



2ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, vem, tempestivamente, à presença de V. Ex^a., com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inc. III, da LC n. 451/2008 e art. 152, inc. I, da LC n. 621/2012, inconformado com o **Parecer Prévio n. 00075/2025-5 - 1ª Câmara**, propor

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Em vista das razões anexas, requerendo após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inc. XIII, do RITCEES.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 10 de novembro de 2025.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo: TC-04449/2024-8

Parecer Prévio: TC-00075/2025-5 - 1ª Câmara

**EGRÉGIO TRIBUNAL,
EMINENTES CONSELHEIROS,**

I – BREVE RELATO

O Parecer Prévio **TC-00075/2025-5**, exarado nos autos do Processo **TC-04449/2024-8**, recomendou ao Legislativo Municipal aprovação com ressalva das contas da Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, sob a responsabilidade do Abraão Lincon Elizeu, relativas ao exercício de 2023, cuja parte dispositiva abaixo transcreve-se:

1. PARECER PRÉVIO TC-075/2025:

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

1.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Água Doce do Norte a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal Água Doce do Norte, Senhor Abraão Lincon Elizeu, nos termos nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

O referido Parecer Prévio considerou, em síntese, que as irregularidades apontadas nos itens **3.2.1.1** (ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO) e **3.4.9** (inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa) do **Relatório Técnico n.º 00151/2024-4** não acarretaram prejuízo ao erário, às políticas públicas locais, nem comprometimento do equilíbrio fiscal, configurando falhas de natureza formal e sem gravidade suficiente para ensejar a rejeição das contas.

As infrações em epígrafe tiveram, assim, os respectivos efeitos minorados pelo r. Parecer



II.2.2 CONCLUSAO

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

Em relação ao indicativo **3.4.9** do RT 151/2024-4 (Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa), embora tenha sido constatada a inscrição de restos a pagar sem suficiente disponibilidade financeira em determinadas fontes de recurso, os valores envolvidos são de baixa materialidade e não comprometeram o equilíbrio fiscal das contas de 2023, que apresentaram superávit, resultado financeiro positivo e cumprimento das metas legais.

Assim, voto pela manutenção do achado no campo da ressalva, expedindo-se ciência dirigida ao Chefe do Poder Executivo Municipal sobre a necessidade de observar, durante toda a gestão, a exigência de disponibilidade financeira para a inscrição de restos a pagar, conforme o art. 55, III, "b", da LRF.

Por fim, registro o **acolhimento das proposições de CIÊNCIA** ao Chefe do Poder Executivo Municipal, em relação às demais impropriedades ou distorções trazidas na fase instrutória pela Área Técnica. Em relação a elas, entendo que a medida proposta pela instrução técnica (RT 00151/2024-4, acolhida na ITC 03989/2025-7) – a emissão de ciência ao jurisdicionado nos termos do art. 9º da Resolução 361/2022 – revela-se, neste caso concreto, não apenas suficiente, mas também adequada para reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição das impropriedades apontadas.

Todavia, como se demonstrará adiante, os autos revelam a ocorrência de graves infrações às normas constitucionais e de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, o que impõe a rejeição da prestação de contas, nos termos do art. 80, inc. III, da LC n. 621/2012.

Configurado, portanto, *error in judicando*, razão pela qual esta peça recursal insurge-se contra o v. Parecer Prévio, com fundamento no art. 3º, inc. III, da LC n. 451/2008.

II – DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Preceitua o art. 164 da LC n. 621/2012 que “*de decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito*



2^a Procuradoria de Contas

suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar”.

Quanto ao interesse processual, verifica-se que o binômio interesse e adequação está devidamente demonstrado, em razão da decisão deste egrégio tribunal divergir do parecer ministerial e o recurso admitido ser, nos termos dos dispositivos legais supracitados, o recurso de reconsideração, sendo, portanto, evidenciado o cabimento e a legitimidade recursal.

De seu turno, dispõe o art. 157 da LC n. 621/2012 que “o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”, iniciando-se sua contagem com a entrega dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).

Assim, denota-se do sistema informatizado desse tribunal (ETCEES) a disponibilização do acórdão e da íntegra do processo pela Secretaria Geral das Sessões, na sessão “Deliberações de Colegiado com prazo avaliado recentemente” no dia **15/09/2025 (segunda-feira)**.

Dessa forma, o termo inicial para a contagem do prazo destinado à interposição do pedido de reexame ocorreu em **16/09/2025 (terça-feira)**, fixando-se o termo final em **17/11/2025 (segunda-feira)**, em estrita observância ao disposto nos arts. 62, parágrafo único, 66, inc. V, e 67, *caput*, da LC n. 621/2012, que disciplinam a contagem e os prazos recursais no âmbito deste Tribunal de Contas.¹

Perfaz-se, assim, cabível, legítimo e tempestivo o presente apelo.

III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

As condutas apuradas nos autos, relativas tanto à ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO (**item 3.2.1.1**) quanto à inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (**item 3.4.9**),

¹ Art. 62. [...] Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

[...] Art. 66. Os prazos processuais referidos nesta Lei Complementar são peremptórios e contam-se, independente da ordem sequencial, a partir da data: [...] V - da entrega dos autos, com vista pessoal ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Art. 67. Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.



configuram, data vénia ao entendimento adotado no v. acórdão recorrido, infrações graves às normas constitucionais e legais de finanças públicas, nos termos do art. 84, inc. III, al. "d", da LC n. 621/2012.

Tais irregularidades atentam contra os princípios da legalidade, da transparência, da eficiência e da responsabilidade fiscal, revelando falhas estruturais de planejamento e execução orçamentária que expõem o Município a risco de desequilíbrio financeiro e comprometimento das políticas públicas essenciais, conforme demonstrado nos tópicos seguintes.

III.1 – Ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO (item 3.2.1.1 do Relatório Técnico n. 00151/2024-4)

Ab initio, cumpre destacar que o v. Parecer Prévio n. 00075/2025-5, em síntese, fundamentou a aprovação com ressalva quanto à irregularidade “Ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO (item 3.2.1.1 do Relatório Técnico n. 00151/2024-4)” nos seguintes pontos:

- (i)** na juntada do Projeto de Lei n. 18/2022 (convertida na LC Municipal n. 107/2022 – LDO), apresentada em sede de sustentação oral;
- (ii)** na suposta ausência de prejuízo ao erário ou às políticas públicas, diante do índice de execução orçamentária;
- (iii)** na aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sob o argumento de que a irregularidade não apresentaria gravidade suficiente para macular as contas.

Não obstante o respeitável entendimento consagrado no v. Parecer Prévio, os fundamentos apresentados não se revelam aptos a afastar a gravidade da infração constatada, razão pela qual subsiste o dever de rejeição das contas, nos termos das razões que seguem.

Consoante a Instrução Técnica Conclusiva n. 03989/2025-7 (evento 124), restou evidenciado que o Município de Água Doce do Norte descumpriu o art. 165, §§ 2º e 10, da CF/1988, ao **não definir**, na LDO/2023, os programas e ações **prioritários** da Administração, em conformidade com o PPA e a LOA.



A simples juntada do Projeto de Lei n. 18/2022, posteriormente convertido na LC Municipal n. 107/2022 (LDO), em sede de sustentação oral, **não é suficiente para suprir a omissão constatada**, pois o referido documento limita-se a apresentar listagem genérica de programas e metas fiscais, **sem qualquer indicação das prioridades** governamentais, exigência constitucional indispensável ao adequado planejamento orçamentário e à adequada execução, senão vejamos:

CF. Art. 165. § 2º **A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal**, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 10. A administração **tem o dever** de executar as programações orçamentárias, adotando os **meios e as medidas necessários**, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

O próprio Parecer Prévio n. 00075/2025-5 reconhece expressamente a omissão em exame nos seguintes termos:

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

[...]

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

No mesmo sentido, a Unidade Técnica, ao apreciar os documentos e sustentação oral na Instrução Técnica Conclusiva n. 03989/2025-7, manteve a irregularidade, reconhecendo a não conformidade da LDO com o art. 165, § 2º, da CF/1988.

Assim, ainda que a juntada documental tenha sido formalmente admitida com fundamento no art. 328, § 2º, do RITCEES, o conteúdo apresentado mostrou-se **insuficiente** para evidenciar o cumprimento do comando constitucional, não sendo capaz, portanto, de afastar a flagrante violação à norma constitucional e aos princípios do planejamento e da responsabilidade fiscal.



De igual modo, **não procede a tese de que a irregularidade não apresenta gravidade suficiente para macular as contas e que não há de prejuízo ao erário.**

Isso porque, a Instrução Técnica Conclusiva foi categórica ao consignar que a omissão na definição das prioridades governamentais foi **acompanhada de** descontrole orçamentário, evidenciado pela **inscrição de restos a pagar sem suficiente disponibilidade de caixa (item 3.4.9 do Relatório Técnico n. 151/2024-4).**

Diante disso, considerando que o julgamento das contas não deve ser realizado com base nas infrações individualmente, mas sim a partir da análise do conjunto como um todo, as irregularidades, quando avaliadas conjuntamente (**itens 3.2.1.1 e 3.4.9**), são suficientes para evidenciar a gravidade das infrações e comprometer a regularidade das contas, demonstrando descontrole e negligência na gestão pública.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que a gravidade deve decorrer da soma de irregularidades, ainda que individualmente consideradas de menor impacto, veja-se:

“A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável. (Acórdão 543/2015 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro)”.

Ademais, essas irregularidades conjuntamente, segundo o Núcleo de Controle Externo e Consolidação de Contas de Governo, **comprometeram** a capacidade financeira de curto prazo do Município e **contribuiram para** o desequilíbrio na aplicação dos recursos públicos, em afronta aos princípios da transparência, da eficiência e da responsabilidade fiscal, *in verbis*:

No caso em tela, **a ausência da definição dos programas prioritários foi acompanhada de descontrole do uso dos recursos públicos**, conforme item 9.3 desta ITC - Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, **comprometendo a capacidade financeira de curto prazo do município e contribuindo para o desequilíbrio na aplicação dos recursos**.

Dessa forma, resta evidente que o vício não é meramente formal, mas **substancial e grave, com reflexos diretos sobre o equilíbrio financeiro do ente.**



2ª Procuradoria de Contas

Outrossim, a tese, abstrata, de que a ausência de definição de programas prioritários na LDO não teria acarretado prejuízo às políticas públicas não está acompanhada de prova juntada nos autos.

Conforme registrado na Instrução Técnica Conclusiva n. 03989/2025-7, “não foram indicados programas/ações prioritários pertinentes ao Poder Executivo, sendo que os gastos em Atenção Básica à Saúde e Proteção Social Especial de Média Complexidade ficaram com execução abaixo de 85% do previsto”.

Tal constatação evidencia, de forma concreta, o reflexo material da irregularidade sobre a execução das políticas públicas, especialmente nas áreas mais sensíveis e estruturantes da administração.

A ausência de definição de prioridades na LDO compromete a transparência, a previsibilidade e o direcionamento estratégico do orçamento público, inviabilizando o acompanhamento de resultados e fragilizando os controles interno, externo e social.

No caso concreto, sem planejamento adequado e metas prioritárias claramente definidas, não há parâmetro para o controle efetivo nem para aferir se as ações indispensáveis, à luz das necessidades locais, foram executadas. Em outras palavras, se não se sabe o que deveria ser priorizado, não se pode aferir se as ações essenciais foram efetivamente realizadas.

Assim, a ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO impede, a própria afirmação de que não houve prejuízo às políticas públicas.

Em síntese, o prejuízo quanto às políticas não reside apenas na falta de dano financeiro mensurável, mas na ineficiência e na desarticulação das políticas públicas decorrentes da omissão no planejamento. A ausência de priorização implica desvio de foco, dispersão de recursos (que já são escassos) e descontinuidade ou enfraquecimento de ações governamentais essenciais, minando a efetividade das políticas.

Dessa forma, ao contrário do que sustentou o v. Parecer Prévio, não há fundamento idôneo para afirmar a inexistência de prejuízo às políticas públicas, razão pela qual tal argumento



2ª Procuradoria de Contas

não se mostra suficiente para afastar a gravidade da irregularidade nem para justificar a aprovação das contas com ressalva.

Neste contexto, a LC n. 621/2012 em seu art. 80, inc. II, dispõe que a aprovação com ressalva somente é cabível quando a irregularidade for de natureza formal ou impropriedade sem dano ao erário, o que não se verifica no presente caso, ipsi litteris:

LC n. 621/2012

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;

Assim, considerando que o conjunto técnico e probatório constante dos autos evidencia a gravidade da irregularidade e seus efeitos lesivos sobre a gestão fiscal e as políticas públicas, impõe-se a rejeição das contas, uma vez que a aprovação com ressalva conferida pelo v. Parecer recorrido configura *error in judicando*, por contrariar o comando expresso da LC n. 621/2012, que veda a aprovação das contas em hipóteses de infrações graves ou que importem dano ao erário, como ocorre no presente caso.

Neste contexto, o art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012, e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade não podem servir como salvo-conduto para a prática de várias irregularidades de natureza grave, que gera prejuízo ao erário, nem como fundamento para relativizar comando constitucional expresso, sob pena de esvaziar o dever constitucional de controle da gestão fiscal responsável, e violar diretamente o princípio da legalidade.

III.2 – Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (item 3.4.9 do Relatório Técnico n. 00151/2024-4)

O v. Parecer Prévio n. 00075/2025-5, em síntese, fundamentou a aprovação com ressalva quanto à irregularidade referente à “Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa” (item 3.4.9 do Relatório Técnico n. 00151/2024-4), sob o argumento de que tal inscrição deve ser avaliada no contexto global da gestão, e não como fato isolado, quando não configurada infração ao art. 42 da LRF.

Com base nesse entendimento, considerou que o Município apresentou *superávit orçamentário*, saldo financeiro positivo e Índice de Capacidade de Pagamento (CAPAG)



2ª Procuradoria de Contas

classificado como “B”, o que indicaria equilíbrio fiscal, razão pela qual propôs-se a aprovação com ressalva. Além disso, ressaltou-se que o montante de restos a pagar inscritos sem cobertura financeira corresponderia a menos de 1% da despesa total executada, o que caracterizaria impacto reduzido e, portanto, insuficiente para macular as contas.

Não obstante o respeitável entendimento consagrado no v. Parecer Prévio, os fundamentos apresentados não se revelam aptos a afastar a gravidade da infração constatada.

Conforme demonstrado na Instrução Técnica Conclusiva n. 05504/2024-1 (evento 110), foram realizadas inscrições de restos a pagar processados **sem a devida disponibilidade de caixa** nas fontes de recursos vinculados “5000025”, “5400070” e “5000015”, bem como inscrições de restos a pagar não processados **sem suficiente disponibilidade de caixa** nas fontes de recursos vinculados “5000025”, “5000015” e “704”, conformevê-se:

Na análise dos dados apresentados no sistema Cidades, conforme evidenciado no Apêndice I (coluna “C”) e apresentado na tabela adiante, verificou-se que no encerramento do exercício de 2023 o Poder Executivo analisado **realizou inscrições de Restos a Pagar Processados (liquidados, mas não pagos) sem suficiente disponibilidade de caixa nas fontes de recursos vinculados “5000025” (no valor total de R\$ 43.696,77 – Apêndice M), “5400070” (no valor total de R\$ 700.764,87 – Apêndice N) e “5000015” (no valor total de R\$ 378.615,69 – Apêndice O)**
:

Importante registrar que, **mesmo sem suficiente disponibilidade de caixa após realizar inscrições de Restos a Pagar Processados nas fontes de recursos vinculados “5000025” e “5000015”, o Poder Executivo analisado realizou a inscrição de Restos a Pagar Não Processados nestas duas fontes de recursos vinculados, agravando a situação fiscal do Município e demonstrando irresponsabilidade na gestão fiscal.** Por fim, considerando que em 31/12/2023 o saldo total disponível nas fontes de recursos ordinários (não vinculados) era de R\$ 179.512,94, mas o saldo total negativo nas fontes de recursos vinculados “5000025”, “5400070”, “5410030”, “5410070”, “553”, “573”, “570”, “5000015”, “751” e “704” alcançava o montante de R\$ 965.262,51, podemos afirmar que não havia saldo suficiente nas fontes de recursos ordinários (não vinculados) para cobrir a disponibilidade de caixa líquida total negativa destas fontes de recursos vinculados.

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



2ª Procuradoria de Contas

A Instrução Técnica Conclusiva n. 03989/2025-7 (evento 124) foi categórica ao afirmar que tal conduta configura “**grave infração** às normas legais e regulamentares de natureza contábil, financeira e orçamentária, cujos efeitos tomados individualmente, possuem o condão de macular as contas de governo”, em violação direta aos arts. 1º, §1º, 8º, 9º, 25, §1º, inc. IV, “c”, e 55, inc. III, al. “b”, it. 3, da LC n. 101/2000.

De igual modo, também viola o Manual de Demonstrativos Fiscais (13ª ed., STN, pág. 654), que dispõe que “a inscrição de Restos a Pagar Não Processados **está limitada ao saldo da disponibilidade de caixa**, por vinculação de recursos, líquida das despesas inscritas em Restos a Pagar Processados, das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados em exercícios anteriores e das demais obrigações”.

O falta de liquidez identificada reflete, portanto, a ausência de ação planejada e responsável no manejo das despesas orçamentárias, contrariando o dever constitucional de equilíbrio das contas públicas.

O argumento acolhido no v. Parecer Prévio, de que a irregularidade referente à inscrição de restos a pagar sem suficiente disponibilidade de caixa deveria ser relativizada por não configurar descumprimento do art. 42 da LRF não encontra amparo legal.

O art. 42 não pode ser interpretado isoladamente para afastar as obrigações de responsabilidade fiscal impostas pelos arts. 1º, §1º, 8º, 9º, 25, §1º, inc. IV, al. “c”, e 55, inc. III, al. “b”, it. 3, da LC n. 101/2000, bem como pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, que vinculam o dever de equilíbrio e de liquidez financeira a toda a execução orçamentária, e não apenas nos últimos dois quadrimestres do seu mandato.

A responsabilidade na gestão fiscal é permanente, devendo o gestor assegurar ação planejada, transparente e equilibrada durante todo o exercício (art. 1º, §1º, LRF), observando a compatibilidade entre receita e despesa (art. 8º), a limitação de empenho quando verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas (art. 9º), a inscrição de restos a pagar apenas até o limite da disponibilidade de caixa (art. 55, inc. III, al. “b”, item 3), dentre outros.



2ª Procuradoria de Contas

Assim, a irregularidade não se restringe ao momento do art. 42, mas representa violação contínua aos princípios do planejamento, transparência e responsabilidade fiscal.

Na mesma linha, a Instruções Técnicas Conclusivas n. 05504/2024-1 e n. 03989/2025-7 (eventos 110 e 124) também dispõe que “o cumprimento do limite de 15% de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos do art. 198, § 3º, I, da Constituição Federal e do art. 7º, *caput*, da Lei Complementar 141/2012, não isenta o ente municipal de observância às regras previstas na LRF, cujo pressuposto é a responsabilidade na gestão fiscal e a ação planejada visando o equilíbrio das contas públicas, observando os diversos artigos da Lei, art. 1º, art. 8º, art. 9º, art. 42, art. 55, e outros”.

Portanto, a inscrição de restos a pagar sem suficiente disponibilidade de caixa, ainda que fora do período vedado do art. 42, configura infração material à LRF, comprometendo o equilíbrio fiscal, razão pela qual não pode ser tratada como mera impropriedade formal.

Não prospera, ademais, o argumento acolhido pelo v. Parecer Prévio de que a irregularidade seria de impacto reduzido. A aferição da gravidade da infração não se limita ao valor dos restos a pagar, mas sim ao efeito qualitativo sobre o equilíbrio fiscal e a confiabilidade das demonstrações contábeis. Mesmo déficits percentualmente pequenos indicam desorganização no fluxo de caixa e falta de aderência aos princípios da transparência e do planejamento fiscal, além de violar o princípio da legalidade.

Outrossim, conforme já exposto no item anterior, **a apreciação das contas deve abranger o conjunto das irregularidades constatadas** e não a análise isolada de cada uma delas. Nesse contexto, os achados registrados nos itens **3.2.1.1 e 3.4.9** revelam, de forma conjunta, um cenário de deficiente gestão fiscal, capaz de comprometer a regularidade das contas. No mesmo sentido, dispõe a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável.” (Acórdão 543/2015 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro)

Corrobora esse entendimento a manifestação do Núcleo de Controle Externo e Consolidação de Contas de Governo, que constatou que a **combinação** dessas irregularidades comprometeu a capacidade financeira de curto prazo do Município,



2ª Procuradoria de Contas

contribuindo para o desequilíbrio na aplicação dos recursos públicos e violando os princípios da transparência, da eficiência e da responsabilidade fiscal, nos seguintes termos:

No caso em tela, a ausência da definição dos programas prioritários foi **acompanhada** de descontrole do uso dos recursos públicos, conforme item 9.3 desta ITC - Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, comprometendo a capacidade financeira de curto prazo do município e contribuindo para o desequilíbrio na aplicação dos recursos.

Dessa forma, ao contrário do entendimento do v. Parecer Prévio, a irregularidade verificada não constitui mera impropriedade formal, mas sim infração material e grave, com reflexos diretos sobre a execução orçamentária, o equilíbrio financeiro e a regularidade fiscal do ente.

No mesmo sentido, recentemente, este Tribunal de Contas, nos autos **TC-05080/2023-4 - Prestação de Contas Anual de Prefeito**, adotou o mesmo entendimento e emitiu Parecer Prévio pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, com fulcro na Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, senão vejamos:

[FINANÇAS PÚBLICAS. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. INSUFICIÊNCIA. FONTE DE RECURSOS. IRREGULARIDADE GRAVE. REJEIÇÃO DAS CONTAS]
PARECER PRÉVIO 00095/2024-4

[...]

1. PARECER PRÉVIO TC- 95/2024 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 Emitir PARECER PRÉVIO pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2022, prestadas pelo prefeito municipal de Guarapari, Sr. Edson Figueiredo Magalhães, nos seguintes moldes:

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Prefeito Municipal de Guarapari

1. Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos
A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada (opinião adversa) sobre a execução dos orçamentos do Município consta na seção I.3, especialmente na subseção I.3.9 da Instrução Técnica Conclusiva.

Não conformidades identificadas nos autos, **subseções 8.1, 8.3, 8.4, 8.5 e 8.6** da ITC, que representam “grave infração à norma constitucional e legal”, com potencial para macular as contas de governo:

[...] 8.4 e 8.5 Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseção I.12.4 do voto do Relator; subseção 3.4.9 do RT 260/2023-8).

Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

(TCE-ES. Controle Externo > Contas > Prestação de Contas > Prefeito. Parecer Prévio 00095/2024-4. Processo 05080/2023-4. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 08/08/2024, Data da Publicação no DO-TCES: 19/08/2024).



2ª Procuradoria de Contas

Tal irregularidade, inclusive, configura **o erro grosseiro do agente responsável**, eis que agiu com grave inobservância do dever de cuidado ao deixar de cumprir os expressos limites da lei, conforme se evidencia dos seguintes julgados do egrégio Tribunal de Contas da União:

Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado. (TCU, Acórdão 11674/2023 – Primeira Câmara, Rel. Jhonatan de Jesus).

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na LINDB, que buscaram instituir novo paradigma de avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização. (TCU, Acórdão 63/2023 – Primeira Câmara, Rel. Benjamin Zymler).

Tal conduta configura, em tese, crime contra as finanças públicas, conforme estabelecido no art. 359-F do Decreto-Lei n. 2.848/1940, com suas alterações. Ademais, consoante jurisprudência do Superior Tribunal Eleitoral: “*o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. [...]”* (Ac. de 24.6.2014 no AgR-REspe nº 16522, rel. Min. Gilmar Mendes).

Por fim, é importante ressaltar que a defesa não apresentou qualquer documentação capaz de desconstituir as irregularidades pontadas neste parecer. Nesse contexto, a omissão do gestor em cumprir com o ônus probatório que lhe competia – isto é, de demonstrar a inexistência das irregularidades e/ou que seguiu as normas – evidencia de forma cristalina a sua ausência de boa-fé.

Isso se justifica, pois, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para que se possa alegar boa-fé, é necessária a demonstração de que seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito, o que não se verifica no presente caso, em razão da clara violação aos arts. 1º, §1º, 8º, 9º, 25, §1º, inc. IV, “c”, e 55, inc. III, al. “b”, it. 3, da LC n. 101/2000, ao Manual de Demonstrativos Fiscais, e ao art. 165, §§ 2º e 10, da CF/1988.



Ademais, a boa-fé não pode ser presumida ou aceita a partir de meras alegações, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, o que também não ocorreu neste caso. Veja-se o teor da jurisprudência neste sentido:

É considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. (ACORDÃO 13732/2019-PRIMEIRA CÂMARA).

A boa-fé não pode ser deduzida pela simples apresentação de alegações de defesa (Acórdão 3882/2014-Segunda Câmara) deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos (ACÓRDÃO 1894/2018-SEGUNDA CÂMARA)

Diante do exposto, a inegável que a falta de boa-fé objetiva, já é suficiente para ensejar a responsabilização e a rejeição das contas, conforme consolidado pela jurisprudência:

No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja NECESSÁRIA a comprovação de má-fé (dolo), MAS APENAS DA AUSÊNCIA DE BOA-FÉ OBJETIVA, PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE. (Acórdão 7936/2018-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Princípio da boa-fé | SUBTEMA: Avaliação Outros indexadores: Dolo, Objetividade, Conduta, Má-fé Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 234 de 17/09/2018)

No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja NECESSÁRIA a comprovação de má-fé (dolo), MAS APENAS DA AUSÊNCIA DE BOA-FÉ OBJETIVA, PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE. (Acórdão 13732/2019-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Princípio da boa-fé | SUBTEMA: Avaliação Outros indexadores: Dolo, Objetividade, Conduta, Má-fé Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 290 de 02/12/2019).

Nos termos do art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012, a aprovação com ressalva somente é admitida quando se tratar de impropriedade ou falha formal sem dano ao erário, hipótese que, manifestamente, não se verifica no presente caso, diante da gravidade das irregularidades, de natureza substancial, de seus reflexos sobre a gestão fiscal e as políticas públicas e da ausência de demonstração de boa-fé.



2ª Procuradoria de Contas

Assim, impõe-se a rejeição das contas, com fundamento no art. 80, inc. III, da LC n. 621/2012, uma vez que a aprovação com ressalva, nas circunstâncias dos autos, configura *error in judicando*, por contrariar o comando expresso da referida Lei Complementar, que veda a aprovação das contas em hipóteses de infrações graves ou que importem em dano ao erário, exatamente como verificado no presente caso.

IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de reconsideração recebido, conhecido e provido para reformar o v. **Parecer Prévio n. 00075/2025-5 - 1ª Câmara** para:

- a) reconhecer nas condutas dispostas nos itens 3.2.1.1 e 3.4.9 do Relatório Técnico n. 00151/2024-4, a saber, respectivamente, ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO e inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, a prática de grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- b) recomendar à Câmara Municipal de Água Doce do Norte a rejeição das contas do Executivo Municipal, sob a responsabilidade de Abraão Lincon Elizeu, referente ao exercício de 2023, na forma do art. 80, inc. III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inc. II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, pela infração acima citada, mantendo-se incólume as recomendações já expedidas no v. p.p..

Nestes termos,

Pede deferimento.

Vitória, 10 de novembro de 2025.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS