto no art. 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição Federal. A área técnica acolheu as justificativas apresentadas quanto à ausência da relação de prioridades na LDO, mas propôs dar ciência ao atual gestor sobre a necessidade de executar os programas prioritários nela definidos. (Subseção 9.1 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

n) Aplicação da complementação VAAT em despesas de capital

A necessidade de observar que o Município não poderá computar, no exercício de 2025, o montante de R$ 75.800,00, correspondente ao empenho nº 1.664/2025, na apuração do cumprimento do percentual mínimo de 15% da complementação-VAAT destinado a despesas de capital, conforme previsto no art. 27 da Lei nº 14.113/2020. (Subseção 9.3 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026).

Diante disso, acolho as ciências propostas pela área técnica, que deverão ser dirigidas à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa de seu atual Prefeito, Sr. João Trancoso, ou de eventual sucessor, como medidas preventivas e orientadoras destinadas ao aperfeiçoamento da gestão fiscal e das políticas públicas municipais.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

2.6. Apreciação das contas e efeitos sobre o Parecer Prévio

A análise da conduta do responsável deve observar, como premissa, as diretrizes estabelecidas nos arts. 22[12] e 28[13] da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, que orientam a atuação dos órgãos de controle na avaliação da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos à luz da realidade concreta em que foram praticados considerando os obstáculos e dificuldades enfrentados pelo gestor e as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade.

A atuação do controle externo deve estar pautada em avaliação contextual e proporcional da conduta, verificando se houve efetivo comprometimento dos deveres de gestão. No âmbito das contas de governo, essa análise possui enfoque predominantemente institucional, voltado à avaliação global da regularidade da gestão fiscal e financeira do ente público, não só à apuração de responsabilidade individual.

No caso de Vila Pavão, a área técnica apontou inicialmente quatro não conformidades com potencial reflexo sobre a execução orçamentária. Após analisar a defesa, acolheu as justificativas e propôs que não fossem mantidos os apontamentos relativos à ausência de indicação dos programas prioritários na LDO, às contribuições patronais devidas ao RGPS, à aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital e ao dever de instituir, prever e arrecadar impostos. A determinação relacionada à administração tributária foi dirigida ao atual gestor e tem caráter prospectivo. Assim, não permaneceu irregularidade atribuível ao responsável pelo exercício de 2024 que fundamentasse a rejeição das contas.

2.6.1 Análise da conduta do Sr. Uelikson Boone.

2.6.1.1 Conduta atribuída

Na qualidade de Prefeito Municipal de Vila Pavão no exercício de 2024, o Sr. Uelikson Boone respondia pela condução da gestão orçamentária e financeira do Município. A

[12] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
[13] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

área técnica atribuiu-lhe inicialmente quatro ocorrências, examinadas nas subseções 9.1 a 9.4 da Instrução Técnica Conclusiva 02043/2026.

Os apontamentos diziam respeito à ausência de indicação dos programas prioritários na LDO; à divergência entre os valores das contribuições patronais ao RGPS registrados na prestação de contas e aqueles apurados na folha de pagamento; à aplicação de percentual inferior ao mínimo legal da complementação-VAAT em despesas de capital; e ao possível descumprimento do dever de instituir, prever e arrecadar impostos, previsto no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000.

2.6.1.2 Defesa apresentada

Na Defesa/Justificativa 01431/2025 (evento 124), acompanhada de documentação complementar (peças 125 a 134), o gestor apresentou justificativas para os apontamentos.

Quanto à LDO, sustentou que os programas prioritários haviam sido definidos em anexo confeccionado pelo Município, mas que esse arquivo não foi incluído entre os documentos encaminhados ao Tribunal. Após a citação, apresentou o anexo, no qual foram indicados 43 dos 51 programas previstos no PPA como prioritários para 2024.

Em relação às contribuições patronais ao RGPS, apresentou esclarecimentos e documentos para justificar a divergência entre os valores registrados na prestação de contas e os apurados na folha de pagamento. A unidade técnica considerou os elementos apresentados e acolheu as justificativas.

Sobre a aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital, a defesa explicou que equipamentos empenhados não foram entregues pelas empresas contratadas. A unidade técnica acolheu a justificativa, mas propôs dar ciência ao atual gestor de que R$ 75.800,00, correspondentes ao empenho nº 1.664/2025, não poderão ser computados no cálculo do mínimo de aplicação de 2025.

Quanto ao dever de instituir, prever e arrecadar impostos, o gestor contestou a existência de omissão na condução da política tributária. Alegou que a declaração sobre a ausência de medidas de fiscalização não refletia a atuação municipal e

apresentou justificativas relacionadas à previsão das receitas e à arrecadação da dívida ativa. Após examinar a defesa, a unidade técnica propôs não manter a imputação de responsabilidade nas contas de 2024, considerando que essa matéria estava em seu primeiro ciclo de avaliação. Manteve, contudo, determinação ao atual gestor para adotar medidas de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa e de combate à sonegação e à evasão fiscal, a serem avaliadas em prestação de contas futura.

2.6.1.3 Conclusão

A análise da conduta do Sr. Uelikson Boone deve considerar as circunstâncias concretas da gestão, conforme estabelece o art. 22 da LINDB. Os elementos apresentados na defesa foram examinados pela área técnica, que acolheu as justificativas relativas aos quatro apontamentos inicialmente submetidos ao contraditório.

A determinação relacionada à administração tributária foi dirigida ao atual gestor e tem caráter prospectivo. Não corresponde à manutenção de irregularidade atribuída ao responsável pelas contas de 2024. Da mesma forma, as ciências propostas sobre os demais temas possuem natureza preventiva e orientadora.

Assim, não subsiste, neste processo, conduta irregular individualmente atribuída ao Sr. Uelikson Boone que permita concluir pela presença de dolo ou erro grosseiro para os fins do art. 28 da LINDB. Esse resultado é compatível com a conclusão da unidade técnica, que propôs a aprovação das contas anuais do exercício de 2024.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, com o acréscimo de recomendações, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio:

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. EMITIR PARECER PRÉVIO, recomendando à Câmara Municipal de Vila Pavão a **APROVAÇÃO** das contas anuais do Município, referentes ao exercício de 2024, sob responsabilidade do **Sr. Uelikson Boone**, na forma do art. 80, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso I, do RITCEES.

2. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do atual Prefeito, **Sr. João Trancoso**, ou de eventual sucessor, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES, que adote medidas para corrigir as não conformidades relacionadas aos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000. Entre essas medidas estão a cobrança de todos os créditos inscritos em dívida ativa, por meios administrativos ou judiciais adequados ao valor dos débitos, e a adoção de estratégias de combate à sonegação e à evasão fiscal, com o fortalecimento da administração tributária municipal. As providências serão avaliadas na próxima prestação de contas anual.

3. DAR CIÊNCIA à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa do atual Prefeito, **Sr. João Trancoso**, ou de eventual sucessor, nos termos do art. 9º da Resolução TC nº 361/2022, acerca das ocorrências registradas nos autos, como forma de alerta, especialmente quanto à necessidade de:

3.1. Acompanhar os riscos à sustentabilidade fiscal, considerando que o Município atingiu, em 2024, 90,53% na relação entre despesas correntes e receitas correntes, acima do patamar de 85% previsto no art. 167-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

3.2. Acompanhar a Meta 5 do Plano Nacional de Educação, relativa à alfabetização, e intensificar as medidas para reduzir os riscos associados aos resultados de fluência leitora registrados no Município. Em 2024, 26% dos estudantes foram classificados como leitores fluentes, 48% como leitores iniciantes e 25% como pré-leitores.

3.3. Instituir a Política Municipal de Alfabetização e adotar as demais providências no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, tendo em vista a adesão do Município ao programa, conforme o Relatório de Levantamento 3/2024-2, peça 10, do Processo TC 3916/2024-5.

3.4. Monitorar o Plano Municipal de Saúde, considerando que 34 das 111 metas previstas não foram atingidas.

3.5. Monitorar os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados à saúde, considerando que o Município apresentou resultados melhores que os estaduais em cinco indicadores e piores em quatro.

3.6. Monitorar os resultados do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou três das sete metas, com atenção ao atendimento odontológico de gestantes, à vacinação infantil e ao acompanhamento de pessoas com hipertensão e diabetes.

3.7. Adotar as providências recomendadas à Secretaria Municipal de Saúde no Processo TC 2153/2024-2, relativo à saúde mental, para constituir formalmente os Grupos Condutores Municipais da Rede de Atenção Psicossocial (Raps) e viabilizar e acompanhar, junto ao Ministério da Saúde, propostas de financiamento para implantação e custeio das equipes multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (eMulti) já existentes e cadastradas no Cnes.

3.8. Publicar o Plano Municipal de Assistência Social 2022–2025 e o Relatório Anual de Gestão da Assistência Social de 2024 nos canais oficiais do Município, a fim de fortalecer a transparência, o controle social e a *accountability* da gestão socioassistencial.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: AFD31-2DA86-C542B

3.9. Elaborar e implementar plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei Federal nº 14.899/2024.

3.10. Regulamentar a ordem cronológica de pagamentos e observá-la nas obrigações relativas ao fornecimento de bens, às locações, à prestação de serviços e à realização de obras, nos termos do art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021.

3.11. Indicar as fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, em observância ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal e ao art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964.

3.12. Aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias quanto às renúncias de receitas, preservando o equilíbrio fiscal e a transparência, inclusive na elaboração de novos projetos de lei.

3.13. Assegurar a efetiva execução dos programas prioritários estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conformidade com o art. 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição Federal.

3.14. Observar que o Município não poderá computar, no exercício de 2025, o montante de R$ 75.800,00, correspondente ao empenho nº 1.664/2025, na apuração do cumprimento do percentual mínimo de 15% da complementação-VAAT destinado a despesas de capital, conforme previsto no art. 27 da Lei nº 14.113/2020.

4. RECOMENDAR, com fundamento no art. 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, ao responsável pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Município de Vila Pavão, ou a seu eventual sucessor, tendo em vista as inconsistências nas informações remetidas na prestação de contas de 2024, não detectadas pelo parecer conclusivo do controle interno, que mantenha e desenvolva a atuação preventiva e concomitante do sistema, em observância aos arts. 31 e 74 da Constituição Federal e à Resolução TC nº 227/2011, e que, em especial:

4.1. Elabore e execute plano anual de atividades baseado em riscos, contemplando os principais pontos de controle da gestão orçamentária, financeira, fiscal e

patrimonial, e documente as análises que fundamentam o Relatório e Parecer Conclusivo do órgão central.

4.2. Acompanhe a arrecadação dos tributos municipais e a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, verificando a adoção de medidas administrativas ou judiciais adequadas e a implementação de ações de fiscalização e combate à evasão fiscal.

4.3. Verifique, antes do envio, a consistência das informações e dos documentos encaminhados ao Tribunal de Contas, especialmente os anexos das leis orçamentárias, as remessas da folha de pagamento, as contribuições previdenciárias e as declarações que integram a prestação de contas, promovendo a retificação dos dados sempre que forem identificados erros ou ajustes posteriores.

4.4. Monitore a execução das prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a aplicação dos recursos do VAAT, verificando o cumprimento do percentual mínimo destinado a despesas de capital e a correta identificação da fonte dos recursos utilizados.

4.5. Acompanhe os indicadores fiscais e orçamentários do Município, inclusive a relação entre despesas e receitas correntes, e comunique tempestivamente aos gestores os riscos que possam comprometer o equilíbrio fiscal ou o alcance das metas previstas.

4.6. Registre os procedimentos de controle realizados, as limitações identificadas e as providências recomendadas, acompanhando sua implementação e comunicando aos gestores e, quando cabível, ao Tribunal de Contas as situações que exijam medidas corretivas.

O atendimento destas recomendações será considerado no exame do Relatório e Parecer Conclusivo do controle interno das próximas prestações de contas.

5. RECOMENDAR, com fundamento no art. 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, à Prefeitura Municipal de Vila Pavão, na pessoa de seu atual Prefeito, **Sr. João Trancoso**, ou de eventual sucessor no cargo, que adote medidas para assegurar a implementação e o efetivo funcionamento do

Sistema de Informação de Custos no Setor Público, caso ainda não esteja implantado ou em efetivo funcionamento, com base no Guia de Orientação para Implementação e Uso de Sistema de Custos na Administração Pública, aprovado pela Instrução Normativa TC 96/2025, em conformidade com a NBC TSP 34, com o art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e com o art. 2º da Instrução Normativa TC 36/2016, cabendo à unidade central de controle interno acompanhar as ações necessárias, nos termos do art. 3º da mesma Instrução Normativa.

6. CIENTIFICAR o Município de Vila Pavão, o responsável pelas contas, o atual Chefe do Poder Executivo municipal e o Ministério Público de Contas acerca desta decisão.

7. ARQUIVAR os autos, nos termos do art. 330, inciso I, do RITCEES, após a certificação do trânsito em julgado e o cumprimento das providências anteriores.