



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 4F1DE-292FC-EE402



Voto do Relator 04579/2025-4

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04449/2024-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

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

Exercício: 2023

Criação: 19/08/2025 13:56

UG: PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte

Relator: Davi Diniz de Carvalho

Responsável: ABRAAO LINCON ELIZEU

Procurador: RENAN GOUVEIA FURTADO (OAB: 21123-ES)

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

ÁGUA DOCE 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
Andre Lucio Rodrigues de Brito
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Cesar Augusto Tononi de Matos
Jaderval Freire Junior
Julia Sasso Alighieri
Jose Antonio Gramelrich
José Carlos Viana Gonçalves
Lenita Loss
Mayte Cardoso Aguiar
Ricardo da Silva Pereira
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo de Rezende
Walternei Vieira de Andrade
Weliton Rodrigues Almeida

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 Água Doce do Norte, Sr. Abraão Lincon Elizeu, 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	977.733,11		
Resultado Financeiro (considerando as operações intra)	Art. 103 e Anexo XII da 4.320/1964	18.399.250,36		
Repasse Duodécimo ao poder legislativo	Art. 29-A da CF/88	2.498.036,76	max. 7%	6,99%
Receita Bruta de Impostos		37.620.080,10		
Manutenção do Ensino	Art. 212, caput, da CF/88	9.432.151,16	min. 25%	25,07%
Receita Cota Parte FUNDEB		10.046.418,83		
Remuneração do Pessoal da Educação Básica	Art. 60, XII do ADCT da CF/88	7.118.964,89	min. 60%	70,86%
Receitas Impostos e Transferências		35.808.407,88		
Despesas com Ações e Serviços de Saúde	Art. 77, III do ADCT da CF/88	7.122.864,57	min. 15%	19,89%
Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 2º, IV, "c" da LRF	56.005.535,22		
Receita Corrente Líquida p/fins de endividamento (RCL)		57.013.576,02		
Despesa com pessoal - limite do poder executivo	Art. 20, III, "b" da LRT	26.436.229,77	máx. 54%	47,20%
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	Art. 19, III da LRF	27.919.988,46	máx. 60%	49,85%
Dívida Consolidada Líquida	Art. 55 e 59 da LRF c/c Art. 3º, II da Res. 40/2001	-1.652.296,00	máx. 120%	-2,90%
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	14.118.074,27		
Regra de Ouro	Art. 167, III, da CF/88	cumpriu		
Limite 85% e 95% da EC 109/2021		85% a 95%	97,97%	

Fonte: ITC 03989/2025-7 e Relatório Técnico 00151/2024-4 – elaborado pelo Relator

Não obstante os resultados da gestão, em 2023, foi observada a Ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO e a Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, mitigadas pelo relator, conforme subseção II.2.1 deste voto.

Em relação às demonstrações contábeis a área técnica registrou 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 05504/2024-4 - peça integrante do parecer prévio, independente 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 da atuação governamental [seção 5]; fiscalização em destaque [seção 6]; controle interno [seção 7] e monitoramento das deliberações do colegiado [seção 8].

Qual é a deliberação?

Em relação ao balanço geral do município, aplicados procedimentos patrimoniais específicos, não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas não representem adequadamente, em seus aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária e patrimonial do município em 31 de dezembro de 2023.

Acerca da execução dos orçamentos do município, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, conclui-se que, exceto pelos efeitos das desconformidades registradas na subseção II.2.1 deste voto, 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 aplicáveis 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 consequência, 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 Água Doce do Norte, Sr. Abraão Lincon Elizeu.

Ressalta-se a existência de proposições no sentido de expedir **determinação e ciências** ao atual chefe do Poder Executivo, quanto às ocorrências registradas neste voto.

Quais os próximos passos?

Encerrada a apreciação das contas prestadas pelo prefeito, o TCEES encaminhará o parecer prévio à Câmara Municipal Água Doce 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 Água Doce do Norte, Senhor Abraão Lincon Elizeu, tendo sido encaminhadas à Corte de Contas no dia 28 de março de 2024, em observância ao prazo limite de 1º de abril de 2024.

Essas contas referem-se ao período de atuação do(a) 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	12
II	FUNDAMENTOS	14
II.1	INTRODUÇÃO	14
II.2	DO MÉRITO	16
	<i>II.2.1 ACHADOS.....</i>	<i>23</i>
	<i>II.2.2 CONCLUSÃO.....</i>	<i>35</i>
III	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO	36



**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO -
MUNICÍPIO ÁGUA DOCE DO NORTE – 2023 - PARECER
PRÉVIO - PROGRAMAS PRIORITÁRIOS - RESTOS A
PAGAR - DISPONIBILIDADE FINANCEIRA - NÃO
COMPROMETIMENTO DO EQUILÍBRIO FISCAL -
PRECEDENTES - APROVAÇÃO COM RESSALVAS -
DETERMINAÇÃO - CIÊNCIA - ARQUIVAMENTO.**

1. A não indicação dos programas prioritários de governo na LDO, em afronta ao art. 165, § 2º, da Constituição Federal. Contudo, diante da não constatação de prejuízo à execução das políticas públicas e da execução orçamentária ou de comprometimento do equilíbrio fiscal, tal falha pode ser classificada como ressalva.
2. A inscrição em restos a pagar deve observar, em qualquer exercício, a existência de disponibilidade financeira, como exigência inerente à responsabilidade na gestão fiscal. Todavia, a ausência parcial dessa cobertura, quando de baixa materialidade, sem reincidência, prejuízo ao erário ou comprometimento do equilíbrio fiscal, configura falha de natureza formal, passível de ressalva, desde que acompanhada de medidas corretivas e de ciência ao gestor para a devida prevenção de reincidência.
3. 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 Água Doce do Norte, Sr. Abraão Lincon Elizeu, estão em condições de serem **APROVADAS COM RESSALVAS** pela Câmara Municipal de Água

Doce do Norte, com a expedição de determinação e ciência.

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. Abraão Lincon Elizeu, prefeito municipal de Água Doce do Norte, encaminhada para a apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), com vistas à emissão de parecer prévio.

A prestação de contas foi analisada pelas unidades técnicas, conforme **Relatório Técnico 00151/2024-4** (peça 101), 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 dos seguintes apontamentos:

- Ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO (subseção 3.2.1.1);
- Abertura de créditos adicionais suplementares com insuficiência de recursos (subseção 3.2.1.3.1);
- Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9).

Devidamente citado (Decisão SEGEX 0769/2024-1 e Termo de Citação 0233/2024-9), o Sr. Abraão Lincon Elizeu compareceu aos autos (peças 106 e 107) e, em seguida, as justificativas foram analisadas pela unidade técnica competente que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 03989/2025-7** (peça 110), por meio da qual propôs a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, do Sr. Abraão Lincon Elizeu, tendo em vista a proposta de manutenção - com capacidade de macular as contas de governo - da ocorrência que trata da ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO avaliado em conjunto com as ocorrências



de Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, entendendo que os efeitos destas últimas, individualmente, possuem o condão de macular as contas de governo.

Em seguida, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer Ministerial 00739/2025-8, assinado pelo Procurador Luciano Viera, manifestou concordância com a proposta de rejeição contida na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) **03989/2025-7** 6, porém sugeriu a emissão de recomendações e não de ciências ao gestor.

Pautados os autos, na 16ª sessão virtual da 1ª Câmara, realizada no dia 09 de maio de 2025, o responsável, por meio de seu representante legal, apresentou sustentação oral (Notas Taquigráficas 003/2025-8, peça 118), juntando aos autos a Petição Intercorrente nº 0172/2025-4 (peça 113) e a documentação complementar (peças 114 e 115).

Após, os autos foram encaminhados à área técnica para análise dos argumentos apresentados.

O Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) e o Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal (NGF), por meio respectivamente das Manifestações Técnicas nº 01350/2025-5 (peça 120) e 02029/2025-9 (peça 122), não acolheram as alegações apresentadas em sede de sustentação oral e opinaram pela manutenção dos apontamentos.

Em seguida, o Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo (NCCONTAS) elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº 03989/2025-7**, acolhendo todas as conclusões contidas na Manifestação Técnica (MT) nº 01350/2025-5 e Manifestação Técnica (MT) nº 02029/2025-9 e **propondo a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** do exercício de 2023, apresentadas pelo Prefeito Municipal de Água Doce do Norte, Abraão Lincon Elizeu.



O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer nº 04001/2025-9 (peça 126)**, de lavra do Procurador Luciano Vieira, manifestou-se reiterando *in totum* o Parecer do Ministério Público de Contas 00739/2025-8 (evento 112).

Após o parecer ministerial, vieram os autos conclusos a este gabinete para 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 relativas 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”.

Em atendimento a essa determinação — reproduzida, por simetria, nos arts. 91, XVIII, 29, § 2º, e 71, II, da Constituição Estadual de 1989 (CE/1989) — o TCEES apreciou as contas do Prefeito de Água Doce do Norte, com a finalidade de subsidiar o posterior julgamento pela respectiva Câmara Municipal.

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.

Conforme o art. 76, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 621/2012, as contas anuais prestadas pelos Prefeitos devem vir acompanhadas do relatório e parecer conclusivo do controle interno municipal, sendo sua composição definida pelo próprio TCEES, em seus atos normativos. O art. 80 da mesma lei dispõe que o parecer prévio 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 for 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.

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.

A metodologia amparou-se nos demonstrativos e documentos exigidos pela Instrução Normativa TC 68/2020, no escopo previsto na Resolução TC nº 297/2016 e nos critérios de relevância, risco e materialidade. Procedimentos e técnicas de auditoria resultaram no relatório que integra este parecer. O Tribunal também considerou achados de outras fiscalizações com potencial impacto nas contas.

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 Instruções Técnicas Conclusivas nº 05504/20274-1 (peça 110) e nº 03989/2025-7 (peça 124) é adotado como parte da fundamentação deste voto, independentemente de transcrição, devendo ser consideradas, igualmente, as razões de decidir expressas nas seções subsequentes deste voto.

II.2 DO 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 03989/2025-7 (peça 124), que, como já mencionado, integra a fundamentação deste voto.

Na sequência, sem adentrar nos achados - 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 03989/2025-7): abrange dados sobre a economia municipal e as finanças públicas, incluindo temas como política fiscal, capacidade de pagamento (CAPAG), dívida pública e previdência. Destaca-se na política fiscal que:

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)**



- a. A última nota CAPAG³, disponível para o Município Água Doce do Norte até a análise da PCA, foi **B**;
- b. O Município apresentou DCL negativa, indicando que possui uma situação financeira que suporta o seu endividamento segundo os parâmetros fixados;
- c. O Município de Água Doce do Norte não possui regime próprio de previdência, estando sujeito às regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS).

2. Conformidade da execução orçamentária e financeira (seção 3 da ITC nº 03989/2025-7): 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.

A seguir, destaco alguns aspectos relacionados à gestão orçamentária, financeira e fiscal, conforme apontado na análise técnica:

- ✓ Foi observado que dos 37 programas previstos no PPA, apenas 1 (um) foi definido na LDO como prioritário na execução orçamentária do exercício sob análise, englobando os gastos com o Poder Legislativo. A unidade técnica registou que não foram indicados programas/ações prioritários pertinentes ao Poder Executivo, sendo que os gastos em Atenção Básica à Saúde e Proteção Social Especial de Média Complexidade apresentaram execução abaixo de 85% do previsto (subseção 3.2.1.1 da ITC 03989/2025-7) Submetido o achado ao crivo do relator, a distorção restou mantida no campo da ressalva, conforme análise do relator, registrada na subseção II.2.1.1 deste voto.
- ✓ Foi verificada a regularidade na abertura de créditos adicionais (subseção 3.2.1.3 e 9.2 da ITC 03989/2025-7).
- ✓ Não foram constatadas irregularidades quanto aos precatórios devidos pelo município, no aspecto orçamentário;

³ Na consulta ao Tesouro Transparente em 25/03/2025, data em que esse voto está sendo elaborado, a Nota informada é "C".



- ✓ Verificou-se que os valores liquidados e pagos e recolhidos relativos às contribuições previdenciárias patronais e retidas dos servidores, 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 (subseção 3.2.1.15 e 16 da ITC nº 03989/2025-7);
- ✓ O saldo, consolidado, em espécie transferido para 2023 foi de R\$ 24.741.173,06 e verificou-se que não há evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou na totalidade (subseção 3.3.1 da ITC nº 03989/2025-7).
- ✓ O Poder Executivo não transferiu recursos ao Poder Legislativo acima do limite permitido (subseção 3.3.2 da ITC nº 03989/2025-7).
- ✓ Em relação à Gestão fiscal, verificou-se:
 - cumprimento das metas fiscais do resultado primário e resultado nominal, previstas na LDO (subseção 3.4.1.1 da ITC nº 03989/2025-7);
 - Aplicação de **25,07%** 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 03989/2025-7);
 - **70,86%** 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 03989/2025-7);
 - Aplicação de **19,89%** da receita em **ações e serviços públicos de saúde**, cumprindo o limite constitucional (subseção 3.4.3.1 da ITC nº 03989/2025-7).
 - **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 03989/2025-7);



- Com base na autodeclaração (arquivo PESS), a unidade técnica atestou que 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 03989/2025-7).
- **Dívida consolidada líquida:** -2,90% da receita corrente líquida, em conformidade com o art. 55, I, “b”, da LRF e Resolução Senado 40/2000 (subseção 3.4.6 da ITC nº 03989/2025-7).
- 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 03989/2025-7);
- ✓ **Liquidez:** Ao final de 2023, foram inscritos restos a pagar sem suficiente disponibilidade financeira em determinadas fontes de recurso. Contudo, o relator acolheu os argumentos de defesa considerando que os valores envolvidos foram de baixa materialidade e não comprometeram o equilíbrio fiscal das contas de 2023 (subseção 3.4.9 da ITC nº 03989/2025-7 e subseção II.2.1.2 deste voto).
- ✓ **Alienação de ativos:** foi constatado o cumprimento 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 03989/2025-7).
- ✓ **Renúncia de receitas:** foram identificadas não conformidades legais como:
 - a. Não foi identificado no Anexo de Metas Fiscais a elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, não atendendo ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e ao mesmo tempo **não demonstrando que a renúncia de receita foi considerada** durante a elaboração do orçamento anual (subseção 3.5.2 da ITC nº 03989/2025-7);
 - b. Considerando a falta de planejamento ante a ausência de elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO e comparando com o volume de R\$ 18.098,90



declarado no DEMRE quanto a concessão de benefícios fiscais, demonstra-se que a renúncia de receita foi executada em montante não previsto, o que traz risco ao equilíbrio fiscal, porém, a renúncia de receita não foi capaz de gerar riscos ao equilíbrio fiscal no exercício, visto que o município apresentou superavit na arrecadação tanto na receita total, quanto na receita de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhorias (subseção 3.5.3 da ITC nº 03989/2025-7);

Ante as constatações acerca da gestão das renúncias de receitas, acolho proposição da área técnica para que seja expedidas ciências ao atual chefe do poder executivo.

- ✓ **Condução da política previdenciária:** O município de Água Doce do Norte não instituiu o seu regime próprio de previdência para a oferta de benefícios previdenciários aos servidores públicos efetivos, conforme estabelece o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (subseção 3.6.1 da ITC nº 03989/2025-7).

- ✓ **Riscos à sustentabilidade fiscal:** com base na **EC nº 109/2021**, a área técnica identificou que a relação despesa corrente/receita corrente do município atingiu 97,97%, extrapolando o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7 da ITC nº 03989/2025-7). Superado o patamar de 95% **o texto normativo apenas faculta** aos entes federados subnacionais **aplicar medidas de ajuste fiscal**, sendo vedada a concessão/obtenção de garantias e a realização de operações de crédito com outro ente (usualmente a União), **até que todas as medidas** tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos do estado, DF ou município, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas.

- 3. Demonstrações contábeis consolidadas do município:** A **seção 4 da ITC nº 03989/2025-7** apresenta a análise da consistência das demonstrações contábeis, segundo os pontos de controle predefinidos. Com base no escopo definido para a análise, **verificou-se** que não há evidências de distorções



relevantes capazes de comprometer a representação adequada da situação financeira, patrimonial e orçamentária nas Demonstrações Contábeis Consolidadas em 31 de dezembro de 2023.

4. Resultado da atuação governamental

A **seção 5 da ITC nº 03989/2025-7** aborda o desempenho governamental, com destaque para as políticas públicas de educação, saúde e assistência social:

- ✓ **Educação:** No Município Água Doce do Norte, dos 8 indicadores do Plano Municipal de Educação (PME), que puderam ser mensurados até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), 3 têm alta probabilidade⁴ de ser(em) cumprido(s) e 5 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 03989/2025-7. 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:** O município está em atraso na divulgação do Relatório Anual de Gestão – RAG, assim, a análise da situação em relação ao cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde, encontra-se prejudicada e não pode ser realizada por este TCEES. No que pertine ao programa “Previne Brasil”, o município de Água Doce do Norte alcançou 1 das 7 metas do Previne Brasil em 2023, destacando-se negativamente a meta 3, que trata da proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado. Conforme salientado pela unidade técnica “Esses resultados sugerem uma necessidade urgente de melhorias

⁴ Foi considerado como “alta probabilidade” aqueles indicadores que alcançaram ao menos 95% de seus objetivos em 2023.



na gestão e execução das ações de saúde no município, especialmente em áreas críticas como o atendimento materno-infantil e a atenção à saúde de hipertensos e diabéticos”, razão pela qual acolho a proposta da área técnica e voto pela expedição de ciência ao Chefe do Poder Executivo quanto às ocorrências identificadas no monitoramento do Plano Municipal de Saúde e do programa Previne Brasil, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC nº 361/2022 (subseção 5.2 da ITC 03989/2025-7).

- ✓ **Assistência Social:** O município gastou R\$ 3.048.445,83 na função **Assistência Social**, registrando um aumento de 23,8% em relação ao ano anterior e ocupando a 20ª posição no ranking entre os municípios capixabas, quando considerado o percentual de despesa liquidada em relação ao total liquidado pelo Município. Foram inscritas 6.258 pessoas no CadÚnico, representando 51,97% da população municipal. Além disso, 4,74% 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 à média estadual de 4,58% (subseção 5.3 da ITC 03989/2025-7).

5. Fiscalizações em destaque: a seção 6 da ITC nº 03989/2025-7 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 Água Doce do Norte:

- a. não havia instituído o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI), mas este já se encontrava em fase de elaboração;
- b. possui normativo que instituiu o CIPI ou comitê equivalente, porém, este não contempla 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 Complementar Municipal nº 01/2012 e os Poderes e Órgãos municipais se submetem às disposições dessa lei e às normas de padronização de procedimentos e rotinas expedidas no âmbito de cada Poder ou Órgão. Foi encaminhado o documento “Manifestação do Órgão Central de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo – Município” (RELOCI), como parte da documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 68/2020, o qual expressa, ao final, parecer pela regularidade da prestação de contas.

7. Monitoramento das deliberações do colegiado

Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES, não foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

II.2.1 ACHADOS

Quanto à irregularidade constante **nos itens 3.2.1.1 do Relatório Técnico 00151/2024-4**, que trata da “Abertura de créditos adicionais suplementares com insuficiência de recursos” ratifico o posicionamento da área técnica, descrito nas **subseções 9.2 da Instrução Técnica Conclusiva 03989/2025-7**, acolhido também pelo *Parquet* de Contas (Parecer 00739/2025-8, reiterado pelo Parecer 04001/2025-9), adotando-o como razão de decidir para **afastar o indício de irregularidade**, conforme fundamentação exarada na referida instrução, independentemente de transcrição.



No que se refere às **irregularidades remanescentes**, passo a expor as razões que formaram meu convencimento de forma conjunta, uma vez que tratam do mesmo tema.

II.2.1.1 Ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO

Na subseção **3.2.1.1** do RT 151/2024-4, foi apontado que, dentre os 37 programas definidos como prioritários no PPA, apenas um constou da LDO para o exercício financeiro de 2023, sendo este relativo ao Poder Legislativo municipal. Arguiu-se ainda que não foram indicados programas/ações prioritários pertinentes ao Poder Executivo, sendo que os gastos em Atenção Básica à Saúde e Proteção Social Especial de Média Complexidade ficaram com execução abaixo de 85% do previsto.

Chamado a justificar-se, conforme os documentos eletrônicos Resposta de Comunicação 01767/2024-3 (peça 106) e Defesa/Justificativa 01408/2024 (peça 104), o gestor foi silente em relação a este indicativo. Posteriormente, por ocasião da sustentação oral (peça 116), e memoriais (peça 113 a 115), o gestor alegou que a priorização teria ocorrido na LDO, mas que, por falha técnica, a versão publicada não continha os anexos, que estariam disponíveis no portal da Câmara Municipal de Água Doce do Norte. Juntou aos autos, para sustentar sua alegação, a peça complementar 16337/2025-4 contendo cópia do projeto da LDO.

A área técnica, em sua Manifestação Técnica 01350/2025-5, pontuou que as informações encaminhadas ao TCEES⁵, com a finalidade de prestar contas, estavam em desconformidade com as alegações oralmente apresentadas. Quanto à análise da cópia da LDO encaminhada, por meio da manifestação técnica, acolhida pela ITC 03989/2025-, em sua subseção 10.1, opina pelo não acolhimento das justificativas, pois o art. 3º, § 2º do projeto da LDO indicava que a priorização se daria na LOA, e

⁵ Por meio do envio do arquivo LDO.XML, regulamentado na IN TCEES 68/2020 e por meio do sistema CidadES em 1º de mar/2023, a sua relação de programas prioritários em 2023 (LDOPROG.XML), foram informados apenas um programa de governo.

não na própria LDO. A área técnica aduz ainda que o projeto de lei prevê que as metas físicas seriam indicadas em nível de projetos e atividades constantes do PPA. Entretanto, não se verifica nenhum anexo na LDO estabelecendo tais metas. Ao final a área técnica conclui como a seguir reproduzido:

[...]

Convém recordar que segundo o art. 165 da Constituição da República a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária. A LOA será composta pelos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos.

Com base nesses conceitos, constata-se que a legislação buscou integrar os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), delineando o processo orçamentário, no qual o planejamento de médio prazo está consubstanciado no PPA, que é apresentado no primeiro ano de um mandato para vigorar até o primeiro ano do mandato seguinte. A LDO norteia a elaboração do orçamento, por isso possui papel importante na definição das prioridades e metas e, por seu turno, a LOA traz a relação de despesas e receitas, ou seja, a materialização daquilo que foi planejado.

E a Lei Complementar Federal 101/2000 fortalece a necessidade do planejamento, haja vista o que estabelece seu art. 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. Assim, entende-se que o principal propósito do planejamento para a administração é identificar os objetivos e gerar um processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação concreta. Planejar é disciplinar prioridades, e prioridades significa postergar uma coisa em favor de outra.

No caso em tela, a ausência da definição dos programas prioritários refletiu em descontrole do uso dos recursos públicos, conforme item 9.3 da ITC - inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa.

Diante do exposto, considerando-se o descumprimento do disposto no art. 165 da Constituição da República, propõe-se **manter** o indicativo de irregularidade apontado na subseção 9.1 da Instrução Técnica Conclusiva 5.504/2024-1

O Ministério Público de Contas, no Parecer 00739/2025-8 (peça 112), referendado pelo Parecer 4001/2025-9 (peça 126), concordou com a área técnica, afirmando que a inadequada definição dos programas prioritários caracteriza grave infração à norma legal ou regulamentar, conforme reproduzido a seguir:

... a inadequada definição dos programas prioritários, evidenciada nos autos, consubstanciam grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, uma vez que provoca um vácuo de direcionamento estratégico dos investimentos, o que pode levar à ineficiência administrativa e à descontinuidade das políticas

públicas, prejudicando não apenas os direitos dos cidadãos, mas também a efetividade das ações governamentais.

Análise do Relator

Constata-se que o apontamento em exame, relatado no Relatório Técnico e reproduzido na subseção 3.2.1.1 da Instrução Técnica Conclusiva 03989/2025-7, está diretamente vinculado à constatação de que, segundo as informações constantes da Prestação de Contas, apenas um (1) dos 37 programas governamentais previstos foi formalmente indicado como prioritário na execução orçamentária do exercício analisado, evidenciando ausência de definição de prioridades da Administração na LDO, conforme relato naquela subseção:

3.2.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

3.2.1.1 Programas Prioritários – LDO e LOA

[...]

Verificou-se que, do total de 37 programas, 1 (um) foi definido na LDO como prioritário na execução orçamentária do exercício sob análise, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - Programas de governo prioritários Valores em reais

Programas Prioritários - LDO	Valor do Programa - LDO	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesas Liquidadas	% Execução
0001 - GESTÃO DO PODER LEGISLATIVO	2.603.070,00	2.603.070,00	2.005.216,49	2.005.216,49	77,03

Fonte: Proc. TC 04449/2024-8 - PCM/2023 – LDOPROG, LDOPROATZ e Tabulação: Controle da Despesa por Dotação

O programa indicado como prioritário engloba os gastos do Poder Legislativo e possui limitação, conforme art. 29 A da Constituição da República. Não foram indicados programas/ações prioritários pertinentes ao Poder Executivo, sendo que os gastos em Atenção Básica à Saúde e Proteção Social Especial de Média Complexidade ficaram com execução abaixo de 85% do previsto.

Portanto, considerando-se que a existência de indicativo de irregularidade de inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira e **as evidências de ausência de definição das prioridades da Administração na LDO**, propõe-se a **citação** do gestor, pelo descumprimento ao art. 165, §§ 2º e 10 da Constituição da República.

Sob a alegação que a priorização teria ocorrido na LDO, em sede de sustentação oral, foi carreado aos autos o Projeto de Lei nº 18/2022, convertido na LC nº 107/2022 (LDO), referido documento é composto por anexos nos quais se verifica a existência de listagem de programas e anexos de metas fiscais.



De se dizer que, o art. 328, §2º, do Regimento Interno do TCEES admite expressamente a juntada de documentos novos durante a sustentação, **assim entendidos aqueles que ainda não constem do processo e que sejam pertinentes ao mesmo**. Tal previsão normativa visa justamente assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, permitindo que fatos e provas supervenientes ou inadvertidamente não juntados anteriormente possam ser apreciados pelo órgão julgador.

Na análise do referido documento, observa-se como já dito acima, a existência de uma listagem de programas, todavia não há identificação tal rol destinava-se à priorização. Ademais, no mesmo projeto de lei e na própria LDO, como destacado pela unidade técnica, consta do art. 3º, § 2º, remissão à Lei Orçamentaria Anual (LOA) para detalhamento das prioridades. Tais verificações revelam falhas de controle e atecnias em todo o processo de elaboração da LDO que requerem atenção e correção por parte da administração pública municipal, posto que, nos termos do art. 165 da CF/88, são matérias a serem tratadas na LDO.

Todavia, a análise técnica evidencia um alto índice de execução orçamentária na maioria dos programas (tabela 2, subseção 3.2.1.1 e, consoante, registrado na subseção 3.2.1.2 da ITC, não foram identificados programas de duração continuada incluídos na LOA sem que tivessem sido previstos no PPA.

Ademais, não há, nos autos, evidências de quaisquer prejuízos ao erário ou às políticas públicas locais decorrentes da execução e/ou inexecução de quaisquer programas, que atribuam gravidade suficiente para macular as presentes contas.

De tal forma, à luz do entendimento que vem sendo sedimentado nesta Corte de Contas⁶ e, em homenagem aos princípios jurídicos da razoabilidade e da proporcionalidade, dirijo parcialmente da unidade técnica e mantenho o indicativo de

⁶ Parecer Prévio 00050/2025-5 (Plenário) – Processo TC 04196/2024-6; Parecer Prévio 00013/2025-4 (Plenário) – Processo 04654/2024-4; Parecer Prévio 0049/2025-2 (1ª Câmara) – Processo 05201/2024-3; Parecer Prévio 0046/2025-9 (1ª Câmara) – Processo 04853/2024-5; Parecer Prévio TC 0070/2024-4- 1ª Câmara -Processo TC 4819/2023-1.



irregularidade tratado no 3.2.1.1 do RT 151/2024-4, porém no campo da ressalva da **ressalva**.

Determino ao Município de Água Doce do Norte que, a partir da elaboração da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias, seja observado o art. 165 da CF/88, especialmente quanto à: 1) definição de prioridades; 2) publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias acompanhada de todos os seus anexos legais e obrigatórios e 3) não inserção, na LDO, de dispositivo que transfira para a Lei Orçamentária Anual — ou para seu projeto — a definição das metas e prioridades, as quais devem constar originariamente da própria LDO.

II.2.1.2 Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. (subseção 3.4.9 do RT 151/2024-4).

O Relatório Técnico 151/2024-4 apontou que, no encerramento do exercício de 2023, o Poder Executivo analisado realizou inscrições de Restos a Pagar Processados sem suficiente disponibilidade de caixa nas fontes de recursos vinculados “5000025” (no valor total de R\$ 43.696,77 – Apêndice M), “5400070” (no valor total de R\$ 700.764,87 – Apêndice N) e “5000015” (no valor total de R\$ 378.615,69 – Apêndice O).

Apontou, também, a realização de inscrições de Restos a Pagar Não Processados sem suficiente disponibilidade de caixa nas fontes de recursos vinculados “5000025” (no valor total de R\$ 11.560,63 – Apêndice P), “5000015” (no valor total de R\$ 88.391,81 – Apêndice Q) e “704” (no valor total de R\$ 150.707,19 – Apêndice R).

O Relatório Técnico 151/2024-4 registra ainda que:

Importante registrar que, mesmo sem suficiente disponibilidade de caixa após realizar inscrições de Restos a Pagar Processados nas fontes de recursos vinculados “5000025” e “5000015”, o Poder Executivo analisado realizou a inscrição de Restos a Pagar Não Processados nestas duas fontes de recursos vinculados, agravando a situação fiscal do Município e demonstrando irresponsabilidade na gestão fiscal.

Por fim, considerando que em 31/12/2023 o saldo total disponível nas fontes de recursos ordinários (não vinculados) era de R\$ 179.512,94, mas o saldo total negativo nas fontes de recursos vinculados “5000025”, “5400070”, “5410030”, “5410070”, “553”, “573”, “570”, “5000015”, “751” e “704” alcançava o montante de R\$ 965.262,51, **podemos afirmar não havia saldo suficiente**



nas fontes de recursos ordinários (não vinculados) para cobrir a disponibilidade de caixa líquida total negativa destas fontes de recursos vinculados.

Assim, do ponto de vista estritamente fiscal, constatou-se que, em 31 de dezembro de 2023, o Poder Executivo analisado não possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, descumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF, razão pela qual propomos a citação do responsável, Sr. Abraão Lincon Elizeu, para que, no prazo regimental, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários.

Chamado a justificar-se, inicialmente, o responsável compareceu aos autos e apresentou defesa pontualmente sobre o déficit apresentado em cada fonte de recurso, argumentação que se analisa a seguir.

Em suas alegações, o defendente argumentou que o saldo de recursos não vinculados cobriria os déficits apresentados nas fontes de recursos vinculadas “501”, “5000025”, “553” e “751”, justificativa acolhida na ITC 05504/2024-1 (peça 110).

Quanto ao déficit na fonte de recurso vinculada “5400070 – Fundeb 70”, no valor de R\$ 236.290,02, o defendente alegou que seria coberto pelo saldo da fonte de recurso “5400030 – Fundeb 30” (R\$ 246.224,68). Também essa justificativa foi acolhida na ITC 05504/2024-1 (peça 110).

Quanto aos déficits apresentados nas fontes de recursos “5410030”, “5410070”, “570” e “573” alegou que seriam “lixo do sistema de software” usado.

Quanto à fonte de recurso “5000015 – Recursos de impostos e transferências de impostos – Saúde”, cujo déficit foi de R\$ 479.048,91, o defendente, inicialmente, alegou ter priorizado a melhoria no atendimento à saúde, aplicando acima do limite mínimo exigido e que, em 2024, foram tomadas medidas para que, haja maior controle na execução orçamentária.

Não foi apresentada defesa quanto ao déficit apresentado na fonte “704”, no montante de R\$ 73.533,25.



A área técnica, conforme ITC 05504/2024-1 (peça 110, refutou as alegações de defesa apresentadas para as fonte “5410030”, “5410070”, “570” e “573” e “5000015”, considerando que o cumprimento do limite de 15% de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos do art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal e do art. 7º, *caput*, da Lei Complementar 141/2012, não isenta o ente municipal de observância às regras previstas na LRF, cujo pressuposto é a responsabilidade na gestão fiscal e a ação planejada visando o equilíbrio das contas públicas, observando os diversos artigos da Lei, art. 1º, art. 8º, art. 9º, art. 42, art. 55, e outros.

O Parquet de Contas acompanhou o entendimento da unidade técnica.

Sobre este apontamento, em sede de sustentação oral, o gestor apresentou as seguintes alegações:

[...]

Em relação aos restos a pagar, constatou a área técnica que supostamente a administração pública deixou restos a pagar sem dotação orçamentária suficiente. Porém, tal discrepância apareceu em 07 subfontes, cujo valor agregado representa apenas 1,6% do caixa. Inclusive, extratos de janeiro e fevereiro de 2024 demonstram o ingresso das receitas vinculadas de impostos e repasses de outros entes federados, e a quitação integral dentro do primeiro bimestre subsequente em estrita observância à Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma vez que o exercício fiscal das contas de 2023 ainda se estendem, são **referentes ao mesmo prefeito de 2024, o que permite essa adequação, inclusive em outros Pareceres Prévios 00080/2023 e o 00023/2019, ambos dessa Corte, e referente ao Município de Água Doce do Norte, além de entendimentos doutrinários.** Aqui, eu cito o professor Valdecir Pascoal, que escreve sobre direito financeiro, e nos esclarece muito sobre os princípios; sobretudo, o princípio da materialidade fiscal - eventuais insuficiências bem pontuais e sanadas, são passíveis de ressalva. Dessa forma, o indício de irregularidade 9.3 merece essa reclassificação, a fim de que seja apontado como uma ressalva. Pois, não há risco de insolvência do ente federado, nem de violação da vinculação dos créditos e débitos referentes ao orçamento e às suas fontes. Dessa forma, excelências, a proporcionalidade exige que a resposta estatal guarde a devida medida com grau de ofensa, dois vícios formais sem dano, nem reincidência, frente a 36 indicadores plenamente atendidos, não justificam a medida extrema da rejeição. Aí, cito o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Melo, Ari Sundfeld, os quais, em síntese, prescrevem que a sanção só se é legítima quando necessária para a tutela do bem jurídico. Portanto, diante do exposto, eu, respeitosamente, requeiro a essa



Turma que se convertam os itens, os achados, 9.1 e 9.3 em ressalvas, dada a incapacidade dessas irregularidades de macular as contas públicas do Município de Água Doce do Norte para o ano de 2023.

Ao se debruçar sobre as alegações de defesa apresentadas em sede de sustentação, o Núcleo de controle Externo de Gestão Fiscal (NGF), por meio da Manifestação Técnica 2029/2025-9, acolhida pela ITC 03989/2025-7, se posicionou pela manutenção do indicativo, nos seguintes termos:

[...]

O responsável alega que o município possuía disponibilidade financeira global para fazer face aos Restos a Pagar, e que a insuficiência de disponibilidade representaria um percentual inferior a 1,6% da disponibilidade total, alega também a ocorrência de ingressos de receitas vinculadas que permitiram a quitação de obrigações no primeiro bimestre do ano subsequente, em consonância ao art. 42 da LRF (Lei Complementar 101/2000).

Cabe registrar que o art. 42 da LRF trata de obrigações a serem cumpridas por titular de Poder ou órgão referido no art. 20 da mesma Lei, no último ano de mandato, o que não é o caso. O RT 151/2024-4 ao apontar o indício de irregularidade coloca como fundamentação legal o art. 1º, § 1º, da LRF, que trata do pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal e da ação planejada, além da observância ao art. 9º da Lei, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em Restos a Pagar deve acontecer em todos os exercícios.

Fortalece nosso entendimento o item 1.4 do Acórdão TC 1.077/2023-1 – Plenário (Processo TC 573/2022-1), que trata, entre outros assuntos, da uniformização de jurisprudência de que “o controle de despesas sem disponibilidade de caixa não se aplica apenas no último ano do mandato, mas durante toda a gestão.”.

Assim, considerando que o responsável não apresentou nada de novo à sua defesa para afastar as irregularidades evidenciadas, sugere-se que seja mantido o indício apontado na subseção 3.4.9 do RT 151/2024-4 e mantido no item 9.3 da ITC 5.504/2024-1, por infringência ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 00739/2025-8 (peça 112) referendado pelo Parecer Ministerial nº 4001/2025-9 (peça 126), manifestou-se acompanhando o entendimento da área técnica.

Análise do relator



Como assinalado pela unidade técnica, o que foi posto em apreciação no presente indicativo é o suposto desequilíbrio financeiro, identificado nas contas de 2023, sendo a inscrição em restos a pagar uma das causas apontadas.

Sou de entendimento de que a inscrição em restos a pagar requer responsabilidade fiscal durante toda a gestão dos Entes, independentemente do momento do mandato em que se encontra, tendo como fundamento o que prevê o art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, c/c art. 55 do mesmo diploma legal, que exige que o Demonstrativo de Gestão Fiscal, que será elaborado a cada quadrimestre ou semestre, conforme o critério populacional estabelecido em lei, informe o valor dos restos a pagar inscritos até o limite da disponibilidade financeira.

De fato, os conceitos de despesa e de obrigação, adotados pela contabilidade patrimonial e aqueles empregados na contabilidade orçamentária e nos controles da gestão fiscal, são diferentes, conforme ensinado no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)⁷:

2.2.5. Relação entre Passivo Exigível (Visão Patrimonial) e as Etapas da Execução Orçamentária (Visão Orçamentária)

2.2.5.1. Passivo Exigível X Empenho

Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. **Quando a lei utiliza a palavra “obrigação”, ela não se refere à obrigação patrimonial (passivo exigível), pois uma obrigação patrimonial é caracterizada por um fato gerador já ocorrido, ou, conforme a lei, por uma condição já implementada. A Lei nº 4.320/1964 refere-se ao comprometimento de recurso financeiro da entidade governamental que fez o empenho, ou seja, uma obrigação financeira para fins de cálculo do superavit financeiro**, fonte da abertura de créditos adicionais nos exercícios seguintes. Por outro lado, o registro da obrigação patrimonial independe da execução orçamentária. [g.n.]

Diante do que ensina o MCASP, ainda que os restos a pagar não processados não configurem passivo exigível, representam comprometimento do orçamento sobre os

⁷ Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, 10ª edição. p. 162



quais poderão ser requeridos pagamentos, cabendo, em obediência ao princípio orçamentário da anualidade e ao princípio da responsabilidade fiscal, serem deixadas reservas para sua cobertura.

Assim, ainda que haja distinção entre os conceitos, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) exige o emprego de cautela fiscal ao manejar com a inscrição em restos a pagar, inclusive não processados, a qualquer tempo da gestão.

Nesse sentido, o art. 1º, § 1º, da LC n.101/2000 estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”. [g.n.]

Também em seu art. 55, inciso III, alínea “b”, item 3, a LC n. 101/2000 prevê que o Relatório de Gestão Fiscal “conterá [...] demonstrativos, no último quadrimestre [...] da inscrição em Restos a Pagar, das despesas [...] empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa”. [g.n.]

Deste modo, em harmonia com os julgados deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo⁸, sou de opinião que, como medida para a boa gestão fiscal a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, a inscrição em restos a pagar deve observar a existência de disponibilidade financeira, conforme regra imposta pelo artigo 55, III, b da LRF, no transcorrer de toda

⁸ Parecer Prévio 0084/2023-8, Processo TC 00747/2023-1- Recurso de Reconsideração; Parecer Prévio 126/2023, Processo TC 2410/2021- PCA Prefeito; Parecer Prévio 0087/2019, Processo 4007/2018-9- PCA Prefeito; Parecer Prévio 0060/2020-8, Processo TC 3731/2018-1- PCA Prefeito; Parecer Prévio 0048/2021-5, Processo TC 4537/2020 – Recurso de Reconsideração; Parecer Prévio 0063/2024-4; Processo 09399/2022-6- PCA Prefeito.

a gestão e não apenas no exercício de encerramento de mandato. Todavia, destaco que esta determinação é diferente daquela contida no art. 42.

Assim, a inscrição em restos a pagar sem disponibilidade financeira ao longo da gestão, quando não configurado o descumprimento do art. 42, não pode ser avaliada como um fato isolado ocasionador de desequilíbrio financeiro das contas analisadas, antes deve ser avaliado o reflexo sobre o resultado da gestão como um todo.

Neste sentido, assinalo que, após apresentação das justificativas analisadas inicialmente na ITC 05504/2024-1, das fontes onde se apontou inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira, restaram sem justificativas a inscrição em restos da ordem de R\$ 617.714,69 (na fonte “5000015 – Recursos de impostos e transferências de impostos – Saúde”⁹ e na fonte 704 – Transferência da união referente a compensações financeiras pela exploração de recursos naturais¹⁰). Assim, considerando que a despesa executada no exercício totalizou R\$ 66.175.975,30, o montante de Restos a pagar inscrito no exercício, sem disponibilidade, representava menos de 1% da despesa executada.

Adicionalmente, merecem destaque alguns dos principais resultados da gestão orçamentária, financeira e fiscal do exercício de 2023: o Município obteve Índice de Capacidade de Pagamento (CAPAG) classificado como B, registrou superávit orçamentário de R\$ 977.733,11 (conforme subseção 3.2.1.5), saldo em espécie para o exercício seguinte de R\$ 24.741.173,06 e resultado financeiro positivo de R\$ 18.399.250,36 (ambos conforme subseção 3.3.1). Além disso, observou-se o cumprimento das metas fiscais de resultado primário e nominal (subseção 3.4.1), o cumprimento dos limites constitucionais com a manutenção e desenvolvimento do ensino, com a remuneração dos profissionais da educação básica e com as ações e serviços públicos de saúde (subseções 3.4.2 e 3.4.3), bem como a observância dos limites legais com despesa de pessoal (subseção 3.4.4). Por fim, a Dívida Consolidada

⁹ Cujas inscrições em Restos a Pagar Processados foi de R\$ 378.615,69 e Não Processados de R\$ 88.391,81

¹⁰ Cujas inscrições em Restos a Pagar Não Processados foi de R\$ 150.707,19



Líquida apresentou resultado negativo de -2,90% da RCL, mantendo-se dentro dos parâmetros legais e normativos (subseção 3.4.6).

Também se destaca que, conforme os dados disponíveis no Painel de Controle deste Tribunal, houve redução significativa, em 2024, tanto do valor quanto do número de fontes com déficit financeiro, corroborando a alegação da defesa de que medidas corretivas foram adotadas.

Dessa forma, acolho as justificativas apresentadas e concluo que os valores inscritos sem cobertura financeira não foram determinantes para comprometer o equilíbrio das contas de 2023. Por isso, **divirjo parcialmente da área técnica e do Ministério Público de Contas**, mantendo o presente achado no campo das **ressalvas**.

Não obstante com vistas a reorientação da atuação administrativa do jurisdicionado, proponho que seja **dada ciência** ao atual Chefe do Poder Executivo, como forma de alerta, quanto a necessidade de observar a existência de disponibilidade financeira, conforme regra imposta pelo artigo 55, III, b da LRF, no transcorrer de toda a gestão quando da inscrição em restos a pagar.

II.2.2 CONCLUSÃO

Em relação aos apontamentos tratados na subseção **3.2.1.1** do RT 151/2024-4 (ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO), embora reconheça a omissão na definição de prioridades na LDO, considero que não foram constatados prejuízos concretos à execução das políticas públicas nem ao erário decorrente de tal ausência para votar. Assim, à luz do entendimento que vem sendo sedimentado nesta Corte de Contas e em homenagem aos princípios jurídicos da razoabilidade e da proporcionalidade, divirjo parcialmente do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, para manter o indicativo, porém no campo da ressalva e pela expedição de **determinação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Em relação ao indicativo 3.4.9 do RT 151/2024-4 (Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa), embora



tenha sido constatada a inscrição de restos a pagar sem suficiente disponibilidade financeira em determinadas fontes de recurso, os valores envolvidos são de baixa materialidade e não comprometeram o equilíbrio fiscal das contas de 2023, que apresentaram superávit, resultado financeiro positivo e cumprimento das metas legais. Assim, voto pela manutenção do achado no campo da ressalva, expedindo-se **ciência** dirigida ao Chefe do Poder Executivo Municipal sobre a necessidade de observar, durante toda a gestão, a exigência de disponibilidade financeira para a inscrição de restos a pagar, conforme o art. 55, III, “b”, da LRF.

Por fim, registro o **acolhimento das proposições de CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo Municipal. em relação às demais impropriedades ou distorções trazidas na fase instrutória pela Área Técnica. Em relação a elas, entendo que a medida proposta pela instrução técnica (RT 00151/2024-4, acolhida na ITC 03989/2025-7) – 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.

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 parcialmente 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 Colegiada, ante as razões expostas



pelo relator, com fundamento no art. 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual 621/2012, RESOLVEM:

III.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Água Doce do Norte a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal Água Doce do Norte, Senhor Abraão Lincon Elizeu, nos termos 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 **DETERMINAÇÃO** dirigida ao Município de Água Doce do Norte, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Abraão Lincon Elizeu ou eventual sucessor no cargo para que:

III.2.1. tome providências para que, a partir da elaboração da próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias seja observado o art. 165 § 1º, da CF/88, especialmente quanto à: 1) definição de prioridades; 2) publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias acompanhada de todos os seus anexos legais e obrigatórios e 3) não inserção, na LDO, de dispositivo que transfira para a Lei Orçamentária Anual — ou para seu projeto — a definição das metas e prioridades, as quais devem constar originariamente da própria LDO [subseção II.2.1.1 deste voto]

III.3. Com fundamento no art. 4º da Resolução TC 361/2012, expedir **CIÊNCIA** dirigida ao Município de Água Doce do Norte, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Abraão Lincon Elizeu ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA** acerca da:

III.3.1. a necessidade de observar a existência de disponibilidade financeira, conforme regra imposta pelo artigo 55, III, b da LRF, no transcorrer de toda a gestão quando da inscrição em restos a pagar [subseção II.2.1.2 deste voto]

III.3.2. necessidade de estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme determina o art. 8º da LRF [subseção 3.3.1 da ITC nº 03989/2025-7];



III.3.3. 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 [subseções 3.5.2 a 3.5.4 da ITC nº 03989/2025-7];

III.3.4. 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 03989/2025-7];

III.3.5. 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), três têm alta probabilidade de serem cumpridos e cinco apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME [subseção 5.1.1 da ITC nº 03989/2025-7];

III.3.6. os instrumentos de planejamento da saúde, considerando que a maioria está em atraso como o caso do Relatório Anual de Gestão (RAG), ainda em elaboração, o que impede uma análise completa do cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Saúde [subseção 5.2.1 da ITC nº 03989/2025-7];

III.3.7. monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que foram atingidas 49 das 70 metas propostas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas [subseção 5.2.1 da ITC nº 03989/2025-7];

III.3.8. o monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou apenas uma das sete metas estabelecidas, destacando-se negativamente a baixa proporção de gestantes que receberam atendimento odontológico e a baixa cobertura vacinal entre crianças de um ano. Esses resultados sugerem uma necessidade urgente de melhorias na gestão e execução das ações de saúde no município, especialmente em áreas críticas como o atendimento materno-infantil e a atenção à saúde de hipertensos e diabéticos [subseção 5.2.2 da ITC nº 03989/2025-7].



III.4. **DISPONIBILIZAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 03989/2025-7.

III.5. **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