



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 28699-8E18C-564EA



Voto do Relator 03804/2025-2

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04397/2024-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

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

Exercício: 2023

Criação: 14/07/2025 11:50

UG: PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva

Relator: Donato Volkers Moutinho

Responsável: PAULO SERGIO DE NARDI

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

JOÃO NEIVA



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
Andre Lucio Rodrigues de Brito
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Cesar Augusto Tononi de Matos
Jaderval Freire Junior
Julia Sasso Alighieri
Lenita Loss
Margareth Cardoso Rocha Malheiros
Mayte Cardoso Aguiar
Raymar Araújo Belfort
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo de Rezende

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, 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 João Neiva, Sr. Paulo Sergio de Nardi, 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	16.842.726,26		
Resultado Financeiro	Art. 103 e Anexo XII da 4.320/1964	135.046.257,53		
Repasse Duodécimo ao poder legislativo	Art. 29-A da CF/88	3.733.651,54	max. 7%	6,26%
Base de Cálculo MDE		60.981.069,96		
Manutenção do Ensino	Art. 212, caput, da CF/88	16.412.753,52	min. 25%	26,91%
Receita Cota Parte FUNDEB - VAAR (**)		13.900.496,24		
Remuneração do Pessoal da Educação Básica	Art. 60, XII do ADCT da CF/88	13.347.888,21	min. 60%	96,02%
Receitas Impostos e Transferências		58.560.628,46		
Despesas com Ações e Serviços de Saúde	Art. 77, III do ADCT da CF/88	10.172.217,72	min. 15%	17,37%
Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 2º, IV, "c" da LRF	94.220.842,48		
Receita Corrente Líquida p/fins de endividamento (RCL)		95.522.282,48		
Despesa com pessoal - limite do poder executivo	Art. 20, III, "b" da LRT	39.290.221,09	máx. 54%	41,70%
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	Art. 19, III da LRF	41.379.660,44	máx. 60%	43,92%
Dívida Consolidada Líquida	Art. 55 e 59 da LRF c/c Art. 3º, II da Res. 40/2001	-55.038.773,04	máx. 120%	-57,62%
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	48.494.731,33		
Regra de Ouro	Art. 167, III, da CF/88	cumpriu		
(*) Convém anotar que do superávit de R\$ 135.046.257,53, R\$ 87.338.983,80 é pertinente ao Instituto de Previdência.				
(**) A Receita cota-parte do FUNDEB equivale ao Total de Receitas recebidas do FUNDEB (R\$ 14.012.033,17), excluídos os recursos da complementação da União - VAAR (R\$ 111.536,93), nos termos do que prevê o art. 212-A, XI, da CF/88				

Fonte: Elaborado pelo Relator com base na ITC 01474/2025-3

Acerca da gestão orçamentária o TCEES concluiu que 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 LOA.

Em relação às demonstrações contábeis o TCEES concluiu 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 01474/2025-3 - 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** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo Prefeito Municipal de João Neiva, Sr. Paulo Sergio de Nardi.

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 01474/2025-3.

Quais os próximos passos?

Encerrada a apreciação das contas prestadas pelo prefeito, o TCEES encaminhará o parecer prévio à Câmara Municipal de João Neiva, 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 João Neiva, Senhor Paulo Sergio de Nardi, tendo sido encaminhadas à Corte de Contas no dia 30 de abril de 2024, em observância ao prazo limite de 30 de abril de 2024, definido em instrumento normativo aplicável.

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

I	RELATÓRIO	10
II	FUNDAMENTOS	12
II.1	INTRODUÇÃO	12
II.2	MÉRITO	15
	<i>II.2.1 ACHADOS.....</i>	<i>23</i>
	<i>II.2.2 CONCLUSÃO.....</i>	<i>32</i>
III	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO	34



PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – MUNICÍPIO DE JOÃO NEIVA – 2023 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO – 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 João Neiva, Sr. Paulo Sergio de Nardi, estão em condições de serem **APROVADAS** pela Câmara Municipal de João Neiva, dando-lhe plena quitação.

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. Paulo Sergio de Nardi, Prefeito Municipal de João Neiva, 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 **Relatórios Técnicos nº 00259/2024-3** (peça 108) e nº **00310/2024-1** (peça 110), 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:

- inobservância da sistemática de consolidação do Balanço Financeiro (subseção 3.3.1);
- Inobservância da sistemática de consolidação do Balanço Patrimonial (subseção 4.1.2.1) e,

- Superavaliação no passivo relativa ao reconhecimento de precatórios no final do exercício (subseção 4.1.6.1)

Devidamente citado (Decisão SEGEX 01204/2024-4 e Termo de Citação 00412/2024-7), o Sr. Paulo Sergio de Nardi compareceu aos autos (peças 121 a 125) e, em seguida, as justificativas foram analisadas pela unidade técnica competente que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 01474/2025-3** (peça 129), que propôs a emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de João Neiva recomendando a **aprovação com ressalvas** da prestação de contas anual do Sr. Paulo Sergio de Nardi, prefeito do município de João Neiva, 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 02266/2025-5 (peça 131), assinado pelo Procurador Luciano Vieira, manifestou em discordância com a proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva de aprovação com ressalvas das contas, propondo a sua rejeição nos seguintes termos:

[...]

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

III.1. seja emitido parecer prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal de João Neiva, sob a responsabilidade de **Paulo Sergio de Nardi**, referente ao exercício de 2023, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

III.2) nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, do indigitado estatuto legal, sejam expedidas as seguintes recomendações ao atual gestor, conforme fls. 136/137 da **Instrução Técnica Conclusiva 01474/2025-3**:

a) quanto à gestão orçamentária, que observe o art. artigo 165, §§ 2º, 10 e 11, da Constituição da República, tendo em vista que o não cumprimento desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, conseqüentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes;

b) quanto à renúncia de receitas, que o Município aperfeiçoe 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;



c) quanto à política previdenciária, que promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF;

d) quanto à política pública de educação, que envide esforços para o cumprimento 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), cinco têm alta probabilidade de serem cumpridos e três apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME;

e) quanto à política pública de saúde, que envide esforços para o cumprimento do Plano Municipal de Saúde, considerando que 33 das 69 metas propostas foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas e promova o monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou apenas uma das sete metas estabelecidas.

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)¹ este arranjo constitucional tem a “finalidade de reduzir a assimetria de informação entre o 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 João Neiva, 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, incisos 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**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal, ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

¹ MOUTINHO, Donato Volkers. 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.

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)², o conteúdo da Instrução Técnica Conclusiva nº 01474/2025-3 (peça 112), são adotados como parte da fundamentação deste voto, independentemente de transcrição, consideradas as razões de decidir expressas nas seções subsequentes deste voto.

II.2 MÉRITO

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 01474/2025-3** (peça 115) 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 01474/2025-3): 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 João Neiva, foi A;
 - b. O município apresentou DCL negativa, indicando que possui uma situação financeira que suporta o seu endividamento;
 - c. O regime previdenciário acumulou déficit atuarial de R\$ 143,26 mi (passivo R\$ 230,72 mi × ativos R\$ 87,46 mi), mantendo índice de cobertura em 0,38 o que denota que a previdência não possui ativos suficientes para cobrir seus compromissos previdenciários.

Havia 434 servidores ativos para 249 inativos, gerando relação crítico-ativa

²Decreto 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)**



de 1,74. Mesmo com a melhora do indicador “gestão e transparência,” o Índice de Situação Previdenciária permaneceu na faixa B.

2. **Conformidade da execução orçamentária e financeira** (seção 3 da ITC nº 01474/2025-3): 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:

- ✓ Verificou-se que, do total de 48 programas, 26 foram definidos na LDO como prioritários na execução orçamentária do exercício, cuja execução representou, na média, 77,50% da despesa autorizada. A unidade técnica pontuou que 21 programas apresentaram o montante de despesa empenhada abaixo de 85% da dotação atualizada e considerou não haver aderência satisfatória ao previsto na condição e prioridade. Por esta razão, propôs dar **ciência** ao chefe do Poder Executivo da necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, §§ 2º e 10 da Constituição da República.
- ✓ Constatou-se que a abertura de créditos adicionais suplementares ocorreu nos limites da autorização legislativa. No entanto, verificou-se insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação nas fontes de recursos 5000000, 5000015 e 604. Todavia, a área técnica, considerou que o indicativo de irregularidade, por si só, não é passível de rejeição e, com amparo no art. 126 da Resolução TCEES 261/2013, não propôs a citação do gestor, sugestão acolhida por este Relator.
- ✓ Também foi verificado insuficiência de recurso para abertura de créditos adicionais por superávit financeiro na fonte 701, entretanto, por referir-se a recursos de convênio(s) firmado(s) com o Estado, considerando o Parecer em Consulta TC 28/2024 acolho proposição da área técnica para entender que não há irregularidade.



- ✓ Identificou-se um resultado superavitário de R\$ 16.842.726,26 na execução orçamentária de 2023.
- ✓ verificou-se que, no que tange às contribuições previdenciárias patronais e retidas dos servidores ou valores liquidados e pagos e recolhidos, podem ser considerados como aceitáveis e que não há evidências de falta de pagamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários com o Regime Geral de Previdência Social (subseções 3.2.1.15 e 3.2.1.16 da ITC nº 01474/2025-3).
- ✓ Foi verificada (subseção 3.3.1 da ITC nº 01474/2025-3) inconsistência no saldo para o exercício seguinte demonstrado no Balanço Financeiro que, segundo a área técnica, apresenta desequilíbrio da ordem de R\$ 15.915.310,85. O desequilíbrio de R\$ 15.915.310,85 reflete no saldo para o exercício seguinte apurado na tabela anterior, sendo que na referida tabela apurou-se o valor R\$ 73.860.511,07, sendo que no Balanço Financeiro e no Balanço Patrimonial está registrado R\$ 57.945.200,22 tendo sido proposta a citação do gestor e conforme análise, por esse relator, na subseção II.2.1.1, a irregularidade foi afastada.
- ✓ Identificou-se resultado financeiro superavitário em R\$ 135.046.257,53, sendo que R\$ 87.338.983,80 é pertinente ao Instituto de Previdência e a transferência ao Poder Legislativo obedeceu aos limites (subseções 3.3.1 e 3.3.2 da ITC nº 01474/2025-3).
- ✓ Em relação à Gestão fiscal verificou-se:
 - Cumprimento das metas de resultado primário e nominal, estabelecidas na LDO;
 - Aplicação de **26,91% 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 01474/2025-3);
 - **96,02% 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 01474/2025-3).
- Aplicação de **17,37% da receita em ações e serviços públicos de saúde**, cumprindo o limite constitucional (subseção 3.4.3.1 da ITC nº 01474/2025-3).
 - **Despesa com pessoal**: respeitado o limite máximo da despesa com pessoal do Poder Executivo e consolidado (subseções 3.4.4.1 e 3.4.4.2 da ITC nº 01474/2025-3)
 - 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 01474/2025-3).
 - **Dívida consolidada líquida**: --57,62% 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 01474/2025-3).
 - ✓ 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 01474/2025-3).
 - ✓ **Liquidez**: Ao final de 2023, o Poder Executivo analisado possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 3.4.9 da ITC nº 01474/2025-3).
 - ✓ **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 (subseção 3.4.11 da ITC nº 01474/2025-3).
 - ✓ **Renúncia de receitas**: foram identificadas falhas nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receitas: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência, contudo a unidade técnica registra que a renúncia de receita não foi capaz de gerar riscos



ao equilíbrio fiscal no exercício. Assim, acolho proposição da área técnica para que seja expedida ciência ao atual chefe do poder executivo (subseção 3.5 da ITC nº 01474/2025-3).

- ✓ **Condução da política previdenciária:** verificou-se que o Município adotou plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS e instituiu por meio da Lei Municipal nº 1.771/2006, com atualização dada pela Lei Municipal 3.673/ 2024. Conforme ITC 01474/2025-3, o Município foi capaz de demonstrar a existência de ação orçamentária específica destinada à amortização do déficit atuarial, porém, dentro de programa destinado ao pagamento da dívida pública, o atende parcialmente ao disposto no art. 165, § 1º da Constituição. Assim, acato proposição da unidade técnica para que seja expedido ciência ao Poder Executivo acerca da revisão dos instrumentos de planejamento a fim de corrigir a falha (subseção 3.6.1 da ITC nº 01474/2025-3).
- ✓ **Riscos à sustentabilidade fiscal:** com base na **EC nº 109/2021**, a área técnica identificou que o município atingiu **80.66% das receitas correntes líquidas em despesas correntes**, abaixo portanto do limite de 95%.

3. **Demonstrações contábeis consolidadas do município:** a **seção 4 da ITC nº 01474/2025-3** apresenta a análise da consistência das demonstrações contábeis, segundo os pontos de controle predefinidos.

- ✓ Ao avaliar a conformidade da consolidação do Balanço Patrimonial (subseção 4.1.2.1 da ITC nº 01474/2025-3), foi verificada a inobservância das disposições do PCASP e do Manual de Demonstrativos Contábeis (MCASP) e ao disposto no § 1º do artigo 50 da LRF no que tange à sistemática de consolidação, tendo sido proposta a citação do gestor e conforme análise, por esse relator, na subseção II.2.1.1, foi afastada a irregularidade.



- ✓ Foi verificada conformidade do Balanço Patrimonial Consolidado do Município com a posição patrimonial da conta Caixa e Equivalente de Caixa do Município (subseção 4.1.3 da ITC nº 01474/2025-3);
- ✓ Em relação ao registro do estoque da dívida ativa, foi verificada divergência não relevante em relação ao Demonstrativo da Dívida Ativa (subseção 4.1.4 da ITC nº 01474/2025-3);
- ✓ Foi verificado que os saldos contábeis dos elementos do ativo imobilizado (bens móveis e imóveis), evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado do Município, estão em conformidade com a posição patrimonial registrada nos inventários anuais sintéticos de bens móveis e imóveis, respectivamente arquivos INVMOV e INVIMO Ativa (subseção 4.1.5 da ITC nº 01474/2025-3);
- ✓ Foi verificado que o saldo contábil dos precatórios (pessoal, benefícios previdenciários, fornecedores, contas a pagar e outros) não representa adequadamente a real situação patrimonial do Balanço Patrimonial Consolidado do Município em 31/12/2023. Foi proposta a citação do gestor e conforme análise por esse relator, na subseção II.2.1.2, a irregularidade foi afastada.
- ✓ Foi verificado que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município evidencia a conformidade entre os registros das provisões matemáticas previdenciárias com o Balanço Atuarial (BALATU) proposto pelo estudo de avaliação atuarial (DEMAAT) (subseção 4.1.7 da ITC nº 01474/2025-3).

4. Resultado da atuação governamental

A **seção 5 da ITC nº 01474/2025-3** aborda o desempenho governamental, com destaque para as políticas públicas de educação, saúde e assistência social:

- ✓ **Educação:** No Município de João Neiva, verificou-se que dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), cinco têm alta



probabilidade³ de ser(em) cumprido(s) e três apresenta(m) baixa probabilidade de ser(em) cumprido(s) até o término do PME, conforme evidenciado nos itens 5.1.1 e 5.1.2 da ITC 01474/2025-3. Assim, acato proposição da área técnica e 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, das 69 metas propostas, 33 foram atingidas, o que indica um desempenho precário do município em relação ao alcance das metas planejadas. Quanto ao programa Previne Brasil, foi alcançada apenas uma das sete metas estabelecidas. Já a meta relativa ao acompanhamento de hipertensos não foi alcançada. Assim, acato proposição da área técnica para expedir **ciência** ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento do plano de saúde e do programa Previne Brasil, **como forma de alerta**, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022.
- ✓ **Assistência Social:** O município gastou R\$ 4.227.371,68 na função **Assistência Social**, registrando uma queda nominal de 25% em relação ao ano anterior e ocupando a 24ª **posição** no ranking entre os municípios capixabas. Foram inscritas **4.277 pessoas** no **CadÚnico**, representando **30,38%** da população municipal. Além disso, 5,39% 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 01474/2025-3 apresenta um resumo da auditoria operacional realizada em 2023 (Processo TC 4002/2023-

³ Foi considerado como “alta probabilidade” aqueles indicadores que alcançaram ao menos 95% de seus objetivos em 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, intersectorialidade e orçamento. Constatou-se que o Município de João Neiva:

- 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 Intersectorial para a Primeira Infância (CIPI, porém não contemplava os elementos que garantissem 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 2.514/2013, sendo que a Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo Municipal, conforme se depreende da disposição do art. 16-F, caput, da Lei supracitada. Foi encaminhado o documento “Manifestação do Órgão Central de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo” – RELOCI”, que expressa, ao final, o parecer pela regularidade da prestação das contas apresentadas.
7. **Monitoramento das deliberações do colegiado:** não foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

No que tange a proposta de

Quanto aos achados constantes do RT 00310/2024-1, passo a me manifestar na subseção II.2.1 deste voto.



II.2.1 ACHADOS

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

Ambos os indicativos de irregularidades tratados nas subseções 3.3.1 e subseção 4.1.2.1 do RT 00310/2024-1 são pertinentes a inobservância da sistemática de consolidação de Balanços Financeiro e Patrimonial, respectivamente. Assim, por se tratar do mesmo tema passarei a analisá-los conjuntamente.

II.2.1.1 Inobservância da sistemática de consolidação

II.2.1.1.1 do Balanço Financeiro

Do Apontamento

O Chefe do Poder Executivo foi citado em razão da análise técnica (RT 00310/2024-1) ter constatado que o Balanço Financeiro consolidado, do exercício de 2023, apresentava um desequilíbrio de R\$ 15.915.310,85 — diferença entre ingressos de R\$ 191.999.441,85 e dispêndios de R\$ 176.084.131,00 — que sugere falhas nos registros contábeis, possivelmente decorrentes da ausência de rotinas periódicas de validação (PCASP, MCASP, art. 50 §1º da LRF e art. 103 da Lei 4.320/1964).

Das justificativas

Em suas justificativas⁴, o responsável informou que houve falha material no preenchimento manual de informações do balanço financeiro consolidado e juntou aos autos o Balanço Financeiro Consolidado (Peça complementar 04263/2025-5, peça 122), extraído do sistema contábil da prefeitura, esclarecendo que a divergência é decorrente de erro material no preenchimento das informações relacionadas a depósitos restituíveis, bem como aos investimentos e aplicações temporárias de curto prazo.

⁴ Resposta de Comunicação 00160/2025-1



Da instrução Técnica Conclusiva

Ao analisar as justificativas a área técnica as acatou parcialmente e, portanto, manteve a irregularidade no campo da ressalva.

II.2.1.1.2 do Balanço Patrimonial

Do Apontamento

Foi verificado pelo corpo técnico, no Balanço Patrimonial Consolidado, que o total dos saldos finais devedores das contas contábeis “intra” dos grupos 1.X.X.X.2.XX.XX (R\$ 126.410.612,35) diverge do total dos saldos finais credores das contas contábeis “intra” dos grupos 2.X.X.X.2.XX.XX (R\$ 661.103,10) no Balancete de Verificação (Mês 13 Consolidado).

Das justificativas

Em suas justificativas, o responsável alega tratar-se de erro de lançamento contábil no Instituto de Previdência dos Servidores de João Neiva – IPSJON, que não pode ser ajustado pois a prestação de contas de todas as Unidades Gestoras já havia sido homologada. Alega que tal fato chegou ao conhecimento do TCEES e, que, em resposta foi orientado que o equívoco deveria ser ajustado no exercício seguinte. Para comprovar suas alegações, junta aos autos cópias dos e-mails trocados.

Da instrução Técnica Conclusiva

Debruçando-se sobre as alegações da defesa, a área técnica confirma a irregularidade, porém considera passível de ressalva.

Do Parecer do Ministério Público Especial de Contas

O *Parquet* de contas divergiu do entendimento técnico entendendo, em síntese, que as informações encaminhadas estão incorretas ou inconsistentes, afetando a sua confiabilidade, nos seguintes termos:

Ressalta-se que ao **não observar a sistemática de consolidação do balanço financeiro** violou-se a norma do § 1º do art. 50 da LRF. Isso porque a



irregularidade decorre da identificação um desequilíbrio financeiro no montante de R\$ 15.915.310,85, uma vez que o demonstrativo registra ingresso total de R\$ 191.999.441,85 e dispêndios totais de R\$ 176.084.131,00, revelando inconsistência nos registros contábeis consolidado. Ademais, a simples alegação do gestor de que teria ocorrido erro material na consolidação do balanço financeiro não afasta a violação ao princípio da confiabilidade das informações contábeis, uma vez que foram encaminhadas a esta Corte de Contas informações incorretas ou inconsistentes.

E quanto à **inobservância da sistemática de consolidação do balanço patrimonial**, também violou-se o preceptivo legal supracitado, uma vez que ficou demonstrado patente divergência entre o total dos saldos finais devedores das contas contábeis “intra” dos grupos 1.X.X.X.2.XX.XX (R\$ 126.410.612,35) com o total dos saldos finais credores das contas contábeis “intra” dos grupos 2.X.X.X.2.XX.XX (R\$ 661.103,10) no Balancete de Verificação (Mês 13 Consolidado), tais inconsistências impactaram a consolidação do Balanço Patrimonial do Município e comprometeram a confiabilidade destes instrumentos, ditos, vale reforçar, indispensáveis ao controle social sobre a gestão fiscal.

Nesse sentido, a ocorrência da irregularidade ficou “*evidenciada pela não correção das divergências apontadas até o fechamento do Balanço, uma vez que, para fins de verificação e respectivos ajustes, foram emitidos alertas automáticos pelo sistema CidadES na Unidade Gestora Consolidadora nos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro, mês 13*” (fls. 81/82, do RT 00310/2024-1).

A inobservância desta regra impacta toda a consolidação do balanço patrimonial e evidencia que o município deixou de estabelecer padrões contábeis e fiscais na rotina periódica de validação dos registros contábeis, além de comprometer a compreensão acerca da situação fiscal e a credibilidade dos demonstrativos correlatos.

É importante destacar que o mecanismo para segregação dos valores das transações que serão incluídas ou excluídas na consolidação (5º Nível – Consolidação – MCASP) proporcionam maior flexibilidade no gerenciamento e consolidação dos dados e compreendem as necessidades de informações dos usuários. Ainda, possui a função de viabilizar a transparência e a instrumentalização do controle social.

Apreciação pelo Relator

Para a apreciação dos apontamentos ora tratados, julgo necessário destacar que as demonstrações consolidadas que compõe as Prestações de Contas de Prefeitos, analisadas por esta Corte de Contas, conforme estabelece o Anexo III da Instrução Normativa TCEES nº 68/2020⁵, são **arquivos gerados pelo CidadES** a partir da

⁵ Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/ajuda/normativos-do-modulo-de-contas-anuais/>>

Prestação de Contas Mensal (PCM) das diversas unidades gestoras que integram o Ente:

4.19.2 Dos Documentos Estruturados

Após o envio dos arquivos estruturados (formato XML) e seu armazenamento no banco de dados do sistema, o CidadES disponibilizará os documentos gerados a partir destes arquivos, que, depois de conferidos, deverão ser homologados mediante assinatura digital pelo Prefeito Municipal ou pelo Ordenador de Despesa.

Os documentos APROPAT, BALORC, BALFIN, BALPAT, DEMVAP, DEMRAP, TVDISP, BALVERF, BALVERF_E, BALEXOD, BALEXOD_E, BALEXOR, BALEXOR_E, BALEXOC, DEMDAD, DEMDFLT, DEMDIFD, DEMREC e NOTAEXP deverão, também, ser assinados por meio de certificado digital pelo Contabilista Responsável.

O documento INFOCI deverá, também, ser assinado por meio de certificado digital pelo Responsável pelo Controle Interno.

Fonte: Anexo III, da IN 68/2020

Assim, ao final do exercício o CidadEs executa automaticamente a consolidação, cujos documentos serão disponibilizados para conferência e homologação.

De se considerar que o processo de consolidação das demonstrações contábeis é um processo complexo que agrega saldos patrimoniais e elimina transações intraentidades (consoante a NBC T 16.7). Para facilitar a identificação dos saldos intra entidades o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público disponibiliza um mecanismo de segregação dos valores das transações entre unidades gestoras⁶. Porém, o processo de identificação das transações intra não é uma tarefa fácil, uma vez que ao longo do exercício poderão ocorrer erros de contabilização nas diversas unidades que compõe determinado Ente e, conseqüentemente, impactar na formação dos saldos que serão utilizados em um processo de consolidação automatizada.

⁶ Conforme dispõe o MCASP em sua seção 3.2.3, a fim de possibilitar a consolidação das contas públicas, foi criado no PCASP um mecanismo para a segregação dos valores das transações que serão incluídas ou excluídas na consolidação. Este mecanismo consiste na utilização do 5º nível (Subtítulo) das classes 1, 2, 3 e 4 do PCASP (contas de natureza patrimonial) para identificar os saldos recíprocos. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 10ª Edição, disponível em < <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>>.

Desse modo, cabe ao Tribunal apurar se as inconsistências captadas pelo sistema representam, de fato, distorções relevantes.

Neste sentido, em relação às distorções relacionadas ao Balanço Financeiro ora apreciado, o gestor alegou ter ocorrido erro no preenchimento manual de informações no sistema CidadES⁷ e, para sustentar sua alegação, encaminhou o Balanço Financeiro emitido a partir do sistema contábil utilizado pelo município de João Neiva, por meio do qual é possível verificar a confirmação das justificativas por ele apresentadas.

De tal forma, entendo que a distorção apontada pelo Relatório Técnico 0310/2024-1 (peça 110) no Balanço Financeiro, está relacionada com erros de preenchimento de campos quando da consolidação automatizada das demonstrações e admito o Balanço Financeiro (Peça 122) encaminhado pelo Gestor em sede de justificativas como documento hábil para fins desta prestação de contas, não havendo no demonstrativo encaminhado, distorção relevante evidenciada naquela peça, uma vez que a divergência entre ingressos e dispêndios apurados naquela peça (R\$ 66.668,56) corresponde a 0,026% do total de ingressos, o que pode ser considerado materialmente irrelevante, considerando os critérios de julgamento de materialidade aplicados por este Tribunal de Contas nas análises de Prestação de Contas.

Em relação ao Balanço Patrimonial, as justificativas e a documentação atestam a impossibilidade da unidade consolidadora dos dados – Prefeitura - de, durante a conferência da consolidação automática do referido sistema, corrigir, tempestivamente, desconformidades de contabilização ocorridas em outras Unidades Gestoras, vez que as mesmas já homologaram suas respectivas Prestações de Contas Mensais, não sendo admitida a substituição ou retificação de informações, conforme esclarecimento da equipe do CidadES constante à Peça Complementar 04265/2025-4 (Peça 124). Assim, não é possível atribuir responsabilidade ao gestor por tal desiderato, uma vez que, pelo menos parte da solução dessas distorções

⁷ Conforme informação obtida junto à equipe do CidaDES, por esse Relator, a consolidação do Balanço Financeiro pelo sistema, de fato exige, preenchimento manual de informações.



decorre de um problema operacional relacionado à diferentes datas em que ocorre a homologação das prestações de contas que serão consolidadas e que impede ajustes para fins da consolidação automatizada.

Ademais, na consulta ao CidadES é possível verificar que os Balanços Financeiros e Patrimoniais de cada unidade gestora não apresentam divergências.

Por todo o exposto, divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, reconheço que as inconsistências detectadas no Balanço Financeiro e no Balanço Patrimonial, consolidados, decorreram de falhas de preenchimento e limitações operacionais do *CidadES*, já sanadas ou programadas para o exercício seguinte e **voto pelo afastamento das irregularidades** tratadas nas subseções II.2.1.1.1 e II.2.1.1. deste voto (correspondente às 3.3.1 e 4.1.2.1 do Relatório Técnico 310/2024-1 e 9.1 e 9.2 da Instrução Técnica Conclusiva 01474/2025-3).

II.2.1.2 Superavaliação no passivo relativa ao reconhecimento de precatórios no final do exercício

Do Apontamento

O Relatório Técnico nº 310/2024-1 indicou superavaliação do passivo, no valor de R\$ 3.011.697,60, referente ao saldo contábil de precatórios (pessoal, benefícios previdenciários, fornecedores, contas a pagar e outros). Tal fato, segundo o corpo técnico, afronta a característica qualitativa da representação fidedigna prevista no item 3.10 da NBC TSP – Estrutura Conceitual (NBC TSP EC).

Das Justificativas

Citado, o responsável esclareceu que, em 2023, o montante foi reconhecido com base nos cálculos elaborados pelo Município na contestação de ação judicial. Posteriormente, o Tribunal de Justiça detectou erro na atualização monetária, recalculando a obrigação para R\$ 1.718.329,55, já integralmente quitados. O gestor afirma ter aplicado o princípio da prudência e acrescenta que, após o pagamento, as partes ajuizaram mandado de segurança questionando os valores quitados.

Da Instrução Técnica Conclusiva



Ao examinar a defesa, a área técnica manteve a irregularidade no campo da ressalva com os seguintes fundamentos:

Em consulta ao site do TJES, verificou-se que não constam atualmente precatórios pendentes de pagamento em nome do município de João Neiva [...]

Em relação à aplicação do conservadorismo na contabilidade, deve-se evitar os excessos, garantindo assim que não sejam formadas reservas ocultas no resultado patrimonial, ou seja, o reconhecimento de passivos deve ficar restrito à representação fidedigna, conforme normatizado atualmente pela NBC TSP EC, item 3.10

Do Parecer do Ministério Público Especial de Contas

Indo os autos ao Parquet de Contas, este manifestou-se pela manutenção da irregularidade com capacidade de macular as contas, entendendo tratar-se de divergência material e considerando o que segue:

[...]

Também, constata-se que a divergência material, que configurou a superavaliação do passivo, conforme registrado no RT 00310/2024-1, prejudicou “a transparência, bem como a prestação de contas e a tomada de decisão pelos usuários da informação”.

A NBC TSP – Estrutura Conceitual, em seu item 3.10, enfatiza que a informação contábil deve representar fielmente os fenômenos econômicos e patrimoniais, sendo completa, neutra e livre de erro material. O respeito a essas normas é fundamental para garantir a fidedignidade das informações contábeis, a transparência na gestão pública e o adequado controle do patrimônio estatal.

No caso vertente, a informação deixou de ser útil para os usuários em razão da sua incompletude e dos erros materiais encontrados, necessitando que a situação patrimonial do município seja melhor evidenciada para que não haja distorções nos demonstrativos contábeis.

A divergência no reconhecimento do precatório no final do exercício compromete a qualidade da informação contábil oferecida ao tribunal de contas e aos usuários dessas informações e, como já salientado, o registro de atos e fatos contábeis destina-se precipuamente ao controle patrimonial das entidades públicas servindo de instrumento ao controle social, conforme se extrai da NBC T 16.1:

“3. Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público.

4. O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

5. O objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o patrimônio público.

6. A função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social”.



A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, deve, ainda, ser “organizada na forma de sistema de informações, cujos subsistemas, conquanto possam oferecer produtos diferentes em razão da respectiva especificidade, convergem para o produto final, que é a informação sobre o patrimônio público”, conforme item 11 da NBC T 16.2.

A evidenciação contábil deve contribuir para a tomada de decisão e facilitar a instrumentalização do controle social, de modo a permitir que se conheçam o conteúdo, a execução e a avaliação do planejamento das entidades do setor público (NBC T 16.3).

Por isso mesmo, determina a NBC 16.5 que a contabilidade dos órgãos públicos seja realizada por meio de procedimentos uniformes de registro, em rigorosa ordem cronológica, como suporte às informações, os quais devem guardar as seguintes características: comparabilidade, compreensibilidade, confiabilidade, fidedignidade, imparcialidade, integridade, objetividade, representatividade, tempestividade, uniformidade, utilidade, verificabilidade e visibilidade.

Além de comprometer a confiabilidade e fidedignidade da escrituração, prejudica a transparência e o fornecimento aos usuários de informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio do Ente público, criando, portanto, embaraços ao processo de tomada de decisão e à adequada prestação de contas.

[...]

Apreciação pelo Relator

Sou de opinião divergente.

Inicialmente, observo que na avaliação quanto às características da informação contábil, é imprescindível observar, além da Norma Brasileira de Contabilidade Estrutura Conceitual (NBC TSP EC), outras normas brasileiras de contabilidade, específicas, cujas disposições podem prevalecer em relação à estrutura conceitual, conforme estabelecido na própria NBC TSP EC:

1.2A **Os requisitos obrigatórios relacionados ao reconhecimento, mensuração e apresentação das transações e outros eventos e atividades** evidenciados nos RCPGs **são especificados nas demais NBCs TSP**, aplicando-se, subsidiariamente, os conceitos descritos nesta estrutura conceitual.

1.2B **Em caso de eventual conflito entre esta estrutura conceitual e outras NBCs TSP, prevalecem as disposições específicas vigentes** nestas últimas em relação às constantes na primeira. As referências às NBCs TSP abrangem as NBCs T 16 nas partes não revogadas destas últimas (ver dispositivos de revogação nas disposições finais desta estrutura conceitual e nas demais NBCs TSP).

Neste contexto, como o tema central deste item é a mensuração de provisão precatórios, impõe-se a aplicação da NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, cujo objetivo é definir as circunstâncias nas quais as provisões devem ser reconhecidas, bem como sua forma de mensuração e evidenciação.



Referida NBC TSP 03, em seu item 22, dispõe que as provisões devem ser reconhecidas sempre que for possível realizar uma estimativa confiável (NBC TSP 03, item 22⁸). Em seu item 33 a mesma norma esclarece que as estimativas são parte essencial da elaboração das demonstrações contábeis e não prejudicam a sua confiabilidade, sendo frutos de julgamento da administração (NBC TSP 03, itens 33⁹ e 46¹⁰).

Notadamente, a norma não estabelece como critério de mensuração das provisões o conhecimento do valor exato, antes o valor estimado e que tal estimativa deve representar o desembolso que seria requerido para liquidar a obrigação da data da demonstração (NBC TSP 03 44¹¹).

Examinando os autos, constata-se que, em 31 de dezembro de 2023, a administração municipal dispunha dos cálculos então vigentes e, com base neles, registrou o montante de R\$ 3.011.697,60, valor que representava, naquela data, a sua melhor estimativa para liquidar os precatórios devidos. Ainda que ao longo de 2024 o Tribunal de Justiça, tenha refeito os cálculos, reduzindo o valor, tal revisão configura um *evento*

⁸ **NBC TSP 03, item 22. A provisão deve ser reconhecida quando:**

- (a) a entidade tem obrigação presente (formalizada ou não) decorrente de evento passado;
- (b) for provável que seja necessária a saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para que a obrigação seja liquidada; e
- (c) **uma estimativa confiável possa ser realizada** acerca do valor da obrigação.

Se essas condições não forem atendidas, nenhuma provisão deve ser reconhecida (g.n.)

⁹ **NBC TSP 03, item 33. O uso de estimativas é uma parte essencial da elaboração das demonstrações contábeis e não prejudica a sua confiabilidade.** Isso é especialmente válido no caso das provisões, que, por natureza, têm mais incerteza que a maior parte dos demais ativos e passivos. Com exceção de casos extremamente raros, **a entidade é capaz de determinar um intervalo de possíveis resultados e, desse modo, pode realizar a estimativa da obrigação que seja suficientemente confiável para uso no reconhecimento da provisão.**(g.n.)

¹⁰ **NBC TSP 03, item 46. As estimativas dos resultados e efeitos financeiros são determinadas pelo julgamento da administração da entidade,** complementados pela experiência de casos similares e, em alguns casos, por relatórios de peritos independentes. A evidência considerada deve incluir qualquer evidência adicional fornecida por eventos subsequentes à divulgação das demonstrações contábeis

¹¹ **NBC TSP 03, item 44. O valor reconhecido como provisão deve corresponder à melhor estimativa de desembolso necessário para liquidar a obrigação presente na data das demonstrações contábeis**

*subsequente*¹² nos termos da NBC TSP 25, não comprometendo a fidedignidade das demonstrações já encerradas.

Ademais, não há nos autos evidências de que a administração tivesse informações que pudessem levar a estimar outros valores para mensurar o passivo em espeque. Não há, portanto, indícios de dolo, má-fé ou formação de reserva oculta, tampouco impacto material capaz de macular as contas do exercício.

Ante todo o exposto, acolho as justificativas, reconhecendo que a estimativa de R\$ 3.011.697,60 refletia, em 31/12/2023, a melhor informação disponível sobre o passivo de precatórios (NBC TSP 03, itens 22,33, 44 e 46) e afasto a irregularidade relativa à suposta superavaliação do passivo.

II.2.2 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, acompanho a unidade técnica para votar no sentido de que em relação à execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais foram observadas, 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.

No que tange às demonstrações contábeis consolidadas, voto para que este Tribunal de Contas conclua que não foram observados indicativos de que as mesmas deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira,

¹² **NBCTSP 25, item 5** Evento subsequente é aquele evento, seja favorável ou desfavorável, que ocorre entre a data das demonstrações contábeis e a data na qual é autorizada a emissão dessas demonstrações. Dois tipos de eventos podem ser identificados:

- (a) os que evidenciam condições que já existiam na data das demonstrações contábeis (eventos subsequentes que dão origem a ajustes); e
- (b) os que são indicativos de condições que surgiram após a data das demonstrações contábeis (eventos subsequentes que não dão origem a ajustes).

orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2023.

Em relação à desconformidade que trata da **inobservância da sistemática de consolidação** dos Balanços Financeiro, conforme explanado na subseção II.2.1.1 deste voto, está relacionada a erro de preenchimento, pelo gestor, de campos do processo automatizado de consolidação de balanços empregados por este Tribunal de Contas tendo sido apresentado nos autos evidências de que a divergência não ocorre nos sistemas utilizadas pela prefeitura. Ademais em relação a consolidação do Balanço Patrimonial a divergência decorre de um problema operacional relacionado à diferentes datas em que ocorre a homologação das prestações de contas das diferentes unidades gestores, que resulta em impedimento à realização ou demanda de ajustes, pela unidade consolidadora, por ocasião da homologação da consolidação automatizada. Chamo atenção para o fato de que tais divergências podem ser esclarecidas por meio de diligências quando da análise das contas.

Em relação à desconformidade **superavaliação relativa ao reconhecimento de precatórios no final do** exercício a conclusão deste relator é pela regularidade da representação no Balanço Patrimonial. A conclusão se sustenta no fato de que a avaliação da fidedignidade da informação contábil, neste caso, deve levar em conta, além da NBC TSP EC, o que dispõe a NBC TSP 03 acerca da mensuração das Provisões Passivas cujo objetivo é definir as circunstâncias nas quais as provisões devem ser reconhecidas. Considerando os elementos que compõem os autos, em 31 de dezembro de 2023, a administração municipal dispunha dos cálculos então vigentes e, com base neles, registrou o montante de R\$ 3.011.697,60, valor que representava, naquela data, a sua melhor estimativa para liquidar os precatórios devidos.

Por fim, em relação às impropriedades relatadas desde a fase instrutória, da qual a unidade técnica identificou que não resultariam na rejeição de contas, entendo que a medida proposta pela instrução técnica – a emissão de ciência ao jurisdicionado nos termos do art. 9º da Resolução 361/2022 – revela-se, neste caso concreto, não apenas suficiente, mas também adequada para reorientar a atuação administrativa e

evitar a repetição das impropriedades apontadas.

A Resolução 361/2022 prevê que as ciências têm como objetivo alertar o gestor público sobre falhas que não configuram irregularidades graves, mas que merecem atenção para assegurar a conformidade e eficiência da gestão pública. Dessa forma, o alerta formal cumpre a função pedagógica e preventiva do controle externo, sem impor encargos excessivos ou medidas desnecessárias ao processo.

Além disso, a ausência de repercussão fiscal ou contábil, decorrente das falhas de planejamento e de execução constatadas, reforça a conclusão de que as presentes contas não se encontram maculadas.

Ante todo o exposto, acompanho parcialmente a área técnica e dirijo do parecer ministerial 02266/2025-5, para submeter ao Colegiado minuta de parecer prévio no sentido de que as contas atinentes ao exercício financeiro de 2023, apresentadas pelo Senhor Prefeito Municipal de João Neiva, Paulo Sergio de Nardi, **estão em condições de serem aprovadas, pela Câmara Municipal.**

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), dirijo do Ministério Público de Contas e acompanho parcialmente o entendimento da área técnica 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, com fundamento no art. 80, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, RESOLVEM:

III.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de João Neiva, Senhor Paulo Sergio de Nardi, nos termos do art. 80, I, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso I, 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 João Neiva, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Paulo Sergio de Nardi ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA**:

III.2.1. da necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, conseqüentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes [subseção 3.2.1.1 da ITC nº 01474/2025-3];

III.2.2. da necessidade do 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 a 3.5.4 da ITC nº 01474/2025-3];

III.2.3. da necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos

previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF [subseção 3.6.1 da ITC nº 01474/2025-3];

III.2.4. 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), cinco têm alta probabilidade de serem cumpridos e três apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME [subseção 5.1.1 da ITC nº 01474/2025-3];

III.2.5. da necessidade de monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que 33 das 69 metas propostas foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas [subseção 5.2.1 da ITC nº 01474/2025-3];

III.2.6. da necessidade de monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou apenas uma das sete metas estabelecidas, relacionada à realização de exames de sífilis e HIV para gestantes. Já os demais indicadores, relativos às consultas de pré-natal, atendimento odontológico de gestantes, coleta de citopatológicos, vacinação infantil e acompanhamento de condições crônicas como hipertensão e diabetes, não foram alcançados, sendo o pior desempenho relacionado ao acompanhamento das pessoas com diabetes. Essa situação evidencia a necessidade de reavaliação das estratégias de saúde implementadas, bem como a criação de ações direcionadas que incentivem a adesão da população aos serviços disponíveis [subseção 5.2.2 da ITC nº 01474/2025-3];

III.3. **Disponibilizar**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 01474/2025-3.

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