



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: F503D-B302D-B2424



Parecer Prévio 00004/2026-3 - 2ª Câmara

Processo: 04927/2025-3

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2024

UG: PMM - Prefeitura Municipal de Montanha

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: IRACY CARVALHO MACHADO BALTAR FILHA

Responsável: ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO
2024

MUNICÍPIO
— **Montanha**



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

Composição

Conselheiros

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

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

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

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Luis Henrique Anastácio da Silva

• **Sumário**

1. RELATÓRIO9	
2. FUNDAMENTAÇÃO 11	
2.1. DO CONTROLE EXTERNO 11	
2.2 TRIBUNAIS DE CONTAS 13	
2.3 DO DEVER DE PRESTAR CONTAS 14	
2.4 DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS 15	
2.5 ANÁLISE DO CONTEXTO FÁTICO E PROCESSUAL 20	
2.5.1. DO MUNICÍPIO DE MONTANHA21	
2.5.2. DA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL 21	
2.5.3. DA SITUAÇÃO DAS CONTAS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES 22	
2.6. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL 22	
2.6.1. CENÁRIO NACIONAL E ESTADUAL 22	
2.6.2. FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS 23	
2.6.3. ECONOMIA MUNICIPAL 23	
2.6.4. FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS 24	
2.7. ANÁLISE DA CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 25	
2.7.1. DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO 25	
2.7.1.1. AUSÊNCIA DE PRIORIDADES NA LDO 25	
2.7.1.2. COMPATIBILIDADE ENTRE PPA E LOA 26	
2.7.2. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 26	
2.7.2.1. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS 26	
2.7.2.2. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO 27	
2.7.2.3. EMPENHO DA DESPESA 28	
2.7.3. DA GESTÃO FINANCEIRA 29	
2.7.3.1. RESULTADO FINANCEIRO 29	

2.7.3.2. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RGPS	31
2.7.3.3. PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS	32
2.7.4. DA GESTÃO FISCAL	32
2.7.4.1. METAS ANUAIS DE RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL	32
2.7.4.2. EDUCAÇÃO - APLICAÇÃO MÍNIMA CONSTITUCIONAL	33
2.7.4.3. FUNDEB - REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	34
2.7.4.4. VAAT - DESPESAS DE CAPITAL E EDUCAÇÃO INFANTIL	35
2.7.4.5. SAÚDE - APLICAÇÃO MÍNIMA CONSTITUCIONAL	36
2.7.4.6. DESPESA COM PESSOAL	36
2.7.4.7. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	37
2.7.4.8. OPERAÇÕES DE CRÉDITO	38
2.7.4.9. GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS	39
2.7.4.10. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR	39
2.7.4.11. REGRA DE OURO	41
2.7.4.12. ALIENAÇÃO DE ATIVOS	42
2.7.4.13. ENCERRAMENTO DE MANDATO - OBRIGAÇÕES NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES	42
2.7.5. DAS RECEITAS PÚBLICAS	44
2.7.5.1. INSTITUIÇÃO, PREVISÃO E EFETIVA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS	44
2.7.5.2. RENÚNCIA DE RECEITAS	45
2.8. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	46
2.8.1. CONSISTÊNCIA DOS DEMONSTRATIVOS	46
2.8.2. CONSOLIDAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES	48
2.8.3. ELEMENTOS PATRIMONIAIS ESPECÍFICOS	48
2.8.3.1. CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	48
2.8.3.2. DÍVIDA ATIVA	48
2.8.3.3. ATIVO IMOBILIZADO	49

2.8.3.4. PRECATÓRIOS	50
2.8.4. OPINIÃO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	50
2.9. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	51
2.9.1. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO	51
2.9.1.1. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)	52
2.9.1.2. TAXA DE ABANDONO ESCOLAR	52
2.9.1.3. TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE	53
2.9.1.4. PROVA DE FLUÊNCIA EM LEITURA (2024)	53
2.9.2. POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE	53
2.9.2.1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	53
2.9.2.2. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)	54
2.9.2.3. INDICADORES DO PREVINE BRASIL (2024)	55
2.9.3. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	55
2.9.3.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	55
2.9.3.2. TRANSPARÊNCIA	56
2.9.3.3. INDICADORES SOCIAIS	56
2.10. FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE	57
2.10.1. LEVANTAMENTO CNCA - COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA	57
2.10.2. LEVANTAMENTO TRANSPORTE ESCOLAR	57
2.10.3. AUDITORIA OPERACIONAL - VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES E MENINAS	58
2.10.4. AUDITORIA OPERACIONAL - SAÚDE MENTAL (RAPS)	59
2.10.5. FISCALIZAÇÃO EM DESPESAS COM EDUCAÇÃO	59
2.11. CONTROLE INTERNO	59
2.12. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES	60
2.13. DO INDÍCIO DE IRREGULARIDADE	60

2.13.1. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS APROVADA PARA O EXERCÍCIO 60

2.13.2. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. 63

2.13.3. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS SEM FONTE DE RECURSOS 66

2.13.4. DÉFICIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 69

2.13.5. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO 72

2.13.6. DISTORÇÃO ENTRE A DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA RECONHECIDA NO EXERCÍCIO E DEMAIS INFORMAÇÕES CONTIDAS NA PCA 74

2.13.7. DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS 77

2.13.8. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO 81

2.13.9. INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA. 84

2.13.10. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE DESPESA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA 86

2.13.11. DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE INSTITUIR, PREVER E ARRECADAR IMPOSTOS 91

2.13.12. BALANÇO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO APURADO COM DESEQUILÍBRIO ENTRE INGRESSOS E DISPÊNDIOS 94

2.13.13. DISTORÇÃO ENTRE OS VALORES EVIDENCIADOS NO INVENTÁRIO DE BENS IMOBILIZADOS E O SALDO REGISTRADO NO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO 95

3. JULGAMENTO 97

3.1. DA ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL 98

3.1.1. ANÁLISE DA CONDUTA DE ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO 98

3.1.1.1. CONDUTA ATRIBUÍDA 98

3.1.1.2. CONDUTA APRESENTADA 99

3.1.1.3. CONCLUSÃO DA ANÁLISE 101

4. APRIMORAMENTO DA GESTÃO	104
5. CONCLUSÃO	106

DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO DE 2024. DESCUMPRIMENTO DE LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. GRAVES INFRAÇÕES À LRF. REINCIDÊNCIA. REPROVAÇÃO DA CONDUTA DO GESTOR. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO. CIÊNCIA. DETERMINAÇÕES.

I. Caso em exame

1. Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo do Município de Montanha, exercício de 2024.

2. A Instrução Técnica Conclusiva e as manifestações institucionais apontaram múltiplas irregularidades de natureza grave, com impacto material na gestão fiscal e no equilíbrio das contas públicas, implicando afronta à Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

II. Questão em discussão

3. Examinar: (i) a conformidade da execução orçamentária, financeira, fiscal e patrimonial com os limites legais e constitucionais; (ii) a fidedignidade das demonstrações contábeis; e (iii) a regularidade dos atos de gestão, em especial à luz da gravidade, reincidência e efeitos das infrações constatadas.

III. Razões de decidir

4. Constatou-se o descumprimento de limites constitucionais, inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa, assunção de obrigações nos últimos quadrimestres sem lastro financeiro, déficit orçamentário sem cobertura por fonte adequada, distorções na previsão e arrecadação tributária, bem como reincidência em irregularidades que já haviam sido objeto de reprovação em exercícios anteriores.

5. A conduta do gestor revela grave ofensa aos arts. 1º, §1º, 8º, 9º, 11 e 42 da LRF, além de infringência aos padrões de governança administrativa previstos nos arts. 20, 22 e 29 da LINDB, não sendo possível reconhecer erro justificável, boa-fé ou circunstâncias que afastem a responsabilidade.

IV. Dispositivo

6. Emitir **PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO** das contas do exercício de 2024, nos termos do art. 132, III, da LC 621/2012, diante da gravidade e da reiteração das infrações apuradas.
7. Dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo acerca das irregularidades identificadas, com vistas à adoção de medidas corretivas.
8. Determinar o cumprimento das orientações constantes da instrução técnica, especialmente quanto à adequação da execução orçamentária, financeira e tributária, à observância dos limites legais e à melhoria da governança fiscal do Município.
9. Recomendar a implementação do Sistema de Gestão de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TC nº 96/2025, em conformidade com a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T SP 34).

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Montanha**, sob a responsabilidade do **Sr. André dos Santos Sampaio**, referente ao **exercício de 2024**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III¹, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e o art. 1º, inciso III², da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

As peças contábeis referentes a esse processo foram enviadas e analisadas pelo **Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS)**, o qual elaborou o [Relatório](#)

¹ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...]

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

² **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

[Técnico 00071/2025-7](#) (evento 110). No relatório, a área técnica sugeriu a oitiva do Chefe do Poder Executivo, em razão das não conformidades registradas a seguir:

Descrição do achado	Responsável
Déficit na execução orçamentária (subseção 3.2.1.6).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas (subseção 3.3.1.1).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Realização de despesas sem prévio empenho (subseção 3.2.1.7).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Distorção entre os valores evidenciados no inventário de bens imobilizados e o saldo registrado no balanço patrimonial consolidado (subseção 4.1.10.1).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (subseção 3.4.2.1).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa (subseção 3.2.1.3.1).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Distorção entre a dívida previdenciária reconhecida no exercício e demais informações contidas na PCA (subseção 3.2.1.17).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem fonte de recursos (subseção 3.2.1.3.2).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Inscrição de restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Ausência de indicação de metas e prioridades da administração na lei de diretrizes orçamentárias aprovada para o exercício (subseção 3.2.1.1).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Descumprimento do dever de instituir, prever e arrecadar impostos (subseção 3.5.1.1)	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Balanço financeiro do exercício apurado com desequilíbrio entre ingressos e dispêndios (subseção 4.1.2).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO
Descrição do achado	Responsável
Assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.12.3).	ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO

Após, por meio da [Decisão SEGEX 00541/2025-1](#) (evento 112), tais indicativos originaram o [Termo de Citação 00292/2025-4](#) (evento 113), para a **citação** do responsável, assegurando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa, isto é, respeitando o devido processo legal. Bem como, o [Termo de Notificação 01030/2025-1](#) (evento 114).

Em resposta ao [Termo de Citação 00292/2025-4](#) (evento 113), o gestor apresentou justificativas, conforme [Resposta de Comunicação 01374/2025-1](#) (evento 119) e **documentação complementar** (evento 120 e 121). Essas peças seguiram para apreciação da área técnica desta Corte, que, por meio da [Instrução Técnica Conclusiva 05946/2025-2](#) (evento 157), sugeriu a emissão de PARECER PRÉVIO, por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Prefeito Municipal de Montanha, André dos Santos Sampaio, no exercício de 2024, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas subseções 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8, 9.9 e 9.10 da referida ITC.

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do [Parecer do Ministério Público de Contas 05928/2025-4](#) (evento 127), da lavra do Procurador de Contas **Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva**, anuiu integralmente o posicionamento técnico.

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar nas análises realizadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), considero oportuno registrar algumas considerações preliminares acerca dos conceitos estruturantes do controle externo e da própria obrigação de prestar contas, com o objetivo de balizar adequadamente os parâmetros que nortearão a apreciação da matéria.

2.1. Do Controle Externo

O controle externo configura-se como um dos pilares constitutivos da ordem republicana, fundado no princípio da Separação e Equilíbrio entre os Poderes. Remonta à teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*), formulada por Montesquieu, cuja finalidade é a contenção de abusos e a preservação da integridade da *res publica*. Longe de ser uma função meramente acessória, o controle externo ocupa posição institucional de fiscalização, correção e responsabilização na estrutura do Estado.

Nesse sentido, a doutrina clássica define o controle como a faculdade de **exame, orientação e correção** que um Poder, ou órgão, exerce sobre a conduta funcional de outro, conforme leciona **Hely Lopes Meirelles**³. Trata-se de um mecanismo indispensável que assegura a garantia de que a Administração e os administrados possam **aferir a legitimidade e a conveniência** das condutas públicas, evitando a vulneração de direitos, como destaca **José dos Santos Carvalho Filho**⁴.

No ordenamento constitucional brasileiro, o controle externo está previsto nos arts. 70⁵ e 71⁶, da Constituição da República. Por força do princípio da simetria, essa competência se reproduz no plano estadual⁷, conferindo aos Tribunais de Contas dos Estados um papel estruturante na consolidação do pacto federativo. Atuando de forma independente, os Tribunais buscam a verificação da conformidade da gestão dos recursos públicos com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Por fim, no contexto contemporâneo, a atuação do controle externo evoluiu para além da análise formal. Sob a ótica de uma Administração Pública orientada por resultados, ele incorpora a análise da **eficiência** do desempenho e da **efetividade**

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 34ª Edição, p. 672

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 21ª edição. Rio de Janeiro: ed. Lumen, 2009, p.894.

⁵ 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

⁶ 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;

(...)

⁷ Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta dos seus Poderes constituídos, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas será exercida pela Assembléia Legislativa e Câmara Municipais, nas suas respectivas jurisdições, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

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

(...)

das políticas públicas. Dessa forma, os Tribunais fortalecem a **transparência** e a **accountability** do gestor, induzindo o aprimoramento contínuo da qualidade do gasto público sob a égide do **interesse coletivo**.

2.2 Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional, institucionalizados no Brasil desde a Carta Republicana de 1891 (art. 89⁸), por inspiração de Rui Barbosa. O legislador constituinte, ao longo das diversas Constituições, manteve e consolidou as Casas de Contas como órgãos de controle externo auxiliar do Poder Legislativo. Seu regime jurídico, eminentemente constitucional, confere-lhes a autonomia administrativa e financeira necessária ao desempenho de suas complexas atribuições.

Dada a sua estruturação e suas elevadas competências, a natureza jurídica das Cortes de Contas é político-administrativa, não se restringindo a um cunho meramente administrativo. Nessa linha, o Ministro aposentado **Carlos Ayres Britto**⁹ enfatiza que, em razão de seu arcabouço normativo ser centralmente constitucional, o Tribunal de Contas se constitui em um **Tribunal de tomo político** e administrativo, habilitado a fiscalizar os três Poderes estatais.

Tal autonomia institucional, que confere às Cortes de Contas estruturas organizacionais e funções inconfundíveis, concede-lhes características de verdadeiro **"poder" na estrutura estatal**, conferindo um papel de controle essencial para a manutenção do equilíbrio inter-poderes, conforme defende o doutrinador **Marçal Justen Filho**¹⁰.

É justamente no exercício desta função autônoma e constitucional de controle que as Cortes de Contas atuam como elo entre o Estado e a Sociedade. Seja por ser uma instituição à disposição da coletividade para o recebimento e apuração de denúncias e irregularidades, seja pelas criteriosas análises realizadas nos processos de

⁸ Art 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

⁹ Disponível em: O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 29/07/2019

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8 ed. rev. e atual. ed. Forum, 2012, p.92

prestações de contas dos gestores e governantes, o Tribunal tem como missão gerar benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos e gastos públicos, com o propósito de melhorar a vida das pessoas.

2.3 Do Dever de Prestar Contas

O dever de prestar contas é a obrigação basilar que impõe aos gestores a justificação contínua do manejo dos recursos públicos. Sua consagração histórica mais eloquente está firmada no art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que estabeleceu, como um direito fundamental da sociedade, que: *"la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration"*.

O conteúdo deste preceito, que se traduz na prerrogativa de que "a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração", é o corolário dos direitos de participação e da soberania popular. As prestações de contas, nesse sentido, materializam o princípio da Accountability, sendo voltadas aos cidadãos, que são os verdadeiros titulares dos bens e recursos administrados.

Dada a sua fundamental relevância, o dever de prestação de contas foi alçado à condição de princípio constitucional sensível no ordenamento brasileiro. Nos termos do art. 34, VII, alínea "d"¹¹, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), a não observância desse dever constitui violação direta à ordem constitucional e ao pacto federativo.

A centralidade e o peso dessa obrigação são reforçados pela sanção prevista no mesmo dispositivo constitucional: a sua inobservância sujeita os entes federados à extrema medida de intervenção da União. Tal rigor demonstra a relevância institucional e a importância desse dever para a manutenção da ordem e do equilíbrio federativo.

¹¹ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Ademais, o art. 70¹² da Carta Constitucional expande o alcance e a universalidade dessa obrigação, determinando o dever de prestar contas a toda pessoa, seja física, jurídica, pública ou privada, que, de qualquer forma, utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Assim, o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo cumpre este imperativo constitucional, garantindo a fiscalização da gestão e a fidelidade do administrador ao Mandato Público.

2.4 Das prestações de contas

O exame das Contas de Governo configura-se como uma das mais nobres e complexas tarefas atribuídas aos Tribunais de Contas. A Constituição da República, em seu art. 71, estabelece duas modalidades de análises das Prestações de Contas: as **Contas de Governo** (art. 71, I¹³ da CF/88), de natureza política e macro analítica, e as **Contas de Gestão** (art. 71, II¹⁴ da CF/88), voltadas ao julgamento técnico das despesas e atos administrativos praticados.

As *Contas de Governo* referem-se à **atuação global do Chefe do Poder Executivo** (Presidente, Governador ou Prefeito), com foco na gestão orçamentária, no cumprimento das metas fiscais e na execução das políticas públicas, tendo por objeto o conjunto da Administração Pública. Nesse modelo, a análise possui natureza eminentemente política, na medida em que subsidia a deliberação da Casa Legislativa correspondente, a quem compete o **julgamento final**.

As contas anuais do Prefeito (*Contas de Governo*) são examinadas pelo Tribunal, que emite parecer prévio no prazo de até **vinte e quatro meses**, a contar do seu recebimento. O Prefeito deve encaminhá-las ao Tribunal em até **noventa dias após**

¹² 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.

¹³ 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;

o encerramento do exercício, acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do **órgão central do sistema de controle interno municipal**.

Ao Tribunal incumbe examinar essas contas e emitir parecer prévio no prazo de **até vinte e quatro meses** a contar do seu recebimento, conforme art. 76¹⁵ da Lei Complementar nº 621, 8 de março de 2012, que, “Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências”.

Nos termos do art. 80¹⁶ do referido diploma legal, o **parecer prévio** poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas; ou

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Após a apreciação do feito, a Corte remeterá o parecer prévio à Câmara Municipal correspondente para julgamento. O Presidente do Legislativo, por sua vez, terá o

¹⁵ Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento. § 1º As contas serão encaminhadas pelo Prefeito ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal. § 2º A composição das contas a que se refere o caput observará o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas. § 3º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno municipal, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.

¹⁶ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser: I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais; II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas; III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

prazo de **trinta dias**, para remeter cópia do ato de julgamento e da ata da sessão deliberativa a essa Corte.

O **parecer prévio** sobre as prestações de contas é um instrumento de natureza técnico-opinativa, que não possui caráter punitivo, tampouco investiga responsabilidades pessoais do Chefe do Executivo por atos de seus subordinados. Seu escopo é institucional e propositivo, voltado à avaliação da aderência à legislação, ao planejamento e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

As *Contas de Gestão*, por sua vez, referem-se aos atos de ordenação de despesa e execução orçamentária de responsabilidade dos administradores e demais gestores públicos. O Chefe do Poder Executivo possui a discricionariedade de delegar essas atribuições, motivo pelo qual tais contas são objeto de julgamento autônomo.

O art. 81¹⁷ disciplina que os administradores públicos, os ordenadores de despesas e os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas. Além disso, dispõe que o ordenador de despesa e o dirigente de entidade, por ação direta, conivência, negligência ou omissão, **são responsáveis solidários por prejuízos causados ao erário ou a terceiros**, por agente subordinado, em área de sua competência, nos limites da responsabilidade a ser fixada pelo Tribunal de Contas.

No **julgamento** das *Contas de Gestão* serão considerados os resultados dos procedimentos de fiscalização realizados, bem como os de outros processos que possam repercutir no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, efetividade e razoabilidade dos atos de gestão (art. 82¹⁸, LC 621/2012).

¹⁷ Art. 81. Os administradores públicos, os ordenadores de despesas e os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas.

Parágrafo único. O ordenador de despesa e o dirigente de entidade, por ação direta, conivência, negligência ou omissão, são responsáveis solidários por prejuízos causados ao erário ou a terceiros, por agente subordinado, em área de sua competência, nos limites da responsabilidade a ser fixada pelo Tribunal de Contas.

¹⁸ Art. 82. As contas dos administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos estaduais e municipais, submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, na forma de tomada ou prestação de contas, observarão o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.

§ 1º No julgamento das contas anuais a que se refere o caput deste artigo serão considerados os resultados dos procedimentos de fiscalização realizados, bem como os de outros processos que possam repercutir no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, efetividade e razoabilidade dos atos de gestão.

O julgamento das Contas de Gestão pode resultar em três desfechos distintos, a depender da natureza e da gravidade das falhas identificadas durante a análise técnica:

I - Aprovação (contas regulares): quando as contas refletem, de forma clara e objetiva, a conformidade com os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, incluindo a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, efetividade e razoabilidade dos atos de gestão. Nessa hipótese, o Tribunal confere **quitação ao responsável**, nos termos dos arts. 84¹⁹ e 85²⁰ e da Lei Complementar nº 621/2012.

II - Aprovação com ressalva (contas regulares com ressalva): ocorre quando forem identificadas impropriedades ou falhas de natureza formal, que não sejam graves nem tenham causado prejuízo ao erário. Ainda que não comprometam substancialmente a regularidade da gestão, tais apontamentos ensejam **determinações corretivas** ao responsável ou a seu sucessor, com vistas à prevenção de reincidência (art. 86²¹).

III- Rejeição (contas irregulares): configura-se quando houver omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação regular dos recursos públicos, prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, ou ainda a ocorrência de dano ao erário. Nestes casos, o Tribunal deverá **imputar responsabilidades, aplicar sanções cabíveis e, se for o caso, determinar o recolhimento do débito**

§ 2º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade executora do controle interno, os quais deverão conter os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.

§ 3º Serão consideradas não prestadas as contas que, embora encaminhadas, não reúnam as informações e os documentos exigidos na legislação em vigor, bem como nos atos normativos próprios do Tribunal de Contas.

¹⁹ Art. 84. As contas serão julgadas: I - **regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável; II - **regulares com ressalva**, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário; III - **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão do dever de prestar contas; b) não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município; c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; e) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; f) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos. § 1º O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas no caso de descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, em processos de tomada ou de prestação de contas consideradas regulares com ressalva. § 2º O Tribunal de Contas julgará a tomada e a prestação de contas até o término do exercício seguinte àquele em que tiverem sido apresentadas.

²⁰ Art. 85. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará **quitação** ao responsável.

²¹ Art. 86. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará **quitação** ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência

apurado, além de promover a remessa de peças ao Ministério Público para apuração de eventuais ilícitos cíveis ou penais (arts. 87²² a 89²³).

Importante frisar que o reconhecimento da **boa-fé do gestor e o recolhimento tempestivo de valores** devidos podem, a critério do Tribunal e na ausência de irregularidade grave, ensejar a **reclassificação** das contas como **regulares com ressalva** (§2º do art. 87). Essa gradação normativa busca garantir que a resposta institucional seja proporcional ao impacto das condutas apuradas e respeite as garantias do devido processo legal.

A delimitação entre *Contas de Governo* e *Contas de Gestão*, portanto, não apenas orienta tecnicamente a atuação do Tribunal, como também permite ao Chefe do Executivo, enquanto **autoridade máxima da Administração Pública municipal**, compreender os diferentes graus de responsabilidade que recaem sobre sua atuação institucional e sobre os atos delegados a seus ordenadores de despesa.

Embora o presente processo verse exclusivamente sobre as *Contas de Governo*, justifica-se a exposição conceitual anterior para situar o jurisdicionado quanto ao escopo da apreciação e ao critério de responsabilização aqui adotado, que se volta à **atuação governamental** como um todo, e não à gestão individualizada de atos administrativos.

Com isso, conclui-se reafirmando que a emissão de **parecer prévio**, ainda que desprovida de caráter sancionatório, é instrumento de elevada relevância para o fortalecimento da **governança pública e da accountability**. Ao oferecer subsídios técnicos à deliberação dos parlamentares – **legítimos representantes do povo** –,

²² Art. 87. Verificada irregularidade nas contas, cabe ao Tribunal ou ao Relator: I - definir a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão impugnado; II - definir a responsabilidade solidária do agente público que praticou ou atestou ato irregular, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo, haja concorrido para o cometimento do dano apurado; IV - aplicar as sanções previstas em lei; V - se houver débito, determinar o recolhimento da quantia devida, pelo seu valor atualizado; VI - determinar a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei; VII - adotar outras medidas cabíveis, inclusive de caráter cautelar. § 1º O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida. § 2º Reconhecida a boa-fé do responsável, a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, se não houver sido observada irregularidade grave nas contas, hipótese em que o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável. Art. 88. Quando julgar as contas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas "a", "b", "c" e "d" do inciso III do artigo 84, o Tribunal aplicará ao responsável a sanção prevista nesta Lei Complementar.

²³ Art. 89. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito e não reconhecida a boa-fé, o Tribunal de Contas determinará ao responsável que promova o recolhimento de seu valor, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração, nos demais casos, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei Complementar.

o parecer também exerce papel indutor do aperfeiçoamento das políticas públicas, à medida que realiza uma análise macro da atuação governamental e evidencia pontos sensíveis da gestão.

Para além de seu valor técnico, trata-se de uma peça institucional colocada à disposição da sociedade, ampliando os canais de **transparência e fortalecendo o controle social**. Assim, ao iluminar a gestão pública com dados, análises e recomendações qualificadas, o parecer prévio contribui não apenas para a tomada de decisão política, mas também para o engajamento cidadão na fiscalização da coisa pública.

2.5 ANÁLISE DO CONTEXTO FÁTICO E PROCESSUAL

Nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a interpretação das normas sobre gestão pública deve considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, bem como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade. Essa diretriz busca evitar julgamentos descontextualizados, reconhecendo que o exercício da função administrativa ocorre, muitas vezes, em cenários marcados por restrições orçamentárias, institucionais e operacionais.

Tal norma orienta os órgãos de controle a atuarem com racionalidade, equilíbrio e justiça, especialmente quando eventuais falhas na condução de políticas públicas derivam de fatores externos ou estruturais, e não de condutas dolosas ou intencionais. Nessas situações, deve-se observar a boa-fé do gestor e os esforços concretos empreendidos para superação dos problemas detectados.

A aplicação do ordenamento jurídico deve transcender a mera legalidade formal, considerando o contexto fático em que os atos administrativos foram praticados, bem como as condicionantes técnicas e estruturais que influenciam a atuação do ente público.

2.5.1. DO MUNICÍPIO DE MONTANHA

O município de Montanha localiza-se na região Norte do Estado do Espírito Santo, com população estimada pelo IBGE em 19.755 habitantes para o ano de 2024. Sua colonização iniciou-se por volta de 1949, tendo sido elevado à categoria de distrito em 1953 com a denominação que mantém até hoje.

A economia municipal caracteriza-se pela predominância do setor de serviços (40%), seguido pela administração pública (28%), agropecuária (24%) e indústria (8%), conforme dados do IBGE de 2021. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) evoluiu de 0,423 em 1991 para 0,667 em 2010, classificando-se como "médio desenvolvimento humano".

No exercício de 2024, o volume de recursos fiscalizados alcançou R\$ 119.549.207,29, evidenciando a relevância da gestão fiscal para o desenvolvimento local e o atendimento às necessidades da população.

2.5.2. DA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL

A prestação de contas anual referente ao exercício de 2024 foi encaminhada tempestivamente ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, sendo autuada sob o Processo TC 04927/2025-3.

A análise técnica foi conduzida pela equipe de auditoria do Tribunal, resultando na elaboração do Relatório Técnico 71/2025-7 (peça 110), que identificou diversas ocorrências sujeitas a esclarecimentos por parte do gestor.

Em cumprimento ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, o então Prefeito, Sr. André dos Santos Sampaio, foi regularmente citado para apresentar razões de justificativa sobre os apontamentos preliminares.

As manifestações apresentadas foram objeto de análise conclusiva pela equipe técnica, consubstanciada na Instrução Técnica Conclusiva 5946/2025-2 (peça 147), que manteve diversas irregularidades, afastou outras e propôs a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

O Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido da irregularidade das contas, conforme Parecer constante dos autos.

2.5.3. DA SITUAÇÃO DAS CONTAS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES

A análise histórica das contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo do município de Montanha revela o seguinte cenário:

- **Exercício 2021:** Parecer Prévio pela aprovação (PP 141/2024), transitado em julgado em 13/03/2025;
- **Exercício 2022:** Parecer Prévio pela aprovação (PP 88/2023), transitado em julgado em 28/11/2023;
- **Exercício 2023:** Parecer Prévio pela rejeição (PP 16/2025-8), em fase de recurso.

Ressalta-se que não há informações sobre eventuais julgamentos realizados pela Câmara Municipal referentes aos exercícios de 2021 e 2022, conforme prevê o art. 31 da Constituição Federal.

A sequência de pareceres pela rejeição nos exercícios de 2023 e 2024 evidencia persistência de irregularidades graves na gestão municipal, demandando atenção especial dos órgãos de controle e do Poder Legislativo local.

2.6. CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

2.6.1. CENÁRIO NACIONAL E ESTADUAL

O exercício de 2024 foi marcado por desaceleração da economia mundial, com reflexos sobre a economia brasileira. O PIB nacional cresceu 3,4%, totalizando R\$ 11,4 trilhões, superando o crescimento de 2,9% registrado em 2023. A taxa de desemprego atingiu 6,2%, menor patamar trimestral de fim de ano, enquanto a inflação (IPCA) alcançou 4,83%, acima da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

A balança comercial brasileira registrou superávit de US\$ 74,6 bilhões, inferior ao observado em 2023 (US\$ 98,8 bilhões), com exportações de US\$ 337 bilhões (-0,8%) e importações de US\$ 262,9 bilhões (+9,0%).

No Estado do Espírito Santo, o PIB cresceu 2,6%, alcançando R\$ 206,2 bilhões nominais. A taxa de desemprego recuou de 5,7% em 2023 para 3,9% em 2024, menor resultado desde o início da série histórica em 2012. A inflação estadual (4,26%) ficou abaixo da nacional.

As exportações capixabas cresceram 12,55%, com participação de 3,18% no total nacional, enquanto as importações aumentaram 41,61%, representando 5,28% da participação nacional. O minério manteve-se como principal produto exportado (28% do valor), tendo os Estados Unidos como principal destino (29%) e a China como principal origem das importações (35%).

2.6.2. FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS

O Estado do Espírito Santo apresentou desempenho fiscal positivo em 2024:

- Receita total: R\$ 29,2 bilhões (+12,85% nominal; +7,65% real);
- Despesa total: R\$ 28,3 bilhões (+12,81% nominal; +7,61% real);
- Superávit orçamentário: R\$ 908,9 milhões (+14,0% nominal; +8,7% real);
- Resultado primário: Superávit de R\$ 101,42 milhões (sem RPPS);
- Dívida consolidada líquida: -9,76% da RCL ajustada (negativa pelo quarto ano consecutivo);
- Disponibilidade de caixa: 27% da RCL (sexta melhor posição no Brasil);
- Capacidade de Pagamento (Capag): A+.

Este contexto estadual favorável contrasta com os desafios enfrentados pelo município de Montanha em sua gestão fiscal.

2.6.3. ECONOMIA MUNICIPAL

A economia do município de Montanha apresenta composição setorial com predominância de serviços (40%), administração pública (28%), agropecuária (24%) e indústria (8%), conforme dados do IBGE de 2021.

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) registrou em 2024 a admissão de 1.564 empregados e 1.493 desligamentos, resultando em saldo positivo de 71 empregos formais.

O Índice de Ambiente de Negócios (IAN) atingiu 5,0 em 2024, ocupando a 5ª posição em seu cluster e a 44ª posição estadual. Observou-se melhora em relação a 2023, com destaque para o eixo de "capital humano" (6,1 - 1ª posição no cluster) e fragilidades no eixo de "gestão pública" (4,6 - 15ª posição no cluster).

O salário médio mensal dos trabalhadores formais foi de 1,9 salário mínimo em 2022, na média estadual. O Índice de Gini manteve-se estagnado em 0,52 entre 1991 e 2010, evidenciando ausência de melhora na distribuição de renda no período.

2.6.4. FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

A política fiscal do município caracterizou-se, em 2024, por execução orçamentária deficitária:

- **Receita arrecadada:** R\$ 119,5 milhões (44ª posição no ranking estadual);
- **Despesa empenhada:** R\$ 127,1 milhões (42ª posição no ranking estadual);
- **Resultado orçamentário:** Déficit de R\$ 7,6 milhões (67ª posição no ranking estadual);
- **Resultado primário:** Déficit de R\$ 11,6 milhões (abaixo da meta de déficit de R\$ 3,7 milhões estabelecida na LDO).

A variação real da receita arrecadada em relação ao ano anterior foi de -5,5% em 2024, após crescimento significativo de +29,9% em 2023, evidenciando instabilidade na arrecadação.

A composição da receita demonstra forte dependência de transferências:

- Transferências da União: 41% (R\$ 48,9 milhões), principalmente FPM (R\$ 25,5 milhões);
- Transferências do Estado: 26% (R\$ 31,3 milhões), principalmente ICMS (R\$ 21,9 milhões);
- Receitas próprias: 13% (R\$ 15,1 milhões), principalmente ISS (R\$ 6,0 milhões).

A despesa liquidada em 2024 foi de R\$ 126,4 milhões, sendo 91% destinada a despesas correntes (R\$ 115,0 milhões) e 9% a despesas de capital (R\$ 11,4 milhões).

A Dívida Consolidada Líquida apresentou-se negativa em R\$ 10,6 milhões (-9,11% da RCL ajustada), indicando que o município possui disponibilidades superiores ao endividamento. Todavia, a Capacidade de Pagamento (Capag) foi classificada como "C", restringindo o acesso a novas operações de crédito com garantia da União.

2.7. ANÁLISE DA CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

2.7.1. DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

2.7.1.1. AUSÊNCIA DE PRIORIDADES NA LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias constitui instrumento fundamental de conexão entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o orçamento anual (LOA), tendo como função precípua, nos termos do art. 165, §2º, da Constituição Federal, estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente.

A análise técnica constatou que a LDO do município de Montanha (Lei 1142/2023) não contém relação de programas e ações prioritários dentre aqueles previstos no Plano Plurianual 2022-2025, conforme evidenciado no Apêndice K do Relatório Técnico.

Esta omissão compromete:

- A racionalidade da alocação orçamentária de recursos;
- O direcionamento da execução orçamentária para áreas estratégicas;
- O controle social e institucional sobre as prioridades governamentais;
- A conexão entre planejamento e execução.

Registre-se que o município apresentou déficit orçamentário ao final do exercício (R\$ 7,6 milhões) e descumpriu diversos limites constitucionais e legais, evidenciando que

a ausência de definição clara de prioridades contribuiu para a gestão fiscal desordenada.

As razões de justificativa apresentadas não foram suficientes para elidir a irregularidade, mantendo-se a não conformidade conforme análise da subseção 9.1 da ITC. Trata-se de grave infração ao art. 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição da República, cujos efeitos, avaliados em conjunto com demais irregularidades, possuem o condão de macular as contas de governo.

2.7.1.2. COMPATIBILIDADE ENTRE PPA E LOA

A Lei Orçamentária Anual (Lei 1153/2023, atualizada pela Lei 1168/2024) estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 95.000.000,00 iniciais, admitindo abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 76.000.000,00.

A análise demonstrou que todos os 34 programas previstos no PPA 2022-2025 foram incluídos na LOA, não havendo identificação de programas de duração continuada inseridos na LOA sem previsão no PPA, atendendo-se, neste aspecto, ao requisito de compatibilidade estabelecido no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

2.7.2. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.7.2.1. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

No decorrer do exercício, ocorreu abertura de créditos adicionais suplementares no valor total de R\$ 79.557.855,43, sendo:

- Autorização na LOA: R\$ 76.000.000,00
- **Excesso sobre o limite autorizado: R\$ 3.557.855,43**

As fontes utilizadas para abertura dos créditos foram:

- Anulação de dotação: R\$ 44.153.621,97
- Excesso de arrecadação: R\$ 23.594.307,62
- Superávit financeiro do exercício anterior: R\$ 11.809.925,84

A análise individualizada por fonte de recursos demonstrou **insuficiência de recursos** para abertura de crédito adicional proveniente de:

a) Excesso de arrecadação nas fontes:

- 5400070 (Transferências do Fundeb 70%): insuficiência de R\$ 2.793.990,84
- 569 (Outras Transferências FNDE): insuficiência de R\$ 81.224,72
- 571 (Transferências do Estado - Educação): insuficiência de R\$ 801.018,60
- 660 (FNAS): insuficiência de R\$ 980.694,33
- 661 (Fundos Estaduais Assistência Social): insuficiência de R\$ 475.765,57
- 700 (Convênios União): insuficiência de R\$ 29.234,08
- 701 (Convênios Estados): insuficiência de R\$ 108.743,98
- 720 (Royalties FEP): insuficiência de R\$ 643.300,89

b) Superávit financeiro do exercício anterior na fonte:

- 755 (Alienação de Bens): insuficiência de R\$ 116.870,43

Este achado evidencia dupla irregularidade:

Primeira: Abertura de créditos adicionais suplementares além do limite autorizado pela Lei Orçamentária (R\$ 3.557.855,43), em flagrante violação ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que veda "a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes".

Segunda: Utilização de fontes sem disponibilidade suficiente para abertura de créditos, descumprindo o art. 43 da Lei 4.320/64 e o parágrafo único do art. 8º da LRF.

2.7.2.2. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

A execução orçamentária evidenciou resultado deficitário de R\$ 7.562.850,86:

- Receita total realizada: R\$ 119.549.207,29
- Despesa total empenhada: R\$ 127.112.058,15
- **Déficit orçamentário: R\$ 7.562.850,86**

-

Este déficit não possui cobertura adequada, considerando que:

- O superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 11.809.925,84) foi integralmente utilizado para abertura de créditos adicionais;
- Não havia saldo remanescente suficiente nas fontes de recursos, observada a vinculação legal (art. 8º, parágrafo único, da LRF);
- O déficit foi agravado pela realização de despesas sem prévio empenho (R\$ 857.603,39).

O resultado deficitário compromete:

- O equilíbrio fiscal do município;
- A sustentabilidade financeira de longo prazo;
- A capacidade de investimento em exercícios futuros;
- O cumprimento do pressuposto fundamental da LRF de "ação planejada e transparente" (art. 1º).

2.7.2.3. EMPENHO DA DESPESA

O art. 60 da Lei 4.320/64 veda expressamente a realização de despesa sem prévio empenho, estabelecendo que tal ato deve preceder às demais fases da despesa (liquidação e pagamento).

O empenho constitui ato formal emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Sua realização prévia é garantia fundamental de:

- Controle da execução orçamentária;
- Verificação dos limites e disponibilidades;
- Fidedignidade das demonstrações contábeis;
- Transparência da gestão fiscal.

A análise da despesa empenhada na rubrica "despesas de exercícios anteriores" no exercício de 2025 revelou evidências de execução de despesa sem prévio empenho no valor de **R\$ 857.603,39** em 2024.

Este montante refere-se a obrigações contraídas em 2024 que somente foram reconhecidas contabilmente (empenhadas) em 2025, caracterizando:

- Violação ao art. 60 da Lei 4.320/64;
- Ocultação da real situação orçamentária em 31/12/2024;
- Distorção nas demonstrações contábeis;
- Comprometimento do resultado orçamentário (agravamento do déficit);
- Comprometimento do resultado financeiro.

2.7.3. DA GESTÃO FINANCEIRA

2.7.3.1. RESULTADO FINANCEIRO

A execução financeira demonstra:

Saldo em espécie do exercício anterior: R\$ 26.930.928,98

- Receitas orçamentárias: R\$ 119.549.207,29
- Transferências financeiras recebidas: R\$ 0,00
- Recebimentos extraorçamentários: R\$ 21.444.626,82

(-) Despesas orçamentárias: R\$ 127.112.058,15

(-) Transferências financeiras concedidas: R\$ 0,00

(-) Pagamentos extraorçamentários: R\$ 25.352.864,85

Saldo em espécie para o exercício seguinte: R\$ 15.997.546,31

O resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial apresenta:

- Ativo Financeiro: R\$ 16.922.669,01
- Passivo Financeiro: R\$ 3.318.767,51
- **Resultado Financeiro: R\$ 13.603.901,50**

Todavia, a análise por fonte de recursos evidencia situação preocupante:

Fontes não vinculadas:

- Fonte 5000000 (Recursos Ordinários): **Déficit de R\$ 196.192,73**

Fontes vinculadas com déficit:

- 552 (PNAE): Déficit de R\$ 4.588,44
- 5000015 (Impostos Saúde): Déficit de R\$ 109.168,50
- 600 (SUS Custeio): Déficit de R\$ 250.397,52
- 604 (ACS/ACE): Déficit de R\$ 55.132,06
- 751 (COSIP): Déficit de R\$ 52.444,03
- 720 (Royalties FEP): Déficit de R\$ 110.141,80
- **Total fontes vinculadas com déficit: R\$ 581.872,35**

O déficit em fontes vinculadas evidencia violação ao parágrafo único do art. 8º da LRF: "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

Este desequilíbrio compromete:

- A execução de políticas públicas prioritárias (saúde, educação, assistência);

- A legalidade da aplicação dos recursos;
- A sustentabilidade financeira do município;
- A capacidade de honrar compromissos assumidos.

Registre-se que o déficit real é ainda maior, considerando que não foram reconhecidas despesas no valor de R\$ 857.603,39 (realização sem prévio empenho).

I 2.7.3.2. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RGPS

O município não possui Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), estando seus servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS).

A análise das contribuições previdenciárias demonstrou:

Contribuições Patronais:

- Empenhado: R\$ 4.089.905,98
- Liquidado: R\$ 4.089.905,98
- Pago: R\$ 3.761.241,57
- Devido (conforme folha): R\$ 3.601.991,03
- Percentual registrado: 113,55%
- Percentual pago: 104,42%

Contribuições dos Servidores:

- Valores retidos: R\$ 2.713.686,36
- Valores recolhidos: R\$ 2.744.095,89
- Devido (conforme folha): R\$ 2.928.105,03
- Percentual retido: 92,68%

- Percentual recolhido: 93,72%

Embora os percentuais possam ser considerados aceitáveis para fins de análise das contas, identificou-se irregularidade grave quanto ao **reconhecimento de dívida previdenciária parcelada**.

II 2.7.3.3. PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

O Balanço Patrimonial evidencia reconhecimento de dívida de contribuições ao RGPS no valor de **R\$ 2.849.912,58**, classificada como "débito parcelado" (conta contábil 221430101).

Todavia, os arquivos AUTPAR (Autorização de Parcelamento) e TERPAR (Termo de Parcelamento) encaminhados na prestação de contas **atestam inexistência de parcelamento** de débitos junto à previdência social.

Esta distorção contábil:

- Compromete a fidedignidade das demonstrações contábeis;
- Impede o conhecimento da real situação do endividamento previdenciário;
- Caracteriza irregularidade na escrituração contábil;
- Pode ensejar responsabilização solidária dos gestores (art. 74, §1º, da CF);
- Impede obtenção de certidões de regularidade fiscal.

III 2.7.4. DA GESTÃO FISCAL

IV 2.7.4.1. METAS ANUAIS DE RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu as seguintes metas fiscais:

- Resultado Primário: Déficit de R\$ 3.668.656,56
- Resultado Nominal: Déficit de R\$ 3.668.656,56

A execução orçamentária resultou em:

- Resultado Primário (sem RPPS): **Déficit de R\$ 11.628.555,60**
- Resultado Nominal (sem RPPS): **Déficit de R\$ 9.486.190,70**

Houve, portanto, **descumprimento de ambas as metas fiscais** estabelecidas na LDO.

Embora o município cumpra o limite legal de endividamento previsto na Resolução 40/2001 do Senado Federal, o que afasta a proposta de citação específica por esta matéria, o descumprimento das metas evidencia fragilidade no planejamento e controle da execução fiscal.

V 2.7.4.2. EDUCAÇÃO - APLICAÇÃO MÍNIMA CONSTITUCIONAL

O art. 212, *caput*, da Constituição Federal estabelece que os municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A análise demonstrou:

- Base de cálculo (impostos + transferências): R\$ 72.192.688,70

- Valor aplicado em MDE: R\$ 17.974.340,64
- **Percentual aplicado: 24,90%**
- **Valor não aplicado: R\$ 73.831,54 (0,10%)**

O descumprimento do limite mínimo constitucional decorre de glosa de **R\$ 281.443,85** referente a despesas com aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar, conforme Instrução Técnica Conclusiva 3.711/2025-1 (Processo TC-2.746/2025-7).

Registre-se que após consulta ao sítio eletrônico do Tesouro Transparente, foram identificadas distorções na classificação das receitas do Fundeb, com lançamento indevido de "Fundeb - Complementação da União VAAT" como "Fundeb - Impostos e Transferências", com impacto direto nos limites constitucionais avaliados.

O descumprimento do limite mínimo de aplicação na educação:

- **Viola direito fundamental** assegurado constitucionalmente (art. 212, CF);
- **Compromete a qualidade do ensino** oferecido à população, especialmente considerando os baixos índices educacionais do município;
- **Impede o recebimento de transferências voluntárias** (art. 25, §1º, IV, "a", da LRF);
- **Sujeita o município à intervenção estadual** (art. 35, III, da CF);
- **Constitui grave infração constitucional** com reflexos sobre as contas de governo.

VI 2.7.4.3. FUNDEB - REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O art. 212-A, XI, da Constituição Federal (alterado pela EC 108/2020) determina que proporção não inferior a 70% das receitas recebidas no Fundeb sejam destinadas ao pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício.

A análise demonstrou:

- Receitas Recebidas do Fundeb: R\$ 24.178.169,98
- Valor Aplicado após Deduções: R\$ 21.828.086,19
- **Percentual de aplicação: 90,28%**

Houve, portanto, **cumprimento do limite** de aplicação de 70% do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica.

VII 2.7.4.4. VAAT - DESPESAS DE CAPITAL E EDUCAÇÃO INFANTIL

Quanto à complementação da União VAAT (Valor Anual por Aluno):

Despesas de Capital (mínimo 15% - art. 27 da Lei 14.113/2020):

- Receitas VAAT: R\$ 2.006.172,88
- Valor Exigido: R\$ 300.925,93
- Valor Aplicado: R\$ 313.923,65
- **Percentual: 15,65% - CUMPRIDO**

Educação Infantil (mínimo 43,48% - Portaria Interministerial MEC/MF 6/2023):

- Receitas VAAT: R\$ 2.006.172,88
- Valor Exigido: R\$ 872.283,97

- Valor Aplicado: R\$ 1.409.859,65
- **Percentual: 70,28% - CUMPRIDO**

VIII 2.7.4.5. SAÚDE - APLICAÇÃO MÍNIMA CONSTITUCIONAL

O art. 198, §3º, I, da Constituição Federal e o art. 7º, *caput*, da Lei Complementar 141/2012 estabelecem que os municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

A análise demonstrou:

- Base de cálculo (impostos + transferências): R\$ 72.192.688,70
- Valor aplicado em ASPS: R\$ 14.761.840,73
- **Percentual aplicado: 20,45%**

Houve, portanto, **cumprimento do limite mínimo** de aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

IX 2.7.4.6. DESPESA COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 18 a 23, estabelece definição e limites para despesas com pessoal.

Poder Executivo:

- RCL Ajustada: R\$ 114.472.250,18
- Despesa Total com Pessoal: R\$ 38.902.592,34

- **Percentual: 33,98% (limite: 54%)**

Consolidado do Município:

- RCL Ajustada: R\$ 114.472.250,18
- Despesa Total com Pessoal: R\$ 40.544.330,27
- **Percentual: 35,42% (limite: 60%)**

Houve, portanto, **cumprimento dos limites** de despesa total com pessoal, tanto no Poder Executivo quanto no consolidado municipal.

Registre-se que o gestor declarou não ter praticado ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, desatendendo às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF e ao disposto no art. 37, XIII e §1º do art. 169 da CF, bem como ao limite legal de comprometimento com pessoal inativo, em cumprimento ao art. 21, I, da LRF.

X 2.7.4.7. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

O art. 3º, II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal estabelece que o montante total da Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos municípios não poderá exceder a 1,2 vezes (120%) da Receita Corrente Líquida ajustada.

A análise demonstrou:

- Dívida Consolidada: R\$ 2.849.912,58
- Deduções: R\$ 13.412.645,10

- DCL: R\$ -10.562.732,52 (negativa)
- RCL Ajustada: R\$ 115.898.089,56
- **Percentual: -9,11%**

A DCL negativa significa que o município possui disponibilidades financeiras superiores ao endividamento, evidenciando, neste aspecto, **cumprimento do limite** estabelecido na legislação.

XI 2.7.4.8. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

O art. 7º, I, da Resolução 43/2001 do Senado Federal estabelece que o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício não poderá ser superior a 16% da Receita Corrente Líquida ajustada.

A análise demonstrou:

- RCL Ajustada: R\$ 115.898.089,56
- Operações de Crédito Realizadas: R\$ 0,00
- **Percentual: 0,00%**

Houve, portanto, **cumprimento do limite** de contratação de operações de crédito.

O gestor declarou não ter realizado operações de crédito vedadas pelos arts. 33, 35 e 37 da LRF, bem como não ter contratado operações de crédito por antecipação de receita (ARO) no último ano de mandato, conforme veda o art. 38, IV, "b", da LRF.

XII 2.7.4.9. GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS

O art. 9º da Resolução 43/2001 do Senado Federal estabelece que o saldo global das garantias concedidas pelos municípios não poderá exceder a 22% da Receita Corrente Líquida ajustada.

A análise demonstrou:

- RCL Ajustada: R\$ 115.898.089,56
- Total de Garantias Concedidas: R\$ 0,00
- Total de Contragarantias Recebidas: R\$ 0,00
- **Percentual: 0,00%**

Houve, portanto, **cumprimento do limite** de concessão de garantias.

XIII 2.7.4.10. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

O art. 1º, §1º, da LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O parágrafo único do art. 8º da mesma lei determina que "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

A análise do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar) revelou que o Poder Executivo realizou inscrições de Restos a Pagar **sem suficiente disponibilidade de caixa**:

Restos a Pagar Processados (liquidados, não pagos):

- Fonte 5000000 (Recursos Ordinários): R\$ 572.014,96
- Fonte 5400070 (FundeB 70%): R\$ 232.246,48
- Fonte 5000015 (Impostos Saúde): R\$ 132.082,89
- Fonte 600 (SUS Custeio): R\$ 94.004,00
- Fonte 751 (COSIP): R\$ 52.444,03
- Fonte 720 (Royalties FEP): R\$ 121.000,00
- **Total RPP sem caixa: R\$ 1.203.792,36**
-

Restos a Pagar Não Processados (empenhados, não liquidados):

- Fonte 5000000 (Recursos Ordinários): R\$ 29.955,88
- Fonte 552 (PNAE): R\$ 5.075,27
- Fonte 5000015 (Impostos Saúde): R\$ 29.259,39
- Fonte 600 (SUS Custeio): R\$ 108.520,16
- **Total RPNP sem caixa: R\$ 172.810,70**

Total de inscrições sem caixa: R\$ 1.376.603,06

Registre-se que, mesmo sem disponibilidade suficiente após inscrever Restos a Pagar Processados nas fontes 5000000, 5000015 e 600, o município realizou inscrição de Restos a Pagar Não Processados nestas mesmas fontes, **agravando a situação fiscal** e demonstrando **irresponsabilidade na gestão fiscal**.

Importante destacar que a fonte de recursos não vinculados (5000000) apresentou **disponibilidade de caixa líquida negativa** de R\$ 201.450,75, sendo insuficiente para cobrir o déficit total de R\$ 718.836,83 nas fontes vinculadas com insuficiência de caixa.

Do ponto de vista estritamente fiscal, **o município não possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros** em 31/12/2024, configurando:

- Violação ao art. 1º, §1º, da LRF (responsabilidade fiscal);
- Comprometimento do equilíbrio das contas públicas;
- Transferência irregular de obrigações para o exercício seguinte;
- **Crime contra as finanças públicas** (art. 359-F do Decreto-Lei 2.848/1940).

As razões de justificativa apresentadas não foram suficientes para afastar a irregularidade, mantendo-se a não conformidade conforme análise da subseção 9.9 da ITC. Trata-se de grave infração à norma legal, com reflexos negativos sobre a execução orçamentária e, conseqüentemente, sobre as contas de governo.

XIV 2.7.4.11. REGRA DE OURO

O art. 167, III, da Constituição Federal veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A análise demonstrou:

- Receitas de Operações de Crédito: R\$ 0,00
- Despesa de Capital Líquida (empenhada): R\$ 11.947.761,04
- **Resultado (Despesa Capital - Op. Crédito): R\$ 11.947.761,04**
-

Houve, portanto, **cumprimento da "Regra de Ouro"** das finanças públicas.

XV 2.7.4.12. ALIENAÇÃO DE ATIVOS

O art. 44 da LRF veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada aos regimes de previdência social.

A análise demonstrou:

- Receita de Alienação de Ativos: R\$ 1.203.419,37
- Despesas Correntes Pagas: R\$ 958.568,54
- Pagamento de Restos a Pagar: R\$ 117.209,30
- **Total aplicado em despesas correntes: R\$ 1.075.777,84**

Embora constatado o **descumprimento do art. 44 da LRF**, o valor da irregularidade (R\$ 10.372,00) não foi considerado materialmente relevante, razão pela qual foi proposta apenas **ciência** à atual gestora.

XVI 2.7.4.13. ENCERRAMENTO DE MANDATO - OBRIGAÇÕES NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES

O art. 42 da LRF estabelece vedação ao titular do Poder Executivo de "contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito", nos dois últimos quadrimestres de seu mandato.

A análise demonstrou que o Chefe do Poder Executivo **contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres** do último ano de mandato, inscritas em restos a pagar processados e não processados, **sem suficiente disponibilidade de caixa**:

Segundo quadrimestre de 2024 (maio a agosto):

- Diversas fontes apresentaram inscrições sem disponibilidade

Terceiro quadrimestre de 2024 (setembro a dezembro):

- Diversas fontes apresentaram inscrições sem disponibilidade

Registre-se que foi incluído no demonstrativo o valor de **R\$ 828.967,51** referente a despesas de exercícios anteriores (despesas de 2024 empenhadas em 2025), conforme Apêndice AF.

A assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade de caixa:

- **Viola o art. 42 da LRF;**
- Compromete o início da gestão seguinte;
- Caracteriza **irresponsabilidade na gestão fiscal**;
- Constitui **crime contra as finanças públicas** (art. 359-C do Decreto-Lei 2.848/1940).

As razões de justificativa apresentadas não foram suficientes para afastar a irregularidade, mantendo-se a não conformidade conforme análise da subseção 9.10

da ITC. Trata-se de grave infração à norma legal, com reflexos negativos sobre a execução orçamentária e, conseqüentemente, sobre as contas de governo.

XVII 2.7.5. DAS RECEITAS PÚBLICAS

XVIII 2.7.5.1. INSTITUIÇÃO, PREVISÃO E EFETIVA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS

O art. 11 da LRF estabelece que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federativo.

A análise das informações declaradas no arquivo IPAT (Instituição, Previsão e Arrecadação de Tributos) revelou que o município:

a) Mantém instituídos os impostos IPTU, ISSQN e ITBI (Lei Complementar Municipal 24/2017);

****b) Não aplicou índice oficial** para atualização da base de cálculo do IPTU para o exercício de 2024;

****c) Realizou lançamento do ITBI a partir de valores de referência** ou tabela arbitrada previamente de forma unilateral;

****d) Não realizou qualquer procedimento** de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa tributária;

****e) Não adotou medidas** de combate à sonegação e evasão fiscal, não tendo realizado qualquer fiscalização tributária no exercício.

Adicionalmente, a análise comparativa entre previsão e arrecadação demonstrou:

IPTU:

- Previsão: R\$ 290.000,00
- Arrecadação (principal + dívida ativa): R\$ 102.494,14
- **Percentual: 35,34%**

ITBI:

- Previsão: R\$ 1.045.000,00
- Arrecadação (principal + dívida ativa): R\$ 2.168.684,96
- **Percentual: 207,51%**

ISSQN:

- Previsão: R\$ 4.060.000,00
- Arrecadação (principal + dívida ativa): R\$ 6.012.041,51
- **Percentual: 148,08%**

As distorções identificadas evidenciam:

- Superestimação da receita de IPTU;
- Subestimação das receitas de ITBI e ISSQN;
- Ausência de estudos técnicos fundamentados para previsão;
- Baixa taxa de recuperabilidade da dívida ativa (ausência de cobrança).

XIX 2.7.5.2. RENÚNCIA DE RECEITAS

A análise da conformidade legal dos benefícios fiscais vigentes identificou:

- a) **Ausência de lei específica** concedendo ou ampliando benefício no exercício;
- b) **Concessão de isenção de taxas** justificada com base na Lei Complementar 027/2018, que trata exclusivamente de isenção de IPTU, caracterizando **concessão sem autorização legal** (violação ao art. 150, §6º, da CF);
- c) **Ausência de demonstrativo** regionalizado do efeito das renúncias na LOA (art. 165, §6º, da CF);
- d) **Renúncia executada** (R\$ 5.153,93) muito superior à prevista na LDO (R\$ 0,00).

Embora não tenha sido proposta citação, foi sugerida **ciência** ao gestor sobre a necessidade de observância aos requisitos constitucionais e legais para concessão de benefícios fiscais.

XX2.8. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

XXI 2.8.1. CONSISTÊNCIA DOS DEMONSTRATIVOS

A análise de consistência dos dados encaminhados via sistema CidadES verificou a conformidade entre os diversos demonstrativos contábeis:

a) Integridade DVP x Balanço Patrimonial:

- Resultado Patrimonial (DVP): R\$ 2.686.792,67
- Resultado Patrimonial (BP): R\$ 2.686.792,67
- **Divergência: R\$ 0,00**

b) Integridade do Balanço Financeiro:

- Ingressos: R\$ 167.924.763,09
- Dispêndios: R\$ 168.462.469,31
- **Divergência: R\$ 537.706,22**

Inicialmente foi identificado **desequilíbrio** entre ingressos e dispêndios, comprometendo a fidedignidade do Balanço Financeiro. Todavia, as razões de justificativa foram **acolhidas**, afastando-se a distorção conforme análise da subseção 9.12 da ITC.

c) Integridade do Balanço Patrimonial:

- Ativo: R\$ 80.599.476,55
- Passivo + PL: R\$ 80.599.476,55
- **Divergência: R\$ 0,00**

d) Caixa e Equivalentes de Caixa:

- Balanço Financeiro: R\$ 15.997.546,31
- Balanço Patrimonial: R\$ 15.997.546,31
- DFC: R\$ 15.998.090,34
- **Divergência BF x BP: R\$ 0,00**
- **Divergência BF x DFC: R\$ 543,03 - NÃO RELEVANTE**

e) Restos a Pagar: Verificou-se conformidade entre os valores de inscrição e pagamento de restos a pagar evidenciados no Balanço Financeiro e no Balancete de Execução Orçamentária.

XXII 2.8.2. CONSOLIDAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES

O procedimento automatizado de consolidação aplicado pelo sistema CidadES identificou conformidade quanto às disposições do PCASP e do MCASP, com total dos saldos finais devedores das contas "intra" (grupos 1.X.X.X.2.XX.XX) igual ao total dos saldos credores (grupos 2.X.X.X.2.XX.XX).

XXIII 2.8.3. ELEMENTOS PATRIMONIAIS ESPECÍFICOS

XXIV 2.8.3.1. CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA

A verificação dos saldos contábeis evidenciados no Termo de Verificação de Disponibilidades (TVDISP) demonstrou conformidade com o saldo registrado no Balanço Patrimonial Consolidado:

- Total TVDISP: R\$ 15.997.546,31
- Balanço Patrimonial: R\$ 15.997.546,31
- **Divergência: R\$ 0,00**

XXV 2.8.3.2. DÍVIDA ATIVA

A confrontação entre os saldos do Balanço Patrimonial e do Demonstrativo da Dívida Ativa (DEMDAT) revelou conformidade:

- Saldo DEMDAT: R\$ 3.221.086,55
- Saldo BP: R\$ 3.221.086,55
- **Divergência: R\$ 0,00**

Registre-se que foram identificados registros de ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa nos valores de:

- Dívida Ativa Tributária (LP): R\$ 160.482,60
- Dívida Ativa Não Tributária (LP): R\$ 1.143,48

Ressalva-se que não foram realizadas análises sobre a metodologia adotada para mensuração do ajuste.

XXVI 2.8.3.3. ATIVO IMOBILIZADO

A verificação dos saldos contábeis dos elementos do imobilizado identificou **divergência relevante** entre os inventários anuais de bens (INVMOV e INVIMO) e o Balanço Patrimonial:

- Bens Móveis (BP): R\$ 28.874.520,17
- Bens Móveis (Inventário): R\$ 28.941.952,73
- **Divergência Bens Móveis: R\$ -67.432,56**
- Bens Imóveis (BP): R\$ 32.666.324,40
- Bens Imóveis (Inventário): R\$ 26.932.706,89
- **Divergência Bens Imóveis: R\$ 5.733.617,51**
- **Divergência Total: R\$ 5.666.184,95**

Registre-se a existência de depreciação acumulada:

- Bens Móveis: R\$ 871.718,01
- Bens Imóveis: R\$ 675.705,39

XXVII 2.8.3.4. PRECATÓRIOS

A comparação entre os saldos contábeis de precatórios e o arquivo ESTPREC (estoque de precatórios do TJES) demonstrou:

- Saldo Contábil (BALVERF): R\$ 0,00
- Saldo ESTPREC (TJES): R\$ 67.981,54
- **Divergência: R\$ -67.981,54**

Embora constatada divergência, esta **não foi considerada relevante**, sendo proposta apenas **ciência** ao gestor sobre a necessidade de conciliação dos registros patrimoniais de precatórios.

XXVIII 2.8.4. OPINIÃO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A análise das demonstrações contábeis consolidadas não foi realizada mediante auditoria financeira, mas por meio de análises de conformidade e conciliações entre demonstrativos e relatórios da prestação de contas.

Foram identificadas distorções que, individualmente ou em conjunto, encontram-se acima do nível mínimo agregado (materialidade global) aceitável:

a) Despesas realizadas sem prévio empenho (R\$ 857.603,39) - subseção 3.2.1.7 do RT 71/2025-7 e subseção 9.5 da ITC:

A omissão no reconhecimento da totalidade da despesa orçamentária no exercício prejudicou a evidenciação da real posição orçamentária, financeira e patrimonial nos demonstrativos contábeis consolidados:

- O passivo circulante e os restos a pagar ficaram subavaliados;
- O resultado financeiro (anexo ao BP) não reflete a realidade;
- O Anexo 5 do RGF (Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar) está comprometido;
- O Balanço Orçamentário deixou de contemplar R\$ 857.603,39 de despesa;
- O resultado orçamentário apresentado não corresponde à realidade.

Esta distorção induz o usuário da informação a desconhecer o real resultado orçamentário, financeiro e patrimonial ao final de 2024.

b) Divergência no Ativo Imobilizado (R\$ 5.666.184,95) - subseção 4.1.10.1 do RT 71/2025-7 e subseção 9.13 da ITC:

A divergência entre os valores evidenciados no inventário de bens imobilizados e o saldo registrado no Balanço Patrimonial Consolidado compromete a fidedignidade da representação do patrimônio municipal.

XXIX 2.9. RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

XXX 2.9.1. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

A análise dos indicadores educacionais do município revela situação que demanda atenção especial:

XXXI 2.9.1.1. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

Anos Iniciais (2023):

- Resultado do município: 5,8
- Meta PNE (ref. 2021): 6,0
- Média ES: 6,3
- Posição estadual: 63º

Anos Finais (2023):

- Resultado do município: 4,6
- Média ES: 5,5
- Posição estadual: 51º

O município **não alcançou a meta** estabelecida no Plano Nacional de Educação para os anos iniciais, evidenciando necessidade de intervenção para garantir o direito à educação com qualidade (art. 206, VII, CF).

XXXII 2.9.1.2. TAXA DE ABANDONO ESCOLAR

Anos Iniciais (2023): 0,1% (média ES: 0,1%) **Anos Finais (2023):** 0,0% (média ES: 0,4%)

Os índices de abandono estão controlados, mas demandam monitoramento permanente.

XXXIII2.9.1.3. TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE

Anos Iniciais (2024): 7,2% (média ES: 6,5%) **Anos Finais (2024):** 21,2% (média ES: 18,2%)

O município apresenta taxas **acima da média estadual** em ambas as etapas, evidenciando problemas no fluxo escolar e comprometimento do direito à aprendizagem adequada.

XXXIV2.9.1.4. PROVA DE FLUÊNCIA EM LEITURA (2024)

Dos alunos do 2º ano avaliados:

- **Fluentes:** 38%
- **Iniciantes:** 39%
- **Pré-leitores:** 23%

A meta 5 do PNE estabeleceu "alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental". O percentual de 38% de fluentes, embora tenha crescido 16 pontos percentuais em relação a 2023, **ainda não atende a meta** e exige intensificação de esforços municipais.

XXXV 2.9.2. POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

XXXVI2.9.2.1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O município apresenta situação **regular** quanto aos instrumentos de planejamento em saúde (2024):

- PMS 2022-2025: **Aprovado**
- PAS 2024: **Aprovado**
- 1º RDQA: **Avaliado**
- 2º RDQA: **Avaliado**
- 3º RDQA: **Avaliado**
- RAG 2024: **Aprovado**

Quanto ao cumprimento de metas:

- Total de metas: 84
- Metas atingidas: 32
- Metas não atingidas: 26
- Metas não programadas: 26

O percentual de apenas **38% de metas atingidas** evidencia fragilidade na execução das políticas de saúde.

XXXVII 2.9.2.2. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Dos nove indicadores dos ODS analisados:

- **Quatro estão melhores** que os resultados estaduais
- **Cinco estão piores** que os resultados estaduais

Indicadores em situação preocupante (piores que ES):

- Proporção de nascimentos assistidos por pessoal qualificado
- Incidência de tuberculose
- Taxa de mortalidade por doenças crônicas
- Taxa de mortalidade por suicídio
- Nascidos vivos de mães adolescentes

XXXVIII 2.9.2.3. INDICADORES DO PREVINE BRASIL (2024)

Dos sete indicadores do Previne Brasil, o município **alcançou quatro metas:**

Metas alcançadas:

1. Gestantes com ≥ 6 consultas pré-natal: 66% (meta: 45%)
2. Gestantes com exames sífilis/HIV: 94% (meta: 60%)
3. Gestantes com atendimento odontológico: 75% (meta: 60%)
4. Coleta de citopatológico: 41% (meta: 40%)

Metas não alcançadas: 5. Vacinação infantil: 93% (meta: 95%) 6. Hipertensos com consulta/PA: 39% (meta: 50%) 7. Diabéticos com consulta/HbA1c: 30% (meta: 50%)

XXXIX 2.9.3. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

XL 2.9.3.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O município liquidou R\$ 6.819.886,27 em Assistência Social (2024), representando:

- **Queda nominal de 12,8%** em relação a 2023
- **5,40% da despesa total** liquidada (13ª posição estadual)
- **Gasto per capita de R\$ 345,28** (17ª posição estadual)

XLI 2.9.3.2. TRANSPARÊNCIA

Grave irregularidade identificada: O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS 2022-2025) e o Relatório Anual de Gestão (RAG 2024) **não foram publicados** nos portais oficiais do município, comprometendo:

- O controle social
- A accountability da gestão socioassistencial
- A transparência exigida pela Lei 12.527/2011 (LAI)

XLII 2.9.3.3. INDICADORES SOCIAIS

Cadastro Único (dezembro/2024):

- Pessoas inscritas: 13.845 (70,09% da população)
- Pessoas até ½ SM: 8.763 (44,37% da população)
- Beneficiários PBF: 6.217

Indicadores de vulnerabilidade:

- IVCAD: 0,277 (47ª posição estadual)

- Trabalho infantil: 1 pessoa
- Famílias unipessoais no PBF: **19,87%** (acima do limite de 16% estabelecido pelo MDS)

O percentual de famílias unipessoais **acima do limite técnico** pode indicar possíveis fraudes e inconsistências cadastrais, demandando ações de verificação.

XLIII 2.10. FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE

Durante o exercício de 2024 e início de 2025, o TCEES realizou importantes fiscalizações com impacto sobre o município de Montanha:

XLIV 2.10.1. LEVANTAMENTO CNCA - COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

Processo: TC 3.916/2024-5

O município fez adesão ao CNCA e instituiu a Política Municipal de Alfabetização. Foi dado **ciência** ao gestor sobre a importância da implementação efetiva das ações previstas e da viabilização do acesso a apoio técnico e financeiro da União.

XLV 2.10.2. LEVANTAMENTO TRANSPORTE ESCOLAR

Processo: TC 596/2024-8

Identificou-se que o município **não possui sistema informatizado** para controle/supervisão/monitoramento do transporte escolar, fragilizando a gestão desta política essencial.

XLVI 2.10.3. AUDITORIA OPERACIONAL - VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES E MENINAS

Processo: TC 3.548/2024-4

A auditoria revelou que o município:

- **Não possui Organismo de Política para Mulheres (OPM)**
- Aderiu ao Pacto Estadual (vigente até 2024)
- Possui programas/ações municipais para o tema

Estatísticas de violência em 2024:

- Femicídios: 1
- Homicídios de mulheres: 1
- Estupros: 6 (33,3% de 0 a 12 anos)
- Violência doméstica: 106 registros

Foi dada **ciência** sobre a Lei Federal 14.899/2024, que exige elaboração de plano de metas para enfrentamento à violência doméstica.

XLVII 2.10.4. AUDITORIA OPERACIONAL - SAÚDE MENTAL (RAPS)

Processo: TC 2.153/2024-2 - Acórdão 1208/2024

O município recebeu determinações para:

- Implantar CAPS I em imóvel adequado ao Manual do MS
- Constituir formalmente o Grupo Condutor Municipal da RAPS
- Viabilizar financiamento para equipes multiprofissionais (eMulti)

XLVIII 2.10.5. FISCALIZAÇÃO EM DESPESAS COM EDUCAÇÃO

Processo: TC 2.746/2025-7 - ITC 3.711/2025-1

Fiscalização que resultou na **glosa de R\$ 281.443,85** referente a despesas com aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar, impactando diretamente o cálculo do limite constitucional de aplicação em educação e contribuindo para o descumprimento do percentual mínimo de 25%.

XLIX 2.11. CONTROLE INTERNO

O município instituiu o Sistema de Controle Interno pela Lei Municipal 796/2012. A Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo.

O Relatório de Atividades do Órgão Central de Controle Interno (RELOCI) encaminhado com a prestação de contas informa os procedimentos e pontos de controle avaliados, registrando, ao final, a **ausência de irregularidades insanáveis**.

Todavia, a presente análise técnica identificou **múltiplas irregularidades graves**, algumas de natureza insanável, evidenciando que o sistema de controle interno:

- Não identificou previamente as irregularidades;
- Não adotou medidas preventivas e corretivas tempestivas;
- Não deu ciência ao TCEES sobre irregularidades conhecidas (art. 74, §1º, CF).

Esta constatação reforça a necessidade de fortalecimento e efetiva atuação do controle interno municipal.

L 2.12. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES

Em consulta ao sistema de monitoramento do TCEES, não foram constatadas ações pendentes de monitoramento pertinentes ao exercício de 2024

LI 2.13. DO INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

LII 2.13.1. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS APROVADA PARA O EXERCÍCIO

Base legal: art. 165, § 2º da Constituição da República.

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A irregularidade examinada refere-se ao **descumprimento do art. 165, § 2º, 10 e 11 da Constituição da República**, decorrente da ausência de definição, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2024, dos **programas e ações prioritários da Administração**, conforme determina o processo constitucional de planejamento governamental. Ao analisar os autos, verificou-se que, embora o Plano Plurianual 2022–2025 contenha 34 programas e 175 ações, **a LDO não selecionou nem indicou expressamente quais dessas iniciativas seriam priorizadas no exercício analisado**, situação confirmada no Apêndice K do relatório técnico.

Tal omissão compromete a articulação necessária entre PPA, LDO e LOA e fragiliza o processo de priorização governamental — elemento central da lógica do planejamento público. A identificação das prioridades na LDO não constitui mera formalidade: ela representa a etapa que traduz, para o exercício subsequente, **o que o governo entende como mais relevante diante das limitações financeiras**, permitindo que a execução orçamentária seja orientada por escolhas previamente pactuadas, transparentes e avaliáveis.

Em sua justificativa, o Chefe do Poder Executivo admite que a LDO não apresentou, de forma explícita, metas e programas prioritários. Argumenta, entretanto, que essa ausência não caracterizaria irregularidade, pois haveria plena compatibilidade entre os instrumentos de planejamento; a LOA teria materializado as ações previstas no PPA; e a execução orçamentária teria ocorrido de maneira significativa. Sustenta ainda que imprevistos econômicos e oscilações de mercado exigiram ajustes durante o decorrer do exercício, razão pela qual alterações no planejamento seriam inevitáveis. Por fim, invoca precedente deste Tribunal — Parecer Prévio nº 072/2025-1 — no qual situação semelhante teria sido considerada falha formal, ensejando ressalva.

Contudo, após exame rigoroso, constato que **as justificativas não são suficientes para afastar a irregularidade**. Primeiramente, a compatibilidade entre PPA, LDO e LOA não se demonstra apenas pela inexistência de contradições entre elas; o texto constitucional exige algo mais: **a LDO deve, obrigatoriamente, elencar metas e prioridades para orientar a elaboração do orçamento anual**. Não basta que tais prioridades estejam “implicitamente contidas” no PPA ou “materializadas” na LOA. A ausência de definição clara na LDO rompe a cadeia lógica do planejamento e amplia indevidamente a discricionariedade da execução.

Além disso, diferentemente do caso citado pela defesa, a omissão ora avaliada **não se apresenta isoladamente**, mas associada a um conjunto expressivo de desajustes na gestão fiscal do exercício de 2024. Os autos revelam:

- déficit na execução orçamentária;
- realização de despesas sem prévio empenho;
- desequilíbrio financeiro em diversas fontes de recursos;
- inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa;
- assunção de obrigações nos últimos quadrimestres sem lastro financeiro;
- descumprimento do mínimo constitucional da Educação;
- não atingimento das metas de resultado primário e nominal previstas na própria LDO;
- e ainda, irregularidades relacionadas a recolhimentos previdenciários intempestivos, com impacto financeiro ao erário.

Esse conjunto evidencia que a ausência de prioridades não foi meramente formal: **ela contribuiu para uma execução orçamentária marcada por escolhas discricionárias sem ancoragem em diretrizes previamente estabelecidas**, prejudicando a transparência, a previsibilidade e a racionalidade na alocação dos recursos públicos.

Também não procede a invocação do princípio da isonomia para replicar o entendimento do Parecer Prévio nº 072/2025-1. Naquele processo, a ausência de prioridades não se acompanhava de desequilíbrios fiscais, tampouco de violações constitucionais, e as metas fiscais foram cumpridas — circunstâncias totalmente diversas das verificadas no presente caso. O princípio da isonomia não autoriza a equiparação de situações desiguais.

Assim, diante da persistência da desconformidade com o art. 165 da Constituição Federal, dos efeitos concretos observados na execução orçamentária e financeira, da reincidência da falha e da incapacidade das justificativas apresentadas de demonstrar aderência ao modelo Constitucional de planejamento, **mantenho o indicativo de irregularidade.**

LIII2.13.2. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA.

Base legal: descumprimento da autorização estipulada na Lei nº 1.153/2023 (LOA).

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A irregularidade em exame diz respeito à abertura de créditos adicionais suplementares em montante superior ao limite autorizado pela Lei Orçamentária Anual do exercício de 2024.

Consta dos autos que a LOA, Lei Municipal nº 1.153/2023, posteriormente alterada pela Lei nº 1.168/2024, fixou a receita e a despesa em R\$ 95.000.000,00 e, em seu art. 5º, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 60% do total da despesa fixada. Com a alteração promovida pela Lei nº 1.168/2024, esse limite foi

majorado em mais 20%, perfazendo autorização global de R\$ 76.000.000,00 para suplementações por ato do Executivo. A instrução técnica apurou, porém, que, no decorrer do exercício, foram abertos créditos suplementares no valor total de R\$ 79.557.855,43, configurando excesso de R\$ 3.557.855,43 em relação ao teto fixado pelo Legislativo, em afronta ao art. 167, V, da Constituição da República, que veda a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Em suas razões, o Chefe do Poder Executivo sustenta, em síntese, que a LOA observou os parâmetros constitucionais e legais e que as sucessivas suplementações decorreram da necessidade de ajustar o orçamento a fatores supervenientes, tais como variações de preços, reajustes obrigatórios de remuneração e fatos imprevisíveis, especialmente de natureza climática, que demandaram reforços de dotações. Argumenta que o art. 5º da LOA autorizou créditos suplementares até 80% da despesa total, utilizando-se as fontes previstas no art. 43 da Lei nº 4.320/1964, e que, além disso, o art. 6º teria conferido uma “autorização específica” para abertura de créditos com base no superávit financeiro do exercício anterior. Nessa perspectiva, defende que os créditos abertos com base no superávit, no montante de R\$ 11.809.925,84, não deveriam ser computados dentro do limite global de R\$ 76.000.000,00 previsto no art. 5º, mas sim considerados à parte, à luz do art. 6º da LOA. Assim, ao deduzir esses créditos do total apurado na instrução, o Município chega ao valor de R\$ 67.747.929,59 como suplementações “sujeitas ao limite”, o que estaria, segundo a defesa, abaixo do teto autorizado.

A tese defensiva, contudo, não se sustenta à luz da interpretação sistemática da legislação orçamentária. O art. 43 da Lei nº 4.320/1964 não cria “autorizações autônomas” para abertura de créditos suplementares; ele apenas define quais são as possíveis fontes de recursos que podem lastrear tais créditos — entre elas, o superávit financeiro, o excesso de arrecadação, as anulações de dotações e operações de crédito. Quando o art. 5º da LOA remete expressamente ao art. 43 da Lei nº 4.320/1964, ele não fragmenta o limite em “subtetos” por fonte, mas autoriza o

Executivo a abrir créditos suplementares até determinado montante global (80% da despesa fixada), utilizando, para isso, as fontes elencadas naquele dispositivo federal. O limite que importa, portanto, é o montante máximo de créditos que podem ser abertos por decreto no exercício, e não a origem específica dos recursos utilizados para financiá-los.

O próprio legislador municipal reforçou essa lógica ao editar a Lei nº 1.168/2024, que, ao majorar em mais 20% o percentual previsto no art. 5º da LOA, deixou claro, em seu art. 2º, que seriam utilizados como recursos “os previstos no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, ou seja: superávit financeiro, excesso de arrecadação ou anulações de dotações orçamentárias...”. Ao fazê-lo, integrou expressamente o superávit financeiro ao rol de fontes já contempladas no limite global de 80%, afastando a interpretação de que haveria autorização “extra” ou autônoma para suplementações além desse teto. O art. 6º da LOA, por sua vez, não cria novo espaço de autorização; ele apenas reitera, de forma específica, a possibilidade de utilização do superávit financeiro como fonte de recursos, o que já é admitido pelo art. 43 da Lei nº 4.320/1964 e, de fato, já havia sido abarcado pelo art. 5º.

Dessa forma, não há base normativa para excluir os créditos fundamentados em superávit financeiro do cômputo do limite global autorizado pela LOA. Somados todos os créditos suplementares efetivamente abertos — qualquer que seja a fonte de recursos —, chega-se ao valor de R\$ 79.557.855,43, superior ao teto de R\$ 76.000.000,00 fixado pela combinação do art. 5º da Lei nº 1.153/2023 com a Lei nº 1.168/2024. O Executivo, portanto, extrapolou a autorização legislativa concedida, abrindo créditos suplementares além do que o Parlamento autorizou, em violação ao art. 167, V, da Constituição, que exige prévia autorização em lei para a abertura de créditos suplementares, bem como ao modelo de separação de poderes que reserva ao Legislativo a iniciativa e o controle final da alteração do orçamento.

Ressalte-se, ainda, que a busca de correções de planejamento ao longo do exercício — por mais compreensível que seja em contexto de instabilidade econômica ou de fatos imprevisíveis — não afasta a necessidade de observância dos limites fixados na LOA. Nada impedia que o gestor, ante a necessidade de suplementação além do teto de 80%, submetesse novo projeto de lei à apreciação da Câmara Municipal, ampliando o espaço de abertura de créditos suplementares, o que não se verificou nos autos. Optou-se, em vez disso, por interpretar o art. 6º como fonte de autorização paralela, solução que não encontra respaldo nem na Constituição nem na legislação federal de finanças públicas.

Diante desse quadro, concluo que as justificativas apresentadas não afastam o núcleo da irregularidade, permanecendo caracterizada a abertura de créditos suplementares acima do limite autorizado na Lei Orçamentária, em montante de R\$ 3.557.855,43. Assim, **mantenho o indicativo de irregularidade relativo à subseção 3.2.1.3.1 do RT 71/2025-7**, por afronta ao art. 167, inciso V, da Constituição da República e às Leis Municipais nº 1.153/2023 e nº 1.168/2024.

LIV 2.13.3. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS SEM FONTE DE RECURSOS

Base legal: art. 8º da LRF e a Constituição da República de 1988, Artigo 167, Inciso V.

Responsável: André dos Santos Sampaio.

Consoante registrado na Subseção 3.2.1.3.2 do RT 71/2025-7, a análise das Tabelas 7, 8, 78 e 79 evidenciou, em um primeiro momento, insuficiência de recursos nas fontes 5400070, 569, 571, 660, 661, 700, 701 e 720, quanto aos créditos abertos por excesso de arrecadação, bem como na fonte 755 no tocante a créditos amparados em superávit financeiro, em possível afronta ao art. 167, inciso V, da Constituição da República e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige

a prévia indicação e a efetiva disponibilidade dos recursos que lastreiam a abertura de créditos adicionais.

Instado a se manifestar, o responsável apresentou justificativas detalhadas, nas quais, além de reafirmar que todas as aberturas de créditos decorreram de autorização legislativa (seja na LOA, seja em leis específicas), buscou demonstrar, fonte a fonte, a suficiência global de recursos para amparar os créditos concedidos. Em síntese, a defesa destacou: (i) a existência de relevante excesso de arrecadação na fonte 5000000 – recursos não vinculados de impostos e transferências de impostos – no montante de R\$ 7.544.974,73; (ii) a ocorrência de lançamentos equivocados de alguns decretos como “excesso de arrecadação” quando, na verdade, deveriam ter sido classificados como “superávit financeiro”, casos das fontes 571, 660, 661, 720 e 755; e (iii) a natureza peculiar dos créditos vinculados a convênios (fontes 700 e 701), amparados no Parecer-Consulta TCEES nº 028/2004, em que a abertura de créditos orçamentários se dá para viabilizar a reserva de dotação e a realização dos certames, ainda que a liberação financeira dos recursos ocorra de forma gradativa, conforme cronograma de execução dos respectivos planos de trabalho.

A unidade técnica, ao reexaminar os dados à luz das alegações do defendente, promoveu importantes ajustes na apuração das insuficiências. Reconheceu, de um lado, que, nas fontes 660, 661 e 720, não houve excesso de arrecadação apurado, de modo que a irregularidade não poderia ser mensurada pela “insuficiência” calculada inicialmente (que somava a ausência de excesso ao valor dos créditos), mas deveria limitar-se estritamente ao montante dos créditos efetivamente abertos por excesso de arrecadação nessas fontes (R\$ 2.260,94; R\$ 10.792,88; e R\$ 189.174,00, respectivamente). De outro lado, consolidando as retificações, a área técnica recalculou o total de créditos suplementares abertos sem cobertura na própria fonte específica, por excesso de arrecadação, obtendo o montante global de R\$ 4.016.440,04.

Feitas essas correções, confrontou-se esse valor com o excesso de arrecadação disponível na fonte 5000000 – recursos não vinculados – que, como já apontado, somou R\$ 4.894.534,71 ao final do exercício. Verificou-se, assim, que o excesso de arrecadação apurado nessa fonte genérica, de livre destinação, é superior à soma das insuficiências de excesso de arrecadação nas fontes vinculadas, o que permite, no plano material, afirmar a existência de recursos suficientes para amparar a totalidade dos créditos adicionais apontados, respeitada a exigência do art. 8º, parágrafo único, da LRF, segundo o qual os créditos adicionais devem guardar equilíbrio com as fontes de financiamento do orçamento.

Quanto à fonte 755, em que se registrara insuficiência de recursos por superávit financeiro do exercício anterior, a defesa alegou erro de classificação contábil do Decreto nº 001/2024, lançado como se fosse superávit, quando, na realidade, deveria ter sido registrado como crédito por excesso de arrecadação, haja vista a existência de receita efetivamente realizada nessa fonte. Embora não tenha sido apresentado o próprio decreto, a instrução observou que, mesmo assim, o excesso remanescente da fonte 5000000 é suficiente para cobrir não apenas as insuficiências por excesso de arrecadação nas demais fontes, mas também o valor apurado como insuficiência por superávit financeiro na fonte 755. Tendo em vista tratar-se de recursos não vinculados, de livre aplicação, não há impedimento jurídico para que essa fonte cubra ambas as insuficiências, desde que observados os limites globais da LOA e a autorização legislativa para abertura dos créditos, o que já foi enfrentado em item próprio.

Diante desse conjunto de elementos, constato que, embora a apuração inicial apontasse insuficiências de recursos nas fontes específicas, a reanálise demonstrou que, no âmbito do orçamento como um todo, existia excesso de arrecadação suficiente em fonte não vinculada para suportar os créditos adicionais concedidos. Não se evidenciou, assim, a realização de despesa sem lastro orçamentário ou a abertura de crédito suplementar sem a correspondente indicação de fonte de custeio, em afronta ao art. 167, V, da Constituição. Trata-se, antes, de falhas de classificação

e de metodologia de cálculo inicialmente adotada, já devidamente corrigidas pela unidade técnica.

Nessas condições, acompanhando a conclusão do corpo técnico, entendo que as justificativas apresentadas são aptas a elidir o indicativo de irregularidade. Por conseguinte, **considero o presente apontamento regular relativo à abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recursos suficientes.**

LV 2.13.4. DÉFICIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Base legal: art. 1º da LRF

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A irregularidade ora examinada diz respeito ao **déficit orçamentário apurado no exercício de 2024**, no montante de **R\$ 7.562.850,86**, conforme evidenciado no demonstrativo da execução orçamentária juntado aos autos. Os registros indicam que a receita total realizada (R\$ 119.549.207,29) foi insuficiente para suportar a despesa empenhada no período (R\$ 127.112.058,15), resultando no desequilíbrio mencionado.

O relatório técnico também destaca que tal déficit ocorre em contexto agravado: no exercício anterior (2023), o Município já havia encerrado o período com **déficit financeiro na fonte de recursos não vinculados**, e, adicionalmente, constatou-se em 2024 a **realização de despesas sem prévio empenho** no valor de R\$ 857.603,39, fato que amplia artificialmente o montante da despesa efetiva e distorce o resultado orçamentário.

Instado a apresentar justificativas, o gestor sustenta que o déficit orçamentário estaria “plenamente coberto” pelo superávit financeiro consolidado do exercício anterior — R\$ 18.629.759,13 — o qual, somado à receita arrecadada, garantiria margem suficiente para as despesas executadas no exercício de 2024. A defesa argumenta que, sob a ótica estritamente orçamentária, a despesa não teria ultrapassado a soma da receita realizada com o superávit financeiro disponível, e que, portanto, não haveria irregularidade, nem ofensa ao equilíbrio fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após análise detida dos autos, verifico que **as justificativas apresentadas são insuficientes para sanear a irregularidade**. De fato, é possível que um déficit orçamentário seja mitigado por superávit financeiro apurado em exercício anterior, desde que observadas as **fontes específicas de recursos**, nos termos do art. 8º da LRF. Essa regra é crucial: o superávit não é um valor global livremente aplicável, mas um saldo vinculado às respectivas fontes que o compõem.

No caso concreto, embora o Município apresente superávit financeiro consolidado no exercício anterior, é evidente que **parte significativa desse superávit está vinculada**, e não pode ser utilizada livremente para cobrir déficits orçamentários em fontes que apresentam resultado negativo. O próprio relatório técnico aponta que **a fonte de recursos não vinculados registrou déficit financeiro em 2023**, revelando que, já no início do exercício de 2024, havia insuficiência de recursos livres para absorver o desequilíbrio orçamentário subsequente.

A defesa omite esse ponto e trata o superávit consolidado como se fosse integralmente disponível, desconsiderando a vinculação legal das fontes e o comando expresso do art. 8º da LRF. Assim, embora o resultado consolidado demonstre superávit, o Município utilizou recursos vinculados para fazer frente a despesas sem relação com as finalidades específicas dessas fontes, o que gerou desequilíbrio financeiro em diversas delas e evidencia deterioração fiscal estrutural.

Ressalte-se, ainda, que o déficit orçamentário verificado não se apresenta isoladamente. Pelo contrário, ele é acompanhado de **descumprimento das metas fiscais de resultado primário e nominal** fixadas na LDO (conforme subseção 3.4.1.1 do RT 71/2025), circunstância que deveria ter levado o gestor à **limitação de empenho**, nos termos do art. 9º da LRF. Não obstante, não houve contingenciamento, e, ao revés, foram realizadas **despesas sem prévio empenho**, o que agrava o desequilíbrio e demonstra ausência de medidas de correção adequadas no decorrer do exercício.

Essa combinação — déficit orçamentário, déficit financeiro em fonte não vinculada, descumprimento de metas fiscais e despesas sem empenho — revela quadro de **deterioração fiscal em final de mandato**, incompatível com o princípio do equilíbrio orçamentário, com a ação planejada prevista no art. 1º da LRF e com a vedação constitucional de execução financeira sem respaldo orçamentário suficiente.

Assim, ainda que o gestor tente amparar o déficit no superávit financeiro consolidado, **as evidências demonstram que o desequilíbrio não foi ocasional nem adequadamente compensado**, mas resultou da não observância de comandos legais essenciais à boa gestão fiscal.

Diante desse cenário, concluo que **a justificativa não mitiga o achado técnico**, permanecendo configurada a infração ao art. 1º e ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por essa razão, **mantenho o indicativo de irregularidade**, conforme apontado na subseção 3.2.1.6 do RT 71/2025-7.

LVI 2.13.5. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO

Base legal: descumprimento ao art. 167, II, da Constituição Federal, aos arts. 59 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 50, II, da Lei Complementar nº 101/2000.

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A irregularidade tratada nesta subseção refere-se à **realização de despesas sem prévio empenho**, prática vedada pelo art. 167, II, da Constituição da República e pelo art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece que o empenho deve necessariamente anteceder as demais fases da despesa pública. Ao examinar os demonstrativos de execução orçamentária, a unidade técnica constatou que, embora não houvesse, em 2024, despesas que excedessem os créditos orçamentários, foram identificadas, no exercício seguinte (2025), despesas registradas como “**exercícios anteriores**” que evidenciam a existência de obrigações contraídas em 2024 sem o correspondente empenho, totalizando **R\$ 857.603,39**.

Esses valores, conforme documentação analisada (Apêndice B e peça 111 do RT), foram liquidados e pagos em 2025, mas correspondem a serviços ou fornecimentos realizados ainda durante o exercício de 2024. Diante desse quadro, o gestor foi citado a apresentar justificativas.

Em sua defesa, o responsável reconhece que as despesas foram pagas apenas em 2025, mas sustenta que a situação decorreu exclusivamente de atraso no envio das notas fiscais e documentos comprobatórios pelos fornecedores, o que teria impedido a liquidação tempestiva e, por consequência, a manutenção dos empenhos correspondentes. Alega, assim, que o cancelamento dos empenhos em 2024 teria sido o único procedimento possível, já que não havia documentação hábil para proceder à liquidação, e que o registro como despesa de exercícios anteriores, no ano seguinte, seria a forma correta de ajustar a contabilidade, em respeito ao “princípio da oportunidade”.

Após análise das justificativas, verifico que **a justificativa não se sustenta**.

O regime jurídico da despesa pública é claro:

- Se o serviço foi efetivamente prestado ou o bem entregue, o empenho não pode ser cancelado;
- A despesa deve ser reconhecida no exercício em que ocorreu sua **liquidação**, observando-se o princípio da competência previsto no art. 50, II, da LRF;
- Caso não haja disponibilidade financeira para inscrição em restos a pagar, o município deve inscrever apenas o montante coberto pelo caixa disponível, mas **não pode suprimir a existência da obrigação**.

No caso concreto, os documentos juntados comprovam que parte significativa das despesas — inclusive de **pessoal**, energia elétrica e serviços essenciais — **foi efetivamente realizada em 2024**, atendendo plenamente ao critério de liquidação. O cancelamento dos empenhos e o registro das mesmas despesas apenas em 2025, como “exercícios anteriores”, representou não apenas o descumprimento do art. 60 da Lei 4.320/1964, mas também a **ocultação de passivos**, distorcendo o resultado fiscal e o balanço do exercício.

Essa manobra teve impactos diretos no encerramento de mandato, pois reduziu artificialmente o montante de restos a pagar, alterou a apuração da disponibilidade de caixa e comprometeu a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF — como registrado nos itens correlatos desta Instrução Técnica.

Importa destacar que a LRF não admite tratamento discricionário da despesa orçamentária. Se a documentação chegou tardiamente, o adequado seria:

1. registrar a liquidação no exercício correto;
2. inscrever o montante correspondente em restos a pagar processados, **dentro do limite da disponibilidade financeira**;
3. evidenciar eventual insuficiência como passivo, e não ocultá-la.

Ao cancelar empenhos de despesas já realizadas, o Município **mascarou obrigações existentes**, violando os princípios da evidenciação contábil, da transparência e da fidedignidade dos demonstrativos fiscais. Essa conduta é expressamente repudiada na doutrina e pela jurisprudência dos Tribunais de Contas, por representar artifício contábil que compromete o controle externo e a legitimidade das contas públicas.

Dessa forma, ao contrário do alegado, o cancelamento dos empenhos e o posterior registro das despesas apenas em 2025 **não corrige, mas agrava a irregularidade**.

O argumento de que a documentação chegou após o encerramento do exercício não exime o gestor de observar o regime de competência e a correta inscrição em restos a pagar — medidas previstas exatamente para lidar com situações dessa natureza.

Considerando a materialidade envolvida (R\$ 857.603,39), a relevância dos serviços prestados e os impactos fiscais decorrentes, concluo que a irregularidade se encontra devidamente caracterizada.

Assim, **mantenho o indicativo de irregularidade** apontado na subseção 3.2.1.7 do RT 71/2025-7, por violação ao art. 167, II, da Constituição Federal, aos arts. 59 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 50, II, da Lei Complementar nº 101/2000.

LVII 2.13.6. DISTORÇÃO ENTRE A DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA RECONHECIDA NO EXERCÍCIO E DEMAIS INFORMAÇÕES CONTIDAS NA PCA

Base legal:

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A irregularidade em exame decorre de aparente inconsistência entre os registros contábeis do Município e os documentos exigidos na Prestação de Contas. Conforme apurado pela unidade técnica, foi reconhecido, em 31/12/2024, um parcelamento de débitos previdenciários junto ao RGPS no valor de **R\$ 2.849.912,58**, registrado em conta de passivo de longo prazo. Entretanto, os arquivos **AUTPAR** (lei autorizativa) e **TERPAR** (termos do parcelamento), inseridos na PCA/2024, informam **inexistência de parcelamentos vigentes**, produzindo uma incompatibilidade entre o que consta na escrituração contábil e o que foi oficialmente declarado à Previdência Social e ao Tribunal de Contas.

O gestor citado sustentou que o valor registrado corresponde, de fato, a parcelamento legitimamente efetuado em sua gestão e devidamente contabilizado mediante a Nota de Lançamento nº 018/2024. Afirmou, ainda, que a divergência entre os registros contábeis e os arquivos AUTPAR e TERPAR seria responsabilidade da Administração subsequente, encarregada do envio da PCA, e que, por isso, não teria condições de corrigir tais documentos. Todavia, ao analisar detidamente os autos, verifico que as justificativas apresentadas **não são suficientes para sanear a irregularidade**.

De início, importa esclarecer que a **Prestação de Contas Anual é composta não apenas pela escrituração contábil**, mas também pelos documentos comprobatórios que dão respaldo às informações registradas. Entre eles, os arquivos **AUTPAR** e **TERPAR** têm função crucial:

- **AUTPAR** comprova a existência de lei autorizativa do parcelamento;
- **TERPAR** comprova a efetiva celebração do acordo, descrevendo valores originais, encargos, número de parcelas e período abrangido.

A ausência do TERPAR inviabiliza a aferição da regularidade do parcelamento, sua origem, abrangência temporal, natureza dos débitos e valores acessórios. O gestor, apesar de citado, **não apresentou o termo de parcelamento celebrado**, documento indispensável ao esclarecimento dos fatos.

Embora se reconheça que a responsabilidade formal pelo envio da PCA seja do gestor do exercício subsequente, subsiste a responsabilidade do gestor do exercício de 2024 quanto à **veracidade dos atos de gestão praticados durante seu mandato**, inclusive a celebração de parcelamentos previdenciários. Assim, não é razoável admitir que, tendo firmado um parcelamento de quase três milhões de reais, o gestor não disponha do respectivo termo contratual nem adote providências para sua juntada.

Ademais, a ocorrência do parcelamento — caso confirmado — pode configurar **despesa ilegítima**, na medida em que o atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias implica geração de multas e juros suportados pelo erário municipal, em afronta ao princípio da finalidade pública e aos arts. 1º e 116 da Constituição e às Leis nº 8.212/1991 e 8.213/1991. Tais encargos, como reiteradamente assentado por este Tribunal, configuram prejuízo ao erário, passível de recomposição.

Observa-se, ainda, que a defesa se limita a afirmar que o parcelamento teria sido corretamente registrado, mas **não demonstra a origem da dívida nem comprova a celebração do acordo**. A mera existência de lançamento contábil não supre a ausência dos documentos que lhe dão suporte, pois a contabilidade deve refletir a realidade dos atos administrativos, e não a constituir por presunção.

Assim, permanecem dúvidas essenciais:

- Qual o período a que se refere o débito parcelado?
- Qual o valor principal devido e quais os valores de multas e juros?
- Houve adesão a programas federais de refinanciamento?
- Qual o ato normativo específico que autorizou o parcelamento?
- Qual o termo contratual celebrado com o INSS?

Sem tais elementos, não é possível aferir a regularidade do montante registrado nem a observância dos requisitos legais exigidos para a assunção de compromissos previdenciários.

Diante desse cenário, entendo, como a unidade técnica, que **prevalece a distorção identificada**. A inconsistência entre o registro contábil e os documentos oficiais da PCA, associada à ausência de comprovação do parcelamento efetivamente celebrado, configura violação às normas de contabilidade aplicadas ao setor público (NBC TSP – Estrutura Conceitual, item 3.10) e às Leis nº 8.212 e 8.213/1991, impedindo este Tribunal de concluir pela regularidade da gestão nesse ponto.

Por essas razões, **mantenho o indicativo de irregularidade** relativo à subseção 3.2.1.17 do RT 71/2025. Adicionalmente, acompanho a proposta técnica no sentido de **determinar ao gestor atual** que instaure processo administrativo, nos termos da IN TCE nº 32/2014, com vistas a apurar eventuais responsabilidades e quantificar eventuais valores pagos a título de multas e juros decorrentes do recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias, providência necessária para a recomposição dos cofres públicos, caso confirmada a despesa ilegítima.

LVIII 2.13.7. DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

Base legal: art. 1º e 8º da Lei Complementar 101/2000

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A irregularidade ora examinada diz respeito ao **desequilíbrio financeiro por fonte de recursos**, evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial do exercício de 2024. A análise técnica apontou que, embora o resultado financeiro global do Município permaneça superavitário, diversas fontes específicas encerraram o exercício com **déficit financeiro**, inclusive a fonte de recursos não vinculados (5000000 – Recursos não vinculados de impostos e transferências de impostos), com saldo negativo de R\$ 196.192,73, bem como fontes vinculadas à educação, saúde, assistência social, iluminação pública e participações em petróleo e gás (PNAE, saúde – impostos, SUS, agentes comunitários, COSIP e FEP), cujo somatório do déficit alcança R\$ 581.872,35. Em síntese, apurou-se um **déficit financeiro total de R\$ 778.065,08**, distribuído por fontes, em afronta ao art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, que impõe a aplicação dos recursos vinculados exclusivamente em sua finalidade, ainda que em exercício diverso daquele em que se der o ingresso.

O gestor, em suas razões, não nega a existência do déficit financeiro por fontes. Sustenta, contudo, que: (i) as despesas que ensejaram o desequilíbrio seriam de natureza essencial e continuada, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, não podendo ser postergadas sem grave prejuízo à população; (ii) o montante do déficit representaria apenas **0,65% da receita arrecadada em 2024** (R\$ 119.549.207,29), sendo, portanto, ínfimo, irrisório, destituído de capacidade de macular as contas; (iii) ao longo do mandato, teria havido expressiva melhora da situação fiscal, com redução do déficit financeiro total de exercícios anteriores até se chegar ao valor de 2024; e (iv) em razão disso, seria cabível a aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, insignificância e isonomia, invocando precedentes deste Tribunal (como os julgados relativos a Vila Velha, Apiacá e Irupi) em que déficits de baixa materialidade foram tratados no campo da ressalva, e não como irregularidade apta a comprometer o juízo sobre as contas.

Não obstante a extensão e o esforço argumentativo da defesa, entendo que **não há como acolher as justificativas apresentadas.**

Em primeiro lugar, o que está em análise não é apenas o percentual do déficit em relação à receita global, mas **a forma como o gestor conduziu o equilíbrio financeiro por fonte de recursos**, especialmente aquelas sujeitas a vinculações constitucionais e legais. O art. 8º, parágrafo único, da LRF é categórico ao dispor que **os recursos vinculados devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício distinto daquele em que ingressaram. Esse comando não admite relativização com base apenas em considerações de “pequena monta” ou em avaliações genéricas sobre boa-fé.

Em segundo lugar, a defesa tenta apresentar a trajetória do resultado financeiro como movimento contínuo de melhoria, mas os dados constantes dos balanços mostram quadro mais complexo: o primeiro ano de gestão (2021) registrou **superávit em todas as fontes**, com resultado financeiro global positivo; já em 2022 e 2023 verificaram-se **déficits financeiros relevantes em diversas fontes**, que somente foram parcialmente reduzidos em 2024, sem, todavia, se recompor integralmente o equilíbrio por fonte de recursos. Ou seja, não se trata de um episódio isolado ou pontual, mas de uma **reiterada dificuldade em observar a vinculação de recursos** ao longo de todo o mandato, justamente o que a LRF busca evitar por meio de controles periódicos (bimestrais, quadrimestrais e anuais).

Em terceiro lugar, o argumento de que as despesas seriam “essenciais” e “imprescindíveis” não afasta o dever de planejamento e de compatibilização entre receitas e despesas. Ao contrário: quanto mais sensíveis as políticas públicas envolvidas (saúde, educação, assistência social, iluminação pública, alimentação escolar, SUS, COSIP, FEP), maior é a exigência de rigor na programação orçamentária e no respeito às fontes de custeio. **Utilizar recursos de forma dissociada de sua vinculação legal, ainda que em pequenas proporções, fragiliza o controle social e o controle externo**, além de prejudicar a transparência quanto ao efetivo cumprimento das políticas setoriais.

Some-se a isso o fato de que o desequilíbrio por fonte não se examina de forma isolada neste processo. Como demonstrado em outras subseções desta Instrução Técnica, o Município também incorreu em **déficit orçamentário**, em **realização de despesas sem prévio empenho** e em outros descumprimentos relevantes da LRF, todos interligados. Esses achados reforçam a conclusão de que não se tratou apenas de uma distorção de pequena monta em meio a uma gestão amplamente regular, mas de um **padrão de fragilidade no controle das contas públicas**, especialmente em final de mandato.

É justamente esse contexto que impede a aplicação, no caso concreto, do princípio da insignificância, tal como pretendido pelo gestor. Os precedentes citados pela defesa tratam de situações em que: (i) a irregularidade, isoladamente, era de muito baixa materialidade e não se inseria em um conjunto mais amplo de descumprimentos; (ii) havia demonstração clara de que o desequilíbrio não gerou comprometimento estrutural das finanças nem foi fruto de gestão reiteradamente descontrolada; e (iii) o próprio histórico subsequente das contas evidenciava superação da anomalia. Aqui, diversamente, **a irregularidade se soma a outras de natureza grave**, repetindo-se ao longo de mais de um exercício, o que desnatura a alegação de “pequeno deslize” ou “mero lapso de gestão”.

Também não procede a tentativa de deslocar o debate para o campo do art. 42 da LRF, como se a presente análise dissesse respeito apenas à assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres do mandato. O que se examina neste item é mais amplo: é o **resultado financeiro por fonte de recursos ao final do exercício**, à luz do art. 1º, § 1º, e do art. 8º da LRF, da Constituição Federal (art. 167, V a VII) e das normas orçamentárias de regência. A invocação de julgados sobre art. 42, em hipóteses factuais distintas, não é suficiente para afastar os comandos específicos relativos à vinculação de receitas, equilíbrio financeiro por fonte e correta utilização dos recursos públicos.

À vista de todo o exposto, concluo que:

- houve, de fato, **desequilíbrio financeiro por fontes de recursos**, inclusive na fonte não vinculada, em desacordo com a LRF e com a Constituição;
- a defesa **não logrou demonstrar** que se tratou de ocorrência meramente residual ou isolada, tampouco comprovou a adoção tempestiva de mecanismos de correção durante o mandato;
- o conjunto das irregularidades constatadas no exercício de 2024 afasta a possibilidade de aplicação, neste ponto, dos princípios da insignificância, razoabilidade e proporcionalidade para excluir ou desclassificar a falha.

Dessa forma, **mantenho o indicativo de irregularidade** relativo ao desequilíbrio financeiro por fonte de recursos, tal como apontado na subseção 3.3.1.1 do RT 71/2025-7, por configurar **grave infração à norma legal e aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal** (art. 167, incisos V a VII, e §§ 2º e 3º da Constituição; arts. 7º, I, 40 a 46, 48, “b”, 90 e 91 da Lei nº 4.320/1964; art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, I, “a”, e art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000; e legislação orçamentária local – LDO e LOA).

LIX 2.13.8. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Base legal: descumprimento do art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

Responsável: André dos Santos Sampaio.

Consta dos autos que, na análise do resultado da aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, apurou-se que o Município de

Montanha, no exercício de 2024, deixou de observar o limite mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, previsto no art. 212, caput, da Constituição Federal.

Segundo o Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE (Apêndice D do RT 71/2025-7), após os ajustes efetuados pela equipe técnica – notadamente a exclusão de R\$ 281.443,85 referentes a despesas com aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar –, o percentual aplicado em ações típicas de MDE alcançou 24,90% da base de cálculo de R\$ 72.192.688,70, o que representa insuficiência de R\$ 73.831,54 (0,10 ponto percentual abaixo do mínimo constitucional). Em razão desse descumprimento, foi apontada infração ao art. 212 da Constituição e registrada a repercussão da glosa da merenda escolar, bem como a necessidade de correção de lançamento de receitas do Fundeb, com impactos também sobre outros limites educacionais.

Em suas razões, o responsável sustenta, em síntese, que teria havido “falsa constatação” de descumprimento do limite mínimo, porquanto a despesa empenhada na fonte MDE em 2024 teria sido de R\$ 6.522.559,08 (e liquidada em R\$ 6.506.586,63), montante superior ao valor de R\$ 6.241.115,23 considerado na “linha 22” do Apêndice D. Alega que a apuração interna do Município encontra-se alinhada ao mapeamento do RREO – Parte III, da STN, e que, tomando-se por base a despesa empenhada de R\$ 6.522.559,08, o índice de aplicação em educação alcançaria 25,29%. Invoca ainda a série histórica de investimentos em MDE superiores ao mínimo constitucional em exercícios anteriores (2021 a 2023), enfatiza as dificuldades financeiras do exercício e a boa-fé da gestão, e, subsidiariamente, pede a aplicação do princípio da insignificância, por se tratar de diferença de apenas 0,10%, que reputa ínfima, irrisória e incapaz de macular as contas, inclusive requerendo a retirada do status de “não cumprido” no sistema de certidões.

A análise técnica afasta, contudo, a tese de erro na apuração do Tribunal. Reconhece-se que o demonstrativo homologado pelo próprio responsável registra despesas de MDE custeadas com receitas de impostos no montante de R\$ 6.522.559,08, mas ressalta-se que, para fins de verificação do cumprimento do art. 212 da CF, a metodologia adotada por esta Corte segue a Instrução Normativa TC 76/2021 e o Manual de Demonstrativos Fiscais (14ª edição) da STN, os quais delimitam, com base nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), quais despesas podem ou não ser computadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Nessa linha, despesas com gêneros alimentícios para merenda escolar configuram programas suplementares de alimentação e se enquadram entre as despesas expressamente excluídas do conceito de MDE, não podendo ser utilizadas para fins de composição do índice constitucional. Por essa razão, o valor de R\$ 281.443,85 despendido com merenda foi glosado, reduzindo o montante considerado para MDE e resultando no percentual final de 24,90%.

Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada deste Tribunal, a exemplo do Parecer em Consulta nº 00008/2023-7 e da Decisão nº 03413/2024-2, que afirmam de forma categórica que gastos com gêneros alimentícios para merenda escolar não se enquadram como despesas de MDE e devem ser excluídos da apuração do limite mínimo de 25%, sob pena de violação ao art. 71, IV, da LDB e ao art. 212 da Constituição. Não se trata, portanto, de divergência meramente formal ou de opção interpretativa isolada, mas de aplicação uniforme da legislação federal e da jurisprudência desta Corte, inclusive em outros municípios fiscalizados.

Nesse cenário, a alegação de que o Município teria aplicado 25,29% em MDE não se sustenta para fins de controle externo, porque parte desse percentual decorre de despesas que, por força de lei e de entendimento pacífico do TCE-ES, não podem compor o cômputo do limite constitucional. Também não há dúvidas quanto ao valor da base de cálculo (receitas de impostos e transferências) e quanto ao montante

efetivamente considerado após as glosas, resultando em diferença objetiva de R\$ 73.831,54 em relação ao mínimo exigido.

Quanto ao argumento de boa-fé, histórico de investimentos superiores ao mínimo e baixa materialidade da diferença (0,10 ponto percentual), tais elementos podem ser ponderados em sede de dosimetria da censura e na análise global da gestão, mas não têm o condão de afastar o próprio descumprimento do limite constitucional. O art. 212 da CF estabelece um parâmetro mínimo de aplicação em educação, de natureza objetiva e cogente, que não admite flexibilização com base apenas em percentuais “próximos” ao limite ou em considerações genéricas de razoabilidade e insignificância. Em matéria de direitos fundamentais, especialmente o direito à educação, esta Corte tem reiteradamente afirmado que a exigência de destinação mínima de recursos constitui patamar inderrogável, sob pena de esvaziamento da própria garantia constitucional.

Diante de todo o exposto, conclui-se que as justificativas apresentadas não mitigam a irregularidade, permanecendo caracterizado o **descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino**, em infringência ao art. 212, caput, da Constituição Federal. Propõe-se, assim, a manutenção do achado consignado na subseção 3.4.2.1 do RT 71/2025-7.

LX 2.13.9. INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA.

Responsável: André dos Santos Sampaio.

No que se refere ao apontamento relativo à inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9 do RT 71/2025-7), restou demonstrado que, em 31/12/2024, o Poder Executivo inscreveu

restos a pagar processados e não processados em diversas fontes – inclusive na fonte não vinculada 5000000 – em montante superior à disponibilidade de caixa líquida, resultando em insuficiência global próxima de R\$ 1 milhão.

É importante destacar que tal conduta afronta diretamente o comando do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que exige ação planejada e transparente, com observância de limites e condições para a inscrição de restos a pagar, bem como a metodologia fixada no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, que condiciona a inscrição de restos a pagar não processados à existência de disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos.

A defesa apresentada procura justificar o desequilíbrio com base na essencialidade das despesas (saúde, educação, assistência social) e na suposta “baixa materialidade” do montante (0,77% da receita arrecadada em 2024), invocando ainda precedentes desta Corte em que se aplicaram os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e insignificância – notadamente os Acórdãos relativos às contas da Câmara de Vila Velha, do Município de Apicá, de Irupi e o próprio Parecer Prévio 00072/2025-1, que tratou das contas de Montanha de 2023.

Todavia, tais precedentes não se mostram transponíveis, pelas seguintes razões: (i) o presente achado não se fundamenta no art. 42 da LRF, mas sim no art. 1º, § 1º, do mesmo diploma, incidindo sobre a gestão fiscal como um todo, e não apenas sobre a situação dos dois últimos quadrimestres; (ii) ao contrário dos casos em que se reconheceu esforço consistente e progressivo de saneamento e se tratava de situação pontual, o Município de Montanha apresenta **reincidência** na prática da mesma irregularidade, já examinada e mantida nas contas de 2022 e 2023, que culminaram em pareceres prévios pela rejeição; e (iii) o valor inscrito sem lastro financeiro, embora percentualizado em relação à receita anual, é expressivo em termos absolutos e, sobretudo, revela ausência de controle tempestivo da execução orçamentária por fonte de recurso, exatamente o risco que a LRF pretende evitar.

Também não prospera o argumento de que a natureza essencial e continuada das despesas autorizaria o descumprimento do limite. A obrigatoriedade de aplicação mínima em saúde e educação, bem como a manutenção de serviços essenciais, não exonera o gestor do dever de compatibilizar tais gastos com a capacidade financeira do ente e com as demais exigências da LRF. A gestão responsável exige o uso de instrumentos como limitação de empenho, reprogramação de despesas e priorização interna, e não a transferência do desequilíbrio para exercício futuro por meio de restos a pagar sem cobertura de caixa.

Diante do exposto, **não acolho** as razões de justificativa apresentadas e **mantenho** o achado consignado na subseção 3.4.9 do RT 71/2025-7, qualificando a conduta como **grave infração à norma legal**, por infringência ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, em razão da inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa nas fontes de recursos elencadas na instrução. Em razão da gravidade e da reincidência da irregularidade, entendo que tal situação deve contribuir para a **emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** do exercício de 2024.

LXI 2.13.10. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE DESPESA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA

Base legal: descumprimento do art. 42 da LRF.

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A irregularidade em análise refere-se à assunção, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, de obrigações de despesa posteriormente inscritas em Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, em afronta ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

Conforme apurado no Relatório Técnico 71/2025-7, com base nos dados do sistema CidadES, o Chefe do Poder Executivo contraiu, nos dois últimos quadrimestres de 2024, obrigações de despesa que, ao final do exercício, resultaram em inscrições de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem o devido lastro financeiro, alcançando o montante global de aproximadamente R\$ 828.967,51, apurado segundo a Decisão Normativa TC-001/2018 e o Parecer em Consulta TC-5/2023-3, e detalhado nos apêndices L e W a AE.

Tabela 49 - Obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres - Valores em reais

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DESCUMPRIMENTO AO ARTIGO 42 DA LRF		
	Por não possuir recursos disponíveis para o pagamento de Restos a Pagar Processados de despesas contraiadas nos dois últimos	Por não possuir recursos disponíveis para o pagamento de Restos a Pagar Não Processados e despesas não empenhadas, que foram contraiadas nos	TOTAL DO DESCUMPRIMENTO
	(n)	(o)	(p) = (n) + (o)
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	366.811,25	1.812,08	368.623,33
5000000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	366.811,25	1.812,08	368.623,33
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	334.721,06	78.706,73	413.427,79
Recursos Vinculados à Educação	158.809,55	15.512,88	174.322,43
5000025 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - MDE	0,00	11.287,79	11.287,79
5400070 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS (70%)	158.809,55	0,00	158.809,55
552 - TRANSF. DE RECURSOS DO FNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	0,00	4.225,09	4.225,09
Recursos Vinculados à Saúde	127.501,21	63.193,85	190.695,06
5000015 - RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚDE	127.501,21	29.259,39	156.760,60
600 - TRANSF. FUNDO A FUNDO RECUR. DO SUS PROVENIENTES DO GOV. FEDERAL (Bloco de Manutenção das Ações e Serv. Púb. de Saúde)	0,00	33.934,46	33.934,46
Outras Vinculações de Recursos	48.410,30	0,00	48.410,30
751 - RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP	48.410,30	0,00	48.410,30
TOTAL (III) = (I + II)	701.532,31	80.518,81	782.051,12

Fonte: Proc. TC 04927/2025-3 - PCM/2024 - Gestão Fiscal (Relatório para aferição do cumprimento do art. 42 da LC 101/2000)

Registre-se, ainda, que a própria análise técnica evidenciou que, para fins de aferição do cumprimento do art. 42 da LRF, foi acrescido à coluna específica do demonstrativo (coluna “y”) o valor total de R\$ 828.967,51, relativo a despesas de exercícios anteriores, apuradas a partir da tabulação manual dos dados do exercício de 2025 (Apêndice AF).

Em resposta, o responsável sustenta, em síntese:

- que os valores apurados na “tabela 49” do Relatório Técnico teriam sido gerados de forma consistente com os demais demonstrativos contábeis da PCA 2024;
- que a inscrição de Restos a Pagar sem suficiente disponibilidade de caixa decorreu da necessidade de contratação de despesas de natureza essencial, de caráter continuado e com previsão plurianual, nas áreas de saúde, educação e assistência social, cuja não assunção teria ocasionado “colapso” na prestação desses serviços;
- que o montante apontado (R\$ 828.967,51), correspondente a cerca de 0,69% da receita arrecadada em 2024 (R\$ 119.549.207,29), possuiria baixa representatividade, caracterizando irregularidade “ínfima, insignificante e irrisória”, razão pela qual requer a aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e insignificância;
- que o objetivo do art. 42 da LRF é assegurar o equilíbrio financeiro e impedir a transferência de passivos a descoberto para a gestão seguinte, invocando precedentes deste Tribunal (Acórdão TC 272/2023 – Câmara de Vila Velha; Parecer Prévio 032/2018 – Apiacá; Parecer Prévio 058/2023 – Irupi; e Parecer Prévio 00072/2025-1 – Montanha/2023) para defender o enquadramento da matéria no campo da ressalva, e não como irregularidade ensejadora de rejeição.

Ao final, pugna pela manutenção do achado apenas como ressalva, com fundamento nos princípios da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e insignificância, destacando a redução do déficit financeiro total ao longo do mandato (de R\$ 6.352.371,28 em 2022 para R\$ 5.573.420,74 em 2023 e R\$ 920.287,58 em 2024).

As razões defensórias não se mostram aptas a mitigar o indicativo de irregularidade.

Em primeiro lugar, cumpre lembrar que o art. 42 da LRF estabelece vedação expressa ao titular do Poder Executivo quanto à assunção, nos dois últimos quadrimestres do mandato, de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do próprio mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem

suficiente disponibilidade de caixa para esse fim. Trata-se de regra de transição de mandato, intimamente ligada ao postulado da gestão fiscal responsável, consagrado no art. 1º, § 1º, da mesma lei.

O Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, citado pela área técnica, é claro ao exigir que, ao assumir obrigações no último ano de mandato, o gestor elabore fluxo de caixa que considere os encargos e despesas já compromissadas até o final do exercício, justamente para evitar a inscrição de Restos a Pagar sem lastro financeiro. Em outras palavras, não basta alegar que a despesa é essencial ou continuada: cumpre ao gestor dimensionar o volume de compromissos à luz da capacidade financeira do ente, ajustando a execução orçamentária quando necessário, inclusive mediante limitação de empenho e movimentação financeira.

Nesse contexto, a invocação genérica de “despesas essenciais de saúde, educação e assistência social” não é suficiente para justificar o descumprimento de regra fiscal tão específica. A essencialidade da despesa não exonera o gestor da obrigação de planejar, priorizar gastos, reprogramar metas e, se preciso, rever a própria pauta de investimentos, de modo a não comprometer a liquidez do ente nem transferir passivos sem cobertura para a gestão seguinte.

Em segundo lugar, não procede a tentativa de qualificar a irregularidade como “irrelevante” sob o prisma material. Embora o percentual em relação à receita total (0,69%) possa, isoladamente, parecer reduzido, o que se examina aqui não é um mero desvio de pequena monta, mas o descumprimento de comando normativo que disciplina a transição de governo e a preservação da hígidez das finanças públicas ao final do mandato.

O montante absoluto envolvido – na casa de centenas de milhares de reais – não é desprezível, especialmente se considerado no conjunto das demais ocorrências

verificadas na mesma prestação de contas, como déficit financeiro por fonte de recursos, inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa em diversos vínculos e descumprimento de limite constitucional em educação. Em cenário de múltiplas fragilidades, a assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres sem lastro financeiro reforça a conclusão de que não houve a devida observância ao dever de planejamento e de controle fiscal continuado.

Em terceiro lugar, os precedentes invocados pelo responsável não se prestam a mitigar a irregularidade no caso concreto. Nos julgados mencionados (Câmara de Vila Velha, Apiacá, Irupi e mesmo Montanha/2023), o enquadramento da matéria no campo da ressalva decorreu de circunstâncias específicas, entre as quais se destacam:

(i) a menor gravidade relativa do quadro em comparação ao contexto global das contas; (ii) a demonstração de que a situação foi efetivamente sanada no exercício subsequente pelo mesmo gestor; e (iii) a inexistência ou menor relevância de reincidência em conduta semelhante.

No caso presente, ao contrário, o histórico de Montanha evidencia repetição de práticas que fragilizam a posição fiscal do Município ao final do exercício: há inscritos Restos a Pagar sem lastro financeiro, déficit por fonte de recursos e desequilíbrios reiterados em exercícios anteriores, o que sinaliza falha sistêmica de planejamento e de controle, e não mero “deslize” de baixa lesividade.

A aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e insignificância – tal como consolidado pela jurisprudência desta Corte e pela própria LINDB – não tem por objetivo relativizar, de maneira automática, comandos legais claros, sobretudo quando se está diante de irregularidade grave, potencialmente tipificada como crime contra as finanças públicas (art. 359-C do Código Penal). Ao contrário, tais princípios exigem

justamente que se considere o contexto concreto, os antecedentes do agente e o conjunto das irregularidades, o que, no caso, milita contra a tese defensiva.

Assim, não se vislumbram elementos que autorizem mitigar o entendimento técnico quanto à ocorrência de afronta ao art. 42 da LRF, interpretado de forma sistemática com o art. 1º, § 1º, do mesmo diploma.

Diante do exposto, acompanho a conclusão da unidade técnica para **não acolher** as alegações de defesa. Portanto, **manter o achado** constante da subseção 3.4.12.3 do Relatório Técnico 71/2025-7, reconhecendo a **assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa**, decorrente da inscrição, ao final de 2024, de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem lastro financeiro nas fontes de recursos não vinculados “5000000” e nas fontes vinculadas “5400070”, “5000015”, “5000025”, “552”, “600” e “751”, **em afronta ao art. 42, caput, c/c art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000**.

LXII 2.13.11. DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE INSTITUIR, PREVER E ARRECADAR IMPOSTOS

Base legal: art. 11 da LRF.

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A análise das informações declaradas no IPAT evidenciou um conjunto de práticas capazes de caracterizar violação ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre elas, destacam-se: a não aplicação de índice oficial para atualização da base de cálculo do IPTU; lançamentos de ITBI a partir de valores de referência arbitrados unilateralmente; a ausência de procedimentos de cobrança de créditos inscritos em dívida ativa; e a inexistência de medidas efetivas de combate à sonegação e à evasão

fiscal. Tais condutas indicam relaxamento das obrigações tributárias do Município, comprometendo a efetiva arrecadação das receitas que constituem a base de financiamento das políticas públicas locais.

Além disso, os dados constantes da Tabela 50 do relatório técnico revelaram significativa disparidade entre as receitas inicialmente previstas na LOA e as arrecadadas durante o exercício. Observou-se superestimação expressiva em relação ao IPTU e às receitas de dívida ativa, multas e juros, cuja arrecadação foi de apenas 34,87% e 36,01% do previsto, respectivamente. Da mesma forma, verificou-se arrecadação irrisória da dívida ativa relacionada ao ISSQN, equivalente a apenas 0,64% da previsão. Por outro lado, a arrecadação do ISSQN e do ITBI superou os valores previstos em 149,18% e 213,66%, demonstrando evidente assimetria e ausência de critérios técnicos consistentes na definição das estimativas orçamentárias.

O responsável, em sua defesa, alegou que a previsão de receitas se fundamentou na análise de série histórica, aliada ao cenário econômico nacional e internacional, além de apontar o REFIS como instrumento para incremento da arrecadação. Sustentou ainda que, apesar de frustrações pontuais, o Município teria sido eficiente na cobrança administrativa e judicial dos créditos inscritos em dívida ativa, atingindo arrecadação superior ao total previsto. Contudo, tais argumentos não se mostraram aptos a afastar os apontamentos técnicos.

Isso porque a defesa não rebateu os elementos centrais indicados no relatório técnico: a ausência de atualização da base do IPTU, o uso inadequado de valores de referência para o ITBI, a inexistência de ações concretas de cobrança da dívida ativa e a falta de medidas contra a sonegação. Todos esses pontos, declarados inclusive pelo próprio Município no IPAT, são, por si, suficientes para caracterizar violação ao art. 11 da LRF, pois inviabilizam o adequado exercício da competência tributária municipal.

Igualmente, a alegação de que a previsão das receitas se baseou em série histórica não foi acompanhada de qualquer documento técnico, metodologia calculada ou estudo que corroborasse tal afirmação. A mera referência abstrata a análises de comportamento econômico não supre o dever de planejamento responsável exigido pelo art. 1º, §1º, da LRF. Ao contrário, a expressiva discrepância entre receitas previstas e receitas efetivamente arrecadadas, evidência que não houve critérios técnicos adequados para a elaboração das estimativas orçamentárias.

A superestimação de receitas compromete a execução orçamentária, conduzindo a cortes, contingenciamentos e à possível paralisação de políticas públicas; já a subestimação prejudica a alocação eficiente de recursos, reduz a transparência e compromete a credibilidade do orçamento. No caso concreto, ambos os fenômenos ocorreram simultaneamente, o que demonstra falha no planejamento fiscal e orçamentário do Município.

Por outro lado, é relevante observar que as declarações constantes no IPAT, que embasam parte dos indícios apontados, não foram subscritas pelo responsável pelas presentes contas, mas pela gestão subsequente. Aliada a isso, trata-se da primeira prestação de contas analisada sob a perspectiva ampliada do art. 11 da LRF por esta Corte, inaugurando a necessidade de avaliação do ciclo completo da gestão tributária municipal. Diante disso, e com vistas à segurança jurídica e à razoabilidade, entende-se não ser prudente imputar responsabilidade direta no presente exercício, especialmente considerando que tais deveres devem ser avaliados ao longo de todo o ciclo do mandato, e não apenas de forma pontual.

Assim, embora reconheça-se que os indícios levantados revelam deficiências significativas na gestão tributária do Município — especialmente na instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos —, entende-se, nesta etapa, por mitigar o indicativo de irregularidade formalmente imputável às presentes contas. Todavia,

diante das inconsistências verificadas e do risco de perpetuação de práticas incompatíveis com a responsabilidade fiscal, é indispensável que sejam integralmente mantidas as determinações constantes do item 3.5.3 do Relatório Técnico, a fim de que o atual gestor adote medidas corretivas imediatas e demonstre, ao longo do ciclo governamental subsequente, o pleno cumprimento do art. 11 da LRF.

Dessa forma, **mitigar a irregularidade da subseção 3.5.1.1. Mantendo**, todavia, as **determinações** para que o atual gestor adote medidas imediatas, a fim de sanar as não conformidades consideradas.

LXIII 2.13.12. BALANÇO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO APURADO COM DESEQUILÍBRIO ENTRE INGRESSOS E DISPÊNDIOS

Responsável: André dos Santos Sampaio.

A análise do Balanço Financeiro evidenciou que, ao término do exercício de 2024, não houve equilíbrio entre os ingressos e os dispêndios municipais, requisito mínimo para assegurar a fidedignidade da informação contábil e a adequada representação dos fluxos financeiros do ente. Conforme demonstrado no RT 71/2025-7, constatou-se divergência de **R\$ 537.706,22**, resultante da diferença entre os ingressos totais de R\$ 167.924.763,09 e os dispêndios de R\$ 168.462.469,31, em afronta às diretrizes previstas no IPC 06 e na Estrutura Conceitual da NBC TSP, que exigem integralidade, neutralidade e ausência de erro material nas demonstrações contábeis.

Tal distorção compromete a utilidade do Balanço Financeiro para fins de análise fiscal, prestação de contas e tomada de decisão, razão pela qual o gestor foi devidamente citado para apresentar justificativas e documentos comprobatórios.

Examinadas as justificativas apresentadas, verifica-se que o responsável sustenta inexistir inconsistências no Balanço Financeiro originalmente emitido pelo sistema contábil municipal, anexando cópia do demonstrativo (DOC-010) para confirmar que os valores ali constantes estariam em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Todavia, a divergência identificada pela área técnica não decorreu do Balanço gerado internamente pelo Município, mas sim das **informações enviadas ao Sistema Cidades**, que **não contemplaram os cancelamentos de consignações** efetivamente registrados ao longo do exercício de 2024. Em outras palavras, o erro não está na contabilidade municipal, mas na transmissão dos dados para os sistemas oficiais deste Tribunal — fato que explica a diferença detectada entre ingressos e dispêndios.

Uma vez verificada a conformidade do Balanço apresentado pelo Município e, sobretudo, estando esclarecida a origem da divergência apontada — omissão de informações no envio ao Sistema Cidades —, não subsiste o indicativo de irregularidade originalmente identificado pelo NCONTAS.

Assim, **acolho as justificativas**, considerando regular o presente achado consignado na subseção 4.1.2.1 do RT 71/2025-7, porquanto sanada a inconsistência e restando comprovada a fidedignidade do Balanço Financeiro de 2024.

LXIV 2.13.13. DISTORÇÃO ENTRE OS VALORES EVIDENCIADOS NO INVENTÁRIO DE BENS IMOBILIZADOS E O SALDO REGISTRADO NO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

Responsável: André dos Santos Sampaio.

No exame do Balanço Financeiro do exercício, constatou-se a existência de desequilíbrio entre ingressos e dispêndios apurados em 31 de dezembro, verificando-se divergência de **R\$ 537.706,22** entre as somas registradas, conforme extraído da Tabela 54 do Relatório Técnico. Tal discrepância compromete a representação fidedigna das informações contábeis, afrontando os atributos de integridade e confiabilidade previstos nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, além de prejudicar a análise da situação financeira municipal e a tomada de decisões. Em razão disso, foi promovida a citação do responsável, nos termos do IPC 06 e da NBC TSP – Estrutura Conceitual, para apresentação de esclarecimentos.

Em sede de defesa, o gestor afirma inexistir qualquer inconsistência no Balanço Financeiro elaborado e encaminhado pelo sistema contábil municipal. Sustenta que todas as movimentações financeiras, inclusive as intraorçamentárias, foram registradas de forma completa e homogênea, e encaminha cópia do demonstrativo (DOC-010), mediante o qual pretende demonstrar que os ingressos e dispêndios estariam devidamente conciliados, inexistindo divergências a justificar o apontamento técnico.

Todavia, ao analisar as informações constantes do Sistema Cidades — base oficial para recepção e consolidação dos dados da prestação de contas — a unidade técnica identificou que a diferença de R\$ 537.706,22 decorreu da **não inclusão dos cancelamentos de consignações** ocorridos ao longo de 2024 no arquivo remetido ao Tribunal. Assim, embora o demonstrativo interno do município esteja tecnicamente adequado e em conformidade com as NBC TSP, o documento enviado ao Sistema Cidades não reproduziu integralmente as informações constantes do sistema contábil local, resultando na divergência inicialmente apontada.

Considerando, portanto, que a inconsistência foi **plenamente esclarecida** e decorreu de falha no envio dos dados ao Sistema Cidades — e não de erro material no Balanço — conclui-se que **a irregularidade deve ser considerada saneada**, por ausência de

prejuízo à fidedignidade das demonstrações contábeis e pela comprovação de que o Balanço Financeiro municipal foi elaborado de acordo com as normas vigentes.

Assim, **acolho as justificativas apresentadas pelo responsável**, tornando o **achado da subseção 4.1.2.1 do RT 71/2025-7 regular**.

LXV 3. JULGAMENTO

A análise da conduta dos responsáveis deve observar, como premissa, as diretrizes estabelecidas nos arts. 22 e 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, 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.

A atuação do controle externo, portanto, deve estar pautada em uma **avaliação contextual e proporcional da conduta**, verificando se houve efetivo comprometimento dos deveres de gestão por ação ou omissão dolosa, ou se a falha decorreu de erro de tal gravidade que extrapole os limites da razoabilidade esperada de um gestor público em situação semelhante.

Nesse sentido, **a constatação de uma irregularidade não deve ser compreendida apenas sob a ótica punitiva**, mas também como **uma oportunidade de aprimoramento da gestão pública**. Ao identificar falhas e inconsistências, o controle possibilita a **correção de rumos, o fortalecimento das práticas administrativas e o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança**, contribuindo, assim, para a consolidação de uma administração mais eficiente, transparente e alinhada ao interesse público.

Essa perspectiva ganha especial relevo quando se constata a existência de **esforços administrativos concretos voltados à correção das irregularidades, à superação de passivos históricos e à adaptação normativa diante de decisões judiciais** que impactam significativamente a estrutura da administração. Nesses casos, a atuação do controle deve reconhecer e incentivar tais iniciativas, reforçando o caráter **pedagógico e indutor de boas práticas** que é inerente à sua função institucional.

LXVI 3.1. DA ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL

LXVII 3.1.1. ANÁLISE DA CONDUTA DE ANDRÉ DOS SANTOS SAMPAIO

LXVIII 3.1.1.1. CONDUTA ATRIBUÍDA

A equipe técnica atribuiu ao responsável um conjunto de condutas que, de forma reiterada ao longo do exercício de 2024, caracterizam **violação às normas de finanças públicas**, má gestão fiscal e afronta às obrigações legais do gestor municipal. As principais condutas identificadas, com suas referências documentais, foram:

- 1. Inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem suficiente disponibilidade de caixa**, em desacordo com o art. 1º, §1º, da LRF, constatada em diversas fontes de recursos ordinários e vinculados (RT 71/2025-7, subseção 3.4.9; Apêndices M a V do RT 71/2025-7; Sistema CidadES).
- 2. Assunção de obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem lastro financeiro**, afrontando o art. 42 da LRF, com inscrições irregulares em RP processados e não processados (RT 71/2025-7, subseção 3.4.12.3; Apêndices L, W a AE).
- 3. Reconhecimento de débitos previdenciários parcelados sem respaldo documental**, especialmente pela ausência de envio dos termos de

parcelamento (TERPAR) e lei autorizativa (AUTPAR), divergindo dos registros contábeis enviados (RT 71/2025-7, subseção 3.2.1.17; peças 111 e 121; Sistema CidadES).

4. **Realização de despesas sem prévio empenho**, no montante de R\$ 857.603,39, originadas de cancelamento indevido de empenhos liquidados em 2024, gerando subevidênciação do passivo (RT 71/2025-7, subseção 3.2.1.7; Apêndice B; Anexo 3.881/2025-8; DOC-001).
5. **Deficiências graves no cumprimento das competências tributárias municipais** e possíveis indícios de descumprimento do art. 11 da LRF, como:
 - o não atualização da base de cálculo do IPTU;
 - o lançamento de ITBI com valores de referência;
 - o ausência de procedimentos de cobrança da dívida ativa;
 - o ausência de medidas contra evasão fiscal; (RT 71/2025-7, subseção 3.5.1.1; IPAT; Tabela 50).
6. **Previsões orçamentárias irreais**, com superestimação do IPTU e da dívida ativa e subestimação do ISS e ITBI, comprometendo a fidedignidade das estimativas de receita (RT 71/2025-7, subseção 3.5.1.1; LOA 2024; Tabela 50).
7. **Divergência entre ingressos e dispêndios no Balanço Financeiro**, em R\$ 537.706,22, decorrente de informações incompletas enviadas ao Sistema CidadES (RT 71/2025-7, subseção 4.1.2.1; IPC 06; BALFIN-PCA/2024).

Essas condutas, corroboradas pelos documentos do processo (Relatório Técnico, Instrução Técnica, peças do e-tcees e dados do Sistema CidadES), foram atribuídas ao gestor como violações materiais às normas fiscais, contábeis e de responsabilidade administrativa.

LXIX 3.1.1.2. CONDUTA APRESENTADA

Em sede de defesa, o responsável apresentou justificativas buscando afastar ou atenuar os apontamentos realizados. De forma objetiva, sintetizam-se os principais argumentos e documentos apresentados:

1. Restos a pagar sem disponibilidade

Alegou que a insuficiência de caixa decorreu de despesas essenciais, continuadas e de caráter plurianual, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Sustentou que o valor de aproximadamente 0,77% da receita anual seria “ínfimo” e “insignificante”, pleiteando aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e insignificância (Defesa/Justificativa 1.171/2025-1; anexos correspondentes).

2. Assunção de despesas nos últimos quadrimestres do mandato (art. 42 da LRF)

Reiterou o argumento de insignificância (0,69% da arrecadação anual), alegando que todas as obrigações eram essenciais e inevitáveis. Invocou precedentes deste Tribunal (Acórdão TC 272/2023; Parecer Prévio 032/2018; Parecer Prévio 058/2023) para propor tratamento em ressalva (Defesa/Justificativa 1.171/2025-1; anexos).

3. Reconhecimento de dívidas previdenciárias

Sustentou que os débitos parcelados foram devidamente reconhecidos e registrados pela Nota de Lançamento 018/2024 (DOC-005). Afirmou que a ausência de informações nos arquivos AUTPAR e TERPAR decorreu da gestão seguinte, e não de falha de sua administração (Defesa/Justificativa 1.171/2025-1; DOC-005).

4. Despesas sem prévio empenho

Argumentou que o cancelamento de empenhos liquidadores ocorreu por falha dos fornecedores em enviar notas e documentos em tempo hábil, levando ao registro como despesas de exercícios anteriores em 2025 (DOC-001). Requereu afastamento da irregularidade por considerar que não havia dolo e que o registro posterior seria adequado e inevitável (Defesa/Justificativa 520/2025-8; DOC-001).

5. Irregularidades tributárias e previsão orçamentária

Alegou que as estimativas de receita se basearam em séries históricas e cenários econômicos. Defendeu que ações de cobrança e instrumentos como

REFIS justificariam eventual frustração de arrecadação. Argumentou que, no agregado, a arrecadação de dívida ativa superou o previsto em 58,5% (Defesa/Justificativa 1.171/2025-1).

6. **Divergência no Balanço Financeiro**

Enviou o Balanço Financeiro emitido pelo sistema municipal (DOC-010), alegando que inexistiam divergências internas e que os registros estavam em conformidade com as NBCs (DOC-010).

LXX 3.1.1.3. CONCLUSÃO DA ANÁLISE

A avaliação global da conduta do responsável pelo exercício de 2024 evidencia um padrão reiterado de atuação incompatível com os princípios da Administração Pública, com as normas de gestão fiscal responsável e, sobretudo, com os critérios de razoabilidade, proporcionalidade e eficiência consagrados na **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**, especialmente em seus arts. 20, 22 e 29.

O art. 20 da LINDB determina que a decisão administrativa deve considerar as **consequências práticas** do ato e vedar a responsabilização meramente pela interpretação de norma abstrata. No caso concreto, contudo, as irregularidades observadas não são meras divergências formais, tampouco resultam de dificuldade pontual na aplicação das normas.

Trata-se de um conjunto **reiterado de condutas** que afetam diretamente a sustentabilidade fiscal do município, comprometem a continuidade da administração subsequente e criam riscos concretos de desequilíbrio financeiro, além de violarem a transparência e a prudência exigidas na gestão dos recursos públicos. As consequências práticas são graves: déficits sucessivos, inscrições irregulares de restos a pagar, obrigações sem lastro e distorções tributárias comprometem o

planejamento fiscal e aumentam o risco de colapso financeiro — exatamente o oposto do que o art. 20 da LINDB busca evitar.

Embora o gestor alegue que agiu sob circunstâncias alheias à sua vontade, especialmente em razão da essencialidade das despesas e da evolução econômica nacional. Tais alegações não se confirmam no exame dos autos. Não houve qualquer comprovação de limitação técnica que impedisse a observância dos limites da LRF; a frustração de receitas não foi acompanhada das medidas obrigatórias de limitação de empenho; os déficits sucessivos evidenciam ausência de ação preventiva, e não incapacidade operacional; e todo o conjunto fático demonstra uma opção política reiterada, não uma restrição involuntária. Assim, as circunstâncias do caso revelam gestão imprudente, e não limitação técnica.

Por sua vez, à luz do art. 22, §2º, da LINDB, a conduta revela elevado grau de gravidade e circunstâncias nitidamente agravantes, que afastam qualquer possibilidade de mitigação da responsabilidade. A natureza das infrações — especialmente a inscrição reiterada de restos a pagar sem disponibilidade de caixa e a assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres do mandato — atinge diretamente normas estruturantes da responsabilidade fiscal, comprometendo o equilíbrio das contas públicas e colocando em risco a continuidade de serviços essenciais. Soma-se a isso a **reincidência expressa**, uma vez que o mesmo agente já havia incorrido nas irregularidades nos exercícios de 2022 e 2023, evidenciando a manutenção de práticas incompatíveis com o dever de planejamento, prudência e zelo com o patrimônio público.

O dano potencial gerado, associado ao risco sistêmico para políticas públicas basilares, reforça que não se trata de falhas formais ou de pequena monta, mas de condutas que revelam desprezo contínuo ao regime fiscal. Nesse contexto, não há espaço para invocação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade ou insignificância, tampouco para alegações de boa-fé, pois o conjunto dos elementos

demonstra que o agente atuou de forma negligente, reiterada e incompatível com a gestão responsável exigida pela legislação.

Considerando o disposto no art. 29 da LINDB, que exige da Administração Pública atuação eficiente, planejada, coerente e pautada pela responsabilidade na prestação de contas, constata-se que a conduta do gestor se afasta de modo significativo desses parâmetros essenciais de governança. As irregularidades reiteradas evidenciam **fragilidade no planejamento orçamentário**, ausência de governança fiscal, distorções nas previsões de receita e adoção de práticas que afrontam a regularidade fiscal. Soma-se a isso a incapacidade demonstrada pelo responsável em corrigir desvios sucessivos, mesmo após sucessivos alertas e recomendações deste Tribunal, revelando comportamento incompatível com o dever de cuidado e diligência esperado de um agente público no manejo das finanças municipais. Nesse contexto, torna-se insustentável a alegação de boa-fé ou de tentativa de equilíbrio das contas, pois o conjunto fático evidencia falhas graves e persistentes de gestão, em desacordo com os comandos da LINDB.

Diante da conjugação dos parâmetros estabelecidos pela LINDB e do amplo conjunto de irregularidades apuradas, conclui-se que a atuação do gestor se distanciou de forma expressiva das exigências de planejamento, prevenção de riscos e observância dos limites legais, em afronta ao art. 20. Verifica-se, ainda, que o responsável deixou de considerar as circunstâncias práticas e os condicionantes que deveriam ter orientado sua ação administrativa, contrariando o art. 22, §1º, ao mesmo tempo em que apresentou conduta altamente censurável, marcada por reincidência e gravidade, nos termos do art. 22, §2º.

As falhas constatadas demonstram persistente ausência de eficiência, prudência e governança, em violação direta ao art. 29 da LINDB. Assim, não há base jurídica para qualificar a atuação como regular ou escusável. Ao contrário, o conjunto das infrações evidencia padrão de gestão incompatível com o dever constitucional de boa

administração, impondo-se, para fins de julgamento das contas de governo, **a rejeição da conduta do gestor, em razão da gravidade, reiteração e impacto das irregularidades verificadas.**

LXXI 4. APRIMORAMENTO DA GESTÃO

Embora a análise dos autos evidencie a regularidade da gestão e o cumprimento das obrigações legais e constitucionais, é oportuno destacar que o aperfeiçoamento da administração pública deve ser compreendido como um processo contínuo, que exige permanente atualização institucional, técnica e procedimental por parte das unidades gestoras.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ao exercer sua função pedagógica e orientadora, incentiva os jurisdicionados a adotarem boas práticas de governança, planejamento, controle e transparência, alinhadas aos princípios constitucionais e aos padrões contemporâneos de *accountability*.

Especial atenção deve ser conferida ao fortalecimento do **sistema de controle interno**, à formalização dos processos administrativos, à gestão eficiente dos recursos públicos e à qualificação técnica das equipes envolvidas com as áreas contábil, financeira e de controle.

No que se refere à **gestão de custos**, destaca-se a existência do Guia de Orientação para Implementação da Gestão de Custos no Setor Público, aprovado por meio da Instrução Normativa TC nº 96/2025²⁴. O Guia tem por objetivo melhorar a eficiência, transparência e o planejamento dos gastos públicos com a padronização do registro

²⁴ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=5848>. Acessado em 23/10/2025.

dos gastos feitos pelos gestores municipais e estaduais, de modo que eles se tornem comparáveis tanto internamente quanto externamente.

O documento foi elaborado em conformidade com a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC T SP 34 (Sistema de Informação de Custos do Setor Público), que estabelece diretrizes e padrões para a estruturação dos sistemas de custos na administração pública. O guia oferece a metodologia para a apuração e padronização do registro dos custos, de modo que estes se tornem comparáveis tanto interna quanto externamente.

A gestão estratégica de custos deve ser compreendida como um elemento de fortalecimento da governança pública, e não apenas como uma ferramenta contábil. Necessita-se ir além do cumprimento formal das exigências legais.

Nesse sentido, a transparência deve transcender a simples publicização de dados, assumindo um **dever pedagógico do Estado**: a obrigação de explicar, enquanto o cidadão tem o direito de compreender. É imperativo que o poder público atue com clareza e responsabilidade na comunicação com o cidadão, permitindo que ele entenda, de forma acessível, como e por que os recursos públicos são aplicados e qual valor concreto foi entregue à sociedade.

A gestão estratégica de custos, ao fornecer dados padronizados e comparáveis, fortalece essa compreensão sobre como os recursos públicos são utilizados, favorecendo a correlação entre despesas, resultados e valor gerado à sociedade - pilares que dialogam com os fundamentos da *accountability*: transparência (disponibilização clara de informações), *enforcement* (possibilidade de controle e resposta institucional) e *responsibility* (atribuição de responsabilidades e deveres pelos resultados alcançados).

Visando, assim, fomentar sua aplicação prática e disseminar metodologias que permitam aprimorar a mensuração de custos e a avaliação de resultados das políticas públicas, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo celebrou o **Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2024** com 12 (doze) municípios capixabas e com o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Fazenda (SEFAZ-ES)²⁵.

Assim, **recomenda-se** a implementação do Guia de Gestão de Custos no Setor Público, aprovado pela Instrução Normativa TC nº 96/2025, como instrumento de fortalecimento da governança, da transparência e da responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

5. CONCLUSÃO

Embora a identificação de irregularidades não seja um resultado almejado, ela deve ser compreendida como uma oportunidade legítima de aprimoramento da gestão pública. O papel do controle externo transcende a dimensão punitiva ou meramente sancionatória, afirmando-se cada vez mais como instrumento de indução de boas práticas, de fortalecimento institucional e de promoção da *accountability*.

Ao dar luz às fragilidades, o processo de fiscalização propicia o redesenho de rotinas, a revisão de prioridades e o aperfeiçoamento de políticas públicas, colaborando com os gestores e instituições. Mais do que aplicar sanções, o controle externo deve buscar — como aqui se busca — estimular transformações estruturais que melhorem a entrega de serviços à população.

²⁵ Os 12 (doze) municípios signatários do Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2024 são: **Anchieta, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Domingos Martins, João Neiva, Linhares, Pancas, Santa Teresa, Venda Nova do Imigrante, Vila Velha e Vitória.** <https://www.tcees.tc.br/noticias/mais-quatro-municipios-assinam-termo-de-cooperacao-para-participar-do-sistema-de-custos-do-tce-es/>

É nesse sentido que se afirmar a missão republicana dos Tribunais de Contas: contribuir para a geração de valor público, entendido como a capacidade do Estado de produzir resultados efetivos que respondam às demandas sociais e fortaleçam a confiança coletiva nas instituições. Assim, mesmo a partir de um diagnóstico adverso, é possível extrair consequências construtivas que impulsionem o ciclo virtuoso da melhoria contínua na Administração Pública.

Cabe, ainda, destacar que nos termos da Resolução TC 361/2022, a **Ciência** proferida por esta Corte de Contas, tem natureza declaratória e preventiva, utilizada para fins de controle e indução de melhorias na gestão.

O seu objetivo principal é reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e prevenir danos futuros. **Ao cientificar o gestor, o Tribunal busca alertar sobre a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade (como falhas processuais ou ausência de documentos obrigatórios) que demandam atenção corretiva para evitar repetição em exercícios futuros.**

Sinaliza, também, a existência de risco relevante que possa vir a comprometer o cumprimento das finalidades de um órgão, sistema ou programa governamental (por exemplo, a não instituição de políticas públicas ou a deficiência em controles internos).

Dessa forma, a **Ciência** atua como um **alerta formal e técnico**, sinalizando ao gestor a necessidade de aperfeiçoamento da administração para garantir a legalidade, a eficácia e a proteção dos recursos públicos. **Não se trata de mero registro**, mas sim de uma oportunidade de correção e aprimoramento antes que as deficiências identificadas se materializem em prejuízos ou irregularidades de maior gravidade.

Isto posto, **acompanhando a área técnica e o órgão ministerial**, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte minuta de Decisão que ora submeto.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-0004/2026:

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

1.1. EMITIR Parecer Prévio recomendando a Câmara Municipal de Montanha a **REJEIÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2024, prestadas pelo prefeito municipal, Sr. André dos Santos Sampaio, tendo em vista o registro de **opinião adversa** sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas **subseções 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8, 9.9 e 9.10** desta ITC 05946/2025-2.

1.2. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Montanha, na pessoa de sua atual prefeita, Sr. Iracy Carvalho Machado Baltar Filha, ou eventual sucessora no cargo, para:

1.2.1. Adotar as providências administrativas necessárias para instaurar procedimento de apuração de eventuais danos ao erário e respectiva responsabilização para efeito de ressarcimento, conforme previsto na IN TC 32/2014, considerando que pagamentos intempestivos de contribuições previdenciárias à autarquia municipal geram acréscimos de multas e juros, comunicando as ações adotadas na próxima prestação de contas anual (subseções 3.2.1.17 e 9.6).

1.2.2. Adotar ações imediatas a fim de corrigir as não conformidades relacionadas aos indícios de descumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 11 da LRF, a serem avaliadas na próxima prestação de contas, como:

a) Atualizar a base de cálculo do IPTU anualmente com base em índice oficial estabelecido na legislação municipal;

- b) Realizar o lançamento do ITBI considerando o valor venal do imóvel como valor de mercado em condições normais, desvinculado a Planta Genérica de Valores do IPTU ou valor venal de referência fixado unilateralmente pelo Município, arbitrando valores a partir de avaliação individualizada, sempre que a declaração do contribuinte não atender ao princípio da boa-fé;
- c) Realizar a cobrança de todos os créditos inscritos em dívida ativa, adotando procedimentos administrativo e/ou judicial, que sejam adequados a eficiência da cobrança considerando o valor do débito;
- d) Passar a adotar estratégias de combate à sonegação e evasão fiscal, estruturando a administração tributária municipal com recursos humanos, tecnológicos e físicos necessários para realizar análises de risco fiscal, adotar malhas fiscais, utilizar ferramentas de inteligência, executar monitoramento de contribuintes, especialmente aqueles de setores mais estratégicos para o Município, realizar ações educativas fiscais, aplicar penalidades, realizar convênio com outras entidades fiscais para compartilhamento de informações, visando identificar e combater a prática de não conformidades tributárias (subseções 3.5.1.1, 3.5.3 e 9.11).

1.3. DAR CIÊNCIA Prefeitura Municipal de Montanha, na pessoa do atual prefeito, Sr. André dos Santos Sampaio, ou de seu eventual sucessor, nos termos da Resolução nº 361, de 19 de abril de 2022²⁶, sobre as ocorrências registradas nos autos, como forma de **ALERTA**, atentando-se para:

1.3.1. A necessidade de publicação do plano municipal e do relatório anual de gestão de Assistência Social, a fim de não comprometer o controle social e a accountability da gestão socioassistencial do município (subseção 5.3.2).

²⁶ **Art. 2º.** Para efeito desta Resolução, considera-se:

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre:

- a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou
- b) a existência de risco relevante ao cumprimento das finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental, quando o risco não configure irregularidade ou ilegalidade; e

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

- I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade; II - a materialização de irregularidade ou ilegalidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para a prevenir, seja suficiente alertar o destinatário; III - a materialização de risco relevante ao cumprimento das finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental; ou
- IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

1.3.2. O resultado do indicador “Percentual de famílias unipessoais beneficiárias do Programa Bolsa Família” e os possíveis riscos de o percentual encontrar-se acima do limite de referência adotado pelo MDS, podendo indicar eventuais fraudes e inconsistências cadastrais no CadÚnico (subseção 5.3.3).

1.3.3. A obrigatoriedade de elaboração e da implementação de plano de metas voltado ao enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, com vistas a aprimorar as políticas públicas nessa área temática, nos termos da Lei Federal 14.899/2024 (subseção 6.3).

1.3.4. A vedação de aplicação de receita de capital derivada de alienação de bens e direitos para o financiamento de despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores, nos termos do art. 44 da Lei Complementar 101/2000, pois tais despesas devem ser suportadas por receitas correntes de forma a evitar a dilapidação do patrimônio público (subseção 3.4.11).

1.3.5. O monitoramento do Plano Municipal de Saúde (PMS), considerando que 26 das 84 metas propostas não foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (subseção 5.2.1).

1.3.6. O monitoramento dos indicadores dos ODS, considerando que o município apresentou resultados melhores que os resultados estaduais em quatro indicadores (Razão da mortalidade materna (óbitos por 100 mil nascidos vivos) / Taxa de mortalidade em menores de 5 anos / Taxa de mortalidade neonatal / Taxa de incidência da hepatite B por 100 mil habitantes) e cinco estão piores que os resultados estaduais (Proporção de nascimentos assistidos por pessoal de saúde qualificado / Incidência de tuberculose por 100.000 habitantes / Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias / Taxa de mortalidade por suicídio / Número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19) por 1000 mulheres destes grupos etários). (subseção 5.2.2).

1.3.7. O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou quatro das sete metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal, coleta de citopatológicos e atendimento odontológico, mas

evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de vacinação infantil e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos. (subseção 5.2.3).

1.3.8. As recomendações dirigidas à Secretaria Municipal de Saúde no âmbito do Proc. TC 2.153/2024-2 (saúde mental), quais sejam: 1.1.1 implantar Caps I (e Caps II no caso de Viana), em imóveis que estejam dentro do preconizado no Manual de Estrutura Física dos Caps e UA do Ministério da Saúde; 1.1.8 constituir, formalmente, os Grupos Condutores Municipais da Rede de Atenção Psicossocial (Raps); e 1.1.25 viabilizar e acompanhar, junto ao Ministério da Saúde, com observância do regramento da Portaria GM/MS 635/2023, propostas de financiamentos (implantação e custeio) para credenciamento de equipes multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (eMulti) já existentes (quantidade máxima entre parênteses) e cadastradas no Cnes (subseção 6.4)

1.3.9. A necessidade de providenciar os meios necessários ao atendimento integral do art. 141 da Lei 14.133/2021 (subseção 3.2.1.15).

1.3.10. A necessidade de estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso até trinta dias após a publicação dos orçamentos, em observância ao que dispõe o artigo 8º da lei de responsabilidade fiscal. (subseção 3.3.1).

1.3.11 A necessidade de adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.1.11).

1.3.12 A necessidade de observância à exigência de lei específica para a concessão de benefícios fiscais, conforme estabelece o art. 150, § 6º da Constituição Federal, evitando assim, a ocorrência registrada nos autos em relação taxas (subseção 3.5.2.1).

1.3.13 A necessidade de o município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei

(subseção 3.5.2.2 a 3.5.2.4).

1.3.14 O acompanhamento da meta 7 do PNE relativa à qualidade da educação básica com foco no IDEB anos iniciais, considerando que o Município alcançou nota inferior à estabelecida (nota: 6 - referência 2021), indicando que há necessidade de adoção de medidas eficazes para garantir o direito à educação com qualidade, nos termos do art. 206, inc. VII, da Constituição Federal (subseção 5.1.1).

1.3.15 O acompanhamento da meta 5 do PNE relativa à alfabetização das crianças do ensino fundamental, considerando que o Município não cumpriu a referida meta, indicando a necessidade de adoção de esforços para reduzir os riscos e impactos educacionais associados ao baixo nível de fluência leitora nesse estágio inicial da escolarização (subseção 5.1.4).

1.3.16 Gestão do transporte escolar municipal, considerando que o TCEES identificou por meio de um levantamento, Relatório de Levantamento 2/2024-8 (peça13) do Proc. TC 596/2024-8, a existência de ocorrências, indicando a necessidade de adoção imediata de medidas para melhorar a qualidade dos serviços prestados (subseção 6.2).

1.3.17 A importância da implementação das ações previstas na política municipal de alfabetização, bem como a viabilização do acesso do Município a apoio técnico e financeiro da União, incluindo formações continuadas, materiais pedagógicos, avaliações padronizadas e programas de transferência de recursos e, ainda, ao monitoramento e avaliação de sua implementação. (subseção 6.1).

1.4. RECOMENDAR a implementação do Sistema de Gestão de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TC nº 96/2025, em conformidade com a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T SP 34).

1.5. CIENTIFICAR o Presidente da **Câmara Municipal** de que, conforme o art. 131²⁷ do Regimento Interno, cabe ao Legislativo encaminhar, no prazo de **30 (trinta) dias** após o julgamento, cópia do ato de julgamento, da ata da sessão, da relação nominal dos vereadores presentes e do resultado numérico da votação, para posterior encaminhamento do processo ao Ministério Público junto de Contas.

1.6. DETERMINAR à Secretaria Geral das Sessões que observe integralmente o procedimento do art. 131, incluindo as etapas subsequentes de análise pelo Ministério Público junto ao Tribunal e de certificação pela secretaria do colegiado competente, antes de eventual deliberação sobre arquivamento.

1.7. CIENTIFICAR o município de Montanha, ao(à) responsável e o Ministério Público de Contas acerca desta decisão.

1.8. ARQUIVAR os autos, após cumpridas as providências.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 4/2/2026 - 2ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (presidente/relator), Domingos Augusto Taufner e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Presidente

²⁷ Art. 131. O Presidente da Câmara Municipal, depois de concluído o julgamento das contas prestadas pelo Prefeito, remeterá ao Tribunal, no prazo de trinta dias, cópia do ato de julgamento e da ata da sessão correspondente, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação, a qual será juntada aos autos por determinação do Relator, com posterior encaminhamento do processo ao Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 1º O Ministério Público junto ao Tribunal analisará a documentação a que se refere o caput, no prazo de trinta dias, e adotará, dentre outras, as seguintes providências:

I - encaminhará o processo ao Relator, para fins de arquivamento dos autos, mediante despacho, caso a deliberação da Câmara Municipal observe a legislação aplicável;

II - comunicará ao Relator, se for o caso, a inobservância da legislação aplicável ao julgamento das contas, hipótese em que proporá ao colegiado competente dar ciência ao Ministério Público Estadual para os fins de direito.

§ 2º Caso não haja manifestação da Câmara Municipal no prazo previsto na lei orgânica municipal ou no seu regimento interno, a secretaria do colegiado competente certificará no processo o ocorrido, encaminhando os autos ao Relator para os fins de direito.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões

