



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

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 3D058-6B016-90408



## **Voto do Relator 03436/2025-1**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 05750/2024-1

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

**Setor:** GAC - Davi Diniz - Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

**Exercício:** 2023

**Criação:** 30/06/2025 15:29

**UG:** PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte

**Relator:** Davi Diniz de Carvalho

**Responsável:** ANTONIO GUALHANO AZEVEDO

RELATÓRIO  
E PARECER  
PRÉVIO

# CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

**BOM JESUS  
DO NORTE**



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



## Composição

### Conselheiros

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

### Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas  
Marco Antônio da Silva  
Donato Volkens Moutinho

### Ministério Público junto ao Tribunal

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

## Conteúdo do Parecer Prévio

### Conselheiro Relator

Davi Diniz de Carvalho

### Procurador de Contas

Luciano Vieira

### Audidores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos  
Beatriz Augusta Simmer Araujo  
Felipe dos Anjos Vieira Ferreira  
Guilherme Luna Da Silva Brumatti  
Jaderval Freire Junior  
Jose Antonio Gramelich  
Julia Sasso Alighieri  
Mayte Cardoso Aguiar  
Robert Luther Salviato Detoni  
Silvia De Cassia Ribeiro Leitão  
Walternei Vieira de Andrade

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

### **O que o TCEES apreciou?**

Em cumprimento ao art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) c/c o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989 (CE/1989), o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) apreciou as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo municipal de Bom Jesus do Norte, Sr. Antônio Gualhano Azevedo, relativas ao exercício de 2023, com a finalidade de emitir o parecer prévio, como requisito essencial para o julgamento das contas a ser realizado pela respectiva câmara municipal, na forma prevista no art. 31, § 2º, da CF/1988 c/c o art. 29 da CE/1989.

Na apreciação, o Tribunal examinou a atuação do prefeito no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo municipal; bem como a observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e o devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis.

No que tange à metodologia utilizada, a Corte examinou os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa (IN) TC 68, de 8 de dezembro de 2020, de forma a possibilitar a avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo municipal. Esta avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados eletronicamente ao TCEES, baseou-se no escopo de análise definido em anexo específico da Resolução TC 297, de 30 de agosto de 2016, e, ainda, nos critérios de relevância, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram no relatório integrante do presente parecer prévio. Cabe registrar, ainda, que o Tribunal buscou identificar, inclusive em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

## O que o TCEES encontrou?

Do exame da execução orçamentária, financeira, fiscal e da observância aos limites constitucionais foram identificados resultados da gestão, dentre os quais destacam-se os demonstrados no quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Principais resultados de gestão financeira, fiscal e limites constitucionais

	Dispositivo Legal	Valor	Limite	Executado
Resultado Orçamentário	Art. 102 e Anexo XII da 4.320/1964	-1.147.076,39		
Resultado Financeiro	Art. 103 e Anexo XII da 4.320/1964	17.126.786,96		
Repasse Duodécimo ao poder legislativo	Art. 29-A da CF/88	2.225.259,84	max. 7%	7,00%
Base de Cálculo MDE		35.006.567,67		
Manutenção do Ensino	Art. 212, caput, da CF/88	10.373.783,47	min. 25%	29,63%
Receita Cota Parte FUNDEB		8.407.398,66		
Remuneração do Pessoal da Educação Básica	Art. 60, XII do ADCT da CF/88	7.669.021,50	min. 60%	91,22%
Receitas Impostos e Transferências		33.394.674,91		
Despesas com Ações e Serviços de Saúde	Art. 77, III do ADCT da CF/88	8.476.769,16	min. 15%	25,38%
Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 2º, IV, "c" da LRF	48.632.152,21		
Receita Corrente Líquida p/fins de endividamento (RCL)		49.636.840,21		
Despesa com pessoal - limite do poder executivo	Art. 20, III, "b" da LRT	24.783.683,53	máx. 54%	50,96%
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	Art. 19, III da LRF	25.756.462,81	máx. 60%	52,96%
Dívida Consolidada Líquida	Art. 55 e 59 da LRF c/c Art. 3º, II da Res. 40/2001	-16.858.398,03	máx. 120%	-33,96%
Operações de Crédito	Art. 29 LRF c/c Art. 7º, I, da Res. 43/2001	0,00	máx. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	Art. 38 LRF c/c Art. 10 da Res. 43/2001	0,00	máx. 7%	0,00%
Garantias concedidas	Art. 9º da Res. 43/2001	0,00	máx. 22%	0,00%
Disponibilidade de Caixa líquida	Art. 1º, § 1º da LRF	17.126.786,96		
Regra de Ouro	Art. 167, III, da CF/88	cumpriu		
(*) Convém anotar que o déficit orçamentário foi absorvido por superávit financeiro de exercício anterior				
Limite 85% e 95% da EC 109/2021		85% a 95%	100,19%	

Fonte: Elaborado pelo Relator

Acerca da gestão orçamentária, a área técnica concluiu que **exceto** pelos efeitos da não conformidade “*abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa*” (subseção 9.1 da ITC 03038/2025-1 e II.2.1. do voto do relator), foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as

normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em relação às demonstrações contábeis a área técnica registrou que não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que não foram observados indicativos de que as demonstrações contábeis consolidadas do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2023.

Por fim, embora não abordados neste tópico, encontram-se destacados na Instrução Técnica Conclusiva 03038/2025-1 - integrante deste parecer prévio independentemente da transcrição - informações relevantes sobre a: conjuntura econômica e fiscal [seção 2]; renúncia de receitas [subseção 3.5]; condução da política previdenciária [subseção 3.6]; riscos à sustentabilidade fiscal [subseção 3.7]; dados e informações sobre as demonstrações contábeis consolidadas do município [seção 4]; resultados alcançados nas políticas públicas [seção 5]; fiscalização em destaque [seção 6]; controle interno [seção 7] e monitoramento das deliberações do colegiado [seção 8].

### Qual é a deliberação?

Propõe-se que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo emita parecer prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo Prefeito Municipal de Bom Jesus do Norte, Sr. Antônio Gualhano Azevedo.

Ressalta-se a existência de proposições no sentido de expedir **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, quanto às ocorrências registradas na instrução técnica conclusiva 03038/2025-1.

### Quais os próximos passos?

Encerrada a apreciação das contas prestadas pelo prefeito, o TCEES encaminhará o parecer prévio à Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, titular da competência constitucional para o seu julgamento. Após a decisão final do Legislativo, o presidente da câmara deve remeter ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, cópia do ato de julgamento e da ata da sessão deliberativa.

Na sequência, com base nas conclusões geradas no âmbito da referida apreciação, o Tribunal passará a monitorar o cumprimento das deliberações do colegiado, bem como os resultados delas advindos.

Finalmente, é importante registrar que o Tribunal mantém os seus pareceres prévios e os resultados dos julgamentos efetuados pelo Poder Legislativo disponíveis ao acesso de todos no Painel de Controle [<https://paineldecontrole.tcees.tc.br>], ferramenta de controle social e de suporte à tomada de decisões dos gestores públicos na qual podem ser consultadas múltiplas informações sobre a gestão dos recursos públicos do estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas.

## APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), instituição competente para o controle externo da administração orçamentária, financeira, operacional, contábil e patrimonial do Estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas, tem como uma de suas principais atribuições “apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelos Prefeitos, no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento”.

As contas ora analisadas, referentes ao exercício de 2023, são de responsabilidade do Prefeito Municipal de Bom Jesus do Norte, Senhor Antônio Gualhano Azevedo, tendo sido encaminhadas à Corte de Contas no dia 26 de junho de 2024, inobservado o prazo limite de 15 de abril de 2024, definido em instrumento normativo aplicável. Por outro lado, atendeu o prazo limite de 26 de junho de 2024 estabelecido pelo TCEES por meio da Portaria Normativa 40/2024, em razão da situação de anormalidade nos municípios capixabas causada pelas fortes chuvas de março de 2024.

Essas contas referem-se ao período de atuação do responsável e abrangem a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades dos poderes Executivo e Legislativo. Incluem ainda o balanço geral do município e as demais informações exigidas pela Instrução Normativa TC 68/2020. Adicionalmente, estão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão municipal responsável pelo controle interno.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal, fundamentado em análise técnica aprofundada das contas prestadas, subsidia o julgamento do Poder Legislativo, fornecendo elementos técnicos para orientar sua decisão e, assim, atender à sociedade em seu legítimo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos municipais.

Esse parecer está organizado em três capítulos principais: Relatório, Fundamentação e Deliberação.

No **Capítulo I – Relatório**, apresenta-se, de forma breve, um histórico do processo até a emissão do voto.

No **Capítulo II – Fundamentação**, são expostos os fundamentos da proposta de deliberação, destacando-se brevemente alguns pontos das análises realizadas pela área técnica do TCEES e pelo Ministério Público de Contas junto ao TCEES, além de apresentar as análises e conclusões do relator, acerca dos achados apontados pela área técnica.

Por fim, o **Capítulo III – Deliberação** consubstancia a decisão, apresentando a proposta de parecer prévio a ser aprovado pelo TCEES, além de outras deliberações complementares que integram o julgamento.



## SUMÁRIO

<b>I</b>	<b>RELATÓRIO .....</b>	<b>10</b>
<b>II</b>	<b>FUNDAMENTOS .....</b>	<b>11</b>
<b>II.1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>II.2</b>	<b>MÉRITO .....</b>	<b>14</b>
	<i>II.2.1 DO ACHADO.....</i>	<i>19</i>
<b>III</b>	<b>PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO .....</b>	<b>24</b>



**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO  
– MUNICÍPIO DE BOM JESUS DO NORTE – 2023  
– PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO COM  
RESSALVAS – CIÊNCIAS - ARQUIVAMENTO.**

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo Prefeito Municipal de Bom Jesus do Norte, Sr. Antônio Gualhano Azevedo, estão em condições de serem **APROVADAS COM RESSALVAS** pela Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte.

**O CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:**

**I RELATÓRIO**

Trata-se da prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Sr. Antônio Gualhano Azevedo, Prefeito Municipal de Bom Jesus do Norte, encaminhada para apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com vistas à emissão de parecer prévio.

A prestação de contas foi analisada pela unidade técnica, conforme **Relatório Técnico 00028/2025-4** (peça 105), por meio do qual foi proposta a emissão de ciências ao atual chefe do Poder Executivo, bem como a sua citação, com fulcro no art. 126 do RITCEES, para manifestar-se acerca do seguinte apontamento:

- Abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa (subseção 3.2.1.3.1).

Devidamente citado (Decisão SEGEX 00140/2025-4 e Termo de Citação 0097/2024-1), o Sr. Antônio Gualhano Azevedo compareceu aos autos (peças 110 a 113) e, em seguida, as justificativas foram analisadas pela unidade técnica competente que



elaborou e **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 03038/2025-1** (peça 117), que propôs a emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte recomendando a **aprovação com ressalvas** da prestação de contas anual do Sr. Antônio Gualhano Azevedo, prefeito do município de Bom Jesus do Norte, no exercício de 2023, na forma do art. 80, II, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II, do RITCEES.

Em seguida, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer Ministerial 003091/2025-1 (peça 119), assinado pelo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, em substituição, manifestou-se de acordo com a proposta da Instrução Técnica Conclusiva 03038/2025-1.

Após a manifestação ministerial, os autos vieram conclusos a este Gabinete para a prolação de voto.

## II FUNDAMENTOS

### II.1 INTRODUÇÃO

Por força dos arts. 84, inciso XXIV, 31, § 2º, e 75 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), anualmente, os Chefes do Poder Executivo devem prestar contas referentes ao exercício anterior. Tais contas, na sistemática constitucional, devem ser apreciadas pelo Tribunal de Contas competente e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo, conforme estabelecem, de forma combinada, os arts. 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da CF/1988.

A CF/1988 atribui ao parlamento a competência para o julgamento das contas dos governantes, porém, determina aos Tribunais de Contas o dever de apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito. Na perspectiva de Moutinho (2021, p.48)<sup>1</sup> este arranjo constitucional tem a “finalidade de reduzir a assimetria de informação entre o

---

<sup>1</sup> MOUTINHO, Donato Volkens. Contas dos governantes, pandemia e direito financeiro emergencial: o triplo impacto na apreciação pelos tribunais de contas. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 42-65, jul./dez. 2021. p. 48.

Executivo e o Legislativo e, também, de amenizar o caráter político desse julgamento, devem apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito”.

Assim, em cumprimento ao que dispõe a CF/1988, replicado por simetria nos arts. 91, XVIII, 29, § 2º, e 71, inciso II, Constituição Estadual de 1989 (CE/1989), o TCEES apreciou as contas prestadas pelo Prefeito de Bom Jesus do Norte, com a finalidade de subsidiar o julgamento posterior pela respectiva Câmara Municipal.

De acordo com o art. 76, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 621/2012, as contas anuais prestadas pelos prefeitos precisam ser acompanhadas do relatório e parecer conclusivo do controle interno municipal e sua composição é definida pelo próprio TCEES, em seus atos normativos. A LC 621/2012 dispõe, ainda, em seu art. 80, I, II e III, que o parecer prévio sobre as contas de Governo poderá ser pela:

- **Aprovação**, 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;
- **Aprovação 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;
- **Rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal, ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Desta forma, a apreciação desta Prestação de Contas Anual, consiste em uma análise geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal ocorrida no exercício, resultando na opinião se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial bem como sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento, nos moldes do previsto no art. 124 do Regimento Interno do TCEES.



Nesse contexto, o Tribunal examinou a atuação do prefeito no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo municipal. Avaliou também a observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas, bem como o cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis, cujas análises encontram-se nas peças de instrução que compõem os presentes autos.

No que tange à metodologia utilizada, a Corte examinou os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa (IN) TC 68/2020, de forma a possibilitar a avaliação da gestão pública do chefe do Poder Executivo municipal. Essa avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados eletronicamente ao TCEES, baseou-se no escopo de análise definido em anexo específico da Resolução TC nº 297/2016, bem como nos critérios de relevância, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável. Foram adotados procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram no relatório integrante do presente parecer prévio. Cabe registrar, ainda, que o Tribunal buscou identificar, inclusive em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

Com o objetivo de oferecer um parecer prévio abrangente e informativo aos parlamentares, à sociedade e aos demais usuários, nos moldes permitidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e por seu decreto regulamentar (art. 2º, §3º)<sup>2</sup>, o conteúdo da Instrução Técnica Conclusiva nº 03038/2025-1 (peça 117), são adotados como parte da fundamentação deste voto, independentemente de

---

<sup>2</sup>Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**



transcrição, consideradas as razões de decidir expressas nas seções subsequentes deste voto.

## II.2 MÉRITO

Verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, pois observados todos os trâmites legais e regimentais.

Os tópicos a seguir elencados foram extraídos das peças de instrução que compõem o exame da presente prestação de contas, em especial na ITC nº 03038/2025-1 (peça 117) que, como já mencionado, é parte integrante da fundamentação deste voto.

Na sequência, sem adentrar nos indícios de irregularidade, que serão tratados na subseção específica (II.2.1), passo a destacar, de forma resumida, alguns pontos das análises:

1. **Conjuntura econômica** (seção 2 da ITC nº 03038/2025-1): abrange dados acerca da economia municipal e das finanças públicas, incluindo temas como política fiscal e capacidade de pagamento (CAPAG), dívida pública e previdência. Destaca-se que:
  - a. A última nota CAPAG, disponível ao município de Bom Jesus do Norte, foi **B**;
  - b. O município apresentou DCL negativa, indicando que possui uma situação financeira que suporta o seu endividamento;
  - c. O município não possui regime próprio de previdência.
  
2. **Conformidade da execução orçamentária e financeira** (seção 3 da ITC nº 03038/2025-1): abrange a gestão orçamentária, financeira e fiscal, além de limites legais e constitucionais, renúncia de receitas, condução da política previdenciária e riscos à sustentabilidade fiscal. Passo a destacar alguns aspectos relacionados à gestão orçamentária, financeira e fiscal apontados na análise técnica:
  - ✓ Identificou-se um **resultado deficitário** de R\$ 1.147.076,39 na execução orçamentária de 2023, **absorvido por superávit financeiro do exercício anterior** (subseção 3.2.1.5 da ITC nº 03038/2025-1).



- ✓ O saldo em espécie transferido para 2023 foi de R\$ 19.405.722,35, enquanto os restos a pagar somaram R\$ 1.918.747,36 (subseção 3.3.1 da ITC nº 03038/2025-1).
- ✓ O total de recursos transferido ao Poder Legislativo (R\$ 2.225.259,84) excedeu em R\$ 301,56 o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores, disposto no art. 39-A da CF/88. Todavia, diante da insignificância do valor repassado a maior e da constatação de que o gestor efetuou a devolução dos recursos ao município, acato a proposição da área técnica para que seja dada ciência ao Executivo Municipal do referido descumprimento (subseção 3.3.2 da ITC nº 03038/2025-1).
- ✓ Aplicação de **29,63% da receita resultante de impostos** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cumprindo o limite mínimo do art. 212 da CF (subseção 3.4.2.1 da ITC nº 03038/2025-1).
- ✓ **91,22% dos recursos do Fundeb** foram destinados ao pagamento de profissionais da educação básica, superando o limite mínimo de 70% (art. 212-A, XI, da CF) (subseção 3.4.2.2 da ITC nº 03038/2025-1).
- ✓ Aplicação de **25,38% da receita em ações e serviços públicos de saúde**, cumprindo o limite constitucional (subseção 3.4.3.1 da ITC nº 03038/2025-1).
- ✓ **Despesa com pessoal**: respeitados o limite máximo da despesa de pessoal do Poder Executivo e o limite consolidado do Ente (subseções 3.4.4.1 e 3.4.4.2 da ITC nº 03038/2025-1)
- ✓ Com base na autodeclaração (arquivo PESS), o chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, em conformidade com o art. 21, I, da LRF (subseção 3.4.5 da ITC nº 03038/2025-1).
- ✓ **Dívida consolidada líquida**: -33,96% da receita corrente líquida, em conformidade com o art. 55, I, "b", da LRF e Resolução Senado 40/2001 (subseção 3.4.6 da ITC nº 03038/2025-1).



- ✓ Não foram identificadas **operações de crédito** e tampouco de concessão de **garantias e contragarantias** (subseção 3.4.7 e 3.4.8 da ITC nº 03038/2025-1).
  - ✓ **Liquidez:** Ao final de 2023, o Poder Executivo possuía liquidez para cumprir compromissos financeiros, conforme art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 3.4.9 c/c 9.4 da ITC nº 03038/2025-1).
  - ✓ **Alienação de ativos:** foi constatado o descumprimento do art. 44 da LRF que 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. Todavia, o montante de R\$ 44,40 de despesa foi considerado irrisório, sendo proposta a expedição de ciência a gestor.
  - ✓ **Renúncia de receitas:** foi identificada *falha nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receitas: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência* (3.5.2 a 3.5.4). Acolho proposição da área técnica para que seja expedida ciência ao atual chefe do poder executivo.
  - ✓ **Condução da política previdenciária:** o município não instituiu regime próprio de previdência para servidores públicos efetivos, limitando-se aos repasses de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Segundo as análises técnicas, os valores empenhados, liquidados e pagos foram considerados aceitáveis, conforme subseções 3.2.1.15 e 3.2.1.16 da ITC nº 03038/2025-1. Não há evidências de inadimplência em relação a parcelamentos previdenciários com o RGPS.
  - ✓ **Riscos à sustentabilidade fiscal:** com base na **EC nº 109/2021**, a área técnica identificou que o município atingiu **100,19% das receitas correntes líquidas em despesas correntes**, ultrapassando o limite de 95%. Por essa razão, acolho sugestão da área técnica para **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas no tópico 3.7.1 da ITC 4896/2024-8, sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta.
3. **Demonstrações contábeis consolidadas do município:** a **seção 4 da ITC nº 03038/2025-1** apresenta a análise da consistência das



demonstrações contábeis, segundo os pontos de controle predefinidos. Embora tenham sido verificadas algumas incorreções contábeis, a unidade técnica competente considerou que o valor das distorções apuradas não é relevante em relação às Demonstrações Contábeis como um **todo**.

Assim, concluiu a área técnica que não há conhecimento de fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas não representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a **situação financeira, orçamentária e patrimonial** do Município no exercício findo em 31 de dezembro de 2023.

**Todavia**, em razão da existência de distorções, acato as proposições da área técnica para que seja expedida ciência ao atual gestor, ou a quem vier a lhe substituir, sobre a necessidade de:

- Município implementar rotinas periódicas de validação dos registros contábeis, incluindo a análise dos níveis de consolidação nas contas patrimoniais do PCASP (subseção 4.1.2 da ITC 03038/2025-1) e,
- adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento (subseção 4.1.6 da ITC 03038/2025-1).

#### 4. Resultado da atuação governamental

A **seção 5 da ITC nº 03038/2025-1** aborda o desempenho governamental, com destaque para as políticas públicas de educação, saúde e assistência social:

- ✓ **Educação:** No Município de Bom Jesus do Norte, verificou-se que, dos 8 indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), 7 têm alta probabilidade<sup>3</sup> de ser(em)

---

<sup>3</sup> Foi considerado como “alta probabilidade” aqueles indicadores que alcançaram ao menos 95% de seus objetivos em 2023.



cumprido(s) e 1 apresenta(m) baixa probabilidade de ser(em) cumprido(s) até o término do PM, conforme evidenciado nos itens 5.1.1 e 5.1.2 da ITC 03038/2025-1. Assim, acato proposição da área técnica voto pela expedição de ciência ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento do Plano Municipal de Educação, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022.

- ✓ **Saúde:** Quanto às metas do Plano Municipal de Saúde, do total de 129 metas estabelecidas, 29 não foram atingidos e 21 não programadas, sugerindo necessidade de uma revisão crítica e de intervenções mais eficazes na execução das estratégias de saúde. Quanto ao programa Previne Brasil, o município alcançou apenas três das sete metas, destacando um desempenho satisfatório na coleta de citopatológico e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de pré-natal, exames de HIV e sífilis e atendimento odontológico em gestantes e vacinação infantil. Diante desse contexto, acolho a proposta da área técnica e voto pela expedição de ciência ao Chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências verificadas no monitoramento do Plano Municipal de Saúde, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC nº 361/2022.
- ✓ **Assistência Social:** O município gastou **R\$ 4.084.945,95** na função **Assistência Social**, registrando um crescimento de 36,3% em relação ao ano anterior) ocupando a **6ª posição** no ranking entre os municípios capixabas. Foram inscritas **4.669 pessoas** no **CadÚnico**, representando **45,53%** da população municipal. Além disso, **7,28%** das crianças entre 0 e 5 anos foram acompanhadas pelos serviços de saúde e assistência social em condição de **magreza ou magreza acentuada**, índice superior a média estadual de **4,58%**.

5. **Fiscalizações em destaque:** a seção 6 da ITC nº 03038/2025-1 apresenta um resumo da auditoria operacional realizada em 2023 (Processo TC 4002/2023-2), cujo objetivo foi avaliar a governança das políticas para a Primeira Infância



nas 78 Prefeituras Municipais capixabas e no Governo do Estado. A auditoria analisou aspectos estruturantes relativos a Planos pela Primeira Infância, intersetorialidade e orçamento. Constatou-se que o Município de Bom Jesus do Norte:

- a. até o final da auditoria não havia instituído o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI), embora estivesse em processo de elaboração;
- b. instituiu o Comitê Intersetorial para a Primeira Infância (CIPI porém, sem contemplar elementos que garantam seu funcionamento adequado;
- c. no PPA vigente do Município não há priorização da primeira infância e os programas e ações específicos para essa faixa etária não estão suficientemente discriminados.

Tais constatações foram objeto de recomendações ao gestor nos autos em que foram processadas (Processo TC 4002/2023-2).

6. O **Controle interno** foi instituído pela Lei Municipal nº 33/2013, que define que o Poder Legislativo Municipal poderá submeter-se à coordenação da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo Municipal excetuando-se o controle sobre as atribuições legislativas e de controle externo. Foi encaminhado o documento Relatório e Manifestação do Órgão Central de Controle Interno – RELOCI (peça 47), que expressa, ao final, o parecer pela regularidade com ressalva da prestação de contas.
7. **Monitoramento das deliberações do colegiado:** não foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

Quanto ao achado constante do RT 00028/2025-1, passo a me manifestar na subseção II.2.1 deste voto.

## **II.2.1 DO ACHADO**

### *II.2.1.1 Abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa*

**Ratifico integralmente** o posicionamento da área técnica e do Ministério Público



Especial de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 03038/2025-1** (peça 117), anuída pelo **Parecer do Ministério Público de Contas 03091/2025-1** (peça 119), cuja análise reproduzo na sequência:

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo defendente, entendemos que este logrou, **parcialmente**, êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 28/2025, verificou-se a abertura de créditos adicionais sem autorização legal. Nos termos do art. 5º da LOA, o município poderia abrir créditos adicionais suplementares até o limite estabelecido na LDO, contudo, na LDO, não havia previsão para a abertura dos referidos créditos.

Em sua defesa, o gestor alegou que a administração considerou que a redação do artigo 36 da LDO também abarcaria a suplementação mediante créditos adicionais. Aduziu, ainda, que o Poder Legislativo aprovou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 95% da despesa autorizada. Registrou que com base na autorização contida na LDO, a LOA, em seu artigo 6º, estabeleceu que algumas movimentações de crédito não abateriam o limite estabelecido no referido artigo 36 da LDO. Assim, e considerando a combinação dos dois dispositivos, o total de créditos adicionais suplementares abertos sem nova autorização legislativa foi de **R\$ 13.025.310,66**. Por fim, o gestor alegou que não houve descumprimento dos dispositivos legais/constitucionais elencados e que, ainda, no processo relativo às contas do exercício anterior (2022) tomou ciência da irregularidade novamente apontada somente no final do ano civil de 2023, o que impediu a correção do artigo da LDO.

Pois bem.

Inicialmente, reproduziremos, na íntegra, o teor do artigo 36 da Lei 696/2022 (LDO):

**Art. 37** - A execução do orçamento da Despesa obedecerá, dentro de cada Projeto, Atividade ou Operações Especiais, a dotação fixada para cada Grupo de Natureza de Despesa/Modalidade de Aplicação, com apropriação dos gastos nos respectivos elementos de que trata a Portaria STN nº 163/2001.

**§ 1º** - A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de um Grupo de Natureza de Despesa/Modalidade de Aplicação para outro, dentro de cada Projeto, Atividade ou Operações Especiais, poderá ser feita por Decreto do Prefeito Municipal, no âmbito do Poder Executivo, e por Ato Legislativo do Presidente da Câmara, no âmbito do Poder Legislativo (art. 167, VI da Constituição Federal), até o limite de 80% (oitenta por cento).

Da análise do *caput* do artigo, temos não existir, tácita ou explicitamente, nenhuma indicação sobre a possibilidade de se alterar as dotações orçamentárias dentro da faculdade contida no art. 7º, inciso I, da Lei 4.320/1964.

Por seu turno, o parágrafo primeiro, faz menção exclusivamente quanto aos mecanismos da transposição, remanejamento e transferência de recursos, institutos esses que são diferentes dos créditos adicionais e representam



umas das vedações contidas no art. 167, VI, da CRFB/1988, por se tratar de estorno de dotações.

Da mesma forma que o *caput*, não vislumbramos, tácita ou explicitamente, nenhuma indicação no parágrafo primeiro sobre a possibilidade de se alterar as dotações orçamentárias dentro da faculdade contida no art. 7º, inciso I, da Lei 4.320/1964.

Além disso, é oportuno registrar que muitas leis orçamentárias vêm tratando créditos adicionais suplementares como se transposição, remanejamento e transferências de recursos fossem sendo que na verdade, tratam-se, como já dito, de coisas distintas e cada uma com rito próprio.

A propósito, nos termos do **Parecer em Consulta TCEES 21/2018**, somente em situações excepcionais poderá haver autorização legislativa para a realização de transposição, remanejamento e transferências de recursos mediante dispositivos contidos na LDO, sendo vedada tal autorização na LOA, muito embora esse não tenha sido o caso nesse processo.

Dito isto, temos que restou configurado a ausência de **autorização expressa** para a abertura de **créditos adicionais suplementares** sem nova edição de lei.

Também temos que registrar, ainda, que não identificamos em qual instrumento normativo encontra-se a autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 95% da despesa autorizada alegado pelo gestor.

Quanto a regularização da situação existente, identificamos que na LOA/LDO para o exercício financeiro de 2025, Leis Municipais 775/204 e 759/2024, respectivamente, foi acrescida a possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares, suprimindo a lacuna existente até então.

Muito embora o município tenha regularizado a situação, temos que no exercício em análise (2023) foi procedida a abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa no montante de **R\$ 13.025.310,66**, sendo que esta infração é considerada grave no âmbito das análises de prestações de contas.

Assim e, considerando o todo exposto, vimos sugerir a **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 3.2.1.3.1 do RT 28/2025** (art. 167, II da Constituição da República e art. 42 da Lei Federal 4.320/1964), porém, com base nos precedentes existentes, passível de **ressalva**.

Acrescento à análise as seguintes considerações.

O ciclo orçamentário brasileiro é composto por três leis: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

- O PPA define as estratégias, diretrizes e metas da administração para um período de quatro anos;



- A LDO define as metas e **prioridades do governo para o ano seguinte** e estabelece as **regras que deverão ser observadas** na formulação do projeto de Lei Orçamentária Anual;
- A LOA autoriza o Poder Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimento e **direciona os gastos e as despesas do governo**, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. O ciclo se completa na última fase, com a execução da LOA.

Dessa breve exposição, fica evidente que a Lei Orçamentária Anual é elaborada a partir de diretrizes constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias e não o contrário.

Portanto, não é razoável esperar que o Chefe de Poder pudesse prever a ilegalidade dos dispositivos contidos na LOA, uma vez que a mesma foi elaborada após a LDO e com base nas diretrizes estabelecidas por ela.

De igual modo, também não é razoável avaliar as presentes contas com a premissa de que ao elaborar e aprovar o planejamento orçamentário do Município de Bom Jesus do Norte, para 2023, os Poderes Executivo e Legislativo, teriam deliberadamente deixado de prever mecanismos que permitissem a flexibilização do orçamento aprovado, considerando que a LOA é elaborada até 31 de agosto do ano anterior à sua execução e, portanto, fica exposta a necessidade de alterações no decorrer de sua execução.

Sobre as alterações inerentes à execução orçamentária, ao falar sobre “a lei orçamentária anual”, o ilustre Conselheiro Substituto desta Corte de Contas, Donato Volkens Moutinho (2023, 74)<sup>4</sup>, ensinou:

Naturalmente, entre a apresentação da proposta consolidada de orçamento pelo Poder Executivo ao parlamento – que deve ocorrer até 31 de agosto do exercício anterior à sua execução, como explica Rodrigo Oliveira de Faria, no capítulo 7 – e o encerramento de sua execução em 31 de dezembro

---

<sup>4</sup> MOUTINHO. Donato Volkens e outros, Orçamento público no Brasil, 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2023, p. 74.



do ano a que se refere, **podem ocorrer alterações em premissas, fatos e decisões que embasaram a sua elaboração, e que demandem a modificação qualitativa ou quantitativa dos créditos orçamentários autorizados**. Para realizar as mudanças necessárias, de modo a permitir que o orçamento responda às mutantes demandas que recaem sobre o Poder Público, o sistema orçamentário constitucional disponibiliza instrumentos de flexibilidade orçamentária, (...) . Dentre tais instrumentos, está a possibilidade de criação de créditos adicionais, mediante autorização legislativa.

Considero, ainda, que, embora o art. 36, § 1º da LDO municipal não tenha limitado a abertura de créditos adicionais para reforço de dotação, tornando a autorização contida no art. 5º da LOA inócua, o município não abriu créditos de forma ilimitada. Embora tenha adotado uma interpretação equivocada, “o total de créditos adicionais suplementares abertos sem nova autorização legislativa foi de R\$ 13.025.310,66”<sup>5</sup>, representando 37,19% da dotação inicial (R\$ 35.055.990,04).

Ademais, conforme indicado na **Instrução Técnica Conclusiva (ITC)**, subseção 3.2.1.3, havia suficiência de recursos para a abertura dos créditos adicionais suplementares.

Adicionalmente, destaco alguns dos resultados obtidos na gestão orçamentária, financeira e fiscal, no exercício de 2023:

- Resultado financeiro superavitário em R\$ 17.126.786,96, não havendo evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou na totalidade;
- Os restos a pagar ao final do exercício totalizando em R\$ 1.918.747,36 (subseção 3.3.1);
- Cumprimento dos limites constitucionais com MDE, remuneração dos profissionais da educação básica e saúde (subseção 3.4.2 e 3.4.3);
- Cumprimento dos limites máximo de despesas com pessoal (subseção 3.4.4);
- Liquidez financeira para arcar com seus compromissos financeiros (subseção 3.4.9)

---

<sup>5</sup> Fonte: subseção 9.1 da ITC 03038/2025-1



- Dívida Consolidada Líquida negativa, representando -6,98% da RCL, dentro dos parâmetros legais e normativos estabelecidos (subseção 3.4.6).

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

Segundo salienta a doutrina jurídica<sup>6</sup>, “*a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta*”, e é justamente em virtude desse **parâmetro de proporcionalidade** que se torna forçoso a opinião quanto a este item pela **aprovação com ressalvas, como proposto na Instrução Técnica Conclusiva 03038/2025-1** (peça 117).

### **III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), acompanho integralmente o entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

#### **PARECER PRÉVIO**

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

III.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas

---

<sup>6</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p.114.



pelo prefeito municipal de Bom Jesus do Norte, Senhor Antônio Gualhano Azevedo, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

III.2. Com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, expedir **CIÊNCIA** dirigida ao município de Bom Jesus do Norte, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Antônio Gualhano Azevedo ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA**:

III.2.1. necessidade de o Município dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, §§ 2º e 10 da Constituição da República [subseção 3.2.1.1 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.2. da necessidade de dar cumprimento ao art. 29 A da Constituição da República [subseção 3.3.2 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.3. necessidade de aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei [subseção 3.5.2 a 3.5.4 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.4. dos possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021, no exercício de 2023 [subseção 3.7.4 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.5. da 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 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.6. necessidade de o Município implementar rotinas periódicas de validação dos registros contábeis, incluindo a análise dos níveis de consolidação nas contas

patrimoniais do PCASP, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 50 da LRF e no Manual de Demonstrativos Contábeis (MCASP) editado pela Secretaria do Tesouro Nacional [subseção 4.1.2 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.7. da necessidade de o Município 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 4.1.5 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.8. da necessidade de o Município 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 4.1.6 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.9. da necessidade de monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que 29 das 129 metas propostas não foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas [subseção 5.2.1 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.10. da necessidade de monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou apenas três das sete metas, destacando um desempenho satisfatório na coleta de citopatológico e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de pré-natal, exames de HIV e sífilis e atendimento odontológico em gestantes e vacinação infantil [subseção 5.2.2 da ITC nº 03038/2025-1];

III.2.11. da necessidade de monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), sete têm alta probabilidade de serem cumpridos e um apresenta baixa probabilidade de ser cumprido até o término do PME [subseção 5.1.1 da ITC nº 03038/2025-1];



III.3. **Disponibilizar**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 03038/2025-1.

III.4. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado



Produzido em fase anterior ao julgamento

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

*Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho*