Voto do Relator 03778/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 06498/2025
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Setor: GAC - Davi Diniz - Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho
Exercício: 2024
Criação: 23/07/26 14:10
UG: PMDRP - Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto
Relator: Davi Diniz de Carvalho
Interessado: THIAGO LOPES PESSOTTI
Responsável: CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO
Procuradores: GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES)

Assinado por
DAVI DINIZ DE CARVALHO
23/07/2026 14:26

Produzido em fase anterior ao julgamento



RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2024

MUNICÍPIO

DORES DO RIO PRETO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

Composição

Conselheiros

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Presidente

Davi Diniz de Carvalho – Vice-presidente

Domingos Augusto Taufner - Corregedor

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

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

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Conselheiro

Rodrigo Coelho do Carmo – 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

Davi Diniz de Carvalho

Procurador de Contas

Luis Henrique Anastácio da Silva

Auditores de Controle Externo

Adecio De Jesus Santos

Adriane De Paiva Lima

Andre Lucio Rodrigues De Brito

Cesar Augusto Tononi De Matos

Felipe Dos Anjos Vieira Ferreira

Guilherme Luna Da Silva Brumatti

Jaderval Freire Junior
Jose Carlos Viana Goncalves
Julia Sasso Alighieri
Lenita Loss
Mayte Cardoso Aguiar
Paulo Roberto Das Neves
Raymar Araujo Belfort
Robert Luther Salviato Detoni
Vinicius Bergamini Del Pupo
Walternei Vieira De Andrade

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES apreciou?

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), em cumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição do Estado, apreciou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo municipal de Dores do Rio Preto, Senhor CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO, relativa ao exercício de 2024, objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela respectiva Câmara Municipal, em obediência ao disposto no art. 29 da Constituição Estadual.

Na apreciação, analisou a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas 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 na execução dos orçamentos, inclusive em relação aos atos de gestão praticados.

No que tange à metodologia adotada, as unidades técnicas do TCEES examinaram os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa TC 68, de 8 de dezembro de 2020 e suas alterações posteriores, 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 a este Tribunal, se baseou no escopo de análise definido nos termos do art. 4º da Resolução TC 388, de 10 de dezembro de 2024 e, ainda, nos critérios de relevância, oportunidade, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram na instrução do presente relatório técnico. Cabe registrar, ainda, que o TCEES buscou identificar, no curso da instrução processual ou em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

O que o TCEES encontrou?

O Tribunal constatou que o Município não atende integralmente aos parâmetros fiscais vigentes, notadamente quanto ao cumprimento das metas anuais de resultado primário e nominal. Além disso, verificou-se o descumprimento parcial das normas aplicáveis ao encerramento de mandato, conforme detalhado na subseção 3.4 da ITC 2819/2026.

Quadro 1 - Síntese dos resultados alcançados em 2024

Descrição	Subseção	Valor (R$)	Limite	% Atingido	Situação
Resultado orçamentário consolidado	3.2.1.6	-4.383.393,73	-	-	-
Superávit orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)		-	-	-	-
Déficit orçamentário do Município[1]		-4.383.393,73	-	-	-
Resultado financeiro (considerando as operações intra)	3.3.1	31.175.564,74	-	-	-
Resultado financeiro do RPPS		26.884.808,21	-	-	-
Resultado financeiro do Município		4.290.756,53	-	-	-
Inscrição de restos a pagar não processados		4.133.585,04	-	-	-
Inscrição de restos a pagar processados		259.008,42	-	-	-
Disponibilidades		36.123.049,11	-	-	-
Transferência de recursos ao Poder Legislativo	3.3.2	1.913.359,92	7,00%	5,97	Cumpriu
Metas fiscais anuais previstas na LDO					
Resultado primário	3.4.1.1	-7.628.778,27	-5.000.000,00	-	**Não** Cumpriu
Resultado nominal		-7.556.887,33	3.800.000,00	-	**Não** Cumpriu
Aplicação em Educação					
Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	3.4.2.1	9.356.604,05	min. 25%	26,26	Cumpriu
Valor destinado à remuneração do pessoal da educação básica em efetivo exercício	3.4.2.2	6.004.719,72	min. 70%	93,46	Cumpriu
Aplicação da complementação VAAT em despesas de capital	3.4.2.3	0,00	min. 15%	0,00	Cumpriu
Aplicação da complementação VAAT em educação infantil	3.4.2.4	0,00	min. 0,00%	0,00	Cumpriu
Aplicação em Saúde					
Aplicação em Ações e Serviços de Saúde (ASPS)	3.4.3.1	6.448.665,70	min. 15%	18,97	Cumpriu
RCL ajustada p/ fins de limites de despesa com pessoal	3.4.4	48.012.299,77	-	-	-
Despesa com pessoal - limite do Poder Executivo	3.4.4.1	20.016.639,96	máx. 54%	41,69	Cumpriu
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	3.4.4.2	20.917.820,19	máx. 60%	43,57	Cumpriu
Receita Corrente Líquida ajustada p/ fins de limites de endividamento (RCL ajustada)	3.4.6, 3.4.7 e 3.4.8	48.012.299,77	-	-	-
Dívida consolidada líquida	3.4.6	-7.498.462,55	máx. 120%	-15,62	Cumpriu
Operações de crédito	3.4.7.1	122.526,00	máx. 16%	0,26	Cumpriu
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)	3.4.7.2	0,00	máx. 7%	0,00	Cumpriu
Garantias concedidas	3.4.8	0,00	máx. 22%	0,00	Cumpriu
Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar	3.4.9	-	-	-	Cumpriu
Regra de Ouro	3.4.10	0,00	15.080.027,16	-	Cumpriu
Regras de encerramento de mandato					

Descrição	Subseção	Valor (R$)	Limite	% Atingido	Situação
Vedação a ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato	3.4.12.1 e 9.1	-	-	-	**Não** Cumpriu
Vedação de contratação de operação crédito por ARO no último ano de mandato	3.4.12.2	-	-	-	Cumpriu
Vedação de contrair obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente	3.4.12.3	-	-	-	Cumpriu

Fonte: Elaborado por NCCONTAS com base na análise da prestação de contas anual 2024

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

Além disso, embora não abordados neste tópico, encontram-se destacados na Instrução Técnica Conclusiva 2819/2026 - integrante deste parecer prévio independentemente da transcrição - informações relevantes sobre a: conjuntura econômica e fiscal [seção 2]; receitas públicas [subseção 3.5]; gestão previdenciária [subseção 3.6]; riscos à sustentabilidade fiscal [subseção 3.7]; dados e informações sobre as demonstrações contábeis consolidadas do município [seção 4]; resultados alcançados nas políticas públicas [seção 5]; fiscalização em destaque [seção 6); controle interno [seção 7] e monitoramento das deliberações do colegiado [seção 8].

Qual é a proposta de encaminhamento?

Em consequência, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo entende pela emissão de parecer prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da prestação de contas anual do Sr. CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO, prefeito do município de Dores do Rio Preto, no exercício de 2024, na forma do art. 80, II, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II, do RITCEES, ocasionada pelas não conformidades analisadas nas **subseções II.2.1.1 e II.2.1.2 deste voto**

Ressalta-se a existência de proposições no sentido de **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, quanto às ocorrências registradas na **subseção III.2**.

Quais os próximos passos?

Encerrada a apreciação das contas prestadas pelo prefeito, o TCEES encaminhará o parecer prévio à Câmara Municipal de Dores do Rio Preto, 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 2024, são de responsabilidade do Prefeito Municipal de Dores do Rio Preto, Senhor Cleudenir José de Carvalho Neto, tendo sido encaminhadas à Corte de Contas no dia 31 de março de 2025, em observância ao prazo limite de 31/03/2025, definido em instrumento normativo aplicável.

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

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

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

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

No **Capítulo II – Fundamentação**, são expostos os fundamentos da proposta de deliberação, destacando-se brevemente alguns pontos das análises realizadas pela

área técnica do TCEES e pelo Ministério Público de Contas junto ao TCEES, além de apresentar as análises e conclusões do relator, acerca dos achados apontados pela área técnica.

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

SUMÁRIO

I RELATÓRIO 13
II FUNDAMENTOS 14
II.1 INTRODUÇÃO 14
II.2 MÉRITO 17
II.2.1 Achados 32
II.2.1.1 Aumento da despesa com pessoal decorrente da aprovação e/ou edição de ato com previsão de implementação após o final do mandato do titular do Poder.... 32
II.2.1.2 Informações sobre reserva matemática previdenciária evidenciadas com inconsistências nas demonstrações contábeis..... 62
II.3 CONCLUSÃO..... 67
III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO 68

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO. GESTÃO FISCAL. DESPESA COM PESSOAL EM FINAL DE MANDATO. PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS. APROVAÇÃO COM RESSALVA.

I. CASO EM EXAME

1. Prestação de contas anual do prefeito do Município de Dores do Rio Preto, exercício de 2024, submetida ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para emissão de parecer prévio. A área técnica e o Ministério Público de Contas opinaram pela rejeição das contas em razão de aumento de despesa com pessoal em final de mandato e inconsistências previdenciárias. O relator propôs aprovação com ressalva, acompanhada de ciências.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se: (I) a fixação de subsídios de agentes políticos para legislatura subsequente, com efeitos financeiros posteriores ao término do mandato, viola o art. 21, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal; (II) inconsistências nas provisões matemáticas previdenciárias autorizam a rejeição das contas; e (III) as impropriedades fiscais e contábeis comprometem a regularidade global da gestão.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O exame das contas de governo exige apreciação global da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal, nos termos da Constituição Federal e da LC Estadual 621/2012.

4. Foram observados os limites constitucionais e legais relativos à educação, saúde, despesa com pessoal, endividamento, operações de crédito e disponibilidade de caixa.

5. O déficit orçamentário foi absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior, sem demonstração de desequilíbrio fiscal relevante.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

6. A edição de leis municipais com repercussão financeira em mandato subsequente caracterizou infringência ao art. 21, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, mantida no campo da ressalva.

7. As divergências entre provisões matemáticas previdenciárias e balanço atuarial configuraram impropriedade contábil sem gravidade apta a comprometer integralmente as contas.

8. As irregularidades identificadas não configuraram infração grave suficiente para afastar a regularidade global da gestão.

9. A expedição de ciências constitui medida adequada para saneamento das impropriedades fiscais, contábeis e previdenciárias constatadas.

IV. DISPOSITIVO

10. Emite-se parecer prévio recomendando à Câmara Municipal de Dores do Rio Preto a aprovação com ressalva das contas anuais de governo de Cleudenir José de Carvalho Neto, relativas ao exercício financeiro de 2024.

11. Determina-se a expedição de ciências ao atual chefe do Poder Executivo municipal.

12. Determina-se o encaminhamento dos autos ao Poder Legislativo municipal e, após as providências regimentais, o arquivamento.

Tese: Irregularidades fiscais e contábeis destituídas de gravidade material não impedem a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva das contas de governo.

O CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2024, de responsabilidade do Sr. Cleudenir José de Carvalho Neto, Prefeito Municipal de Dores do Rio Preto, encaminhada para apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com vistas à emissão de parecer prévio.

A prestação de contas foi analisada pela unidade técnica, conforme **Relatório Técnico nº 00011/2026** (evento 147), por meio do qual foi proposta a emissão de ciências ao atual chefe do Poder Executivo, bem como a citação do gestor responsável, com fulcro no art. 126 do RITCEES, para manifestar-se acerca dos seguintes apontamentos:

> - Aumento da despesa com pessoal decorrente da aprovação e/ou edição de ato com previsão de implementação após o final do mandato do titular do Poder (subseção 3.4.12.1);
>
> - Informações sobre reserva matemática previdenciária evidenciadas com inconsistências nas demonstrações contábeis (subseção 4.1.12.1).

Devidamente citado (Termo de Citação 00060/2026, evento 150), o Sr. Cleudenir José de Carvalho Neto apresentou suas alegações de defesa e documentos (Defesa/Justificativa 00358/2026 e Peça Complementar 13955/2026, eventos 153 e 155), que foram analisadas pela unidade técnica competente, e elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 1874/2026** (evento 159), onde propôs a emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de Dores do Rio Preto recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2024, prestadas pelo prefeito municipal de Dores do Rio Preto, Sr. CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos do achado analisado de forma conclusiva na subseção 9.1 da ITC (item 3.4.12.1 do RT), na forma do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso III, do RITCEES, bem como pela

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

expedição de ciências, como forma de alerta, com base no art. 9º da Resolução TC 361/2022.

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer Ministerial 2002/2026 (evento 162)**, assinado pelo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, acompanhou integralmente o posicionamento técnico.

Em seguida, o representante do responsável realizou sustentação oral na 22ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, em 19/06/2026, conforme **Notas Taquigráficas 41/2026 (evento 165)** e apresentou memorial de defesa, segundo arquivo Petição Intercorrente 345/2026 (evento 163), defesa esta analisada pela equipe técnica na **Instrução Técnica Conclusiva 2819/2026 (evento 168),** que propôs a emissão de **PARECER PRÉVIO** pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2024, prestadas pelo prefeito municipal de Dores do Rio Preto, **Sr. Cleudenir José de Carvalho Neto**, tendo em vista o registro de **opinião adversa** sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos do achado analisado de forma conclusiva na **subseção 9.1** da ITC 1.874/2026, e reexaminada na **subseção 10.1** desta ITC.

Novamente o Parquet de Contas anuiu a propositura técnica, conforme **Parecer 3122/2026 (evento 171).**

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

II FUNDAMENTOS

II.1 INTRODUÇÃO

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

Legislativo, conforme estabelecem, de forma combinada, os arts. 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da CF/1988.

A CF/1988 atribui ao parlamento a competência para o julgamento das contas dos governantes, porém, determina aos Tribunais de Contas o dever de apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito. Na perspectiva de Moutinho (2021, p.48)[1] este arranjo constitucional tem a "finalidade de reduzir a assimetria de informação entre o Executivo e o Legislativo e, também, de amenizar o caráter político desse julgamento, devem apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito".

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

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

- **Aprovação,** quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais**;**
- **Aprovação com ressalva**, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;
- **Rejeição**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal, ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

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

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

No que tange à metodologia utilizada, a Corte examinou os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa (IN) TC 68/2020, de forma a possibilitar a avaliação da gestão pública do chefe do Poder Executivo municipal. Essa avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados eletronicamente ao TCEES, se baseou no escopo de análise definido nos termos do art. 4º da Resolução TC 388, de 10 de dezembro de 2024 e, ainda, nos critérios de relevância, oportunidade, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram na instrução do presente relatório técnico. Cabe registrar, ainda, que o TCEES buscou identificar, no curso da instrução processual ou em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

Com o objetivo de oferecer um parecer prévio abrangente e informativo aos parlamentares, à sociedade e aos demais usuários, nos moldes permitidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e por seu decreto regulamentar

(art. 2º, §3º)[2], o conteúdo da Instrução Técnica Conclusiva nº 2819/2026 (peça 168), são adotados como parte da fundamentação deste voto, independentemente de transcrição, consideradas as razões de decidir expressas nas seções subsequentes deste voto.

II.2 MÉRITO

Os tópicos a seguir elencados foram extraídos das peças de instrução que compõem o exame da presente prestação de contas, em especial na **ITC nº 2819/2026**, que, como já mencionado, é parte integrante da fundamentação deste voto.

Na sequência, passo a destacar, de forma resumida, alguns pontos das análises:

1. **CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL** (seção 2 da ITC nº 2819/2026): abrange dados acerca da economia municipal e das finanças públicas, incluindo temas como política fiscal e capacidade de pagamento (CAPAG), dívida pública e previdência. Destaca-se que:
    - A última nota CAPAG, disponível ao município de Dores do Rio Preto, foi **B** (subseção 2.3.2);
    - O município apresentou DCL negativa, indicando que possui uma situação financeira que suporta o seu endividamento (subseção 2.3.3);
    - O município de Dores do Rio Preto **não** possui segregação de massa. O Índice de Situação Previdenciária (ISP)[3] de 2024 manteve a classificação em relação a 2023 (B), inclusive quanto aos indicadores que o compõem. (subseção 2.4).

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

[3] A classificação do ISP é determinada com base na análise dos seguintes indicadores, relacionados aos seguintes aspectos: 1) Gestão e transparência: Indicador de Regularidade, Indicador de Envio de Informações e Indicador de Modernização da Gestão; 2) Situação financeira: Indicador de Suficiência Financeira e Indicador de Acumulação de Recursos; 3) Situação atuarial: Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários.

2. **CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** (seção 3 da ITC nº 2819/2026): abrange a gestão orçamentária, financeira e fiscal, além de limites legais e constitucionais, renúncia de receitas, condução da política previdenciária e riscos à sustentabilidade fiscal. Passo a destacar alguns aspectos relacionados à gestão orçamentária, financeira e fiscal apontados na análise técnica:

- Verificou-se que, na forma do § 1º do art. 165 da Constituição da República, o Plano Plurianual (PPA) do Município, vigente para o exercício em análise, é o estabelecido pela Lei 951/2021. De acordo com o PPA, foram inseridos 41 programas e 124 ações a serem executados entre 2022 e 2025. Constata-se ainda que, em análise à LDO, não foi observada relação de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2024. Assim, tendo em vista o cumprimento dos demais limites legais e constitucionais, propôs a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao atual chefe do Poder Executivo para observar o art. 165 §§ 2º e 10 da Constituição Federal, **propositura esta encampada por este relator** (subseção 3.2.1.1);
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei 1013/2023, elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do Município, dispôs sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e metas fiscais a serem observados na execução orçamentária (subseção 3.1);
- A Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município, Lei 1020/2023, estimou a receita e fixou a despesa em R$ 47.500.000,00 para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R$ 46.675.946,32, conforme artigo 5º c/c com o art 6º da Lei Orçamentária Anual (subseção 3.1);
- Verificou-se que não há evidências de incompatibilidade entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), no que se refere aos programas de duração continuada (subseção 3.2.1.2).;
- Constatou-se que a autorização contida na LOA para a abertura de créditos adicionais suplementares foi de R$ 46.675.946,32 e a efetiva abertura foi de

R$ 38.752.732,34, logo constata-se o cumprimento à autorização estipulada na LOA (subseção 3.1.3)**;**

- Identificou-se um resultado deficitário de R$ 4.383.393,73 na execução orçamentária de 2024, no entanto, observou-se que o superávit financeiro do exercício anterior absorveu o déficit orçamentário do exercício (subseção 3.2.1.6)**;**
- Verifica-se que não houve execução orçamentária da despesa em valores superiores à receita realizada (subseção 3.2.1.11)**;**
- Verificou-se que, no que tange às contribuições previdenciárias patronais e retidas dos servidores ou valores liquidados e pagos e recolhidos, podem ser considerados como aceitáveis e que não há evidências de falta de pagamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários com o Regime Geral de Previdência Social (subseções 3.2.1.16 e 3.2.1.17);
- Identificou-se resultado financeiro superavitário em R$ 31.175.564,74, sendo que R$ 26.884.808,21 é pertinente ao Instituto de Previdência ogo não há evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou na totalidade (subseção 3.3.1);
- Verifica-se que o Poder Executivo não transferiu recursos ao Poder Legislativo acima do limite permitido (subseção 3.3.2);
- Em relação à **Gestão fiscal e limites constitucionais** verificou-se:
  - O descumprimento da Meta Fiscal de Resultado Primário e Resultado Nominal, estabelecidas na LDO, entretanto, considerando que o Poder Executivo cumpriu o limite legal de endividamento previsto na Resolução 40/2001 do Senado Federal, a equipe técnica deixou de citar o responsável por ausência de materialidade específica, na medida em que, do ponto de vista estritamente fiscal, isoladamente, a não conformidade identificada não tem potencial para modificar a opinião sobre a execução dos orçamentos (subseção 3.4.1.1);
  - Aplicação de **26,26% 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);

- **93,46% 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);
- O município não recebeu recursos de complementação da União VAAT no exercício (subseção 3.4.2.3);
- O município não recebeu recursos de complementação da União VAAT no exercício (subseção 3.4.2.4);
- Aplicação de **18,97% da receita em ações e serviços públicos de saúde**, cumprindo o limite constitucional (subseção 3.4.3.1);
- **Despesa com pessoal**: observa-se o cumprimento dos limites de despesa com pessoal executadas pelo Poder Executivo, 41,69%, e Consolidado do ente, 43,57% (subseções 3.4.4.1 e 3.4.4.2);
- Com base na autodeclaração (arquivo PESS), o chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, em conformidade com o art. 21, I, da LRF (subseção 3.4.5);
- **Dívida consolidada líquida**: -15,62% da receita corrente líquida, em conformidade com o art. 55, I, "b", da LRF e Resolução Senado 40/2001 (subseção 3.4.6);
- **Operações de Crédito** - o montante das operações de crédito realizadas representou 0,26% da receita corrente líquida ajustada, logo verifica-se o cumprimento do limite máximo de contratação de operações de crédito internas e externas, estando em acordo com a legislação (subseção 3.4.7.1);
- **Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e Concessão de Garantias e Contragarantias** - verifica-se o cumprimento do limite máximo de contratação de operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, bem como de concessão de garantias e contragarantias, estando em acordo com a legislação (subseção 3.4.7.2 e 3.4.8);
- **Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar**: do ponto de vista estritamente fiscal, constatou-se que, em 31 de dezembro de 2024, o Poder Executivo analisado possuía liquidez para arcar com seus compromissos

financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 3.4.9);

- **Regra de Ouro**: foi constatado o cumprimento do art. 167, inciso III da Constituição Federal que veda a vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (subseção 3.4.10);
- **Alienação de ativos:** foi constatado o descumprimento do art. 44 da LRF que veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, visto que, em consulta realizada no Portal da Transparência do Poder Executivo, a equipe técnica constatou que o valor de R$ 699.500,00 se refere a aporte para cobertura de déficit atuarial, autorizado pela Lei Municipal 1.049/2024, cujo recurso decorre dos leilões 01/2024 e 02/2024, autorizados pela Lei Municipal 1.030/2024 e, portanto, abarcado pela permissão do artigo 44 da LRF. Assim, considerando que a despesa realizada foi de apenas R$ 1.230,00 deixou de propor a citação do responsável por ausência de materialidade específica, na medida em que, do ponto de vista estritamente fiscal, isoladamente, a não conformidade identificada não tem potencial para modificar a opinião sobre a execução dos orçamentos, no entanto propôs **DAR CIÊNCIA** ao atual chefe do Poder Executivo sobre 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, **entendimento este encampado por este relator** (subseção 3.4.11);
- **Encerramento de mandato**: Com relação as vedações previstas, verificou-se:
  - ✓ <u>Despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato</u>**:** com base na declaração emitida, considerou-se que, no exercício analisado, o chefe do

Poder Executivo não praticou ato, nos últimos 180 dias de mandato, que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, II a IV, da LRF. No entanto, apontou a equipe técnica que, em consulta aos arquivos "LEIPESS" (documentos 51 e 58), identificamos a aprovação e sanção das Leis Municipais 1.036 e 1.037, ambas de 15 de julho de 2024, cuja vigência iniciou na data de sua publicação e seus efeitos iniciaram em 1/1/2025, com infringência ao art. 21, III, da LRF. De acordo com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (documento 87), as Leis Municipais 1.036/2024, que fixou os subsídios dos Secretários Municipais para a legislatura 2025-2028, e 1.037/2024, que fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal, apresentavam valor estimado anual total de R$ 360.441,92 no exercício de 2025. Diante disso, foi proposta a citação do responsável, que após apresentação de justificativas, a não conformidade foi mantida pela equipe técnica, conforme argumentos expostos na subseção 9.1 da ITC (subseção 3.4.12.1). **A presente irregularidade será analisada na subseção II.2.1.1 deste voto;**

- ✓ Contratação de operações de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato: com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do município, apurou-se o cumprimento ao art. 38, IV, "b", da LRF (subseção 3.4.12.2);
- ✓ Disponibilidade de caixa e obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato: com base nos dados apurados pelo Sistema CidadES, o Chefe do Poder Executivo em análise não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa (subseção 3.4.12.3);

- Quanto a **receita pública**, observa-se;
  - Instituição, previsão e efetiva arrecadação de impostos**:** a partir das informações declaradas, o município de Dores do Rio Preto tem sido responsável na gestão fiscal da arrecadação dos impostos da sua competência constitucional. Contudo, mister maior atenção sobre o planejamento das previsões orçamentárias futuras (subseção 3.5.1);

- Renúncia de receitas: a partir das informações apresentadas no LCARE e aferição no portal de legislação dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, constatou-se que não foi aprovada nenhuma norma concedendo ou ampliando benefício ou incentivo de natureza tributária que decorra em renúncia de receita durante o exercício. Avaliando o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO, verificou-se a apresentação do mesmo não atendeu ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais uma vez que a indicação de medidas de compensação, uma vez que não consta a previsão de todos os benefícios fiscais já instituídos na legislação municipal e que foram executados no exercício, a partir de uma comparação com DEMRE. Além disso, a LOA não apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, 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. Por derradeiro, opinou a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas nos tópicos 3.5.2.2, 3.5.2.3 e 3.5.2.4 da ITC, como forma de alerta, para 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, **propositura esta encampada por este relator** (subseção 3.5.2 e 3.5.3);

- **Gestão previdenciária:** não foram identificadas não conformidades com potencial para alterar a opinião sobre a regularidade das contas do chefe do Poder Executivo**.** No que tange ao planejamento da política previdenciária, e com base no demonstrativo encaminhado através do arquivo DELPROG, a Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto demonstrou a existência de programação orçamentária genérica destinada à amortização do déficit atuarial. Apontou que a existência de ação genérica para a manutenção das atividades administrativas, onde é contemplado o pagamento de aportes para

cobertura de déficit atuarial do RPPS, não representa medida suficiente para garantir a efetividade do planejamento orçamentário previdenciário, pois a Prefeitura Municipal ainda não possui programa específico para o pagamento do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial, em desconformidade com o art. 165, § 1º, da Constituição Federal. Assim, opinou por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo, sob a forma de alerta, para a necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), **entendimento este acolhido por este relator**.

Destacou ainda a equipe técnica que o RPPS **não foi capaz** de manter o equilíbrio financeiro em suas operações, visto que o rendimento de aplicações financeiras e os recursos destinados ao equacionamento do déficit atuarial do regime em capitalização foram utilizados no pagamento de benefícios previdenciários; interferindo na capacidade de formação de reservas previdenciárias, conforme demonstrado no item 3.1.4 do RT 294/2025. No entanto, considerando que os efeitos do prejulgado, deste Tribunal, devem valer somente a partir de 2026 (Acórdão TC 1.063/2024-6 - Proc. TC 916/2023-1), assim opinou a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo, sob a forma de alerta, para a necessidade de repassar aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS, em função da utilização indevida de receitas previdenciárias (rendimentos de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização) para pagamento de aposentadorias e pensões do exercício, configurando prática administrativa que prejudica a acumulação de reservas do regime em capitalização, quando ainda não possui ativos garantidores para cobertura de provisões

matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos, **propositura esta também acolhida por este relator** (subseção 3.6);

- **Riscos à sustentabilidade fiscal:** com base na **EC nº 109/2021**, a área técnica identificou que o município atingiu **91,42% das receitas correntes líquidas em despesas correntes.** Assim, sugeriu a equipe técnica **DAR CIÊNCIA** ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, principalmente tendo em vista que o município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2024, **proposta esta encampada por este relator** (subseção 3.7);

3. **DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADES DO MUNICÍPIO** (seção 4 da ITC nº 2819/2026): apresenta a análise da consistência das demonstrações contábeis, segundo os pontos de controle predefinidos.

- Foi verificada conformidade entre o resultado patrimonial apurado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o resultado do exercício evidenciado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial (subseção 4.1.1);
- Foi verificada inconsistência entre os ingressos e os dispêndios demonstrados no Balanço Financeiro no total de R$ 371.252,76. Assim a equipe técnica opinou pela não citação do gestor e por **DAR CIÊNCIA** ao atual prefeito para a necessidade de providenciar, junto às unidades gestoras integrantes do Município, a retificação contábil das rubricas que compõem o demonstrativo, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e IPC 06., **propositura esta acolhida por este relator** (subseção 4.1.2);
- Verificou-se a existência de equilíbrio entre ativo e passivo mais patrimônio líquido em 31 de dezembro (subseção 4.1.3);
- Foi verificada conformidade entre o Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa quanto ao saldo inicial e final da rubrica “caixa e equivalentes de caixa” (subseção 4.1.4);
- Foi verificada conformidade entre o Balanço Financeiro e Balancete da Execução Orçamentária quanto às inscrições de restos a pagar processados e não processados (subseção 4.1.5);

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

- Foi verificada conformidade entre o Balanço Financeiro e Balanço Orçamentário quanto aos pagamentos dos restos a pagar processados e não processados (subseção 4.1.6);
- Ao avaliar a conformidade no procedimento de consolidação do Balanço Patrimonial, verifica-se que as contas contábeis de natureza patrimonial, cujo 5º nível igual a 2 (“intra”), obedecem às disposições do PCASP, do Manual de Demonstrativos Contábeis (MCASP) editado pela Secretaria do Tesouro Nacional e ao disposto no §1º do artigo 50 da LRF (subseção 4.1.7);
- Foi verificada conformidade do Balanço Patrimonial Consolidado do Município com a posição patrimonial da conta Caixa e Equivalente de Caixa do Município (subseção 4.1.8);
- Foi verificado que o estoque de dívida ativa tributária e não-tributária, registrada nos créditos a receber a curto e longo prazo, está em consonância com os saldos constantes do Demonstrativo da Dívida Ativa, documento DEMDAT integrante das prestações de contas das Unidades Gestoras que compõem o Balanço Patrimonial Consolidado do Município. Verificou-se ainda que os créditos inscritos em dívida ativa, evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado, foram ajustados a valor realizável, por meio da utilização da conta redutora de ajustes para perdas estimadas (subseção 4.1.9);
- Foi verificado que os saldos contábeis dos elementos do ativo imobilizado (bens móveis e imóveis), evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado do Município, estão em conformidade com a posição patrimonial registrada nos inventários anuais sintéticos de bens móveis e imóveis, respectivamente arquivos INVMOV e INVIMO. Verificou-se ainda a existência de registros de depreciação, evidenciado nas contas contábeis redutoras do ativo imobilizado (subseção 4.1.10);
- Foi verificado que o saldo contábil dos precatórios (pessoal, benefícios previdenciários, fornecedores, contas a pagar e outros) representa adequadamente a real situação patrimonial do Balanço Patrimonial Consolidado do Município em 31/12/2024 (subseção 4.1.11);
- Foi verificada, com base no procedimento realizado, que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município não evidencia a conformidade entre os

registros das provisões matemáticas previdenciárias com o Balanço Atuarial (BALATU) proposto pelo estudo de avaliação atuarial (DEMAAT). Diante disso foi proposta a citação do responsável, e, após apresentação de defesa, a equipe técnica manteve a irregularidade no campo da ressalva, conforme exposto na subseção 9.2 da ITC (subseção 4.1.12). **A presente irregularidade será analisada na subseção II.2.1.2 deste voto.**

4. **RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL** (seção 5 da ITC nº 2819/2026): aborda o desempenho governamental, com destaque para as políticas públicas de educação, saúde e assistência social:

- **Educação**: Com relação a política pública de educação o relatório técnico abordou os seguintes indicadores da educação municipal:
  - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**:** O município de Dores do Rio Preto alcançou pontuação de 6,3 no IDEB, ficando na 35ª posição no ranking estadual e obteve a mesma pontuação média dos municípios capixabas, que foi de 6,3[4]. Não há informações sobre a pontuação alcançada no IDEB nos anos finais do ensino fundamental, o que pode indicar problemas no levantamento dos dados (subseção 5.1.1);
  - Taxa de rendimento (abandono): Os resultados das taxas de rendimento (abandono) são relativos ao ano de 2023; no entanto foram divulgados no Censo Escolar 2024. Nos anos iniciais do ensino fundamental, na rede municipal (classe comum) do município de Dores do Rio Preto, a taxa de abandono foi de 0% em 2023, abaixo da taxa média dos municípios capixabas, que foi de 0,1%. Nos anos finais, a taxa de abandono foi de 0% em 2023, abaixo da taxa da taxa média dos municípios capixabas, que foi de 0,4% (subseção 5.1.2);
  - Taxa de distorção idade-série**:** É um indicador educacional que mede percentual de alunos que estão matriculados em uma série (ano escolar) inadequada para sua idade, o que representa um atraso no percurso escolar, geralmente decorrente de repetência ou de entrada tardia no sistema de ensino. Em 2024, nos anos iniciais da educação básica da rede

[4] A meta estabelecida para o Ideb no Plano Nacional de Educação é de 6,0 nos anos iniciais e de 5,5 nos anos finais (Ref.: 2021).

municipal, o município de Dores do Rio Preto alcançou 2% na taxa de distorção idade-série, abaixo da taxa média dos municípios capixabas, que foi de 6,5%. (subseção 5.1.3);

- Prova de fluência em leitura**:** Em 2024, 32% dos alunos da rede municipal de Dores do Rio Preto foram considerados fluentes, 45% iniciantes e 23% pré-leitores, ressaltando-se que a meta 5 do PNE estabeleceu "*alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental*"[5] até o término de sua vigência (2025). O percentual de fluentes cresceu 13 p.p. de 2023 para 2024. Assim, os dados mostram que mais da metade dos alunos do 2º ano de rede municipal ainda não alcançou a fluência em leitura, o que compromete a aprendizagem nas etapas seguintes e exige atenção do gestor, logo, propôs a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo como forma de ALERTA quanto ao não cumprimento da meta 5 do PNE, relativa à alfabetização das crianças do ensino fundamental, nos termos da Res. TC 361/2022, tendo em vista os riscos e impactos educacionais associados ao baixo nível de fluência leitora nesse estágio inicial da escolarização, **proposição esta acolhida por este relator** (subseção 5.1.4).

- **Saúde**: Com relação a política pública de saúde o relatório técnico abordou os seguintes pontos:
  - Situação dos instrumentos de planejamento em saúde**:** No que tange à execução do planejamento em saúde, a situação em relação ao cumprimento das metas do plano municipal de saúde, conforme RAG 2024, do total de 63 metas propostas, 63 foram atingidas (subseção 5.2.1);
  - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): Dos nove indicadores dos ODS avaliados, quatro estão melhores e cinco estão piores que os resultados estaduais. Diante disso, propôs a equipe técnica **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas nos indicadores do ODS, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da

[5] A análise da meta por meio da prova de fluência, que avalia os alunos do 2º ano do ensino fundamental, está alinhada ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, política nacional de alfabetização na idade certa.

Resolução TC 361/2022, **proposta esta acolhida por este relator** (subseção 5.2.2);

- Indicadores do Previne Brasil**:** o município alcançou duas das sete metas do Previne Brasil em 2024. Diante disso, propôs a equipe técnica **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas nos indicadores do Previne Brasil, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022, **proposta esta acolhida por este relator** (subseção 5.2.3).

- **Assistência Social**: Com relação a política pública de assistência social o relatório técnico abordou os seguintes pontos:
  - Análise da política orçamentária**:** Em 2024, o município liquidou um total de R$ 3.415.660,96 em despesas com Assistência Social (função orçamentária 08), valor 10,6% superior, em termos nominais, ao do exercício anterior (subseção 5.3.1);
  - Situação da transparência do plano municipal e relatório anual de gestão**:** Realizou-se uma consulta nos canais oficiais do município para verificar a disponibilização do PMAS vigente (2022-2025) e do RAG de 2024. Contudo, tais documentos não foram encontrados nos portais institucionais nem no portal da transparência do município. Diante disso opinou a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo municipal e aos responsáveis pela política de Assistência Social sobre a necessidade de publicação do plano municipal e do relatório anual de gestão de Assistência Social, como forma de ALERTA, chamando atenção ao fato de que a não publicação compromete o controle social e a *accountability* da gestão socioassistencial do município, **proposta esta acolhida por este relator** (subseção 5.3.2);
  - Indicadores sociais do município**:** O município possui 4.350 pessoas inscritas no CadÚnico, o que representa 63,18% da população estimada e 1.822 pessoas beneficiárias do PBF (subseção 5.3.3).

5. **FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE (**seção 6 da ITC nº 2819/2026): apresenta um resumo das auditorias operacionais e levantamentos realizados em 2024, onde se constatou:

- **Levantamento Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA):** O TCEES identificou que o Município fez adesão ao CNCA, mas não instituiu a Política Municipal de Alfabetização. Cabe ressaltar que é obrigação dos entes federados que aderiram ao Compromisso a elaboração da Política de Alfabetização, conforme previsão contida no art. 25 do Compromisso. Assim propôs a equipe técnica **DAR CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo, como forma de ALERTA, quanto à necessidade de instituição da Política Municipal de Alfabetização, além de providências quanto às demais ações no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, tendo em vista à adesão do município ao Programa, conforme identificado no Relatório de Levantamento 3/2024-2 (Peça 10) do Proc. 3.916/2024-5, nos termos da Res. TC 361/2022, **entendimento este encampado por este relator** (subseção 6.1);
- **Levantamento Transporte Escolar**: O TCEES constatou que o Município não possui sistema informatizado para controle/supervisão/monitoramento e/ou avaliação do transporte escolar. Sendo assim foi proposto **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas na gestão do transporte escolar municipal registradas no Relatório de Levantamento 2/2024-8 (peça13) do Proc. TC 596/2024-8, como forma de ALERTA, nos termos da Res. TC 361/2022, **entendimento este acatado por este relator** (subseção 6.2);
- **Auditoria Operacional sobre Saúde Mental**: O TCEES realizou auditoria operacional na Rede de Atenção Psicossocial (Raps), processo TC 2153/2024-2, sendo que o Plenário desta Corte de Contas expediu diversas recomendações, conforme Acórdão 1208/20224, como segue:

> 1.1.26 analisar a constituição de uma ou mais equipes multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (eMulti) e, em caso positivo, viabilizar e acompanhar, com observância do regramento da Portaria GM/MS 635/2023, notadamente quanto às exigências contidas no art. 6º, propostas de financiamentos (implantação e custeio) para o devido credenciamento junto ao Ministério da Saúde.

Tais constatações foram objeto de recomendações ao gestor nos autos em que foram processadas (Processo TC 2153/2024-2) e foi proposto **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no

Proc. TC 2.153/2024-2, especialmente quanto às recomendações dirigidas à Secretaria Municipal de Saúde, **entendimento este encampado por este relator** (subseção 6.3);

- **Auditoria Operacional das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas**: O TCEES realizou auditoria operacional para avaliar a eficácia das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas - VCMM, processo TC 3548/2024. Embora a fiscalização tenha focado principalmente na Secretaria Estadual das Mulheres (SESM) os 78 municípios responderam a um questionário que permitiu avaliar a percepção dos gestores sobre alguns temas, sendo que a equipe técnica propôs **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo municipal do teor da Lei Federal Nº 14.899/2024, como forma de ALERTA, chamando atenção para a obrigatoriedade de elaboração e a implementação de plano de metas voltado ao enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, com vistas a aprimorar as políticas públicas nessa área temática, **entendimento este acolhido por este relator** (subseção 6.4);

6. **CONTROLE INTERNO** (seção 7 da ITC nº 2819/2026): O sistema de controle interno do município foi instituído pela Lei Municipal nº 746/2012, sendo que a Câmara Municipal não se subordina à unidade de controle interno do Executivo Municipal. Foi encaminhado o documento "Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central de Controle Interno – RELOCI" trazido aos autos (peça 54) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, informa os procedimentos e pontos de controle avaliados ao longo do exercício e ao final registra o opinamento pela regularidade com ressalva da prestação de contas do exercício de 2024;

7. **MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO** (seção 8 da ITC nº 2819/2026)**:** Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise, conforme tabela a seguir;

Tabela 75 - Ações de Monitoramento — Valores em reais

Deliberação	Processo	Descrição da Providência	Forma de Monitoramento
00142/2024-5	04961/2023-4	1.3 DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo, que: III.3.1. Em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.	II - Na instrução de tomadas ou prestações de contas

Fonte: Sistema E-TCEES (Controle Externo/Monitoramento de Deliberações/Ativos)

Conforme tratado no item 5 do Relatório Técnico 294/2025-3 (peça 145 destes autos), constatou-se que a determinação deste Tribunal, relativa ao Acórdão 142/2024-5 (Proc. TC 4.961/2023-4), **foi atendida** pelo Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que há correspondência entre a alíquota patronal normal estabelecida em lei pelo ente federativo (22% + 3,6% = 25,6%) e o plano de custeio normal apurado pela avaliação atuarial (DEMAAT), com data focal posicionada em 31/12/2024; ainda que a Lei Complementar Municipal 114/2024 não tenha utilizado a forma adequada de estabelecer a alíquota previdenciária patronal, conforme apontado pelo relatório e parecer conclusivo emitido pelo controle interno (RELUCI/RPPS).

II.2.1 Achados

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

No que se refere às **irregularidades apontadas pela equipe técnica no RT 11/2026**, passo a expor as razões que formaram meu convencimento.

II.2.1.1 Aumento da despesa com pessoal decorrente da aprovação e/ou edição de ato com previsão de implementação após o final do mandato do titular do Poder (subseção 3.4.12.1 do RT 11/2026, subseção 9.1 da ITC 1874/2026 e subseção 10.1 da ITC 2819/2026)

Transcrevo abaixo a análise efetuada pela equipe técnica na Instrução Técnica Conclusiva 1874/2026:

- **Situação encontrada**

Conforme apontado no RT 11/2026-3

3.4.12 Encerramento de mandato

3.4.12.1 Despesa com pessoal – últimos 180 dias de mandato

Adicionalmente, no último ano do mandato do titular do Poder Executivo, o art. 21 da LRF estabeleceu mais algumas restrições:

> Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> [...]
>
> II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
>
> b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020).

Em consulta ao arquivo “PESS”, integrante da prestação de contas anual do exercício de 2024 (Processo TC 06498/2025-3), constatou-se que o atual chefe do Poder Executivo apresentou declaração negando:

- A prática de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato encerrado no exercício de 2024;

- A prática de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato encerrado no exercício de 2024;

- A aprovação, edição ou sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concursos públicos, quando: a) resultasse em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato encerrado no exercício de 2024; b) resultasse em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato encerrado no exercício de 2024.

Todavia, em consulta aos arquivos “LEIPESS” (documentos 51 e 58), identificamos a aprovação e sanção das Leis Municipais 1.036 e 1.037, ambas de 15 de julho de 2024, cuja vigência iniciou na data de sua publicação e seus efeitos iniciaram em 1/1/2025, com infringência ao art. 21, III, da LRF.

De acordo com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (documento 87), as Leis Municipais 1.036/2024, que fixou os subsídios dos Secretários Municipais para a legislatura 2025-2028, e 1.037/2024, que fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal, apresentavam valor estimado anual total de R$ 360.441,92 no exercício de 2025, resultando assim num aumento nominal da despesa com pessoal e caracterizando infringência ao art. 21, III, da LRF.

Desta forma, considerou-se que o Chefe do Poder Executivo, no exercício analisado, praticou ato nos últimos 180 dias de mandato com previsão de implementação após o final do mandato encerrado no exercício de 2024 que resultasse em aumento da despesa com pessoal, descumprindo o art. 21, III, da LRF (Leis Municipais 1.036/2024 e 1.037/2024), razão pela qual propomos a citação do responsável, Sr. Cleudenir José de Carvalho Neto, para que, no prazo regimental, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

- **Justificativa apresentada**

Em resposta à citação, o gestor responsável apresentou as seguintes alegações (Defesa/Justificativa 358/2026):

> Narra o Relatório Técnico 00011/2026-3 que as Leis Municipais n. 1.036 e 1.037, ambas de 15 de julho de 2024, teriam violado o art. 21, inciso III, da LRF.
>
> A Lei Municipal n. 1.036/2024 fixou os subsídios dos secretários municipais para a legislatura 2025-2028 e a Lei Municipal n. 1.037/2024 fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal, apresentando um valor estimado anual total de R$ 360.441,92 (trezentos e sessenta mil, quatrocentos e quarenta e um reais e noventa e dois centavos) para o exercício de 2025.
>
> Indica o relatório técnico um aumento nominal da despesa com pessoal e caracterizando suposta infringência ao art. 21, inciso III, da LRF.
>
> Entende-se que a interpretação mais adequada da matéria não deve limitar-se à leitura isolada do art. 21 da LRF, mas considerar o conjunto normativo que compõe a Seção II do Capítulo IV da referida lei, em especial a Subseção II, na qual o dispositivo está inserido e que trata do Controle da Despesa Total com Pessoal.
>
> Desse modo, à luz de uma interpretação sistemática e teleológica, depreende-se que a finalidade precípua da norma não é coibir aumentos pontuais de despesa, mas assegurar o equilíbrio da despesa total com pessoal, especialmente em sua relação com a receita corrente líquida, preservando assim o equilíbrio econômico-financeiro entre receita e despesa do ente público.
>
> Nesse contexto, o Município de Dores do Rio Preto encerrou o 2º semestre do exercício de 2024 com despesa total com pessoal equivalente a 41,69% (quarenta e um inteiros e sessenta e nove centésimos por cento) da receita corrente líquida (doc. 02), sendo que no 1º semestre de 2025 evidenciou um gasto com pessoal de 45,20% (quarenta e cinco inteiros e vinte centésimo por cento) da receita corrente líquida (doc. 03) e encerrou o 2º semestre de 2025 com um gasto com pessoal de 43,89% (quarenta e três inteiros e oitenta e nove centésimos por cento) da receita corrente líquida (doc. 04), conforme evidenciam os demonstrativos da despesa com pessoal ora anexados.

Desse modo, a edição das referidas leis não implicou em aumento da despesa total com pessoal fora dos limites, mantendo-se o equilíbrio fiscal do Município dentro dos parâmetros estabelecidos pela LRF.

Tal entendimento – sob o enfoque do controle da despesa total com pessoal – é corroborado também pela área técnica do TCEES, conforme se depreende da Manifestação Técnica 01300/2025-7, proferida no âmbito do Processo 10825/2024-7:

"[...]

Todavia, na visão dessa análise, a melhor interpretação a ser dada à matéria não deve considerar isoladamente o art. 21 da LRF, mas o conjunto de dispositivos que compõe a seção II do Capítulo IV da citada lei, em especial a subseção II, onde está inserido o art. 21, que tutela o Controle da Despesa Total com Pessoal.

Assim, numa interpretação sistemática e teleológica da lei, depreende-se que a razão finalística da norma não seria o controle do aumento isolado da despesa, mas sim da despesa total com pessoal, em especial a sua relação com a receita corrente líquida, resultado da equação econômico-financeira entre receita e despesa.

Nesse sentido, reitera-se lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro que assim lecionou:

[...]

"A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandado, o governante pratique atos que aumentem o TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição."

[...] "Assim, nada impede que os atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com ato de vacância ou

outras formas de diminuição da despesa com pessoal.” (GNN). [...]” [grifos constam no original]

Processo este que, inclusive, discute especificamente a aplicabilidade das limitações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal à fixação dos subsídios dos agentes políticos, que se encontrava com seu andamento sobrestado até a conclusão do Processo 08982/2024-1, que tratou de consulta sobre o tema.

Importa destacar que, na mencionada consulta, conforme Parecer em Consulta 00015/2025-3 - Plenário, fixou-se o entendimento no sentido de modular a tese firmada, atribuindo-lhe efeitos prospectivos, de modo a preservar a segurança jurídica e a estabilidade das relações administrativas anteriormente constituídas: “[...] 1.3 ATRIBUIR eficácia “EX NUNC” à presente consulta, ou seja, com aplicação prospectiva, a partir desta decisão; [...]”.

Portanto, entende-se o teor vinculativo do entendimento do referido parecer em consulta não deve atingir e balizar o julgamento da presente irregularidade, uma vez que as contas se referem ao exercício de 2024, nos termos da modulação de efeitos fixada.

Importante também considerar que o tema foi objeto de grande discussão pelo Plenário do TCEES, revelando a pluralidade de entendimentos e de visões sobre o tema, observando-se que houve divisão no posicionamento dos Conselheiros e que a orientação fixada ocorreu por maioria, com apenas um voto de diferença:

[...]

2. Por maioria, nos termos dos votos do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou os pareceres técnico e ministerial, com os acréscimos dos votos vistas do conselheiro Davi Diniz de Carvalho e do conselheiro presidente, Domingos Augusto Taufner, quanto aos efeitos da decisão. Vencidos o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que manteve seu voto, e os conselheiros Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que o acompanharam. [...]” [grifo nosso]

Conclui-se que a fixação dos subsídios para vigorar no exercício seguinte, efetuado no presente caso, estão em plena conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com o planejamento responsável almejado pelo

legislador. Não se tratou de aumento imediato de despesa, tampouco violação dos limites fiscais, mas sim um adequado alinhamento entre receita e despesa projetadas, bem como ação balizada pela legislação municipal. Assim, os atos questionados demonstram cuidado e responsabilidade fiscal, refletindo os objetivos centrais da legislação vigente.

Entende-se também que no caso em questão agiu-se conforme as orientações próprias da época, bem como em observância à legislação municipal, conforme já dito, que estabelece a fixação dos vencimentos deverá ocorrer em data anterior à eleição.

Incidem, no caso sob análise, as regras da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial seus artigos 23 e 24:

> Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.
>
> Parágrafo único. (VETADO).
>
> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
>
> Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. [grifo nosso]

Desse modo, com base nos esclarecimentos ora trazidos e documentação anexada, pede-se o afastamento do indício de irregularidade ora retratado.

Também foi encaminhada a peça complementar 13955/2026 (doc. 155) referente ao demonstrativo de gasto com pessoal do poder executivo referente a 2º semestre de 2024 e 1º e 2º semestres de 2025.

- **Análise das justificativas apresentadas**

De início o responsável argumenta que o sentido do mandamento disposto no art. 21 da LRF não é o de coibir aumentos pontuais de despesa, mas impedir que haja desequilíbrio nos gastos totais com pessoal, preservando o equilíbrio econômico-financeiro entre receitas e despesas do ente público. Nesse contexto, acrescenta que a edição das leis municipais 1.036/24 e 1.037/24 que fixaram os subsídios dos secretários municipais e do prefeito e vice-prefeito para a legislatura 2025/2028 não implicou em aumento de despesa total com pessoal fora dos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pois bem. A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro entre receitas e despesas na administração pública é atividade obrigatória e contínua a ser executada com zelo pelo gestor público em todos os exercícios pelos quais é responsável. E dentre os parâmetros a serem utilizados com o intuito de se aproximar desse equilíbrio financeiro estão os limites de gastos com pessoal impostos pela LRF em seu art. 19.

Contudo, além desses limites, a LRF foi mais específica em seu art. 21 ao proibir a materialização de atos que resultassem em aumento de despesas com pessoal que não atendessem às exigências relacionadas em seus incisos I a IV, abrangendo assim a majoração de despesas com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao fim de mandato do titular de Poder ou órgão, bem como **previsão de majoração dessas despesas em períodos posteriores** ao final do mandato do titular de Poder ou órgão. Percebe-se, então, pela leitura dos incisos que compõem o art. 21 da LRF, que o mandamento é muito claro ao proibir qualquer ato que resulte **aumento de despesa,** não condicionando sua validade a nenhuma relação percentual entre receitas e despesas. Ou seja, o artigo 21 da LRF trata de **despesas nominais**, independentemente do percentual de execução das despesas

com pessoal em relação à receita corrente líquida, tanto no exercício no qual foi gerado o ato quanto nos exercícios posteriores.

Portanto, no que se refere a despesas com pessoal, delineia-se na LRF, pelo menos dois momentos que não se confundem. O primeiro se refere aos parâmetros a serem observados quanto ao percentual máximo de despesas com pessoal por exercício. O outro momento coloca em foco o último ano de mandato do titular de Poder ou órgão. Assim, não há que se trazer interpretação paralela para abrigar no art. 21 da LRF o conceito de variação percentual da despesa, no lugar de despesa nominal.

Recentemente, por meio da Petição Inicial 1.010/2020-1 (Processo TC 4.627/2020-4), este Tribunal recebeu o seguinte questionamento formulado pelo Prefeito Municipal de Santa Leopoldina:

> A respeito da vedação contida no Inc. II, Art. 21 da LRF, com a redação dada pela LC 173/2020, PODE O MUNICÍPIO conceder recomposição salarial nos limites da correção monetária do exercício anterior, dentro do período de 180 (cento e oitenta) dias antecedentes ao final do mandato, tendo em vista a tempestividade da inauguração do processo de concessão, suspenso devido as incertezas de natureza econômicas e financeira motivadas pela pandemia causada pelo Novo Coronavírus?

O voto vista do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun traz importante esclarecimento sobre a interpretação do art. 21 da LRF:

> [...]
>
> Para tanto, deve-se adotar como ponto de partida o disposto no artigo 21, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2020 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que, mesmo tendo sido recentemente alterado pela Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, já continha dispositivo idêntico em sua redação original, tendo sido a regra tão somente deslocada do seu parágrafo único para passar a constar do inciso II, como segue:
>
> [...]
>
> Por ocasião das alterações promovidas pela Lei Complementar 173/2020, foram também reguladas outras hipóteses de nulidade do ato do qual resulte aumento de despesa com pessoal e que passaram a constar dos incisos I, III

e IV e dos parágrafos 1º e 2º do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Sendo certo que a regra em discussão, ora situada no inciso II, já constava do parágrafo único do dispositivo, é plenamente cabível aproveitar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) construída por duas décadas sobre o tema.

[...]

Como visto, o período delimitado pela regra fiscal impede que haja expedição de ato (tenha ou não efeitos imediatos) que majore as despesas com pessoal, seja a qual título for.

Além disso, se por qualquer razão o processo normativo ou legislativo do qual resulta o aumento da despesa com pessoal, ainda que anteriormente iniciado, não foi finalizado antes dos 180 dias que antecedem ao término do mandato, esse ato é indubitavelmente nulo de pleno direito, pois esta é a regra claramente definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), seja na redação original do parágrafo único do art. 21, seja na atual constante do inciso II, consoante a interpretação dada no âmbito dos Tribunais Superiores, como demonstrado.

Assim, é certo que o limite temporal está objetivamente fixado na LRF, qual seja: os últimos 180 dias do mandato eletivo do titular dos Poderes de que trata o art. 20.

De igual modo, é importante reforçar que também é desnecessário discutir a natureza da verba, parcela, auxílio, vantagem, subsídio ou vencimento concedido ou alterado, inclusive se a alteração é feita por reajuste, revisão, recomposição, reestruturação de carreira ou sob qualquer outro título ou pretexto, pois na verdade o que se veda – antes no parágrafo único e atualmente no inciso II do art. 21 da LRF – é a expedição de ato do qual resulte aumento de despesa com pessoal após o dia 04.07 do último ano de mandato, sob pena de absoluta nulidade.

Portanto, o marco temporal a ser considerado para a expedição do ato em questão, inclusive com sua publicação que é quando de aperfeiçoa, é 04.07 do último ano do mandato, sendo irrelevante conhecer quando se deu o início do respectivo procedimento ou do processo normativo do qual deriva, tampouco as razões de eventual morosidade ou atraso em sua tramitação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

[...]

É que, mesmo em períodos fora dos 180 dias que antecedem ao término do mandato eletivo do titular dos Poderes de que trata o art. 20, a expedição de qualquer ato constitutivo de direitos do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve, ainda, atender ao disposto nos artigos 16 e 17, da LRF, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, sendo igualmente vedado que preveja parcelas a serem implementadas após o término do mandato. É o que se extrai da interpretação sistemática dos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF, que revelam a importância de não se deixar passar em branco esse contexto que, em todo o caso, deverá ser observado pelos gestores públicos.

[...]

A esse respeito, vale conhecer a recente orientação expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em sede de Consulta:

> **PROCESSO Nº: 639007/20**
>
> **ASSUNTO: CONSULTA**
>
> **ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**
>
> **INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**
>
> **RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA**
>
> **ACÓRDÃO Nº 3255/20 - TRIBUNAL PLENO**
>
> Consulta formulada por membro deste Tribunal. Interpretação da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Aspectos orçamentários. Despesas com pessoal. Limites. Manifestações uniformes. Razoabilidade e proporcionalidade. Conhecimento e resposta.
>
> 1. DO RELATÓRIO
>
> Trata-se de Consulta formulada pelo Excelentíssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos [1]:

1. O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020[2], refere-se aos limites percentuais previstos nos arts. 19 e 20, da Lei nº 101/2000[3], ou ao aumento nominal da despesa de pessoal no período de implementação?

2. As peças de planejamento previstas no § 3º, da Lei Complementar nº 173/2020[4], podem conter dispositivos modificando as disposições contidas nos incisos I a IX, do caput, do art. 8º[5] dessa Lei?

3. O prazo previsto no § 3º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020[6], refere-se à respectiva vigência da peça de planejamento, ou ao prazo disposto no caput do art. 8º[7]?

4. As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar 173/2020[8], podem ser implementadas, caso não exceda a despesa com pessoal e encargos fixada na Lei Orçamentária?

[...]

Após o envio à Coordenadoria de Gestão Estadual, a Consulta foi submetida à apreciação da Coordenadoria Geral de Fiscalização, que respondeu aos quesitos, em síntese, nesses termos [11]:

1) (...) Considerando que a referida Lei Complementar não fez nenhuma referência, nesse ponto, aos índices previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, que tratam da despesa total com pessoal, **entende-se que o art. 8º vedou, no período citado, aumento nominal das despesas de pessoal, ressalvadas as exceções previstas na própria Lei. (...) A conjugação desses dispositivos legais conduz ao raciocínio de que se veda o aumento nominal (a expedição de atos criando despesas independentemente da variação percentual da despesa total com pessoal), pois a nova norma não traz limitação temporal e não há como prever agora os percentuais de despesa com pessoal de 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três) anos futuros. Logo, não teria lógica razoável aguardar três anos e verificar que os atos emitidos nos 180 dias finais do mandato anterior resultaram em aumento no terceiro ano do mandato seguinte, para então promover-se a anulação daqueles atos**. (...)

[...]

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(i) **O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se ao aumento nominal da despesa com pessoal**;

(ii) As peças de planejamento previstas no § 3º da LC 173/2020 não podem conter dispositivos modificando o conteúdo dessa lei;

(iii) O prazo previsto no § 3º do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se àquele disposto no caput desse artigo;

(iv) As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do artigo 8º da LC 173/2020 não podem ser implementadas, salvo se atendida a margem de tolerância prevista legalmente para cada entidade/instituição;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

[...]

Embora a consulta lá respondida não verse expressamente sobre o inciso I do art. 8º, da LC 173/2020 ou sobre a LRF propriamente dita, vê-se em sua fundamentação menção aos 180 últimos dias do mandato, situação tratada pelo art. 21, II, da LRF. E mesmo assim, ainda que não o fizesse, a tese retratada é plenamente aplicável a esses dispositivos, pois a sistemática eleita para os casos específicos de que tratam os dispositivos em comento é exatamente a mesma daqueles objetos da consulta, de modo que não há que se falar em qualquer autorização legal para aumento nominal de despesa com pessoal.

Destaque-se que este Tribunal, por meio do Parecer em Consulta 3/2021-8 - Plenário, assim concluiu:

1. PARECER EM CONSULTA TC-003/2021-8

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do plenário, em:

1.1. CONHECER a consulta para **RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:

1.1.1. A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-G do Código Penal;

1.1.2. Além disso, durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal

1.1.3. Mesmo fora dos períodos de vedação, anteriormente indicados, a expedição de ato constitutivo de direito do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve observar, em todo e qualquer caso, sob pena de nulidade absoluta, o disposto nos artigos 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, em observância aos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF.

1.1.4 Devem também ser observadas as disposições da Lei 9.504/1997, especialmente a constante do inciso VIII do artigo 73 que

> veda, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição a partir de cento e oitenta dias antes das eleições e até a posse dos eleitos, ressaltando que ao chegar o prazo de cento e oitenta dias antes do final do mandato deverão ser seguidas as regras da LRF que são mais rigorosas e proíbem qualquer forma de aumento de despesas com pessoal.
>
> **1.2.** REVOGAR o Pareceres em Consulta 46/2004 e o item "b" do Parecer em Consulta 10/2011;
>
> [...]
>
> **2.** Unânime, nos termos do voto vista do presidente, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, anuído pelo relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner, com os acréscimos na fundamentação e no dispositivo trazidos pelo relator em sessão (voto complementar).

Desta forma, consoante entendimento manifestado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão 3.255/2020 – Tribunal Pleno) e adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Parecer em Consulta 3/2021-8 – Plenário), **a vedação para expedição de atos que resultem em aumento de despesa trata de aumento nominal e não de variação percentual.**

Vale mencionar que recentemente, por meio da Petição Inicial 1.410/2024 (Processo TC 8.982/2024), este Tribunal recebeu o seguinte questionamento formulado pelo Presidente da Câmara Municipal de Água Doce do Norte, que resultou no Parecer em Consulta 15/2025:

> [...] Qual é a data final para a fixação dos subsídios dos vereadores? Seria até 180 dias antes do término do mandato, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal; até a data anterior às eleições municipais, conforme entendimento do STF, no RE 213.524/SP; ou até 31 de dezembro, último dia da legislatura, conforme interpretação literal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município?
>
> [...]

> 1. PARECER CONSULTA TC-0015/2025: VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas, em:
>
> 1.1 CONHECER a presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES;
>
> 1.2 NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:
>
> 1.2.1 Os subsídios dos vereadores **devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade**, conforme dispõem os artigos. 37, caput, e 29, VI, da Constituição Federal;
>
> **1.2.2** Do mesmo modo**, também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato** do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;
>
> 1.2.3 Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal;
>
> [...]

Portanto, não resta dúvida quanto à **necessidade de se respeitar o prazo proibitivo constante do art. 21 da LRF**, para edição de ato em último ano de mandato de titular de Poder ou órgão que resulte aumento de despesa com pessoal, sob pena de nulidade.

Assim, diante do exposto, **sugerimos não acolher as alegações de defesa** e, consequentemente, **manter o achado** apontado na subseção 3.4.12.1 do Relatório Técnico 11/2026 (Aumento da despesa com pessoal decorrente da aprovação e/ou edição de ato com previsão de implementação após o final do mandato do titular do Poder), por infringência ao art. 21, III, da Lei Complementar 101/2000, decorrente do aumento nominal da despesa com pessoal gerado pelas Leis Municipais 1.036/2024 e 1.037/2024 para os exercícios 2025-2028.

Ademais, em função da alta gravidade da irregularidade, **tal situação deve ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição da presente conta de governo**, nos termos do art. 132, III, do RITCEES.

Transcrevo também a análise conclusiva realizada na ITC 2819/2026, após sustentação oral:

- **Argumentos apresentados na sustentação oral**

Por meio da Petição Intercorrente 345/2026 (documento 163), o responsável apresentou as seguintes alegações:

> 4. De acordo com o que será abordado na presente sustentação oral e nos documentos que a acompanham, entende-se que há elementos de convicção que permitem o afastamento da irregularidade ou, caso assim não se entenda, o enquadramento no campo da ressalva.
>
> 5. Narra o Relatório Técnico 00011/2026-3 que as Leis Municipais n. 1.036 e 1.037, ambas de 15 de julho de 2024, teriam violado o art. 21, inciso III, da LRF.
>
> 6. A Lei Municipal n. 1.036/2024 fixou os subsídios dos secretários municipais para a legislatura 2025-2028 e a Lei Municipal n. 1.037/2024 fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal, apresentando um valor estimado anual total de R$ 360.441,92 (trezentos e sessenta mil, quatrocentos e quarenta e um reais e noventa e dois centavos) para o exercício de 2025.
>
> 7. Indica o relatório técnico um aumento nominal da despesa com pessoal e caracterizando suposta infringência ao art. 21, inciso III, da LRF.
>
> 8. Entende-se que a interpretação mais adequada da matéria não deve limitar-se à leitura isolada do art. 21 da LRF, mas considerar o conjunto normativo que compõe a Seção II do Capítulo IV da referida lei, em especial a Subseção II, na qual o dispositivo está inserido e que trata do Controle da Despesa Total com Pessoal.
>
> 9. Desse modo, à luz de uma interpretação sistemática e teleológica, depreende-se que a finalidade precípua da norma não é coibir aumentos pontuais de despesa, mas assegurar o equilíbrio da despesa total com pessoal, especialmente em sua relação com a receita corrente líquida,

preservando assim o equilíbrio econômico-financeiro entre receita e despesa do ente público.

10. Nesse contexto, de acordo com documentos trazidos em anexo às justificativas, o Município de Dores do Rio Preto encerrou o 2º semestre do exercício de 2024 com despesa total com pessoal equivalente a 41,69% (quarenta e um inteiros e sessenta e nove centésimos por cento) da receita corrente líquida, sendo que no 1º semestre de 2025 evidenciou um gasto com pessoal de 45,20% (quarenta e cinco inteiros e vinte centésimo por cento) da receita corrente líquida e encerrou o 2º semestre de 2025 com um gasto com pessoal de 43,89% (quarenta e três inteiros e oitenta e nove centésimos por cento) da receita corrente líquida.

11. Desse modo, a edição das referidas leis não implicou em aumento da despesa total com pessoal fora dos limites, mantendo-se o equilíbrio fiscal do Município dentro dos parâmetros estabelecidos pela LRF.

12. Importante considerar que a ITC não avaliou particularmente a explicação trazida pelo Manifestante no sentido da não aplicação do entendimento externado pelo Parecer em Consulta 00015/2025-3 – Plenário, por conta da fixação de eficácia “ex nunc” à consulta.

13. Com efeito, fixou-se o entendimento no sentido de modular a tese firmada, atribuindo-lhe efeitos prospectivos, de modo a preservar a segurança jurídica e a estabilidade das relações administrativas anteriormente constituídas: “[...] 1.3 ATRIBUIR eficácia “EX NUNC” à presente consulta, ou seja, com aplicação prospectiva, a partir desta decisão; [...]”.

14. Portanto, entende-se o teor vinculativo do entendimento do referido parecer em consulta não deve atingir e balizar o julgamento da presente irregularidade, uma vez que as contas se referem ao exercício de 2024, nos termos da modulação de efeitos fixada.

15. Conclui-se que a fixação dos subsídios para vigorar no exercício seguinte, efetuado no presente caso, estão em plena conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com o planejamento responsável almejado pelo legislador. Não se tratou de aumento imediato de despesa, tampouco violação dos limites fiscais, mas sim um adequado alinhamento entre receita e despesa projetadas, bem como ação balizada pela legislação municipal. Assim, os atos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

questionados demonstram cuidado e responsabilidade fiscal, refletindo os objetivos centrais da legislação vigente.

Entende-se também que no caso em questão agiu-se conforme as orientações próprias da época, bem como em observância à legislação municipal, conforme já dito, que estabelece a fixação dos vencimentos deverá ocorrer em data anterior à eleição, incidindo, no caso sob análise, as regras da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial seus artigos 23 e 24.

16. Por todo o exposto, pede-se que essa Egrégia Corte de Contas acolha os fundamentos trazidos na presente sustentação oral para **ACOLHER AS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA** e afastar as irregularidades no sentido de **EMITIR PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO DAS CONTAS, AINDA QUE COM RESSALVAS**.

17. Essa última hipótese encontra amparo na Lei Complementar n. 621/2012 do Estado do Espírito Santo, que assim dispõe:

> Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]
>
> II - **pela aprovação das contas com ressalva**, quando ficar caracterizada **impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário**, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas; [grifo nosso]

18. Nobres Conselheiros, os autos não retratam nenhum dano ao erário, desfalque ou infração de natureza grave que comprometa a lisura dos atos praticados pelo Manifestante, razão pela qual pugna-se pela sua aprovação, ainda que com ressalvas.

Nestes termos, pede-se deferimento.

As Notas Taquigráficas 41/2026 registram o seguinte:

> **NOTAS TAQUIGRÁFICAS 22ª SESSÃO VIRTUAL DA 2ª CÂMARA 19/06/2026 SUSTENTAÇÃO ORAL DO PROCESSO TC-06498/2025-3**
>
> **RELATOR: CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

O SR. LEONARDO DA SILVA LOPES – Boa tarde, conselheiro relator, demais julgadores, ilustre representante do Ministério Público de Contas e servidores que acompanham o julgamento deste processo. Tratam-se os autos da Prestação de Contas Anual e Prefeito, exercício de 2024, do Município de Dores do Rio Preto, sob responsabilidade do sr. Cleudenir José de Carvalho Neto. Depois da devida instrução processual, a área técnica dessa Corte de Contas se manifestou por meio da ITC-01.874/2026, que se posicionou pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas em razão de um único apontamento. A outra irregularidade discutida na presente prestação de contas, qual seja, "suposta inconsistência sobre a reserva matemática previdenciária", foi objeto de ressalva, não sendo assim considerada como apta a macular as contas. De acordo com o que será abordado na presente sustentação oral, conselheiro relator, e nos documentos que acompanham, a defesa entende que há elementos de convicção que permitem o afastamento da irregularidade, ou, caso assim não se entenda, o enquadramento no campo da ressalva. Inicialmente, o Relatório Técnico de nº 00011/2026, que as Leis Municipais 1.036 e 1.037, ambas de 15 de julho de 2024, teriam violado o art. 21, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Primeiramente, a Lei Municipal 1.036 fixou os subsídios dos secretários municipais para a legislatura 2025/2028; e a outra Lei Municipal, a 1.037/2024 fixou os subsídios do prefeito e do vice-prefeito municipal, apresentando um valor estimado anual total de R$ 360.441,92 para o exercício de 2025. Indica o relatório técnico um aumento nominal da despesa com pessoal, e caracterizando suposta infringência ao art. 21, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal. A defesa entende que a interpretação mais adequada para essa matéria não deve se limitar, de forma isolada, ao art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas considerar o conjunto normativo que compõe a Seção II do Capítulo IV da lei que acabei de mencionar; então, em especial a Subseção II, a qual o dispositivo está inserido, e que trata do controle da despesa total com pessoal. Desse modo, à luz de uma interpretação sistemática e teleológica, depreende-se que a finalidade precípua da norma não é coibir aumentos pontuais de despesa, mas assegurar o equilíbrio da despesa total com pessoal, especialmente em sua relação com a receita corrente líquida, preservando assim o equilíbrio econômico-financeiro entre receita e despesa do ente público. Nesse contexto, de acordo com documentos trazidos em anexo às justificativas, o Município de Dores do Rio Preto encerrou o 2º semestre do exercício de 2024 com despesa total com pessoal equivalente a 41,69% da receita corrente líquida. Sendo que no 1º semestre de 2025 evidenciou um gasto com pessoal

de 45,20% da receita corrente líquida. E encerrou o 2º semestre de 2025 com um gasto com pessoal de 43,89% da receita corrente líquida. Desse modo, a edição das referidas leis não implicou em aumento da despesa total com pessoal fora dos limites, mantendo-se o equilíbrio fiscal do município dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação. É importante considerar que a ITC não avaliou particularmente a explicação trazida pelo manifestante no sentido da aplicação do entendimento externado pelo Parecer Consulta 00015/2025, do Plenário dessa Corte de Contas, por conta da fixação de eficácia *ex nunc* à consulta. Com efeito, fixou-se o entendimento no sentido de modular a tese firmada, atribuindo-lhe efeitos prospectivos, de modo a preservar a segurança jurídica e a estabilidade das relações administrativas anteriormente constituídas. Portanto, é possível entender, interpretar que o teor vinculativo do entendimento do referido parecer em consulta não deve atingir e balizar o julgamento da presente irregularidade, no presente caso, uma vez que as contas se referem ao exercício de 2024, nos termos da modulação de efeitos fixada. Então, conclui-se que a fixação dos subsídios para vigorar no exercício seguinte, efetuado no presente caso fático, estão em plena conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com o planejamento responsável, almejado pelo legislador. Não se tratou de um aumento imediato de despesa, tão pouco violação dos limites fiscais, não foi isso; mas sim um adequado alinhamento entre receita e despesa projetadas, bem como ação balizada pela legislação municipal. Assim, os atos questionados demonstram cuidado e responsabilidade fiscal, refletindo os objetivos centrais da legislação vigente. Então, também destaco, conselheiro relator, que no caso em questão, agiu-se conforme as orientações próprias da época, bem como em observância à legislação municipal que, conforme já dito - estabelece a fixação dos vencimentos -, deverá ocorrer em data anterior à eleição; incidindo, no caso sob análise, às regras da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial os artigos 23 e 24. Então, conforme todo o exposto, nobres julgadores, é que se pede à essa egrégia Corte de Contas que acolha os fundamentos trazidos na presente sustentação oral para acolher as razões de justificativas. E afastar as irregularidades no sentido de emitir parecer prévio recomendando a aprovação das contas, ou, caso assim não se entenda, a aprovação das contas com ressalvas. O meu muito obrigado! E boa tarde a todos! **(final)**

- **Análise Técnica sobre o item 9.1 da ITC** 1.874/2026 **(item** 3.4.12.1 do RT 11/2026-3**)**

O responsável, em suas alegações, rememora a maioria dos argumentos trazidos em sede de Defesa. Inicia sua manifestação renovando a argumentação de que a interpretação "mais adequada" da vedação prevista no art. 21, III, da LRF deve levar em consideração todo o conjunto normativo e, portanto, a finalidade da norma é assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas e não coibir aumentos pontuais de despesa. Destaca que o Poder Executivo de Dores do Rio Preto encerrou o segundo semestre de 2024 com uma despesa total com pessoal equivalente à 41,69% da receita corrente líquida e encerrou o segundo semestre de 2025 no percentual de 43,89%, ambos abaixo dos limites previstos na LRF.

Pontua ainda que a **Instrução Técnica Conclusiva 1.874/2026** (documento 159), não avaliou a eficácia "ex nunc" conferida ao entendimento esposado no Parecer em Consulta 15/2025, de forma que o teor vinculativo não deve atingir o julgamento desta irregularidade.

Por fim, alega que a fixação de subsídios, por meio das Leis Municipais 1.036/2024, que fixou os subsídios dos secretários municipais para a legislatura 2025-2028 e 1.037/2024, que fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal estão em plena conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a gestão fiscal responsável, agindo-se ainda em observância à legislação municipal, que estabelece que a fixação dos vencimentos deve ocorrer em data anterior às eleições.

Pois bem,

Inicialmente, importante frisar que o indicativo de irregularidade aqui tratado diz respeito ao **art. 21, III**, da LRF: *edição de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato*, cuja aferição independe da data de formação do ato, mas sim da **fruição dos seus efeitos financeiros.**

Ainda, rechaça-se a alegação de "interpretação mais adequada" trazida pelo responsável, uma vez que a vedação do **art. 21, inciso III**, da LRF é objetiva e independe de combinação com outros dispositivos da LRF. Ou seja, no

último ano do mandato, em qualquer época, os titulares de Poderes estão proibidos de editar ato que preveja a implementação em períodos posteriores ao final do mandato. A regra visa, justamente, evitar a transferência de encargos financeiros para o mandato seguinte.

Também não há o que se falar em afastamento da irregularidade em virtude de o percentual de despesa total com pessoal apurado ao final dos semestres seguintes ter se mantido abaixo dos limites da LRF. **O respeito aos limites** se insere no contexto de equilíbrio fiscal contínuo a ser zelado pelo gestor, e **não pode ser utilizado como condicionante de vedações** objetivamente postas pela LRF.

A vedação do art. 21, inciso III, da LRF contribui, juntamente com outras previsões da LRF, para o respeito aos limites do art. 19 e 20, mas que possui sua própria finalidade e aplicabilidade. Admitir que a vedação seja aferida somente em momento posterior e caso os limites sejam ultrapassados **elimina sua função preventiva**, relegando o controle a uma posição reativa e ineficiente e incerta. Ou seja, a manutenção da relação DTP/RCL abaixo dos limites decorre do respeito contínuo e preventivo às normas da LRF, não funcionando como seu "pressuposto de incidência". Ao contrário, é produto delas.

Por fim, quanto à eficácia ex-nunc do Parecer em Consulta 15/2025, relembra-se que a questão objeto de discussão naquele parecer foi a vedação temporal dos 180 dias (art. 21, II, da LRF) enquanto o indicativo de irregularidade aqui tratado diz respeito ao art. 21, III, da LRF: edição de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato, cuja aferição independe da data de formação do ato, mas sim da fruição dos seus efeitos financeiros, razão pela qual não é capaz de afastar o apontamento da subseção 3.4.12.1 do RT 11/2026-3.

Assim, diante do exposto, **sugerimos não acolher as alegações de defesa** e, consequentemente, **manter o achado** apontado na subseção 3.4.12.1 do Relatório Técnico 11/2026 (Aumento da despesa com pessoal decorrente da aprovação e/ou edição de ato com previsão de implementação após o final do mandato do titular do Poder), por infringência ao art. 21, III, da Lei

> Complementar 101/2000, decorrente do aumento nominal da despesa com pessoal gerado pelas Leis Municipais 1.036/2024 e 1.037/2024 para os exercícios 2025-2028.
>
> Ademais, em função da alta gravidade da irregularidade, **tal situação deve ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição da presente conta de governo**, nos termos do art. 132, III, do RITCEES.

O presente indicativo de irregularidade se refere ao aumento da despesa com pessoal decorrente de aprovação e/ou edição de ato com previsão de implementação após o final do mandato do titular do Poder.

Após regular citação o responsável alega que a Lei Municipal nº 1.036/2024, fixou os subsídios dos secretários municipais para a legislatura 2025-2028, e a Lei Municipal nº 1.037/2024, fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal, apresentaram um valor estimado anual de R$ 360.441,92 para o exercício de 2025, e que a interpretação mais adequada da matéria não deve limitar-se a leitura isolada do artigo 21 da LRF mas considerar o conjunto normativo que compõe a Seção II do Capítulo IV da referida lei, em especial a Subseção II, na qual o dispositivo está inserido e que trata do Controle da Despesa Total com Pessoal. Aduz ainda que a finalidade precípua da norma não é coibir aumentos pontuais de despesa, mas assegurar o equilíbrio da despesa total com pessoal, especialmente em sua relação com a receita corrente líquida, preservando assim o equilíbrio econômico-financeiro entre receita e despesa do ente público. Destacou ainda que o município encerrou o 2º semestre do exercício de 2024 com despesa total com pessoal equivalente a 41,69%, logo a edição das referidas leis não implicou em aumento da despesa total com pessoal fora dos limites, mantendo-se o equilíbrio fiscal do Município dentro dos parâmetros estabelecidos pela LRF. Por derradeiro ressaltou que o Parecer em Consulta 015/2025, que discutiu especificamente a aplicabilidade das limitações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal à fixação dos subsídios dos agentes políticos, fixou o entendimento no sentido de modular a tese firmada, atribuindo-lhe efeitos prospectivos, de modo a preservar a segurança jurídica e a estabilidade das relações administrativas anteriormente constituídas, logo, pediu o afastamento da irregularidade.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

Já a equipe técnica, após análise das justificativas e dos documentos acostados pela defesa, ressaltou que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro entre receitas e despesas na administração pública é atividade obrigatória e contínua a ser executada com zelo pelo gestor público em todos os exercícios pelos quais é responsável. Frisou ainda que, além da observância aos limites de gastos com pessoal impostos pelo artigo 19 da LRF, o responsável também deve observar os limites mais específicos dispostos no artigo 21, incisos I a IV, abrangendo assim a vedação para majoração das despesas nos últimos 180 dias anteriores ao fim do mandato do titular do Poder, bem como previsão para majoração dessas despesas em períodos posteriores ao final do mandato. Citou ainda entendimento exarado por esta Corte de Contas no Parecer em Consulta 003/2021 de que a vedação para expedição de atos que resultem em aumento de despesa trata de aumento nominal e não de variação percentual. Além disso, citou também o recente Parecer em Consulta 015/2025 que ratificou a necessidade de se respeitar o prazo proibitivo constante do art. 21 da LRF, para edição de ato em último ano de mandato de titular de Poder ou órgão que resulte aumento de despesa com pessoal, sob pena de nulidade. Diante disso, opinou pela manutenção da irregularidade com o condão de macular as contas do responsável.

Em sede de defesa oral a defesa apresenta os mesmos argumentos já combatidos pela equipe técnica quando da análise conclusiva. Sendo assim, nesta fase processual, a equipe técnica manteve o indicativo de irregularidade com o condão de macular as contas do responsável.

Pois bem,

Inicialmente, é imperioso destacar que, o presente apontamento fora objeto de **representação**, com pedido de medida cautelar, apresentada pelo Ministério Público de Contas (**Processo TC 10825/2024**) em face de diversos municípios, dentre eles o de Dores do Rio Preto (**Leis 1036, 1037** e 1038/2024), noticiando a publicação de leis que teriam provocado aumento de despesas com pessoal no período de 180 (cento e oitenta) dias que antecedem ao término do mandato dos titulares dos Poderes Executivo e Legislativo dos referido entes, em suposta afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após regular notificação dos responsáveis e apresentação de defesas, a equipe técnica e o Ministério Público de Contas se manifestaram (eventos 175 e 189) e o relator apresentou seu voto (evento 191), ocasião em que solicitei vista dos autos e apresentei voto, **Voto Vista 00150/2025 (evento 192)**, onde sugeri o sobrestamento do feito até o trânsito em julgado da Consulta, autuada no processo TC 8982/2024, com os seguintes argumentos:

> (...)
>
> No caso em apreço, com a devida vênia, ouso divergir do posicionamento do Relator ante a necessidade de sobrestamento do presente processo, tendo em vista a pendência de pronunciamento definitivo do Plenário deste Tribunal na Consulta TC 8982/2024, que aborda matéria similar.
>
> É oportuno rememorar que a referida Consulta discute se a fixação dos subsídios de Vereadores está sujeita às normas da LRF, notadamente a proibição de aumento de despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato. A discussão em curso nesta Corte, naquele processo, centra-se na coexistência entre a LRF e as normas constitucionais que regulam a fixação de subsídios de agentes políticos.
>
> No caso concreto, constato que o sobrestamento, acima referido, encontra fundamento em proposta de mesmo teor, corporificada na Manifestação Técnica de Cautelar 2/2025, emitida no presente processo, estando, portanto, em conformidade com a fundamentação técnica apresentada no processo TC 307/2025, na qual a unidade técnica, no enfrentamento de questões similares, igualmente, discorreu sobre a necessidade de sobrestamento do feito até que o Plenário desta Corte se pronuncie, de modo definitivo, nos autos da Consulta TC 8982/2024.
>
> Entre outros argumentos lançados no processo TC 307/2025, a unidade técnica, acertadamente, externa o entendimento de que, embora o julgamento da Consulta TC 8982/2024 não esgote a discussão, a decisão sobre o dever de cumprimento do art. 21, inciso II, da LRF e sobre o que se considera "aumento de despesa" demonstra a prejudicialidade em relação ao mérito do caso em análise, o que justificaria a medida proposta.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

> Ademais, destaco que a decisão de sobrestamento se alinha com a Decisão TC 3271/2025, proferida no processo TC 307/2025. Naquela ocasião, diante do mesmo tema e questões similares, o Plenário deste Tribunal de Contas determinou o sobrestamento do feito até o trânsito em julgado da mencionada Consulta.
>
> Ex positis, de pelos motivos acima elencados, em especial a necessidade de resguardar a coerência das decisões deste Tribunal e, por conseguinte, a segurança jurídica e a uniformidade de sua jurisprudência, a fim de evitar resultados contraditórios em casos semelhantes, delibero pelo sobrestamento do feito até o trânsito em julgado da Consulta TC 8982/2024.

Tal entendimento foi acompanhado, à unanimidade pelo Plenário desta Corte de Contas, conforme **Decisão TC 3732/2025 (evento 193),** como segue:

> **1. DECISÃO TC-3732/2025:**
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:
>
> **1.1. SOBRESTAR** o feito até o trânsito em julgado da Consulta, autuada no processo TC 8982/2024;
>
> **1.2. DAR CIÊNCIA** aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acerca do teor desta decisão, nos termos regimentais.
>
> 2. **Unânime**, nos termos do voto vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho, anuído
>
> pelo relator, conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.
>
> 3. Data da sessão: 18/9/2025 – 47ª Sessão Ordinária do Plenário
>
> 4. Especificação do quórum:
>
> 4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

5. Membro do Ministério Público de Contas: Luciano Vieira, procurador-geral.

Em seguida, quando da discussão do **Processo TC 8982/2024**, consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Água Doce do Norte sobre qual a data final para a fixação do subsídio dos vereadores, manifestei me, através do **Voto Vista 00065/2025 (evento 15),** no sentido de que os subsídios dos vereadores devem ser fixados de acordo o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores, quando essa fixação resultar em aumento de despesa com pessoal. Além disso, entendo que outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal.

Posteriormente, visando conferir segurança jurídica aos jurisdicionados, apresentei ainda o **Voto Vista Complementar 00109/2025 (evento 17),** estabelecendo que o entendimento ora firmado terá aplicação exclusivamente prospectiva, a partir da publicação da decisão da referida Consulta.

Assim, após intenso debate entre meus pares foi aprovado o **Parecer Consulta TC 00015/2025 (evento 20)**, com o seguinte entendimento:

1. PARECER CONSULTA TC-0015/2025:

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

1.1 CONHECER a presente Consulta, tendo em vista o preenchimento dos requisitos previstos em lei e no Regimento Interno deste TCEES;

1.2 NO MÉRITO, responder à Consulta nos seguintes termos:

1.2.1 Os subsídios dos vereadores **devem ser fixados por lei anterior às eleições municipais, ocasião em que serão eleitos os vereadores cujos mandatos terão início na legislatura seguinte, em respeito aos**

Princípios da Anterioridade, da Moralidade e da Impessoalidade, conforme dispõem os artigos. 37, caput, e 29, VI, da Constituição Federal;

1.2.2 Do mesmo modo, **também deve ser cumprido o disposto no artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do art. 163, da Constituição Federal, respeitando-se o limite de 180 (cento oitenta) dias, anteriores ao fim do mandato** do Presidente da Câmara, para a fixação dos subsídios dos vereadores;

1.2.3 Por fim, outras restrições poderão ser previstas, pelas normas constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou pela Lei Orgânica Municipal;

1.3 **ATRIBUIR** eficácia "**EX NUNC"** à presente consulta, ou seja, com aplicação prospectiva, a partir desta decisão;

1.4 **ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos dos votos do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou os pareceres técnico e ministerial, com os acréscimos dos votos-vistas do conselheiro Davi Diniz de Carvalho e do conselheiro presidente, Domingos Augusto Taufner, quanto aos efeitos da decisão. Vencidos o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que manteve seu voto, e os conselheiros Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que o acompanharam.

3. Data da Sessão: 18/11/2025 - 60ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

Diante disso, verifica-se que a temática analisada no Parecer Consulta 00015/2025 revela-se notoriamente complexa, sobretudo diante da multiplicidade de interpretações que coexistiam sobre o tema. Essa pluralidade de entendimentos, inclusive no âmbito desta própria Corte de Contas, levou alguns entes públicos

adotaram, **à luz da orientação jurídica então prevalecente**, procedimentos que posteriormente passaram a ser considerados incompatíveis com o entendimento consolidado por esta Corte.

Cumpre observar que essa controvérsia não se restringia à definição do marco temporal previsto no art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000, alcançando também o próprio alcance da vedação constante de seu inciso III. Isso porque **a referência legal a "parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato" comportava distintas interpretações quanto à sua incidência sobre as leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos, circunstância que evidencia a ausência de entendimento consolidado à época dos fatos e reforça a necessidade de interpretação estrita de norma que estabelece hipótese de nulidade.**

Por este motivo, a fim de conferir segurança jurídica aos jurisdicionados, e em respeito à estabilidade institucional e a boa-fé dos entes que eventualmente tenham adotado conduta em consonância com os pareceres até então vigentes, o Parecer estabeleceu que o entendimento firmado tenha aplicação exclusivamente prospectiva.

Diante disso, **tal entendimento tem sido adotado por esta Corte de Contas nas Representações do Parquet de Contas, que questionaram as leis que fixaram os subsídios dos agentes políticos do Poder Legislativo (Vereadores) e do Poder Executivo (Prefeito, Vice Prefeito e Secretários Municipais) , conforme Acórdãos 275 e 227/2026 - Plenário (Processos TC 10825/2024 e 307/2025), bem como nas análises das Prestações de Contas Anual, segundo Parecer Prévio 22/2026 - Plenário (processo TC 5337/2025), Acórdãos 256/2025 – 1ª Câmara (processo TC 4022/2025) e Acórdão 342/2026 – 2ª Câmara (processo TC 4014/2025).**

Por derradeiro, destaco ainda trecho da fundamentação replicada nos Acórdãos 275/2026 e 227/2026 que assim esclareceu com relação a aplicação do Parecer 015/2026, como segue:

(...)

> Sobre o tema, verifica-se que, embora o parecer trate especificamente da fixação do subsídio de Vereadores, o seu corpo argumentativo acaba por delimitar, sob a ótica desta Corte, o alcance do conceito de ***"aumento de despesa com pessoal"*** previsto na vedação contida no art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
>
> **Destaca-se, ainda, que, embora se trate de norma de natureza infraconstitucional, seu conteúdo veicula matéria de índole constitucional, porquanto voltada ao controle dos gastos públicos, razão pela qual se mostra aplicável à fixação do subsídio de quaisquer agentes políticos, ainda que não submetidos ao Princípio da Anterioridade.**
>
> (...)

Nesse contexto, revela-se plenamente aplicável a disciplina dos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo a qual a atuação dos órgãos de controle deve considerar as orientações gerais vigentes ao tempo da prática do ato, vedando-se a invalidação de situações constituídas com fundamento em interpretação posteriormente consolidada.

Por todo o exposto, considerando todos os fundamentos acima disposto, divirjo **do entendimento técnico e ministerial e mantenho o presente indicativo de irregularidade, sob a responsabilidade do Sr. Cleudenir José de Carvalho Neto, todavia no campo da ressalva, logo sem o condão de macular suas contas.**

II.2.1.2 Informações sobre reserva matemática previdenciária evidenciadas com inconsistências nas demonstrações contábeis (subseção 4.1.12.1.1 do RT 11/2026 e subseção 9.2 da ITC 1874/2026)

Transcrevo abaixo a análise efetuada pela equipe técnica na Instrução Técnica Conclusiva:

- **Situação encontrada**

Com base no procedimento realizado, verificou-se que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município não evidencia a conformidade entre os registros das provisões matemáticas previdenciárias com o Balanço Atuarial (BALATU) proposto pelo estudo de avaliação atuarial (DEMAAT), apresentando uma divergência no montante de R$ 35.848.083,15 nas provisões matemáticas previdenciárias, configurando uma superavaliação passiva, bem como descumprindo a característica qualitativa da representação fidedigna, em desacordo com a NBC TSP EC, item 3.10, prejudicando a transparência, bem como a prestação de contas e a tomada de decisão pelos usuários da informação.

Assim, opina-se pela citação do gestor, para apresentar alegações de defesa acompanhadas de documentos de prova

- **Justificativa apresentada**

Aponta-se uma divergência no montante de R$ 35.848.083,15 (trinta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, oitenta e três reais e quinze centavos) nas provisões matemáticas entre o proposto no estudo de avaliação atuarial e o balanço patrimonial. Alega-se que em razão da divergência teria se dado uma superavaliação passiva e um descumprimento da característica qualitativa de representação fidedigna.

Em que pese à divergência apontada, apurada entre os registros contábeis consolidados de provisões matemáticas previdenciárias do Balaço Patrimonial (R$ 86.833.111,51) e o valor apresentado no Balanço Atuarial (R$ 50.985.028,36), é necessário esclarecer o seguinte.

O primeiro ponto se deve ao fato de a Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto ter efetuado, de forma equivocada, o registro contábil n. 0001/2024 em 31 de dezembro de 2024 no valor de R$ 33.126.071,01 (trinta e três milhões, cento e vinte e seis mil, setenta e um reais e um centavo) (**doc. 04**) por meio da conta contábil n. 22722050200, sendo que tal registro e lançamento de provisões matemáticas deveria ter sido efetuado única e exclusivamente pelo Regime Próprio de Previdência Social de Dores do Rio Preto.

O segundo ponto se deve ao fato de o Regime Próprio de Previdência Social de Dores do Rio Preto ter efetuado o registro e reconhecimento de provisões matemáticas no valor de R$ 53.707.040,50 (cinquenta e três milhões, setecentos e sete mil, quarenta reais e cinquenta centavos) no Balanço Patrimonial (**doc. 05**), enquanto que o valor apresentado no estudo de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

avaliação atuarial (DEMAAT) foi de R$ 50.985.028,36 (cinquenta milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, vinte e oito reais e trinta e seis centavos).

Portanto, conforme demonstrado anteriormente, a divergência de R$ 35.848.083,15 (trinta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, oitenta e três reais e quinze centavos) se refere ao registro de R$ 33.126.071,01 (trinta e três milhões, cento e vinte e seis mil, setenta e um reais e um centavo) decorrente do lançamento n. 0001/2024 de 31 de dezembro de 2024 (**doc. 04)** já mencionado anteriormente, da Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto e o lançamento efetuado a maior em R$ 2.722.012,14 (dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, doze reais e quatorze centavos) pelo Regime Próprio de Previdência Social de Dores do Rio Preto, em virtude do fato de que o estudo de avaliação atuarial (DEMAAT) ter evidenciado provisões matemáticas a serem reconhecidas de R$ 50.985.028,36 (cinquenta milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, vinte e oito reais e trinta e seis centavos) e o RPPS ter registrado R$ 53.707.040,50 (cinquenta e três milhões, setecentos e sete mil, quarenta reais e cinquenta centavos) conforme tabela a seguir:

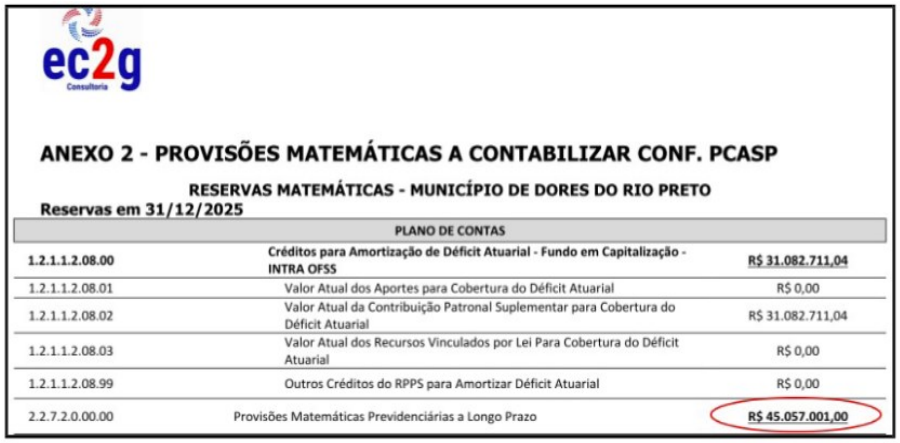
PROVISÃO MATEMÁTICA RPPS	
a) Valor da Provisão Matemática Lançada pela Prefeitura ***(doc. 04)***	33.126.071,01
b) Valor da Provisão Matemática Lançada pelo RPPS ***(doc. 05)***	53.707.040,50
c) Total Reconhecido no Balanço Consolidado (c=a+b)	**86.833.111,51**
d) Total da Provisão Matemática (DEMAAT)	**50.985.028,36**
e) Divergência (e=c-d)	**35.848.083,15**

Isso posto, em respeito ao princípio da oportunidade para registro e correção dos fatos contábeis, a Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto efetuou o lançamento de reversão do registro contábil n. 0001/2024 de 31 de dezembro de 2024 (DOC-004) de R$ 33.126.071,01 (trinta e três milhões, cento e vinte e seis mil, setenta e um reais e um centavo) em 02 de março de 2026, conforme lançamento de reversão n. 0001-2026 (doc. 06), sanando em definitivo o registro indevido da provisão matemática evidenciada no Balanço Patrimonial da Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto.

No tocante à divergência de reconhecimento da provisão matemática do RPPS, registrada na Unidade Gestora do Regime Próprio no valor de R$ 53.707.040,50 (cinquenta e três milhões, setecentos e sete mil, quarenta reais e cinquenta centavos) em 2024, em detrimento do valor de R$

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

50.985.028,36 (cinquenta milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, vinte e oito reais e trinta e seis centavos) apurada por meio do estudo de avaliação atuarial (DEMAAT) de 2024, esta foi definitivamente sanada no exercício subsequente, quando o Regime Próprio de Previdência Social evidenciou o valor de R$ 45.057.001,00 (quarenta e cinco milhões, cinquenta e sete mil e um real) relativo à provisão matemática em seu Balanço Patrimonial de 2025 (**doc. 07**), estando em total conformidade com o estudo de avaliação atuarial (DEMAAT) de 2025:



ANEXO 2 - PROVISÕES MATEMÁTICAS A CONTABILIZAR CONF. PCASP

RESERVAS MATEMÁTICAS - MUNICÍPIO DE DORES DO RIO PRETO

Reservas em 31/12/2025

PLANO DE CONTAS		
1.2.1.1.2.08.00	Créditos para Amortização de Déficit Atuarial - Fundo em Capitalização - INTRA OFSS	R$ 31.082.711,04
1.2.1.1.2.08.01	Valor Atual dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial	R$ 0,00
1.2.1.1.2.08.02	Valor Atual da Contribuição Patronal Suplementar para Cobertura do Déficit Atuarial	R$ 31.082.711,04
1.2.1.1.2.08.03	Valor Atual dos Recursos Vinculados por Lei Para Cobertura do Déficit Atuarial	R$ 0,00
1.2.1.1.2.08.99	Outros Créditos do RPPS para Amortizar Déficit Atuarial	R$ 0,00
2.2.7.2.0.00.00	Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo	R$ 45.057.001,00

Em razão do que foi exposto, pede-se que o apontamento indicado no Relatório Técnico seja considerado como esclarecido, ou caso assim não se entenda, que seja reputado como passível de ressalvas e sem o condão de macular as contas.

- **Análise das justificativas apresentadas**

Em síntese, o gestor reconhece a irregularidade, apresenta documentação de suporte Peça Complementar 13955/2026 (evento 155) e informa que, em respeito ao princípio da oportunidade para registro de correção dos fatos contábeis, foram realizadas as devidas correções.

A irregularidade restou comprovada e reconhecida pelo gestor, ou seja, o Balanço Patrimonial não evidencia conformidade com a Avaliação Atuarial do RPPS, descumprindo a característica qualitativa da representação fidedigna, em desacordo com a NBC TSP EC, item 3.10, portanto, propõe-se **manter** a irregularidade apontado na subseção 4.1.12.1 do RT 11/2026-3.

> Não obstante, compulsando-se as justificativas e a documentação encaminhada constata-se que a não conformidade ocorreu principalmente devido a contabilização errada feita na UG Prefeitura no valor de R$ 33.126.071,01, registrada como provisão de benefícios a conceder. Este lançamento foi revertido corrigindo assim o erro de contabilização e, muito embora tenha sido realizada apenas em março de 2026, demonstra que o gestor não ficou inerte.
>
> Nesse sentido, em que pese o entendimento pela manutenção da irregularidade esta pode ser **mantida no campo da ressalva** (NBC TSP EC).

O presente apontamento se refere a inconsistências quanto as informações sobre reserva matemática previdenciária evidenciadas nas demonstrações contábeis.

Devidamente citado o gestor esclarece que a divergência apontada no montante de R$ 35.848.083,15 se refere a um lançamento efetuado, de forma equivocada, pela Prefeitura, no valor de R$ R$ 33.126.071,01, sendo que tal registro e lançamento de provisão matemática deveria ter sido realizado exclusivamente pelo RPPS do município. Esclareceu ainda que o RPPS efetuou o registro e reconhecimento de provisões matemáticas no total de R$ 53.707.040,50, quando o valor evidenciado na Avaliação Atuarial era de R$50.985.028,36, logo houve um lançamento a maior no valor de R$ 2.722.012,14. Logo, somando os dois lançamentos chega-se a divergência apontada. Por derradeiro, acostou documentação onde afirma ter realizado os lançamentos de ajustes no exercício de 2026.

A equipe técnica, após análise das justificativas e dos documentos apresentados pela defesa, opinou pela manutenção da irregularidade no campo da ressalva, tendo em vista que o gestor não ficou inerte.

Pois bem,

Da análise dos autos e do entendimento acima disposto, adoto como razões de decidir a fundamentação técnica acima transcrita, logo **acompanho o entendimento técnico e ministerial para manter o presente indicativo de irregularidade no campo da ressalva.**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

II.3 CONCLUSÃO

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise sobre à execução orçamentária e financeira, divirjo a unidade técnica para votar no sentido de que, **exceto pelos efeitos da não conformidade registrada na subseção II.2.1.1 deste voto,** foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, logo, propõe-se que esta Corte de Contas **emita opinião com ressalva sobre a execução dos orçamentos** e a gestão dos recursos públicos municipais no parecer prévio sobre as contas do prefeito referentes ao exercício de 2024.

No que tange às demonstrações contábeis consolidadas, com base nas análises de conformidades e conciliações realizadas entre os demonstrativos contábeis, acolho a proposta técnica para votar no sentido de que, **exceto pelos efeitos da não conformidade registrada na subseção II.2.1.2 deste voto,** não foram observados indicativos de que as demonstração contábeis consolidada do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2024, logo, propõe-se que esta Corte de Contas **emita opinião com ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas** no parecer prévio sobre as contas do prefeito referentes ao exercício de 2024.

Ante todo o exposto, **divirjo parcialmente do entendimento técnico e ministerial,** e voto para que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2024, prestadas pelo prefeito municipal de Dores do Rio Preto, Sr. CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO, estão em condições de serem **aprovadas com ressalva** pela Câmara Municipal.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), **divirjo parcialmente do entendimento técnico e ministerial** e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Davi Diniz de Carvalho
Conselheiro Relator

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, RESOLVEM:

III.1 Emitir PARECER PRÉVIO recomendando à Câmara Municipal de Dores do Rio Preto a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas anuais, referentes ao exercício de 2024, prestadas pelo prefeito municipal, Sr. CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO, 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, tendo em vista a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidade:

- Aumento da despesa com pessoal decorrente da aprovação e/ou edição de ato com previsão de implementação após o final do mandato do titular do Poder (Subseção 3.4.12.1 do RT 11/2026, subseção 9.1 da ITC 1874/2026 e subseção II.2.1.1 deste voto);

- Informações sobre reserva matemática previdenciária evidenciadas com inconsistências nas demonstrações contábeis Subseção 4.1.12.1 do RT 11/2026, subseção 9.2 da ITC 1874/2026 e subseção II.2.1.2 deste voto);

III.2 DAR CIÊNCIA, com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2022, na pessoa do atual prefeito, ou de seu eventual sucessor, como forma de ALERTA, sobre as ocorrências registradas na ITC 1874/2026, atentando-se para:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

III.2.1 A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes (subseção 3.2.1.1);

III.2.2 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);

III.2.3 A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseção 3.5.2.2 a 3.5.2.4).;

III.2.4 A necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (subseção 3.6.1);

III.2.5 A necessidade de repassar aportes para cobertura de insuficiências financeiras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em função da utilização indevida de receitas previdenciárias (rendimentos de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização) para pagamento de aposentadorias e pensões do exercício, configurando prática administrativa que prejudica a acumulação de reservas do regime em capitalização, quando ainda não possui ativos garantidores para cobertura de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos; em observância aos arts. 1º,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

caput; e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998; e ao Acórdão TC 1.063/2024-6 - Proc. TC 916/2023-1 (subseção 3.6.2);

III.2.6 Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2024 (subseção 3.7.4);

III.2.7 A necessidade de providenciar, junto às unidades gestoras integrantes do Município, a retificação contábil das rubricas que compõem o demonstrativo, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e IPC 06 (subseção 4.1.2).;

III.2.8 O acompanhamento da meta 5 do PNE, relativa à alfabetização das crianças do ensino fundamental, considerando que o Município não cumpriu a referida meta, indicando a necessidade de adoção de esforços para reduzir os riscos e impactos educacionais associados ao baixo nível de fluência leitora nesse estágio inicial da escolarização (subseção 5.1.4);

III.2.9 O monitoramento dos indicadores dos ODS, considerando que quatro estão melhores que os resultados estaduais (mortalidade materna, incidência de tuberculose, incidência de hepatite B, e nascidos vivos de mães adolescentes) e cinco estão piores que os resultados estaduais (nascimentos assistidos por pessoal de saúde qualificado, mortalidade em menores de 5 anos, mortalidade neonatal, mortalidade por suicídio, e mortalidade por doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias) (subseção 5.2.2);

III.2.10 O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o município alcançou apenas duas das sete metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal e vacinação infantil, mas evidenciando necessidade de maior atenção na realização de exames para sífilis e HIV, atendimento odontológico para gestantes, coleta de citopatológicos e acompanhamento de hipertensos e diabéticos (subseção 5.2.3);

III.2.11 A necessidade de publicação do plano municipal e do relatório anual de gestão de Assistência Social, a fim de não comprometer o controle social e a accountability da gestão socioassistencial do município (subseção 5.3.2);

III.2.12 A necessidade de instituição da Política Municipal de Alfabetização, além de providências quanto às demais ações no âmbito do Compromisso Nacional Criança

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0

Alfabetizada, tendo em vista a adesão do município ao Programa, conforme identificado no Relatório de Levantamento 3/2024-2 (Peça 10) do Proc. 3.916/2024-5 (subseção 6.1);

III.2.13 A necessidade de adotar medidas quanto às ocorrências identificadas na gestão do transporte escolar municipal conforme registrado no Relatório de Levantamento 2/2024-8 (peça 13) do Proc. TC 596/2024-8 (subseção 6.2);

III.2.14 A recomendação dirigida à Secretaria Municipal de Saúde no âmbito do Proc. TC 2.153/2024-2 (saúde mental), qual seja: 1.1.26 analisar a constituição de uma ou mais equipes multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (eMulti) e, em caso positivo, viabilizar e acompanhar, com observância do regramento da Portaria GM/MS 635/2023, notadamente quanto às exigências contidas no art. 6º, propostas de financiamentos (implantação e custeio) para o devido credenciamento junto ao Ministério da Saúde (subseção 6.3);

III.2.15 A obrigatoriedade de elaboração e da implementação de plano de metas voltado ao enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, com vistas a aprimorar as políticas públicas nessa área temática, nos termos da Lei Nº 14.899/2024 (subseção 6.4).

III.3 DISPONIBILIZAR, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 2819/2026;

III.4 ARQUIVAR os autos, após os trâmites regimentais.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EC3F2-84F87-584A0