



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

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 415CE-C68DC-5946D



Voto do Relator 06011/2025-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 04413/2024-1, 07592/2023-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho

Exercício: 2023

Criação: 05/11/2025 19:26

UG: PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS

/

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

**Barra de São
Francisco**



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



Composição

Conselheiros

Domingos Augusto Taufner - Presidente

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Vice-presidente

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Corregedor

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

Rodrigo Coelho do Carmo - Conselheiro

Davi Diniz de Carvalho - Conselheiro

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas

Marco Antônio da Silva

Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

Luciano Vieira - Procurador Geral

Luis Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Luciano Vieira



EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO. CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. EXERCÍCIO 2023. IRREGULARIDADES MATERIAIS RECONHECIDAS. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO. DESPESA COM PESSOAL. ART. 21, I, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PRINCÍPIO DO NON *BIS* *IS IDEM*. APROVAÇÃO COM RESSALVA.

I. Caso em exame

1. Prestação de contas do Prefeito de Barra de São Francisco, exercício 2023, com irregularidades relacionadas a: (i) ausência de indicação de programas prioritários no PPA e LDO; (ii) déficit orçamentário; (iii) descumprimento do limite de despesa com pessoal (56,64% da RCL); (iv) inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa; (v) aumento de despesa com pessoal em descumprimento ao art. 21, I, da LRF.

II. Questão em discussão

2. Definir se as irregularidades apuradas ensejam rejeição das contas ou se, diante do contexto fático e da ausência de dolo/erro grosseiro, devem resultar em aprovação com ressalva, à luz dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica.

III. Razões de decidir

3. Aferição de conduta à luz dos arts. 22 e 28 da LINDB (contexto, obstáculos reais, exigência de dolo/erro grosseiro), com aplicação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica.

4. Mantêm-se os achados para controle e aperfeiçoamento da gestão fiscal; **não** se aplica sanção pessoal ante a ausência de dolo/erro grosseiro, reconhecimento de fatores externos e necessidade de evitar dupla punição (*non bis in idem*).

5. **Caráter pedagógico do controle.** Prioriza-se correção de rumos (programação financeira, limitação de empenho, segregação de fontes e indicação clara de prioridades na LDO).

IV. Dispositivo e Tese

6. Propõe-se ao **Legislativo Municipal a Aprovação com Ressalva das contas**, em razão de inconsistências formais e pontuais de natureza contábil e procedimental, relacionadas aos princípios de planejamento, legalidade e



responsabilidade fiscal, sem prejuízo material ao erário, nos termos da **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Tese: Nas contas anuais, a responsabilização pessoal do gestor exige demonstração de dolo ou erro grosseiro, conforme arts. 22 e 28 da LINDB. Havendo decisão anterior desta Corte que afasta a responsabilidade individual pelos mesmos fatos, é vedada a reiteração sancionatória por força do princípio do *non bis in idem*."

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco**, sob a responsabilidade do **Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos**, referente ao **exercício de 2023**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III¹, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e o art. 1º, inciso III², da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

As peças contábeis referentes a esse processo foram enviadas e analisadas pelo **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV)** que se manifestou por meio do [Relatório Técnico 00123/2024-2](#) (evento 133) no seguinte sentido:

6 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

As contas anuais, ora analisadas, refletem a conduta do Sr. **Enivaldo Euzébio dos Anjos**, no exercício de suas atribuições como prefeito municipal de Barra de São Francisco, com relação à condução da política previdenciária no exercício de 2023. Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada neste Relatório Técnico teve por base as

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

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

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

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



informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nas prestações de contas dos demais órgãos e entidades vinculados ao RPPS, nos termos previstos pela Instrução Normativa TC 68/2020; no RTC preliminar elaborado pelo sistema CidadES, deste Tribunal de Contas; assim como, nas informações disponibilizadas pelo Ministério da Previdência do Governo Federal. Sob o aspecto técnico-contábil, opina-se pela aprovação da prestação de contas do Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos, no exercício de 2023, na forma do art. 80, inc. I, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES).

Posteriormente o **Núcleo de Controle Externo Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS)**, o qual elaborou o [Relatório Técnico 00170/2024-7](#) (evento 135). No relatório, a área técnica sugeriu a oitiva do Chefe do Poder Executivo, em razão das não conformidades registradas a seguir:

Descrição do achado	Responsável
Déficit na execução orçamentária (subseção 3.2.1.5).	ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS
Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas (subseção 3.3.1.1).	ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS
Descumprimento do limite legal para despesa total com pessoal no poder ou órgão (subseção 3.4.4.1).	ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS
Aumento da despesa com pessoal decorrente de ato considerado nulo de pleno direito (subseção 3.4.5).	ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS
Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9).	ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS
Inscrição de restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção 3.4.9).	ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS
Ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO (subseção 3.2.1.1).	ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS

Após, por meio da [Decisão SEGEX 00842/2024-4](#) (evento 136), tais indicativos originaram o [Termo de Citação 00247/2024-1](#) (evento 137), para a **citação** do responsável, assegurando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa, isto é, respeitando o devido processo legal.

Em 23/10/2024, o sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos requereu dilação do prazo para apresentação das informações solicitadas através do **TC 19455/2024-8**, conforme disposto na [Petição Intercorrente 00526/2024-7](#) (evento 141). Acolhendo os argumentos do gestor, a [Decisão Monocrática 00919/2024-8](#) (evento 143) deferiu o pedido de dilação por mais 30 (trinta) dias.



Em resposta ao [Termo de Citação 00247/2024-1](#) (evento 137), o gestor apresentou justificativas, conforme [Defesa/Justificativa 01620/2024-4](#) (evento 149) e **documentação complementar** (evento 150 a 153). Essas peças seguiram para apreciação da área técnica desta Corte, que, por meio da [Instrução Técnica Conclusiva 00393/2025-1](#) (evento 157), sugeriu a emissão de PARECER PRÉVIO, por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, ENIVALDO EUZÉBIO DOS ANJOS, no exercício de 2023, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas subseções 9.1, 9.2, 9.3, 9.5 e 9.6 da referida peça técnica.

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do [Parecer do Ministério Público de Contas 02337/2025-1](#) (evento 161), da lavra do Procurador de Contas **Dr. Luciano Vieira**, pugnou que:

3.1 – seja emitido Parecer Prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal de Barra de São Francisco, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade de Enivaldo Euzébio dos Anjos, 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;

3.2 – com fulcro no art. 1º, inciso XXXVI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as seguintes recomendações propostas pela Unidade técnica (fls. 178/179, evento 157) ao Chefe do Executivo Municipal:

a) que seja observado à exigência de lei específica para a concessão de benefícios fiscais, conforme estabelece o art. 150, § 6º da Constituição Federal, evitando assim, a ocorrência registrada nos autos em relação a concessão de benefício fiscal justificado com base no art. 37, VI, referente a isenção de taxas quando o dispositivo em tela é alusivo a isenção de IPTU (subseção 3.5.1);

b) que seja aperfeiçoado 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, 3.5.3 e 3.5.4);



c) que observe as medidas restritivas previstas no art. 22, parágrafo único, da LRF, uma vez exigida a situação fática (subseção 3.4.5);

d) que seja observado a vedação da abertura de créditos adicionais sem fontes de recursos, conforme o art. 43 da Lei 4320/1964 e o art. 8º, § único da LRF (subseção 3.2.1.3);

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

f) que seja adotado os procedimentos necessários para o reconhecimento e mensuração das provisões matemáticas previdenciárias em conformidade a avaliação atuarial (DEMAAT), a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10. (subseção 4.1.7.1);

g) que seja adotada as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10. (subseção 4.1.6.1);

h) que sejam adotadas medidas para verificar e sanar os 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);

i) 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), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e os outros quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1);

j) que envide esforços para o cumprimento do Plano Municipal de Saúde – PMS, considerando que o município conseguiu atingir 70 das 119 metas propostas, demonstrando um desempenho satisfatório, mas indicando que ainda há áreas que necessitam de maior atenção e esforços para a completa realização dos objetivos (subseção 5.2.1);



k) que envie esforços para o cumprimento do Programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou quatro das sete metas avaliadas. No entanto, indicadores importantes como a vacinação de crianças de um ano, o acompanhamento de pessoas com hipertensão e diabetes ainda não atingiram as metas desejadas, indicando a necessidade de estratégias mais eficazes para essas áreas (subseção 5.2.2)

Pautado os autos para a [25ª Ordinária da 2ª Câmara](#) realizada em 11 de julho de 2025, o gestor apresentou sustentação oral através da [162 - Petição Intercorrente 00294/2025-3](#) (evento 162) e documentação complementar (evento 163 a 167). Em 16 de julho de 2024, o presente processo foi retirado de pauta e encaminhado para área técnica para análise e manifestação.

Por meio da [Manifestação Técnica 02129/2025-1](#) (evento 174), o **Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal (NGF)**, afirmou que, em relação à defesa oral apresentada pelo Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, referente à PCA do exercício de 2023, as alegações apresentadas não foram suficientes para justificar ou afastar a irregularidade apontada. Dessa forma, o NGF opinou pela manutenção do indício apontado na subseção 3.4.5 do RT 170/2024-7, relativo ao descumprindo do art. 21, I, da Lei Complementar 101/2000.

O referido parecer técnico foi devidamente anuído pelo **Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS)** através da [Instrução Técnica Conclusiva 04256/2025-5](#) (evento 176).

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas, por meio do [Parecer do Ministério Público de Contas 05473/2025-6](#) (evento 178), reiterou, *in totum*, o [Parecer do Ministério Público de Contas 02337/2025-1](#) (evento 161).

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Análise do contexto fático e processual



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

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

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

Cabe destacar que a presente Prestação de Contas compreende a Administração Municipal de forma consolidada, abrangendo a **Prefeitura Municipal**, a **Câmara Municipal**, o **Instituto de Previdência dos Servidores Públicos (IPASBASF)** e o **Fundo Municipal de Saúde**. O objetivo da análise é **avaliar o desempenho global da gestão pública durante o exercício financeiro**, verificando se o Chefe do Poder Executivo **cumpriu as metas e limites legais e constitucionais previstos para a administração dos recursos públicos**.

Pois bem. A análise da **execução orçamentária, financeira e fiscal** identificou que o Município ultrapassou os limites de despesa com pessoal fixados nos **arts. 19 e 20 da LRF**, configurando descumprimento das restrições do **art. 22**. Foram constatadas situações em que a Prefeitura realizou **criação e provimento de cargos** — tanto comissionados quanto efetivos — e autorizou **pagamento de horas extras** mesmo após ter sido alertada pelo Tribunal sobre a necessidade de contenção de gastos. Tais condutas infringem o **art. 21, parágrafo único, da LRF**, que veda atos que aumentem despesas com pessoal quando o ente já estiver acima dos limites legais.



2.2 Dos indícios de irregularidades

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

Base legal: descumprimento do art. 165, § 2º e 10 da Constituição da República.

Responsável: Enivaldo Euzébio dos Anjos.

O item 3.2.1.1 do Relatório Técnico nº 170/2024 analisou o atendimento ao disposto no art. 165, § 2º da Constituição Federal, que estabelece como atribuição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) definir as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro, em harmonia com o Plano Plurianual (PPA) e com o propósito de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Conforme apurado, o PPA 2022-2025 previa um total de 69 programas e 247 ações a serem executados no período. Entretanto, ao examinar a LDO para o exercício de 2023, enviada ao Tribunal de Contas (Apêndice K), constatou-se que não houve a definição formal de programas e ações considerados prioritários para aquele exercício. Essa omissão prejudicou a função estratégica da LDO como instrumento de planejamento.

Verificou-se ainda que essa lacuna foi agravada por inconsistências entre o que foi efetivamente executado nos programas e o que havia sido previsto na LDO e na LOA, além de resultados financeiros deficitários ao final do exercício, o que fundamentou a proposta de responsabilização do Chefe do Poder Executivo por descumprimento dos §§ 2º e 10 do art. 165 da Constituição.

Em resposta ao Termo de Citação nº 00247/2024-1, o gestor argumentou que a Lei Municipal nº 1.285/2022, que instituiu a LDO de 2023, estabeleceu no art. 19 que as metas e prioridades seriam aquelas já constantes do PPA 2022-2025, alegando haver compatibilidade entre os instrumentos. Acrescentou que a execução orçamentária considerou as receitas disponíveis e os superávits de exercícios anteriores, respeitando os limites constitucionais em áreas como educação, saúde, repasses ao Legislativo e metas fiscais. Defendeu também que a execução orçamentária não



demanda a realização integral das previsões, já que as metas podem ser revisadas conforme a realidade financeira, e informou que a LDO de 2024 passou a contemplar, em anexo, os programas considerados prioritários. Não foram, porém, apresentados documentos que comprovassem a inclusão formal dessas prioridades na LDO de 2023.

Pois bem. Apontou-se, na subseção 3.2.1.1 do RT 170/2024-7, a ausência de indicação formal de programas prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, em descumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal. A análise teve por finalidade verificar se a LDO contemplou de maneira expressa as metas e prioridades da Administração Municipal, em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) 2022–2025, com vistas à adequada orientação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Constatou-se que, embora o PPA previsse 69 programas e 247 ações para o quadriênio, nenhum programa foi formalmente elencado como prioritário na LDO de 2023, comprometendo a função estratégica desse instrumento e fragilizando a vinculação entre o planejamento de médio e curto prazo.

Apesar das alegações do gestor, que sustentou haver compatibilidade entre os instrumentos e destacou o cumprimento de limites legais e metas fiscais, não foi comprovada a existência de priorização formal dos programas na LDO. Ademais, a execução orçamentária demonstrou assimetrias entre os programas, com aplicação de recursos conforme critérios discricionários, e não com base em diretrizes previamente aprovadas pelo Legislativo.

Essas falhas comprometem os princípios da legalidade, transparência, eficiência e responsabilidade na gestão fiscal, conforme exige tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), especialmente seu art. 1º, que impõe planejamento, equilíbrio e controle na administração das finanças públicas.

Diante do exposto, evidencia-se que o indicativo de irregularidade permanece devidamente caracterizado. Assim, **mantenho o achado**, considerando configurado o descumprimento do disposto no art. 165, §§ 2º e 10, da Constituição Federal, devendo ser mantido o indicativo de irregularidade apontado no item 3.2.1.1 do RT 170/2024-7.



2.2.2 Déficit na execução orçamentária

Base legal: o art. 1º da Lei Complementar Federal 101/2000, e art. 48, alínea b; 75, 76 e 77 da Lei Federal nº 4320/1964.

Responsável: Enivaldo Euzébio dos Anjos.

O item 3.2.1.5 do Relatório Técnico nº 170/2024 examinou o atendimento ao princípio do equilíbrio orçamentário e financeiro, previsto no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e nos arts. 48, alínea “b”, 75, 76 e 77 da Lei nº 4.320/1964.

A análise da execução orçamentária do exercício de 2023 no Município de Barra de São Francisco evidenciou um déficit orçamentário expressivo, no valor de R\$ 14.711.892,23. Verificou-se que esse resultado negativo não poderia ser totalmente coberto pelo superávit financeiro apurado no exercício anterior, sobretudo em relação aos recursos livres (não vinculados).

Em 1º de janeiro de 2023, a fonte de recursos não vinculados apresentava superávit de R\$ 1.049.707,04. Contudo, ao final do exercício, essa mesma fonte registrava déficit de R\$ 6.259.914,45. É importante ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 8º, parágrafo único, veda expressamente a utilização de recursos vinculados para custear despesas de outras fontes. Dessa forma, os superávits vinculados não podem ser usados para compensar déficits nas fontes livres, o que agrava a situação de desequilíbrio.

Diante desse quadro, foi proposta a citação do Chefe do Poder Executivo para que apresentasse explicações, acompanhadas da documentação pertinente, sobre a origem e a legalidade do déficit apurado.

Em resposta ao Termo de Citação nº 00247/2024-1, o gestor argumentou que o déficit verificado estaria apoiado no superávit financeiro de 2022, que totalizou R\$ 1.049.707,04 em recursos livres e R\$ 44.768.435,63 em fontes vinculadas. Esclareceu que foram empenhados R\$ 22.730.974,31 durante 2023 com base nesses superávits, prática que, segundo sua interpretação, estaria em conformidade com o art. 1º, § 1º da LRF, por admitir o uso de superávits de exercícios anteriores para fazer frente a déficits orçamentários do exercício corrente.



O gestor também destacou que a mera existência de resultado deficitário não configura automaticamente infração legal e, por isso, solicitou a exclusão do apontamento, apoiando-se na documentação juntada aos autos, especialmente na Peça Complementar nº 36055/2024-3.

Apontou-se, na subseção 3.2.1.5 do RT 170/2024-7, a ocorrência de déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 14.711.892,23, em descumprimento ao arcabouço legal que rege a gestão fiscal responsável, notadamente os princípios do equilíbrio orçamentário e financeiro, previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como nos arts. 48, alínea “b”, 75, 76 e 77 da Lei nº 4.320/1964.

A Constituição da República, ao estabelecer no caput do art. 37 os princípios que regem a Administração Pública, impõe aos entes federativos a observância da legalidade, eficiência, responsabilidade e transparência. Dentro desse contexto, a LRF assume papel estruturante no controle do gasto público e na preservação do equilíbrio fiscal.

A LRF, no art. 1º, § 1º, determina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, que previna riscos e corrija desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Já o art. 8º, parágrafo único, da mesma norma, veda de forma expressa a utilização de recursos vinculados para fins diversos daqueles a que estão legalmente afetados, o que impede o gestor de usar superávits de fontes específicas para cobrir déficits de fontes não vinculadas.

No caso sob análise, constatou-se que o déficit orçamentário de R\$ 14.711.892,23 não foi integralmente compensado pelo superávit financeiro do exercício anterior. Especificamente quanto à fonte 5000000 (recursos não vinculados), houve agravamento da situação fiscal: o superávit inicial de R\$ 1.049.707,04 transformou-se em déficit de R\$ 6.177.040,36 ao final do exercício, configurando desequilíbrio financeiro real e relevante.

Diante do exposto, resta evidente que o achado permanece caracterizado, portanto, **mantenho a irregularidade**, reconhecendo o descumprimento das normas que regem a gestão orçamentária e financeira, em especial o art. 1º, § 1º, da LRF e os arts. 48, alínea “b”, 75, 76 e 77 da Lei nº 4.320/1964.



2.2.3 Déficit financeiro em diversas fontes de recursos, evidenciando desequilíbrio das contas públicas

Base legal: o art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal 101/2000.

Responsável: Enivaldo Euzébio dos Anjos.

A subseção 3.3.1.1 do Relatório Técnico nº 170/2024-7 identificou um desequilíbrio financeiro significativo ao final do exercício de 2023, refletido nos registros do Balanço Patrimonial do Município. A apuração demonstrou insuficiência de recursos para a cobertura das obrigações exigíveis, atingindo tanto fontes vinculadas quanto não vinculadas. O montante total do déficit financeiro alcançou R\$ 14.347.493,86, dos quais R\$ 8.170.453,50 referem-se a recursos vinculados e R\$ 6.177.040,36 a recursos livres.

Essa situação representa violação aos princípios da responsabilidade fiscal previstos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como descumprimento do parágrafo único do art. 8º da mesma lei, que proíbe a utilização de recursos vinculados para finalidades diferentes das legalmente estabelecidas.

Em resposta ao Termo de Citação nº 00247/2024-1, o gestor atribuiu o resultado negativo a um contexto fiscal desfavorável em 2023, conforme evidenciado por estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Argumentou que a queda de receitas, combinada com aumento de despesas decorrentes de reajustes pós-pandemia e do pagamento de passivos de gestões anteriores, comprometeu a saúde financeira do município.

Destacou que, somente em 2023, foram liquidadas obrigações de exercícios passados no valor de R\$ 17.545.624,33, relativas a parcelamentos previdenciários, precatórios, sentenças judiciais e outras dívidas herdadas.

Segundo sua defesa, o déficit financeiro teria caráter pontual e seria admitido pela legislação vigente, desde que fora do último ano de mandato. Para embasar essa tese, citou dispositivos da LRF (arts. 1º, 4º, 5º, 8º, 9º, 13 e 42), da Lei nº 10.028/2000 (arts. 2º e 5º) e da Lei nº 4.320/1964 (art. 48, alínea “b”). Por fim, requereu o



afastamento do achado, alegando que as obrigações que impactaram o resultado financeiro não decorrem da atual gestão.

Conforme descrito na subseção 3.3.1.1 do RT 170/2024-7, constatou-se a existência de déficit financeiro ao final do exercício de 2023 em diversas fontes de recursos, incluindo fontes vinculadas e não vinculadas, com impacto direto sobre a sustentabilidade fiscal e a regularidade das contas públicas do Município de Barra de São Francisco.

Diante do exposto, constata-se que o indicativo de irregularidade permanece devidamente caracterizado. Assim, **mantém-se o achado**, por configurar violação aos dispositivos dos arts. 1º, § 1º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como ao art. 48, alínea "b", da Lei nº 4.320/1964.

2.2.4 Descumprimento do limite legal da despesa total com pessoal no poder executivo.

Base legal: descumprimento do art. 20, III, "b", da Lei Complementar 101/2000.

Responsável: Enivaldo Euzébio dos Anjos.

A subseção 3.4.4.1 do Relatório Técnico nº 170/2024-7 teve como objetivo apurar o cumprimento dos limites legais de despesa total com pessoal no âmbito do Poder Executivo do Município de Barra de São Francisco, conforme previsto nos arts. 20 e 23 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A análise constatou que, ao término do exercício de 2023, a despesa total com pessoal do Executivo representou 56,64% da Receita Corrente Líquida (RCL) ajustada, ultrapassando o limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, alínea "b" da LRF.

Embora tenha havido a extrapolação do limite legal, verificou-se que a administração municipal cumpriu a trajetória de recondução exigida pelo art. 23 da LRF, promovendo a eliminação de pelo menos um terço do excesso até o final de 2023 e reduzindo integralmente a despesa ao limite permitido no segundo período de verificação, encerrado no 1º quadrimestre de 2024, quando o índice foi reduzido para 51,52% da RCL.



No entanto, mesmo com a redução alcançada, o percentual apurado permaneceu acima do limite prudencial de 51,30%, previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF. Em razão disso, foi proposta ciência ao responsável sobre a obrigatoriedade de adoção das medidas restritivas estabelecidas na legislação.

Em sua defesa, o gestor atribuiu a elevação dos gastos com pessoal a fatores extraordinários, como os efeitos da pandemia de COVID-19, que geraram despesas emergenciais na área da saúde, e à queda imprevista da arrecadação municipal decorrente da estagnação econômica no período pós-pandemia.

O responsável ressaltou ainda que, apesar do estouro do limite em 2023, a Administração adotou medidas efetivas para conter as despesas, as quais resultaram em:

- Redução de 15,86% nos gastos com pessoal no 1º quadrimestre de 2024 em comparação ao mesmo período do ano anterior;
- Aumento de 14,82% na RCL no mesmo período;
- Recondução do índice de despesa com pessoal a 49,19% no período de outubro de 2023 a setembro de 2024, ficando inclusive abaixo do limite prudencial.

Por fim, o gestor citou entendimentos de Tribunais de Contas (como TCE-PR e TCE-MG) no sentido de que é possível a aprovação das contas com ressalvas, desde que seja comprovado o cumprimento da trajetória de retorno prevista na LRF.

Restou constatado que o Poder Executivo do Município de Barra de São Francisco ultrapassou o limite legal de despesa total com pessoal ao final do exercício de 2023, com percentual de 56,64% da Receita Corrente Líquida ajustada, em afronta ao disposto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece o teto de 54% para tal despesa no âmbito do Executivo Municipal.

Diante do exposto, constata-se que o indicativo de irregularidade permanece devidamente caracterizado. Assim, **mantém-se o achado**, por configurar violação ao art. 20, III, “b, da Lei Complementar 101/2000.



2.2.5 Aumento da despesa com pessoal decorrente de ato considerado nulo de pleno direito.

Base legal: art. 21 da Lei Complementar 101/2000.

Responsável: Enivaldo Euzébio dos Anjos.

O item 3.4.5 do Relatório Técnico nº 170/2024-7 analisou o cumprimento do disposto no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que proíbe a adoção de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato, sobretudo quando já ultrapassados os limites legais para essa rubrica.

A fiscalização verificou que o Município de Barra de São Francisco manteve, ao longo do exercício de 2023, despesas com pessoal acima do limite legal de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL), registrado já no encerramento de 2022. Apesar dessa situação irregular, foram adotadas medidas que resultaram em acréscimo de despesa com pessoal, como a criação de novos cargos, nomeações para cargos efetivos e comissionados, além de contratações de horas extras, contrariando as vedações impostas pelo parágrafo único do art. 22 da LRF.

O cenário de descumprimento persistiu até 2024, último ano do mandato do atual prefeito, conforme apurado também na Fiscalização nº 36/2023-9 (Processo TC 5.944/2023-2).

Em sua manifestação, o gestor alegou que fatores externos e imprevisíveis impactaram severamente a administração municipal, citando, entre eles, os efeitos prolongados da pandemia de Covid-19, a crise econômica mundial agravada pelo conflito entre Rússia e Ucrânia, bem como as consequências do embate entre Hamas e Israel, todos com reflexos negativos sobre a arrecadação municipal, os custos operacionais e a manutenção dos serviços públicos essenciais.

Segundo a defesa, desde 2021 o município já enfrentava fragilidades administrativas e estruturais, sendo necessário adotar medidas emergenciais para garantir a continuidade de serviços essenciais à população. Argumentou ainda que as nomeações realizadas incluíram concursados que substituíram trabalhadores



temporários, como forma de reorganizar a administração e racionalizar os gastos com pessoal.

Por fim, o gestor invocou a teoria da imprevisão para sustentar que as normas fiscais deveriam ser interpretadas com flexibilidade diante das circunstâncias excepcionais vivenciadas, defendendo que a análise dos atos não se restrinja a critérios formais, mas considere a realidade concreta enfrentada pelo município.

Apontou-se, na subseção 3.4.5 do RT 170/2024-7, a prática de atos administrativos pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco, durante o exercício de 2023, que resultaram em aumento da despesa com pessoal, em descumprimento ao disposto no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A análise teve por finalidade verificar se o gestor observou as vedações impostas pela LRF quando o Município ultrapassa o limite legal de despesas com pessoal, previsto no art. 20, III, “b”.

Conforme constatado, ao final do exercício de 2022, o Município de Barra de São Francisco já se encontrava acima do limite legal de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas de pessoal do Poder Executivo. Mesmo assim, no decorrer de 2023, foram realizados diversos atos administrativos que ensejaram o aumento dessa despesa, tais como criação de cargos, provimentos efetivos e comissionados e contratação de horas extras, conforme detalhado no Relatório de Acompanhamento 9/2024-1 (Fiscalização 36/2023-9).

Ressalta-se que, nos termos da LRF, quando o ente excede o limite legal de despesa com pessoal, deve observar medidas restritivas impostas nos arts. 22 e 23 da norma. Tais medidas visam justamente conter a elevação dessas despesas até que o limite legal seja reconduzido. A realização de atos que aumentam a despesa nesse cenário caracteriza afronta direta à legislação fiscal e resulta na nulidade de pleno direito, conforme estabelece o art. 21, I, da LRF, especialmente quando praticados nos últimos 180 dias do mandato.

Além disso, verifica-se que o Acórdão nº 1.290/2024-9, proferido pela 2ª Câmara deste Tribunal, afastou a responsabilização individual do gestor, ao reconhecer a existência de fatores externos à sua vontade como causas da extrapolação do limite, todavia, manteve o reconhecimento das irregularidades apontadas pela fiscalização,



notadamente a criação e o provimento de cargos, bem como a realização de horas extras. Tal circunstância evidencia que o acórdão citado afastou apenas a responsabilidade pessoal do gestor, preservando a caracterização das irregularidades.

Essas práticas comprometem o equilíbrio fiscal e afrontam os princípios da legalidade, da responsabilidade e do planejamento orçamentário, fundamentais à gestão das contas públicas. Ainda que se reconheça o contexto adverso enfrentado pelos entes subnacionais, a LRF estabelece limites e condicionantes cuja observância é obrigatória, mesmo em cenários de crise.

Diante do exposto, evidencia-se que o indicativo de irregularidade permanece devidamente caracterizado. Assim, **mantenho o achado**, considerando configurado o descumprimento ao disposto no art. 21, I, da LRF, devendo ser mantido o indicativo de irregularidade apontado na subseção 3.4.5 do RT 170/2024-7.

2.2.6 Inscrição de restos a pagar sem suficiente disponibilidade de caixa.

Base legal: descumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF.

Responsável: Enivaldo Euzébio dos Anjos.

A subseção 3.4.9 do Relatório Técnico nº 170/2024-7 analisou a regularidade da inscrição de Restos a Pagar (RPs), tanto processados quanto não processados, em relação à exigência legal de disponibilidade suficiente de caixa, prevista no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Com base nas informações extraídas do sistema Cidades e no Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º semestre de 2023 (Apêndice I), constatou-se que o município inscreveu RPs sem a correspondente cobertura financeira nas fontes ordinárias e vinculadas. Essa insuficiência foi identificada tanto para restos a pagar processados — despesas já liquidadas e ainda não pagas — quanto para não processados — despesas empenhadas e ainda não liquidadas. O valor total dessa insuficiência alcançou R\$ 8.239.958,74 nas fontes vinculadas e R\$ 7.446.545,26 nas fontes livres.



Mesmo diante da falta de cobertura financeira identificada nas fontes ordinárias, a administração municipal prosseguiu com a inscrição de novos RPs não processados nessas mesmas fontes, agravando o desequilíbrio fiscal. Desse modo, **resta plenamente configurada a inscrição indevida de obrigações financeiras sem cobertura de caixa suficiente e a reincidência da prática em múltiplas fontes de recursos, a conduta viola frontalmente o arcabouço jurídico-fiscal em vigor.**

3. JULGAMENTO

A análise da conduta dos responsáveis deve observar, como premissa, as diretrizes estabelecidas nos arts. 22 e 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que orientam a atuação dos órgãos de controle na avaliação da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos à luz da realidade concreta em que foram praticados.

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

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

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



3.1 Da análise de conduta do responsável

3.1.1 Análise da conduta de Enivaldo Euzébio dos Anjos em face a irregularidade “Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO”.

3.1.1.1 Conduta atribuída:

Ausência de definição das metas e prioridades da administração municipal na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, em descumprimento ao disposto no art. 165, §§ 2º e 10, da Constituição Federal, que exige a compatibilização entre PPA, LDO e LOA.

Verificou-se que, dos 69 programas previstos no PPA 2022–2025, nenhum foi identificado como prioritário na LDO de 2023, o que comprometeu a coerência do planejamento orçamentário e a vinculação entre os instrumentos de planejamento.

A equipe concluiu que essa omissão acarretou descontrolado na execução dos recursos públicos, com programas executados de forma desigual, sem respaldo em prioridades formalmente estabelecidas, contribuindo para o desequilíbrio financeiro do exercício.

3.1.1.2 Conduta apresentada:

Em sua defesa, o gestor alegou que a Lei Municipal nº 1.285/2022 (LDO 2023) estabeleceu, em seu art. 19, que as prioridades e metas da administração estavam definidas no Plano Plurianual (PPA 2022–2025), sendo compatíveis com os objetivos da LDO.

Argumentou que os programas previstos no orçamento de 2023 estavam todos inclusos no PPA, com dotações atualizadas e despesas liquidadas, ainda que a execução não tenha alcançado 100% das metas.

Defendeu, ainda, que houve cumprimento dos limites constitucionais de saúde, educação e legislativo, redução das despesas com pessoal conforme o art. 23 da LRF, e que na LDO de 2024 foi corrigida a ausência do anexo de programas prioritários, anexando o documento comprobatório (DOC 04).

3.1.1.3 Conclusão da análise:



A análise evidenciou a omissão na definição formal dos programas prioritários do governo na LDO para o exercício de 2023, em descumprimento ao disposto no art. 165, §§ 2º e 10, da Constituição Federal. Embora o responsável tenha alegado compatibilidade geral entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), reconheceu que não houve o detalhamento expresso das prioridades na LDO, o que comprometeu a transparência e a eficácia do controle social e legislativo sobre a execução orçamentária.

Contudo, considerando o disposto nos arts. 20 e 22 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB), deve-se avaliar a conduta à luz das dificuldades práticas enfrentadas pela administração, a inexistência de dolo ou má-fé. Não foram identificadas evidências de dano concreto ao erário nem de desvio de finalidade, mas sim falha de planejamento relevante, passível de regularização.

Dessa forma, entende-se que a omissão configura conduta contrária aos princípios constitucionais de planejamento, mas sem gravidade suficiente para ensejar imputação de dolo ou erro grosseiro e responsabilização pessoal do gestor, nos termos da LINDB. Assim, **ressalvo sua conduta**, com a orientação expressa para que sejam formalmente indicadas, em exercícios futuros, as metas e prioridades na LDO, em conformidade com a Constituição e em prol da transparência e da boa administração pública.

3.1.2 Análise da conduta de Enivaldo Euzébio dos Anjos em face a irregularidade “Déficit na execução orçamentária”.

3.1.2.1 Conduta atribuída:

A equipe técnica atribuiu ao responsável a **geração de déficit orçamentário no exercício de 2023**, no valor de **R\$ 14.711.892,23**, sem comprovação de lastro financeiro suficiente para sua cobertura, em descumprimento ao princípio do equilíbrio orçamentário.

3.1.2.2 Conduta apresentada:

Em sua defesa, o gestor alegou que o superávit financeiro de 2022, de R\$ 1.049.707,04 (recursos livres) e R\$ 44.768.435,63 (fontes vinculadas), seria suficiente para cobrir o déficit orçamentário, apresentando tabela demonstrativa com o superávit



de determinadas fontes vinculadas, cujos empenhos totalizaram R\$ 22.730.974,21. Sustentou, assim, que o déficit de 2023 estaria compensado pelo superávit do exercício anterior.

3.1.2.3 Conclusão da análise:

A análise da execução orçamentária do município de Barra de São Francisco, referente ao exercício de 2023, apontou a ocorrência de **déficit orçamentário de R\$ 14.711.892,23**, resultado que não pôde ser integralmente coberto pelo superávit financeiro do exercício anterior. Constatou-se, ainda, que os **recursos livres (fonte 5000000)**, que em 1º/01/2023 apresentavam superávit de R\$ 1.049.707,04, **passaram a déficit de R\$ 6.177.040,36** ao final do exercício, revelando desequilíbrio financeiro nas fontes não vinculadas.

O Chefe do Poder Executivo, **sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos**, ao ser citado, justificou que o déficit se apoiou em superávits acumulados de exercícios anteriores e que o resultado negativo decorreu de um contexto de crise financeira e aumento dos custos operacionais, sem representar, por si só, infração legal. Sustentou, ainda, que a gestão buscou assegurar a continuidade dos serviços públicos e que o uso de superávits de exercícios anteriores estaria em consonância com o art. 1º, § 1º, da LRF, por se tratar de instrumento de equilíbrio fiscal a médio prazo.

Embora a argumentação não afaste a **irregularidade material**, porquanto é vedada a compensação de déficits em fontes livres com superávits de fontes vinculadas (art. 8º, parágrafo único, da LRF), **a conduta do gestor deve ser analisada à luz da realidade concreta da gestão e dos princípios que regem a atuação administrativa.**

O **déficit orçamentário verificado**, embora expressivo, decorre de **circunstâncias estruturais e conjunturais**, relacionadas à queda de arrecadação, ao aumento de custos com serviços públicos essenciais e à impossibilidade de imediata reversão de compromissos assumidos em exercícios anteriores. Não há nos autos indícios de que o gestor tenha deliberadamente provocado o desequilíbrio fiscal ou que tenha se omitido na adoção de medidas corretivas. **Desse modo, ressalvo a conduta do agente.**



3.1.3 Análise da conduta de Enivaldo Euzébio dos Anjos em face a irregularidade “Déficit financeiro em diversas fontes de recursos, evidenciando desequilíbrio das contas públicas”

3.1.3.1 Conduta atribuída:

Ocorrência de déficit financeiro em diversas fontes de recursos, indicando desequilíbrio das contas públicas e descumprimento do princípio da responsabilidade fiscal e do equilíbrio de caixa previsto no art. 1º, § 1º, da LRF e no art. 48, “b”, da Lei nº 4.320/1964.

A ausência de saldo suficiente nas fontes livres para cobrir as deficitárias revela fragilidade na gestão fiscal e financeira e falta de adoção de medidas tempestivas de contingenciamento ou limitação de empenho, conforme preveem os arts. 9º e 4º, § 3º, da LRF.

3.1.3.2 Conduta apresentada:

Em sua defesa, o Prefeito argumentou que o déficit financeiro decorreu de **fatores externos e conjunturais**, como:

- Queda na arrecadação municipal e nas transferências constitucionais em 2023, conforme estudo da CNM;
- Quitação de dívidas de gestões anteriores, totalizando R\$ 17.545.624,33, o que representou 22,16% da receita própria líquida do exercício;
- A interpretação de que a LRF admite déficit financeiro ocasional ou excepcional, sendo vedado apenas o déficit permanente ou no último ano de mandato (art. 42 da LRF e art. 2º da Lei nº 10.028/2000).

O gestor sustentou, portanto, que o desequilíbrio financeiro verificado seria **temporário e alheio à sua vontade**, resultado de **passivos herdados e obrigações compulsórias**, e não de omissão administrativa ou má gestão.

3.1.3.3 Conclusão da análise:

De fato, a apuração dos autos indica que a situação financeira deficitária do Município é **estrutural e acumulada ao longo dos exercícios anteriores**, agravada por



encargos de natureza obrigatória e por fatores externos que limitaram a capacidade de ajuste fiscal da administração.

Neste contexto, não se identificam nos autos elementos **que indiquem má-fé, negligência ou ação deliberada do gestor voltada à deterioração das finanças municipais**. O déficit apurado está ligado à execução de obrigações pretéritas e vincendas, à redução de receitas correntes, e à necessidade de assegurar a continuidade de serviços públicos essenciais, circunstâncias que denotam esforço de administração em contexto de restrição fiscal e não conduta reprovável.

Portanto, embora o **achado técnico permaneça caracterizado** e deva constar do registro das contas para fins de controle e monitoramento da sustentabilidade fiscal, **não se verifica conduta dolosa, culposa ou antieconômica atribuível ao gestor**. Nesse passo, **ressalvo a conduta do agente**.

3.1.4 Análise da conduta de Enivaldo Euzébio dos Anjos em face a irregularidade “Descumprimento do limite legal da despesa total com pessoal no poder executivo.”.

3.1.4.1 Conduta atribuída:

Ao término de 2023, a despesa total com pessoal do Executivo alcançou **56,64% da RCL ajustada**, superando o teto de **54%** (art. 20, III, “b”, LRF). Apesar disso, a equipe técnica registrou que houve **cumprimento da trajetória de recondução** (art. 23, LRF): eliminação de ao menos 1/3 do excesso até o final de 2023 e redução para **51,52% no 1º quadrimestre/2024**. Persistiu, porém, situação **acima do limite prudencial (51,30%)**, impondo medidas restritivas (art. 22, parágrafo único, LRF).

3.1.4.2 Conduta apresentada:

O gestor atribuiu o pico de 2023 a **fatores extraordinários** (pós-pandemia, queda de arrecadação) e demonstrou **medidas efetivas de ajuste**, com:

- **-15,86%** nas despesas de pessoal no 1º quad/2024 (vs. 1º quad/2023);
- **+14,82%** na RCL no mesmo período;
- Índice de pessoal **49,19%** (out/2023–set/2024), **abaixo do prudencial**.
Invocou jurisprudência de outros Tribunais de Contas Estaduais no sentido de



aprovação com ressalvas quando comprovada a recondução nos prazos legais.

3.1.4.3 Conclusão da análise:

A análise da conduta do responsável evidencia que, embora o Poder Executivo do Município de Barra de São Francisco tenha ultrapassado, ao término do exercício de 2023, o limite legal de despesa total com pessoal, atingindo o percentual de 56,64% da Receita Corrente Líquida ajustada, a gestão municipal demonstrou atuação tempestiva e responsável no sentido de reconduzir o índice aos parâmetros legais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Verificou-se que as medidas adotadas foram suficientes para eliminar pelo menos um terço do excesso até o final de 2023 e reconduzir integralmente a despesa com pessoal ao limite máximo permitido no primeiro quadrimestre de 2024, quando o indicador foi reduzido para 51,52% da RCL, comprovando o efetivo cumprimento da trajetória de retorno prevista no art. 23 da LRF.

Embora o percentual apurado ao final de 2023 tenha permanecido acima do limite prudencial de 51,30%, previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF, tal situação, por si só, não configura irregularidade insanável, mas apenas fato gerador de vedações legais que devem ser observadas e monitoradas pela administração. A superação temporária do limite prudencial, nesse contexto, não compromete a regularidade das contas, especialmente quando acompanhada de medidas concretas de ajuste fiscal, transparência nos demonstrativos e ausência de reincidência.

Constata-se, portanto, que o gestor atuou em conformidade com os princípios da boa-fé administrativa, do planejamento e da eficiência, adotando providências efetivas para reequilibrar as finanças públicas e restabelecer os parâmetros de legalidade fiscal. À luz dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não se verificam elementos que indiquem dolo, culpa grave ou conduta antieconômica por parte do responsável.

Diante desse cenário, **a extrapolação do limite legal de despesa com pessoal deve ser mantida no campo das ressalvas**, reconhecendo-se o esforço fiscal empreendido pela gestão e o cumprimento integral da trajetória de recondução. Conclui-se, assim, pela **ressalva da conduta do Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos**.



3.1.5 Análise da conduta de Enivaldo Euzébio dos Anjos em face a irregularidade “Aumento da despesa com pessoal decorrente de ato considerado nulo de pleno direito”.

3.1.5.1 Conduta atribuída:

Mesmo após o enquadramento nas restrições do art. 22, parágrafo único, LRF, o Município, em 2023, praticou atos que aumentaram a despesa com pessoal: (A1) criou cargo/emprego/função; (A2) proveu cargos comissionados; (A3) proveu cargos efetivos; (A4) contratou horas extras.

Tais atos, quando não atendem aos arts. 16 e 17 da LRF, ao art. 37, XIII, e art. 169, §1º, CF, são “nulos de pleno direito” (art. 21, I, LRF).

Houve declaração do gestor na PCA de que não praticou tais atos, contrariada pela Fiscalização 36/2023-9 (Relatório de Acompanhamento 9/2024-1).

O Acórdão 1.290/2024-9 (2ª Câmara) manteve os achados A1–A4 e não aplicou multa, mas expediu determinações para cessar nomeações e horas extras.

3.1.5.2 Conduta apresentada:

A defesa invoca contexto pandêmico e choques econômicos (pós-COVID / guerras / inflação); alega necessidade de continuidade dos serviços e reorganização administrativa; sustenta redução estrutural futura da despesa (concursados x temporários).

3.1.5.3 Conclusão da análise:

Nos termos do RT 170/2024-7 (Processo TC 4413/2024-1 – PCA 2023), item 3.4.5, o responsável pelo Executivo de Barra de São Francisco apresentou declaração (Documento 64, Processo TC 4413/2024-1) de não ter praticado ato provocando aumento de despesa com pessoal em descumprimento ao art. 21, I, combinado com os arts. 16 e 17, da LRF; ao disposto no art. 37, caput, XIII e ao § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Pois bem. Ao analisar o presente caso concreto, é necessário trazer a luz o **Acórdão 1.290/2024-9 desta Egrégia Corte de Contas**, expedido nos autos TC 5944/2023



que tratou de fiscalização na modalidade acompanhamento, de acordo com o Plano Anual de Controle Externo (Pace), que contemplou a realização pelo Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal (NGF), no exercício de 2023 a fiscalização para verificação do cumprimento das medidas restritivas previstas pelo art. 22, parágrafo único, da LRF, em caso de descumprimento do limite prudencial da despesa total com pessoal ao final do exercício de 2022 no município de Barra de São Francisco.

De fato, no **Acórdão nº 1.290/2024-9**, proferido pela 2ª Câmara deste Tribunal, foi reconhecido que a **extrapolação do limite de despesa com pessoal** no Município **decorreu de circunstâncias conjunturais alheias à ação do gestor**, e que foram adotadas medidas posteriores de ajuste capazes de reconduzir a despesa a patamar inferior ao limite de alerta. Diante desse contexto, o colegiado **afastou a responsabilização individual** do Chefe do Poder Executivo e **deixou de aplicar a multa sugerida pela área técnica**, por inexistirem elementos que evidenciassem dolo, culpa grave ou vantagem indevida.

Assim, **a reapreciação do mesmo conjunto fático para fins sancionatórios configuraria violação ao princípio do *bis in idem***, o qual **veda a dupla penalização pelo mesmo fato gerador**, assegurando ao administrado que não será submetido a nova sanção ou responsabilização por conduta já analisada e julgada por esta Corte. A duplicidade de imputação, além de contrariar o devido processo legal e o princípio da segurança jurídica, afrontaria a finalidade pedagógica e corretiva das sanções administrativas, convertendo-as em punição desproporcional e reiterada.'

Diante da decisão anterior desta Corte (Acórdão nº 1.290/2024-9), que já apreciou e afastou a responsabilidade individual do Sr. **Enivaldo Euzébio dos Anjos** pelos mesmos fatos ora analisados, a renovação de imputação configuraria ***bis in idem***, o que não se coaduna com os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade. Desta forma, **deixo de responsabilizar o gestor pela mesma irregularidade já analisada no curso dos autos do TC-5944/2023**.

3.1.6 Análise da conduta de Enivaldo Euzébio dos Anjos em face a irregularidade “Inscrição de Restos a Pagar sem suficiente disponibilidade de caixa”.

3.1.6.1 Conduta atribuída:



Realizou a inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, em diversas fontes de recursos — incluindo a fonte ordinária 5000000, que apresentou saldo líquido negativo de R\$ 7.446.545,26 ao final de 2023. Tal prática caracteriza irresponsabilidade na gestão fiscal e descumprimento do art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que exige ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Constatou-se ainda que o gestor inscreveu novos Restos a Pagar Não Processados em fontes já deficitárias, agravando a situação fiscal e evidenciando falta de observância aos arts. 8º e 9º da LRF (programação financeira e limitação de empenho).

3.1.6.2 Conduta apresentada:

Em sua defesa (Justificativa nº 1.620/2024-4), o gestor alegou que a inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa decorreu de queda nas receitas municipais e estaduais, aliada ao comprometimento de mais de 22% da receita própria líquida com pagamento de dívidas de gestões anteriores, o que teria inviabilizado o pagamento integral das despesas empenhadas em 2023.

Sustentou ainda que a situação financeira vivenciada foi semelhante à de outros municípios brasileiros, afetados por restrições de arrecadação, e que, em 2024, mais de 90% dos Restos a Pagar de 2023 já haviam sido quitados, demonstrando esforço para restabelecer o equilíbrio fiscal.

3.1.6.3 Conclusão da análise:

A fiscalização apurou que, ao final do exercício de 2023, o Município de Barra de São Francisco **inscreveu Restos a Pagar (RPs)** — tanto **processados** quanto **não processados** — **sem a correspondente cobertura financeira**, contrariando o princípio da responsabilidade fiscal e a exigência de compatibilidade entre obrigações assumidas e disponibilidade de caixa.

De acordo com o Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º semestre de 2023, constatou-se insuficiência de caixa no montante total de R\$ 15.686.504,00, sendo R\$ 8.239.958,74 em fontes vinculadas e R\$ 7.446.545,26 em fontes livres.



A persistência da inscrição de novos restos a pagar em fontes já deficitárias agravou o desequilíbrio fiscal e configurou descumprimento das regras estabelecidas no § 1º do art. 1º da **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, que impõe ao gestor o dever de garantir a existência de recursos disponíveis para cobertura das obrigações assumidas.

Em sua defesa, o gestor, **Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos**, reconheceu as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Município, atribuindo a situação a **queda de arrecadação**, elevação de despesas obrigatórias e ao pagamento de passivos de gestões anteriores. Alegou que a inscrição dos restos a pagar visou garantir a continuidade de serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, não se tratando de atos dolosos ou de desordem fiscal, mas de medidas necessárias para assegurar a execução orçamentária mínima exigida pela legislação.

A análise dos autos confirma que a insuficiência de caixa **não decorreu de conduta dolosa ou negligente do gestor**, mas sim de **condições estruturais e conjunturais desfavoráveis** à arrecadação municipal, agravadas por obrigações herdadas e pela necessidade de cumprimento de despesas inadiáveis.

Assim, ainda que se mantenha a **caracterização da irregularidade técnica**, **não se constata comportamento doloso, culposo ou antieconômico** imputável ao responsável. O gestor buscou assegurar a continuidade dos serviços públicos essenciais, ainda que em cenário de insuficiência de caixa e forte restrição fiscal. Desse modo, **ressalvo a conduta do gestor**.

Tendo em vista a análise de conduta com base nos elementos apresentados, recomenda-se ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA das contas do Poder Executivo do Município de Barra de São Francisco, relativas ao exercício de 2023**, sob a responsabilidade do Sr. **ENIVALDO EUZÉBIO DOS ANJOS**, com fundamento no **art. 80, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 c/c art. 132, II do Regimento Interno do TCE-ES**, à luz do que dispõe a Constituição Federal e os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e da LINDB.

4. APRIMORAMENTO DA GESTÃO



Embora este Tribunal de Contas recomende à Câmara Municipal a **aprovação com ressalva** das contas da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, referentes ao exercício de 2023, é oportuno **destacar a importância da adoção de medidas voltadas ao aprimoramento contínuo da gestão pública.**

Entre tais medidas, ressalta-se o **fortalecimento do Sistema de Controle Interno**, instrumento essencial para a **prevenção de falhas**, o **apoio à tomada de decisões** e o **aumento da transparência** na administração municipal. Sistemas de controle interno eficientes são pilares da **boa governança**, pois contribuem para evitar erros e irregularidades, asseguram o cumprimento das normas legais e promovem a aplicação adequada e responsável dos recursos públicos.

Nesse mesmo sentido, merece destaque a iniciativa desta Corte ao editar a **Instrução Normativa TC nº 96/2025**, que aprovou o **Guia de Orientação para Implementação da Gestão de Custos no Setor Público**, elaborado com o objetivo de fomentar uma cultura de **gestão baseada em informação de custos**. A aplicação desse guia permite que os gestores planejem e executem políticas públicas de forma mais eficiente, fundamentando suas decisões em dados concretos e promovendo a **melhoria da qualidade do gasto público.**

Com vistas à aplicação prática dessas diretrizes, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo celebrou o **Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2024** com oito municípios capixabas e com o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). Atualmente, o projeto piloto já conta com **12 municípios participantes** – Colatina, Linhares, Vila Velha, Pancas, Santa Teresa, Venda Nova do Imigrante, João Neiva, Domingos Martins, Cachoeiro de Itapemirim, Anchieta, Vitória e Cariacica – além do próprio Governo Estadual.

A iniciativa busca consolidar uma **gestão pública orientada por custos**, permitindo que os entes aprimorem seus **controles internos**, **melhorem as funcionalidades dos sistemas informatizados** e **aperfeiçoem o planejamento das ações governamentais**, possibilitando, inclusive, o cálculo preciso dos custos de cada serviço público ofertado.



Dessa forma, **recomenda-se que o Poder Executivo municipal mantenha e amplie os esforços voltados ao fortalecimento da governança, da transparência e do planejamento**, alinhando-se às **boas práticas de gestão pública** e às **orientações técnicas emanadas por este Tribunal de Contas**, de modo a consolidar um modelo administrativo cada vez mais eficiente, responsável e sustentável.

5. CONCLUSÃO

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

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

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

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

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator



PARECER PRÉVIO

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

1. **EMITIR PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do Senhor **ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS**, no **exercício de 2023**, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;
2. **CONSIDERAR PASSÍVEL DE RESSALVA** as seguintes não conformidades:
 - 2.1 **Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO** (Subseção 3.2.1.1 do RT 170/2024-7; Subseção 9.1 do ITC 393/2025-1).
 - 2.2 **Déficit na execução orçamentária** (Subseção 3.2.1.5 do RT 170/2024-7; Subseção 9.2 do ITC 393/2025-1).
 - 2.3 **Descumprimento do limite legal da despesa total com pessoal no poder executivo** (Subseção 3.4.4.1 do RT 170/2024-7; Subseção 3.5 do ITC 393/2025-1).
 - 2.4 **Inscrição de restos a pagar sem suficiente disponibilidade de caixa** (Subseção 3.4.9 do RT 170/2024-7; Subseção 9.6 do ITC 393/2025-1).
 - 2.5 **Aumento da despesa com pessoal decorrente de ato considerado nulo de pleno direito** (Subseção 3.4.5 do RT 170/2024-7; Subseção 9.5 do ITC 393/2025-1)
3. **CIENTIFICAR** ao município de Barra de São Francisco, na pessoa de seu prefeito, sr. **ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS**, ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA**, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, atentando-se para:



- 3.1** A necessidade de observância à exigência de lei específica para a concessão de benefícios fiscais, conforme estabelece o art. 150, § 6º da Constituição Federal, evitando assim, a ocorrência registrada nos autos em relação a concessão de benefício fiscal justificado com base no art. 37, VI, referente a isenção de taxas quando o dispositivo em tela é alusivo a isenção de IPTU (subseção 3.5.1);
- 3.2** A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseções 3.5.2, 3.5.3 e 3.5.4);
- 3.3** A necessidade de cumprimento das medidas restritivas previstas no art. 22, parágrafo único, da LRF (subseção 3.4.5);
- 3.4** A vedação da abertura de créditos adicionais sem fontes de recursos, conforme o art. 43 da Lei 4320/1964 e o art. 8º, § único da LRF (subseção 3.2.1.3);
- 3.5** A vedação de aplicação de receita de capital derivada de alienação de bens e direitos para o financiamento de despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores, nos termos do art. 44 da Lei Complementar 101/2000, pois tais despesas devem ser suportadas por receitas correntes de forma a evitar a dilapidação do patrimônio público (subseção 3.4.11);
- 3.6** A necessidade de o Município adotar os procedimentos necessários para o reconhecimento e mensuração das provisões matemáticas previdenciárias em conformidade a avaliação atuarial (DEMAAT), a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10. (subseção 4.1.7.1);



- 3.7** A necessidade de adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10. (subseção 4.1.6.1);
- 3.8** Os 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);
- 3.9** O 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), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e os outros quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1);
- 3.10** O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que o município conseguiu atingir 70 das 119 metas propostas, demonstrando um desempenho satisfatório, mas indicando que ainda há áreas que necessitam de maior atenção e esforços para a completa realização dos objetivos (subseção 5.2.1);
- 3.11** O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou quatro das sete metas avaliadas. No entanto, indicadores importantes como a vacinação de crianças de um ano, o acompanhamento de pessoas com hipertensão e diabetes ainda não atingiram as metas desejadas, indicando a necessidade de estratégias mais eficazes para essas áreas (subseção 5.2.2).
- 4. RECOMENDAR** que o Poder Executivo municipal mantenha e amplie os esforços voltados ao fortalecimento da governança, da transparência e do planejamento, alinhando-se às boas práticas de gestão pública e às orientações técnicas emanadas por este Tribunal de Contas, de modo a consolidar um modelo administrativo cada vez mais eficiente, responsável e sustentável.



5. **CIENTIFICAR** da existência do “**Guia de Orientação para Implementação da Gestão de Custos no Setor Público**”;
6. **ARQUIVAR** os autos após os trâmites legais.