



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<sup>a</sup>., 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. 00084/2025-4 - 2ª 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, 17 de dezembro de 2025.

**LUCIANO VIEIRA**  
**PROCURADOR DE CONTAS**



## RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo: TC-04413/2024-1

Parecer Prévio: TC-00084/2025-4 - 2ª Câmara

**EGRÉGIO TRIBUNAL,  
EMINENTES CONSELHEIROS,**

### I – BREVE RELATO

O Parecer Prévio **TC-00084/2025-4**, exarado nos autos do Processo **TC-04413/2024-1**, recomendou ao Legislativo Municipal aprovação com ressalva das contas da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, sob a responsabilidade do Enivaldo Euzébio dos Anjos, relativas ao exercício de 2023, cuja parte dispositiva abaixo transcreve-se:

#### **1. PARECER PRÉVIO TC-084/2025:**

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

**1.1. EMITIR PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do Senhor **ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS**, no **exercício de 2023**, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES.

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), **3.2.1.5** (déficit na execução orçamentária), **3.3.1.1** (apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas), **3.4.5** (aumento da despesa com pessoal decorrente de ato considerado nulo de pleno direito), **3.4.9** (inscrição de restos a pagar processados e não processado sem suficiente disponibilidade de caixa), constantes do Relatório Técnico n. 00170/2024-7, decorreram de circunstâncias estruturais e conjunturais alheias à vontade do gestor, dificuldades práticas enfrentadas pela administração e falhas de planejamento, sem evidências de dolo, má-fé, erro grosseiro, negligência, ação deliberada voltada à deterioração das finanças municipais ou de danos ao



erário. Ademais, ressaltou que a atuação do gestor, com a adoção de medidas corretivas e esforço para reconduzir os indicadores fiscais no exercício seguinte (2024), corrobora a manutenção das falhas no campo das ressalvas.

As infrações em epígrafe tiveram, assim, os respectivos efeitos minorados pelo r. Parecer Prévio n. 00084/2025-4 (evento 180), *in verbis*:

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

[...]

**3.1.1.3 Conclusão da análise:**

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

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

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

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

[...]

**3.1.2.3 Conclusão da análise:**

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

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



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

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

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

**3.1.3.3 Conclusão da análise:**

De fato, a apuração dos autos indica que a situação financeira deficitária do Município é estrutural e acumulada ao longo dos exercícios anteriores, agravada por encargos de natureza obrigatória e por fatores externos que limitaram a capacidade de ajuste fiscal da administração.

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

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

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

[...]

**3.1.5.3 Conclusão da análise:**

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

Pois bem. Ao analisar o presente caso concreto, é necessário trazer a luz o Acórdão 1.290/2024-9 desta Egrégia Corte de Contas, expedido nos autos TC 5944/2023 que tratou de fiscalização na modalidade acompanhamento, de acordo com o Plano Anual de Controle Externo (Pace), que contemplou a realização pelo Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal (NGF), no exercício de 2023 a fiscalização para verificação do cumprimento das medidas restritivas previstas pelo art. 22, parágrafo único, da LRF, em caso de descumprimento do limite prudencial da despesa total com pessoal ao final do exercício de 2022 no município de Barra de São Francisco.

De fato, no Acórdão nº 1.290/2024-9, proferido pela 2ª Câmara deste Tribunal, foi reconhecido que a extração do limite de despesa com pessoal no Município decorreu de circunstâncias conjunturais alheias à ação do gestor, e que foram adotadas medidas posteriores de ajuste capazes de reconduzir a despesa a



2ª Procuradoria de Contas

patamar inferior ao limite de alerta. Diante desse contexto, o colegiado afastou a responsabilização individual do Chefe do Poder Executivo e deixou de aplicar a multa sugerida pela área técnica, por inexistirem elementos que evidenciassem dolo, culpa grave ou vantagem indevida.

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

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

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

**3.1.6.3 Conclusão da análise:**

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

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

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

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

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

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



2ª Procuradoria de Contas

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

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 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).

Considerando os termos do art. 3º do anexo único da Decisão Plenária n. 16, de 26 de novembro de 2024, de que “*no período de 20 de dezembro de 2025 a 18 de janeiro de 2026 ficam suspensos os prazos processuais correntes, com exceção daqueles considerados*



2ª Procuradoria de Contas

*urgentes, nos termos do artigo 64, § 4º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 364, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal”.*

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 **17/11/2025 (segunda-feira)**.

Dessa forma, o termo inicial para a contagem do prazo destinado à interposição do pedido de reexame ocorreu em **18/11/2025 (terça-feira)**, fixando-se o termo final em **19/02/2026 (quinta-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.<sup>1</sup>

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

### III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

As condutas apuradas nos autos, relativas à ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO (3.2.1.1), ao déficit na execução orçamentária (3.2.1.5), ao déficit financeiro em diversas fontes de recursos (3.3.1.1), ao aumento da despesa com pessoal decorrente de ato considerado nulo de pleno direito (3.4.5), à inscrição de restos a pagar processados e não processado sem suficiente disponibilidade de caixa (3.4.9), constantes do Relatório Técnico n. 00170/2024-7, configuraram, data vênia ao entendimento adotado no v. Parecer Prévio 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.

<sup>1</sup> 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 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.



### III.1 – Ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO (item 3.2.1.1 do Relatório Técnico n. 00170/2024-7)

*Ab initio*, cumpre destacar que, consoante a Instrução Técnica Conclusiva n. 04256/2025-5 (evento 176) e o Relatório Técnico n. 00170/2024-7 (evento 135), restou evidenciado que o Município de Barra de São Francisco descumpriu o art. 165, §§ 2º e 10, da CF/1988, na medida em que, embora o PPA tenha definido 69 programas e 247 ações para 2022–2025, nenhum deles foi indicado como prioritário na LDO 2023, em afronta ao dever constitucional de estabelecimento das metas e prioridades do governo, *in verbis*:

#### INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 04256/2025-5 [...]

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo defensor, entendemos que este não logrou, êxito em seu intento. Explica-se. De acordo com o RT 170/2024, verificou-se dentre os 69 programas definidos como prioritários no PPA 2022/2025, que nenhum deles foi inserido na LDO 2023, evidenciando ausência de definição de prioridades, em descumprimento ao disposto no art. 165, §§ 2º e 10 da CRFB/1988.

#### RELATÓRIO TÉCNICO N. 00170/2024-7

Em análise à LDO encaminhada ao TCEES, não foi observada relação de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2023 (Apêndice K).

Observa-se que o próprio Parecer Prévio (evento 180) reconhece tal irregularidade ao afirmar que “*a omissão configura conduta contrária aos princípios constitucionais de planejamento*”, mas, ainda assim, conclui pela aprovação com ressalva com fundamento, aduzindo, em síntese: (i) que a irregularidade não seria grave, nem teria causado dano ao erário; (ii) dificuldades práticas enfrentadas pela administração, à luz dos arts. 20 e 22 da LINDB; e (iii) inexistência de dolo, má-fé ou erro grosseiro que justificasse juízo pela rejeição das contas.

**(i) Quanto ao fundamento de que irregularidade não é grave, nem causou dano ao erário**, cumpre destacar, com base nas provas constantes dos autos, que não há elementos que sustentem a tese de ausência de gravidade apta a afastar a maculação das contas, tampouco a afirmação de inexistência de prejuízo ao erário.

Primeiro porque a Instrução Técnica Conclusiva foi categórica ao consignar que a omissão na definição das prioridades governamentais veio acompanhada de déficit na execução orçamentária, déficit financeiro em diversas fontes de recursos, aumento da despesa com pessoal decorrente de ato nulo de pleno direito e inscrição de restos a pagar processados e



2ª Procuradoria de Contas

não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, conforme registrado no Relatório Técnico n. 00170/2024-7.

Diante disso, considerando que o julgamento das contas não deve ser realizado com base nas infrações de forma isolada, mas sim a partir da análise, em conjunto, de todas as infrações praticadas pelo gestor ao longo do exercício, verifica-se que as múltiplas irregularidades, quando avaliadas conjuntamente (itens 3.2.1.1, 3.2.1.5, 3.3.1.1, 3.4.5 e 3.4.9 do RT), são suficientes para evidenciar a gravidade das infrações e comprometer a regularidade das contas, demonstrando descontrole e negligência na gestão pública.

No mesmo sentido, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que a gravidade deve decorrer da soma de irregularidades, da análise como um todo, ainda que individualmente consideradas de menor impacto, veja-se:

Cabe ao TCU, no julgamento de contas anuais, examinar a gestão como um TODO, de forma a verificar se eventuais irregularidades não elididas, inclusive as apuradas no âmbito de processos conexos, ANALISADAS EM CONJUNTO com o universo dos atos praticados pelo gestor AO LONGO DO EXERCÍCIO, são graves o suficiente para macular as suas contas. (BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA 505/2024 - ACÓRDÃO 1517/2024 – PLENÁRIO)

Cabe ao TCU, no julgamento de contas anuais, examinar a gestão como um todo, de forma a verificar se eventuais irregularidades não elididas, analisadas em conjunto com o universo dos atos praticados pelo gestor ao longo do exercício, são graves o suficiente para macular as suas contas, sobretudo quando os elementos dos autos não refletem prejuízo ao erário ou má-fé na conduta do responsável. (BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA 296/2020 - ACÓRDÃO 156/2020- PLENÁRIO)

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)

A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias e a aplicação de multa aos responsáveis. (ACÓRDÃO 2508/2014-PLENÁRIO)

Segundo, porque, conforme salientado pela Unidade Técnica na Instrução Técnica Conclusiva n. 04256/2025-5, restou demonstrado que a execução orçamentária do Município apresentou aderência significativamente inferior ao previsto, reflexo direto da ausência de definição das prioridades governamentais na LDO. Tal omissão, segundo a própria análise técnica, resultou em descontrole na utilização dos recursos públicos e



2ª Procuradoria de Contas

**no encerramento do exercício com desequilíbrio financeiro no curto prazo**, revelando impacto concreto sobre a sustentabilidade fiscal.

Além disso, constatou-se que alguns programas atingiram execução superior a 85% do planejado, enquanto outros foram substancialmente negligenciados, indicando aplicação de recursos segundo critérios discricionários do gestor, sem respaldo em conformidade legislativa. Esse quadro evidencia a má alocação de recursos e reforça a gravidade das irregularidades constatadas, com repercussões concretas sobre as políticas públicas e as finanças, ipsis litteris:

Em análise à LDO encaminhada ao TCEES, não foi observada relação de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2023 (Apêndice K).

Assim, tendo em vista as evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, a execução de programas com aderência abaixo do previsto, o déficit financeiro ao final do exercício e o descumprimento de critérios legais e constitucionais, propõe-se a citação do atual chefe do Poder Executivo por descumprimento do art. 165, § 2º e 10 da Constituição da República.

Mantida a não conformidade, conforme registro feito na subseção 9.1 da ITC 393/2025-1, tendo em vista o descumprimento do disposto no art. 165 da Constituição da República. Ocorrência, cujos efeitos avaliados em conjunto com aqueles observados nos achados de maior gravidade, identificados nas subseções 3.2.1.5, 3.3.1.1, 3.4.5 e 3.4.9 do RT 170/2024-7, possuem o condão de macular as contas de governo. Conclusão mantida após sustentação oral, conforme consignado na seção 10 desta instrução.

[...] Convém anotar que a ausência de definição de quais programas/ações seriam priorizados causa descontrole no uso dos recursos públicos, sendo que o gestor necessita, primeiramente, atender a critérios estabelecidos na constituição e na legislação infraconstitucional. E, de acordo com a análise contidas nestes autos, o exercício foi encerrado com desequilíbrio financeiro no curto prazo.

além disso, o fato de alguns programas terem ficado com execução superior a 85% do previsto, em detrimento de outros, demonstra que os recursos foram aplicados segundo a vontade do gestor, estando ausente a conformidade do Poder Legislativo, uma vez que não ficou claro quais programas/ações seriam priorizados.

Nesse contexto, verifica-se que a fundamentação adotada no Parecer Prévio — ao sustentar inexistência de gravidade ou de prejuízo ao erário — não se compatibiliza com o conjunto probatório, que demonstra precisamente o contrário, ou seja, a existência de prejuízos efetivos à execução das políticas públicas e ao equilíbrio financeiro do Município. Evidencia-se, assim, que a conclusão foi construída de forma isolada e essencialmente abstrata, sem apoio em provas concretas.



2ª Procuradoria de Contas

Ressalte-se, ainda, que a ausência de definição das prioridades na LDO compromete a transparência, a previsibilidade e o direcionamento estratégico do orçamento, dificultando o monitoramento de resultados e fragilizando os controles interno, externo e social. Sem planejamento adequado e metas prioritárias claramente estabelecidas, 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), descontinuidade ou enfraquecimento de ações governamentais essenciais, minando a efetividade das políticas, **além dos prejuízos acima identificados.**

Dessa forma, ao contrário do que sustentado no Parecer Prévio, inexiste fundamento idôneo para afirmar ausência de dano, razão pela qual tal argumento não se mostra suficiente para afastar a gravidade da irregularidade nem para justificar a aprovação das contas com ressalva.

**(ii) Quanto à fundamentação de que a irregularidade em análise não deveria macular as em razão das supostas “dificuldades práticas enfrentadas pela administração”, à luz dos arts. 20 e 22 da LINDB,** cumpre destacar, com base nas provas constantes dos autos, que não há qualquer elemento que demonstre quais seriam essas dificuldades, tampouco de que forma elas teriam impactado especificamente a definição dos programas prioritários na LDO.

**A própria defesa apresentada (Defesa/Justificativa n. 01620/2024-4, evento 149) não invoca dificuldades concretas, nem relaciona qualquer obstáculo que tivesse inviabilizado o cumprimento do art. 165, §2º, da Constituição.** Ao contrário, limita-se a afirmar que as prioridades estariam definidas e demonstradas no PPA 2022–2025, bem como a mencionar percentuais de execução programática, cumprimento de limites



2ª Procuradoria de Contas

constitucionais e metas fiscais, além de registrar que apenas na LDO 2024 passaram a constar os programas prioritários, veja-se:

#### AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS DE GOVERNO NA LDO (SUBSEÇÃO 3.2.1.1)

[...] Das razões de justificativas A Lei Municipal nº 1.285/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023) no item II – Das prioridades da Administração Municipal, estabelece no art. 19 – As prioridades e metas da Administração Municipal para o exercício financeiro de 2023, estão definidas e demostradas no plano plurianual de 2022 a 2025, compatíveis com os objetivos e normas estabelecidas nesta Lei.

Conforme demonstrado na tabela 2 – programas do governo previstos no orçamento de 2023, também estão inclusos no PPA, com dotações atualizada e despesa liquidada e percentual de execução. Obviamente que a execução orçamentária prevista para cada programa, nem sempre serão obrigatórias 100% do previsto, por essa razão que o § 2º do art. 19 prevê a possibilidade de aumentar ou diminuir as metas estabelecidas na lei, afim de compatibilizar a despesa orçada com a receita estimada, de forma a preservar o equilíbrio das contas públicas.

Ressalta-se ainda que:

- a) As despesas empenhadas no exercício de 2023, estão amparadas pelas receitas arrecadadas e o superávit financeiro das diversas fontes, vindas de 2022.
- b) Houve cumprimento dos limites de gastos com educação, saúde, legislativo;
- c) As metas fiscais (resultado primário, resultado nominal, dívida consolidada, líquida, operações de crédito, metas de arrecadação), estão dentro dos limites;
- d) Que a despesa com pessoal foi reduzida atendendo o disposto no art. 23 da LRF.
- e) Que na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024, já foi introduzido o anexo constando os programas prioritários para 2024 (DOC 04).

Diante do exposto, requeremos desse Egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do achado em questão.

Nota-se, portanto, que em nenhum trecho a defesa sugere, ainda que minimamente, que a ausência de priorização na LDO 2023 decorreu de “dificuldades práticas”, “obstáculos administrativos” ou qualquer situação excepcional que justificasse a irregularidade à luz dos arts. 20 e 22 da LINDB.

Diante desse silêncio defensivo, evidencia-se que o Parecer Prévio atribuiu à gestão dificuldades não alegadas, utilizando a LINDB para atenuar a gravidade da irregularidade sem que houvesse, nos autos, elemento fático ou documental demonstrando quais dificuldades concretas teriam impedido a definição de prioridades na LDO.

Nesse contexto, impõe-se recordar que o órgão julgador está vinculado ao princípio do livre convencimento motivado, o qual exige que a decisão observe os fatos alegados e o arcabouço probatório constante dos autos. Como esclarece Daniel Amorim Assumpção



2ª Procuradoria de Contas

Neves, o sistema da persuasão racional assegura liberdade na valoração da prova, mas não autoriza decidir fora dos fatos trazidos ao processo, devendo o julgador formar seu convencimento “diante das provas produzidas”, conforme se destaca a seguir:

Atualmente o sistema de valoração adotado pelo sistema processual brasileiro é o da persuasão racional, também conhecido pelo princípio do livre convencimento motivado, no qual o juiz é livre para formar seu convencimento, dando às provas produzidas o peso que entender cabível em cada processo, não havendo uma hierarquia entre os meios de prova. Isso, claramente, não significa que o juiz possa decidir fora dos fatos alegados no processo, mas sim que dará aos fatos alegados a devida consideração diante das provas produzidas. (NEVES, DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO. MANUAL DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL – VOLUME ÚNICO / DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES – 8. ED. – SALVADOR: ED. JUSPODIVM, 2016)

Portanto, evidencia-se que a conclusão adotada no Parecer Prévio carece de suporte fático e jurídico, pois atribui à gestão “dificuldades práticas” que não foram alegadas, não foram demonstradas e não encontram qualquer respaldo documental nos autos. Não se pode presumir obstáculos não articulados pela defesa nem os utilizar como fundamento para suavizar irregularidade de natureza material, sob pena de violação ao princípio do livre convencimento motivado, que exige que o julgador se mantenha adstrito ao conjunto probatório.

Além disso, o argumento defensivo de que, no exercício subsequente (2024), foi incluído anexo contendo os programas prioritários tampouco possui força para convalidar a omissão ocorrida em 2023. A correção tardia — adotada apenas após a atuação dos órgãos de controle — não transmuta conduta ilícita em lícita, não elide a materialidade da irregularidade e, sobretudo, não afasta o dever de responsabilização, conforme reiteradamente reconhece a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora favoreçam os responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não tornam lícitas as condutas contrárias ao ordenamento jurídico, sendo passível o julgamento das contas pela irregularidade. (ACÓRDÃO 543/2015-PLENÁRIO)

A adoção de medidas corretivas e o posterior cumprimento das normas, em exercício seguinte, por provocação dos órgãos de controle, não transformam condutas ilícitas em lícitas, tampouco isentam os responsáveis das sanções legalmente previstas, conquanto militem em favor dos responsáveis relativamente à avaliação da gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas. (ACÓRDÃO 2508/2014-PLENÁRIO)

À luz disso, e diante da inexistência de qualquer elemento concreto capaz de justificar a



omissão na indicação dos programas prioritários do governo na LDO 2023, é inequívoco que a conclusão pela aprovação com ressalva não encontra amparo fático e contraria o conjunto probatório.

**(iii) Quanto ao fundamento de que a inexistência de dolo, má-fé ou erro grosseiro justificaria a aprovação das contas**, destaca-se que tal argumento também não se sustenta diante das provas constantes dos autos.

Primeiramente, destaca-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União estabelece que **a boa-fé não se presume**, pelo contrário, deve ser demonstrada mediante conduta diligente e observância das normas aplicáveis. Assim, **somente é considerado de boa-fé o responsável que comprova ter agido em conformidade com a legislação, os princípios e os deveres inerentes à gestão pública no exercício fiscalizado**, conforme seguem:

**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**. (ACÓRDÃO 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).

Do mesmo modo, o TCU consolidou o entendimento de que **a responsabilização do agente não exige a comprovação de dolo ou má-fé, bastando a demonstração da ausência de boa-fé objetiva** (caracterizada quando o responsável deixa de observar as normas pertinentes, os preceitos legais e os princípios que regem a Administração Pública), conforme se extrai dos precedentes a seguir:

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).

É exatamente o que se verifica no presente caso, pois houve manifesto descumprimento do art. 165, §2º, da CF/1988 — inclusive reconhecido pelo próprio Parecer Prévio — sem que a defesa apresentasse qualquer prova capaz de desconstituir a irregularidade apontada no item 3.2.1.1 do Relatório Técnico n. 00170/2024-7, **o que caracteriza a ausência de boa-fé objetiva**. Tal constatação, devidamente comprovada nos autos, é suficiente, à luz da jurisprudência, para ensejar a responsabilização do agente.

Diante disso, torna-se evidente que o fundamento invocado no Parecer Prévio — ausência de dolo ou má-fé — não merece prosperar, pois, no âmbito da prestação de contas, a demonstração de dolo ou má-fé não é requisito para a responsabilização, bastando a ausência de boa-fé objetiva, que foi evidenciada no caso em análise.

Ademais, no caso dos autos, resta configurado **erro grosseiro**, uma vez que se trata de inobservância grave do dever de cuidado e de zelo com a coisa pública. A falha constatada não ocorreria se o gestor tivesse empregado o nível mínimo de diligência exigido no desempenho de suas funções. A simples leitura do capítulo “Dos Orçamentos” da Constituição Federal, que contém as normas precípuas do planejamento orçamentário e cujo leitura é esperada de qualquer administrador médio, teria sido suficiente para evitar a infração. No mesmo sentido dispõe a jurisprudência do TCU:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente.** (ACÓRDÃO 755/2025-PLENÁRIO).

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado.** (ACÓRDÃO 591/2025-PLENÁRIO).

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.** (ACÓRDÃO 11674/2023).



PRIMEIRA CÂMARA)

Portanto, a demonstração da ausência de boa-fé objetiva, a configuração de erro grosseiro, a gravidade das condutas analisadas em conjunto e os reflexos concretamente lesivos à gestão fiscal e às políticas públicas evidenciam que a irregularidade não é formal, mas substancial e grave. Essa conclusão foi expressamente reconhecida pelo Núcleo de Controle Externo e Consolidação das Contas de Governo, nos seguintes termos:

Dito isto, é importante registrar que a presente inconsistência **não se configura em mera formalidade**, a ausência de definição de quais programas/ações priorizados causam descontrole no uso dos recursos públicos, sendo que o gestor necessita primeiramente atender a critérios estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional, como por exemplo, atender aos limites mínimos constitucionais de aplicação em saúde e educação e encerrar o exercício financeiro com as contas equilibradas, conforme estabelece a lei de responsabilidade fiscal. Portanto, é necessário que o planejamento siga as regras dispostas na legislação.

Convém anotar que a ausência de definição de quais programas/ações seriam priorizados causa descontrole no uso dos recursos públicos, sendo que o gestor necessita, primeiramente, atender a critérios estabelecidos na constituição e na legislação infraconstitucional. E, de acordo com a análise contidas nestes autos, o exercício foi encerrado com desequilíbrio financeiro no curto prazo.

Além disso, o fato de alguns programas terem ficado com execução superior a 85% do previsto, em detrimento de outros, demonstra que os recursos foram aplicados segundo a vontade do gestor, estando ausente a conformidade do Poder Legislativo, uma vez que não ficou claro quais programas/ações seriam priorizados.

E, nesse sentido, considerando que o município não cumpriu o disposto na CRFB/1988 e, ainda, descumpriu o limite de despesas com pessoal, inscreveu restos a pagar sem disponibilidade financeira e apresentou déficit orçamentário e financeiro em diversas fontes, vimos opinar no sentido de que seja mantido o indicativo de irregularidade apontado no item 3.2.1.1 do RT 170/2024.

Diante desse quadro, não há espaço jurídico para a **aprovação com ressalva**, uma vez que o art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012 **restringe** essa modalidade de julgamento **a impropriedades formais e sem dano ao erário, hipótese que não guarda qualquer correspondência com o caso concreto, ipsiis 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, tendo em vista o robusto conjunto técnico-probatório que evidencia a materialidade e a gravidade da irregularidade, impõe-se a rejeição das contas, pois a aprovação com



---

ressalva conferida pelo Parecer recorrido configura *error in judicando*, ao contrariar comando expresso acima transrito.

Por fim, cumpre frisar que o art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012, bem como os arts. 20 a 22 da LINDB e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não autorizam a convalidação de infrações graves, nem podem ser utilizados como salvo-conduto para relativizar obrigações constitucionais e legais de planejamento, transparência e responsabilidade fiscal. Qualquer interpretação em sentido contrário esvaziaria o dever constitucional de controle externo e violaria diretamente o princípio da legalidade.

**III.2 – Déficit na execução orçamentária; déficit financeiro em diversas fontes de recursos; e inscrição de Restos a Pagar sem suficiente disponibilidade de caixa (itens 3.2.1.5, 3.3.1.1 e 3.4.9 do Relatório Técnico n. 00170/2024-7)**

Ademais, cumpre destacar que, também restaram evidenciadas outras três irregularidades de natureza fiscal que comprometem a sustentabilidade financeira do Município de Barra de São Francisco no exercício de 2023, a saber: (i) déficit na execução orçamentária (item 3.2.1.5 do RT n. 00170/2024-7); (ii) déficit financeiro em diversas fontes de recursos (item 3.3.1.1 do RT n. 00170/2024-7); e (iii) inscrição de Restos a Pagar sem suficiente disponibilidade de caixa (item 3.4.9 do RT n. 00170/2024-7).

Segundo o Relatório Técnico n. 00170/2024-7, o Município apresentou déficit orçamentário de R\$ 14.711.892,23, sem comprovação de cobertura pelo superávit financeiro do exercício anterior, o que repercutiu diretamente no agravamento do resultado financeiro das fontes de recursos.

Com base no Balanço Patrimonial, constatou-se déficit em diversas fontes, a dizer 5000025 (Receita de impostos e de transferências de impostos – MDE), 5400030 (Transferências do FUNDEB 30%), 5400030 (Transferências do FUNDEB 70%), 550 (Transferências do salário educação), 552 (Transferências de recursos do FNDE referente ao PNAE), 553 (Transferências de recursos do FNDE referente ao PNATE), 5000015 (Receita de impostos e de transferências de impostos – SAÚDE), 600 (Transferências fundo a fundo de recursos do SUS bloco custeio), 604 (Transferências provenientes do governo federal vencimentos agentes comunitários de saúde e dos agentes comunitários de endemias), 602 (Transferências fundo a fundo recursos do SUS bloco manutenção de ações), 603



2ª Procuradoria de Contas

(Transferências fundo a fundo recursos do SUS bloco estruturação da rede), 661 (Transferências de recursos dos Fundos Municipais de Assistência Social), 704 (Transferências da União compensação financeira exploração recursos naturais), 705 (Transferências dos Estados compensação financeira exploração recursos naturais).

Esse cenário culminou, ainda, na inscrição de Restos a Pagar (processados e não processados) sem suficiente disponibilidade de caixa, culminando em disponibilidade de caixa líquida negativa no valor de R\$ 7.446.545,26 (não vinculados) e de R\$ 8.239.958,74 (vinculados), o que evidencia o descumprimento do dever de ação fiscal planejada e a assunção de obrigações sem respaldo financeiro, *in verbis*:

**RELATÓRIO TÉCNICO N. 00170/2024-7**

**3.2.1.5 Déficit na execução orçamentária**

A execução orçamentária evidencia um resultado deficitário no valor de R\$ 14.711.892,23, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 12 - Resultado da execução orçamentária (consolidado) Valores em reais

Receita total realizada	208.928.146,31
Despesa total executada (empenhada)	223.640.038,54
<b>Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)</b>	<b>-14.711.892,23</b>

Fonte: Proc. TC 04413/2024-1 - PCM/2023 – BALORC

Verifica-se que o déficit na execução orçamentária, observando-se o resultado financeiro por fontes de recursos, não se encontra coberto pelo superávit financeiro apurado no exercício anterior, uma vez que a fonte de recursos não vinculados, durante o exercício, passou de superavitária, no valor de R\$ 1.049.107,04, para deficitária, no valor de R\$ 6.259.914,45. Além disso, não é possível a absorção do déficit pelas demais fontes vinculadas, tendo em vista o art. 8º, § único da Lei Complementar Federal 101/2000.  
[...]

**3.3.1.1 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas**

Com base no Balanço Patrimonial constatou-se déficit financeiro nas fontes específicas na tabela seguir:



Tabela 31 - Apuração déficit financeiro

Valores em reais

Fontes de recursos	Resultado Financeiro
5000025 - Receita de impostos e de transferências de impostos - MDE	- 1.331.992,59
5400030 - Transferências do FUNDEB 30%	- 1.001.072,46
5400030 - Transferências do FUNDEB 70%	- 2.399.381,23
550 – Transferências do salário educação	- 141.051,07
552 – Transferências de recursos do FNDE referente ao PNAE	- 109.135,77
553 - Transferências de recursos do FNDE referente ao PNATE	- 2.458,74
5000015 – Receita de impostos e de transferências de impostos - SAÚDE	- 1.014.675,21
600 – Transferências fundo a fundo de recursos do SUS bloco custeio	- 1.564.367,95
604 – Transferências provenientes do governo federal vencimentos agentes comunitários de saúde e dos agentes combate e endemias	- 310.598,45
602 – Transferências fundo a fundo recursos do SUS bloco manutenção de ações	- 40.854,80
603 - Transferências fundo a fundo recursos do SUS bloco estruturação da rede	- 5.856,00
661 – Transferências de recursos dos Fundos Municipais de Assistência Social	- 12.936,53
704 – Transferências da União compensação financeira exploração recursos naturais	- 115.205,65
705 – Transferências dos Estados compensação financeira exploração recursos naturais	- 120.867,05
<b>Total das fontes deficitárias</b>	<b>- 8.170.453,50</b>
5000000 – Recursos não vinculados de impostos e transferências de impostos	- 6.177.040,36

Fonte: Proc. TC 04413/2024-1 - PCA/2023 – BALPAT

Cabe registrar que, nos termos do parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar Federal 101/2000, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto se sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.[...]

### 3.4.9 Disponibilidade de caixa e restos a pagar

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 na fonte de recursos não vinculados “5000000” (no valor total de R\$ 6.384.801,14 – Apêndice M) e nas fontes de recursos vinculados “5000025” (no valor total de R\$ 825.957,07 – Apêndice N), “5400030” (no valor total de R\$ 655.471,94 – Apêndice O), “5400070” (no valor total de R\$ 2.217.516,71 – Apêndice P), “550” (no valor total de R\$ 176.631,79 – Apêndice Q), “552” (no valor total de R\$ 111.778,47 – Apêndice R), “553” (no valor total de R\$ 68.892,80 – Apêndice S), “5000015” (no valor total de R\$ 2.896.490,37 – Apêndice T), “600” (no valor total de R\$ 312.365,32 – Apêndice U), “604” (no valor total de R\$ 257.020,11 – Apêndice V), “661” (no valor total de R\$ 26.580,33 – Apêndice W), “704” (no valor total de R\$ 279.473,12 – Apêndice X) e “705” (no valor total de R\$ 35.513,20 – Apêndice Y).

Ainda na análise dos dados apresentados no sistema Cidades, conforme evidenciado no Apêndice I (coluna “H”) e apresentado na tabela adiante, verificou-se que no encerramento do exercício de 2023 o Poder Executivo analisado realizou inscrições de Restos a Pagar Não Processados (empenhados, mas não liquidados) sem suficiente disponibilidade de caixa na fonte de recursos não vinculados “5000000” (no valor total de R\$ 545.944,64 – Apêndice Z ) e nas fontes de recursos vinculados “5000025” (no valor total de R\$ 179.653,68 – Apêndice AA), “5400030” (no valor total de R\$ 77.655,20 – Apêndice AB), “5400070” (no



2ª Procuradoria de Contas

valor total de R\$ 446,08 – Apêndice AC), “550” (no valor total de R\$ 88.005,72 – Apêndice AD), “5000015” (no valor total de R\$ 571.476,31 – Apêndice AE), “600” (no valor total de R\$ 605.496,58 – Apêndice AF), “602” (no valor total de R\$ 23.020,50 – Apêndice AG), “704” (no valor total de R\$ 8.937,70 – Apêndice AH), “705” (no valor total de R\$ 116.234,08 – Apêndice AI).

Tabela 44 - Valores inscritos em RAP Processados e não Processados com Insuficiência de Caixa - Valores em reais

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	OBIGAÇÕES FINANCEIRAS						INSCRIÇÃO DE CAIXA LÍQUIDA DE CAIXA NÃO VINCULADOS DA INSCRIÇÃO IAI RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO	EXERCÍCIO DA LIQUIDEZ (CANCELADOS (NÃO LIQUIDADOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCIERA))	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APOIOS A INSCRIÇÕES IAI NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)	
	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	Restos a Pagar Processados		Restos a Pagar Não Processados		Demais Obrigações Financeiras				
		(a) Da Exercícios Anteriores	(b) Do Exercício Atual	(c) Nº de Pagos	(d) Nº de Pagos	(e)	(f)			
<b>TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)</b>										
500000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	299.497,60	155.342,95	1.384.891,14	123.980,18	636.373,91	0,00	0,00	545.944,64	0,00	
501 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DE IMPOSTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
5020000 - RECURSOS NÃO VINCULADOS DA COMPENSAÇÃO DE IMPOSTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
180000 - AULAS FINANCEIRO - OUTORGAS CRÉDITO TRIBUTÁRIOS (MS - ART. 3º, INCISO V, ED. 13/2022)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	<b>4.510.441,94</b>	<b>899.141,48</b>	<b>7.863.891,23</b>	<b>943.923,05</b>	<b>3.771.146,45</b>	<b>0,00</b>	<b>-4.509.872,89</b>	<b>1.679.925,85</b>	<b>0,00</b>	
<b>TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)</b>										
500000 - RECURSOS VINCULADOS DE IMPOSTOS - ADE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
540000 - TRANSFERÊNCIA DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPORTOS (37%)	202.508,59	478.146,99	855.471,84	0,00	27.653,45	0,00	-456.767,79	77.651,20	0,00	
540071 - TRANSFERÊNCIA DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPORTOS (70%)	5.846,24	10.000,95	21.516,71	0,00	188.163,27	0,00	446,00	0,00	-2.419.209,77	
540072 - TRANSFERÊNCIA DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPORTOS (100%)	1.088,00	1.088,00	1.088,00	0,00	14.100,00	0,00	4.100,72	0,00	-1.041.777,72	
152 - TRANSF. DE RECURSOS DO FUNDE REFERENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	5.584,67	1.600	117.787,47	0,00	2.943,97	0,00	0,00	0,00	109.130,77	
153 - TRANSF. DE RECURSOS DO FUNDE REFERENTES AO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	75.200,00	1.000	1.000	0,00	0,00	0,00	-2.747,74	0,00	0,00	
3000015 - PEÇAS DE IMPORTEIS E TRANSFERÊNCIA DE IMPORTOS - SALDO	3.019.969,27	27.100,83	2.696.490,37	177.146,08	360.736,10	0,00	-440.550,89	571.476,21	0,00	
800 - TRANSF. FUNDO A FONDO RECUR. DO SUS PROVENIENTES DO GOV. FEDERAL (Bloco de Manutenção das Ações e Serv. Públ. de Saúde)	316.458,99	291.000,87	312.365,32	512.675,33	379.758,23	0,00	-961.158,36	605.496,58	0,00	
801 - TRANSF. FUNDO A FONDO RECUR. DO SUS PROVENIENTES DO GOV. FEDERAL (Bloco de Manutenção das Ações e Serv. Públ. de Saúde - Recursos destinados ao enfrentamento da COVID-19) no topo do art. 210	130.438,10	0,00	0,00	147.045,03	1.218,37	0,00	-17.834,30	23.020,50	0,00	
803 - TRANSF. FUNDO A FONDO RECUR. DO SUS PROVENIENTES DO GOV. FEDERAL (Bloco de Estimativa na Frete de Serv. Públ. de Saúde)	0,00	0,00	0,00	5.856,00	0,00	0,00	-5.856,00	0,00	0,00	
804 - TRANSF. DO GOVERNO FEDERAL DESTINADAS AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DE COMBATE ÀS ENF.	127.995,49	1.063,00	26.500,32	74.938,94	39.465,61	0,00	-310.598,45	0,00	-310.598,45	
861 - TRANSFERÊNCIA DE RECEBIMENTOS DOS FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-14.162,39	0,00	-14.162,39	
901 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	209.400,00	0,00	209.400,00	5.000,00	0,00	0,00	-204.400,00	5.000,75	0,00	
101 - TRANSFERÊNCIA DOS ESTADOS REFERENTES A COMPENSACÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	12.293,23	0,00	35.513,20	0,00	1.413,00	0,00	-4.632,87	116.234,08	0,00	
	<b>1.200.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.200.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-1.200.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-1.200.000,00</b>	

Importante registrar que, mesmo sem suficiente disponibilidade de caixa após realizar inscrições de Restos a Pagar Processados na fonte de recursos não vinculados “5000000” e nas fontes de recursos vinculados “5000025”, “5400030”, “5400070”, “550”, “5000015”, “600”, “704” e “705” o Poder Executivo analisado realizou a inscrição de Restos a Pagar Não Processados nestas fontes de recursos, agravando a situação fiscal do Município e demonstrando irresponsabilidade na gestão fiscal.

Por fim, considerando que em 31/12/2023 as fontes de recursos não vinculados (ordinários) apresentaram disponibilidade de caixa líquida negativa no valor de R\$ 7.446.545,26 (fonte de recursos “5000000”), podemos afirmar que não havia saldo suficiente nas fontes de recursos não vinculados (ordinários) para cobrir a disponibilidade de caixa líquida total negativa das fontes de recursos vinculados 5000025, 5400030, 5400070, 550, 552, 553, 5000015, 600, 602, 603, 604, 661, 704 e 705 com insuficiência de caixa no valor total de R\$ 8.239.958,74.

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. Enivaldo Euzébio dos Anjos, para que, no prazo regimental, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários.

A inscrição de Restos a Pagar Processados e de Restos a Pagar Não Processados, sem suficiente disponibilidade de caixa, configura irresponsabilidade na gestão fiscal, na medida em que afeta o equilíbrio das contas públicas, e constitui crime contra as finanças públicas, previsto no art. 359-F do Decreto Lei 2.848/1940 (com alterações).

Observa-se que o próprio Parecer Prévio (evento 180) reconhece expressamente tratar-se de irregularidades de natureza material e técnica, mas, ainda assim, conclui pela aprovação com ressalva, fundamentando, em síntese: (i) que as inconsistências decorreriam de circunstâncias estruturais e conjunturais, como (i.i) as obrigações herdadas de gestões



2ª Procuradoria de Contas

anteriores, (i.ii) queda nas receitas de transferências e do aumento de despesas após o período da pandemia e (ii) que não se identificariam indícios de dolo, má-fé ou conduta antieconômica.

Tais argumentos, contudo, não encontram respaldo nos elementos constantes dos autos e não possuem força suficiente para afastar a gravidade das irregularidades.

A Unidade Técnica (evento 176) examinou minuciosamente as justificativas apresentadas pelo gestor acerca do déficit na execução orçamentária, do déficit financeiro em diversas fontes e da inscrição de Restos a Pagar sem suficiente disponibilidade de caixa, concluindo pela não comprovação das alegações defensivas.

**(i.i) No que se refere à tese de que parte expressiva das obrigações teria sido herdada de gestões anteriores**, a Instrução Técnica Conclusiva n. 04256/2025-5 (evento 176) refutou tal argumento, ressaltando que, à luz das normas fiscais, é juridicamente irrelevante a origem da dívida, pois o pagamento das obrigações municipais é compulsório e deve ser assegurado pela administração em exercício, em estrita observância ao orçamento aprovado.

Nessa mesma linha, dispõe a doutrina de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> ao afirmar que “*a execução do orçamento é de ser feita com fiel atendimento do que ele dispõe, quer quanto à arrecadação, quer quanto à despesa. Executar é cumprir o determinado*”, reforçando que o gestor está vinculado ao cumprimento das previsões orçamentárias e não pode, com fundamento em atos de gestões anteriores, afastar o dever de observância do orçamento e das regras fiscais vigentes.

Ademais, a comparação realizada pela Unidade Técnica entre a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição dos Restos a Pagar ao final de 2023 e a situação observada ao final da gestão anterior (31/12/2020) revela conclusão inequívoca de que **a gestão precedente não encerrou o exercício com fontes de recursos em saldos negativos, inexistentes dívidas sem correspondente disponibilidade financeira.**

---

<sup>2</sup> Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.



2ª Procuradoria de Contas

**Em sentido oposto, em 31/12/2023 os recursos vinculados e não vinculados apresentaram disponibilidade de caixa líquida negativa, evidenciando desequilíbrio fiscal agravado no exercício sob análise, verbis:**

Comparativo da disponibilidade de caixa em 31/12/2020 X 31/12/2023		
Identificação do recurso	Disponibilidade de caixa líquida após a inscrição de RP não processados do exercício em 31/12/2020	Disponibilidade de caixa líquida após a inscrição de RP não processados do exercício em 31/12/2023
Total de recursos não vinculados (I)	4.534.429,56	-7.446.545,26
Total de recursos vinculados (II)	22.387.338,21	8.807.521,28
Vinculados à Educação	2.225.032,94	-1.833.668,63
Vinculados à Saúde	10.422.489,90	1.554.636,34
Vinculados à Seguridade Social	2.508.308,87	402.455,31
Outras destinações de recursos	7.231.506,50	8.684.098,26
Total (I + II)	26.921.767,77	1.360.976,02

Nota: Foram excluídos os recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social.

Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe, em seu art. 1º, § 1º, que a gestão fiscal responsável pressupõe ação planejada, prevenção de riscos e correção de desvios, de modo a resguardar o equilíbrio das contas públicas. Tal obrigação é permanente e deve ser observada em todos os exercícios, não se restringindo ao último ano de mandato, como sustentado pela defesa.

Assim, o controle simultâneo da disponibilidade de caixa e da assunção de obrigações é dever contínuo do gestor, sendo incorreta, e sem amparo legal, a interpretação de que déficits temporários seriam toleráveis. Veja-se a ITC neste sentido:

Quanto ao segundo ponto da defesa – déficit financeiro temporário –, discordamos do eminentíssimo defensor, conforme explanado na sequência.

A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, veio preencher uma lacuna legislativa que começou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, a gestão responsável passou a ser não mais um objetivo e sim uma obrigação, onde o planejamento passou a ter papel central na execução orçamentária/financeira.

Quando o gestor alega que o déficit financeiro que importa para efeitos da LRF e, consequentemente para efeitos de crimes contra a Administração Pública, é aquele apurado nos dois últimos quadrimestres do mandato, ele se esquece que



na apuração do implícito artigo 42 considera-se todo o período anterior na apuração da disponibilidade de caixa para efeitos da inscrição de restos a pagar. Ou seja, para se cumprir o artigo 42 não basta olhar apenas para os compromissos financeiros assumidos a partir do dia 1º de maio em diante, uma vez que os compromissos já assumidos deverão ser considerados na apuração da disponibilidade de caixa. Vejamos.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. [grifo nosso]

Assim, não encontramos na legislação apontada pelo gestor nenhuma referência que permita a ocorrência de déficit financeiro nos exercícios financeiros que não coincidam com o encerramento do mandato.

Em sentido contrário, seria até inconsistente com o objetivo da lei, principalmente da LRF, se permitir situações de descontrole orçamentário e financeiro em grande parte da gestão e apenas impelir os gestores a “acertarem” as contas somente no último ano.

Assim, esse segundo ponto da defesa do gestor não merece prosperar, uma vez que não cabe a interpretação intentada.

Em síntese, o argumento de que dívidas herdadas teriam causado o déficit, no caso dos autos, foi corretamente afastado pela Unidade Técnica, pois (i) a origem da obrigação não exime a responsabilidade da gestão atual; (ii) os dados comparativos demonstram que o desequilíbrio fiscal se agravou especificamente em 2023; e (iii) a LRF exige planejamento e equilíbrio fiscal permanente, o que não foi observado. Assim, resta evidente que as irregularidades apuradas decorrem de falhas da gestão no exercício analisado, e não de passivos pretéritos, reforçando que as justificativas apresentadas no Parecer Prévio não merecem prosperar.

**(i.ii) Quanto à tese de que o cenário deficitário de 2023 teria decorrido da queda das receitas de transferências e do aumento de despesas no período pós-pandemia,** a Instrução Técnica Conclusiva n. 04256/2025-5 (evento 176) refutou fundamentadamente tal argumento.

Isso porque, à luz do princípio da responsabilidade fiscal, a LRF impõe ao gestor a obrigação permanente de atuar de forma planejada, transparente e preventiva, corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º). As exigências



ocorridas após o período pandêmico ou a queda de receita, portanto, não exime o administrador do dever legal de ajustar a execução da despesa às condições fiscais.

**Nessas hipóteses, competia ao gestor, nos termos do art. 9º da LRF, promover tempestivamente a limitação de empenho e de movimentação financeira**, por ato formal e nos montantes necessários, conforme os critérios da lei de diretrizes orçamentárias, *verbis*:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O objetivo do referido dispositivo legal é claro, preservar o equilíbrio fiscal mediante a adequação da execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro. Como ensina Marcus Abraham, o contingenciamento “*consiste no adiamento ou na não realização de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas*”, sendo mecanismo essencial para compatibilizar o ritmo de execução da despesa à arrecadação efetiva e evitar o comprometimento das metas fiscais:

[...] importante lembrar que **a Lei de Responsabilidade Fiscal traz o mecanismo da limitação de empenho previsto no seu art. 9º ao determinar que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas** de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...] Desse modo, **o contingenciamento de despesas consiste no adiamento ou na não realização de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas**. Assim, no início de cada ano, o Governo Federal edita um Decreto limitando os valores autorizados na lei orçamentária anual relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. Tal expediente é adotado para a consecução de metas de ajuste fiscal, adequandose a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro. (ABRAHAM, MARCUS CURSO DE DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO / MARCUS ABRAHAM. – 5. ED., REV. ATUAL. E AMPL. – RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2018).



2ª Procuradoria de Contas

A não adoção adequada dessas providências e a continuidade da execução da despesa como se não houvesse frustração da receita produziram o efeito inverso ao determinado pela LRF, ou seja, agravaram o desequilíbrio fiscal, geraram déficit, comprometeram o resultado financeiro de diversas fontes e culminaram na inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem disponibilidade de caixa.

A inércia do gestor em proceder o adequado contingenciamento configura violação direta aos arts. 1º, § 1º, 4, inc. I, al. “a”, 9º e 42 da LRF e aos arts. 48, al. “b”, 75, 76 e 77 da Lei 4.320/1964, revelando que a gestão não adotou as medidas corretivas exigidas diante da queda da arrecadação, permitindo a continuidade de despesas sem lastro financeiro e comprometendo o equilíbrio fiscal do exercício.

Portanto, o argumento de que o cenário deficitário de 2023 teria resultado da queda das receitas de transferências e do aumento das despesas após período pós-pandemia foi corretamente afastado pela Unidade Técnica, porque: (i) a frustração de receita não dispensa o gestor do dever de adotar as medidas corretivas legalmente previstas, notadamente a limitação de empenho do art. 9º da LRF; (ii) os autos demonstram que o desequilíbrio fiscal não decorreu de fatores externos inevitáveis, mas da omissão da gestão em promover o adequado contingenciamento, permitindo a continuidade de despesas sem lastro financeiro; e (iii) a LRF exige planejamento, prevenção de riscos e manutenção contínua do equilíbrio fiscal, requisitos não observados no exercício de 2023. Tais fatos, reforça que as justificativas apresentadas no Parecer Prévio merecem reforma.

**(ii) Por fim, tal como exposto no item III.1 deste Parecer, o argumento de que a aprovação das contas seria possível pela ausência de dolo ou má-fé** não encontra respaldo no regime jurídico de responsabilização aplicado às contas públicas.

Isso porque a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica ao afirmar que a responsabilização do agente não exige a comprovação de dolo, **sendo suficiente a ausência de boa-fé objetiva**, a qual se caracteriza quando o gestor deixa de observar as normas aplicáveis, os deveres de cuidado e os princípios que regem a gestão fiscal responsável (Acórdão 7.936/2018 – Segunda Câmara e Acórdão 13.732/2019 – Primeira Câmara).



2ª Procuradoria de Contas

É exatamente o que se verifica no caso concreto, em que houve manifesta inobservância de comandos legais expressos — inclusive reconhecida pelo próprio Parecer Prévio — consubstanciada na violação dos arts. 1º, § 1º, 4º, inciso I, al. “a”, 9º e 42 da LRF, bem como dos arts. 48, al. “b”, 75, 76 e 77 da Lei n. 4.320/1964, demonstrando a ausência do dever objetivo de cuidado exigido de qualquer gestor público e, portanto, **configurando a ausência de boa-fé de forma inequívoca** e conduta **antieconômica**, diferente do que dispôs o Parecer Prévio.

Ademais, no caso concreto, a omissão na adoção das medidas corretivas obrigatórias, como a limitação de empenho diante da queda de receita, a continuidade da execução da despesa sem lastro financeiro e a inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa configuram grave inobservância do dever de cuidado, enquadrando-se como **erro grosseiro**, nos termos do art. 28 da LINDB e da jurisprudência do TCU, segundo a qual o erro grosseiro caracteriza-se pela conduta que se distancia acentuadamente daquela esperada do administrador médio (Acórdão 755/2025 – Plenário, e Acórdão 591/2025 – Plenário).

Diante desse cenário, marcado por déficit orçamentário, déficit financeiro em diversas fontes, inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa e agravamento do desequilíbrio fiscal, é inequívoco que as irregularidades possuem natureza material, substancial, grave e lesiva, não se confundindo com meras falhas formais. Essa conclusão subsiste principalmente da apreciação conjunta dos achados (itens **3.2.1.1, 3.2.1.5, 3.3.1.1, 3.4.5 e 3.4.9** do RT), em consonância com o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (Boletim de Jurisprudência 505/2024 – Acórdão 1.517/2024-Plenário; Boletim de Jurisprudência 296/2020 – Acórdão 156/2020-Plenário; Acórdão 543/2015-Plenário; e Acórdão 2.508/2014-Plenário).

A irregularidade de natureza material e expressiva, quanto à irregularidade apontada no item “3.2.1.5” do RT, é reforçada pelo próprio Parecer Prévio, veja-se:

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

[...]

**3.1.2.3 Conclusão da análise:**

[...]

Embora a argumentação não afaste a irregularidade **material**, porquanto é vedada a compensação de déficits em fontes livres com superávits de fontes vinculadas



(art. 8º, parágrafo único, da LRF), a conduta do gestor deve ser analisada à luz da realidade concreta da gestão e dos princípios que regem a atuação administrativa.

O déficit orçamentário verificado, embora **expressivo**, decorre de circunstâncias estruturais e conjunturais, relacionadas à queda de arrecadação, ao aumento de custos com serviços públicos essenciais e à impossibilidade de imediata reversão de compromissos assumidos em exercícios anteriores. [...]

Assim, à luz do art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012, a aprovação com ressalva é juridicamente inviável, pois **tal hipótese somente se aplica a impropriedades de natureza formal e sem dano ao erário, o que não corresponde ao caso, ipsis 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;

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



Assim, impõe-se a rejeição das contas, uma vez que o Parecer Prévio incorreu em *error in judicando* ao atenuar irregularidades graves, de natureza material, que comprometeram o equilíbrio fiscal do Município, com claro prejuízo ao erário, e violaram deveres fundamentais de responsabilidade na gestão fiscal.

### **III.3 – Aumento da despesa com pessoal decorrente de ato considerado nulo de pleno direito (item 3.4.5 do Relatório Técnico n. 00170/2024-7)**

Inicialmente, cumpre destacar que, consoante a Instrução Técnica Conclusiva n. 04256/2025-5 (evento 176) e o Relatório Técnico n. 00170/2024-7 (evento 135), restou evidenciado que o Município de Barra de São Francisco descumpriu o art. 21, inc. I, al. “a”, da LC n. 101/2000, na medida foram praticados atos que resultaram em aumento da despesa total com pessoal, sem a devida observância dos arts. 16 e 17 da LRF, do art. 37, *caput*, inc. XIII, e do § 1º do art. 169 da CF/1988, bem como do limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Conforme apurado nos autos TC-05944/2023-2 (Fiscalização – Acompanhamento) e registrado no Relatório de Acompanhamento 00009/2024-1, foram identificadas, no exercício de 2023, quatro irregularidades que, individual e conjuntamente, configuram aumento indevido de despesa com pessoal: (i) criação de cargo, emprego ou função (Achado A1-Q1); (ii) provimento de cargo comissionado (Achado A2-Q2); (iii) provimento de cargo efetivo (Achado A3-Q2); e (iv) contratação de horas extras (Achado A4-Q3).

Tais achados contradizem a declaração prestada pelo Chefe do Poder Executivo na prestação de contas anual, segundo a qual não teria sido praticado nenhum ato gerador de aumento de despesa de pessoal, conforme observado pela Instrução Técnica Conclusiva 04256/2025-5 (evento 176):

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

De forma contraria à declaração apresentada no Processo de Prestação de Contas Anual de 2023, verifica-se os resultados da Fiscalização de



2ª Procuradoria de Contas

Acompanhamento (Fiscalização 36/2023-9 – Processo TC 5944/2023-2), com vistas a apurar o cumprimento de medidas restritivas do art. 22, parágrafo único, da LRF, a serem cumpridas no exercício de 2023, em decorrência do descumprimento do limite prudencial da despesa total com pessoal ao final do exercício de 2022, com a finalidade de subsidiar a apreciação e julgamento das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco.

Conforme se depreende do Relatório de Acompanhamento 9/2024-1 (documento 9 do Processo TC-5.944/2023-2), foram constadas as seguintes irregularidades:

- A1(Q1) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco criou cargo, emprego ou função, que implicou em aumento de despesa, no exercício de 2023.
- A2(Q2) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco proveu cargo comissionado no exercício de 2023.
- A3(Q2) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco proveu cargo efetivo no exercício de 2023.
- A4(Q3) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco contratou horas extras no exercício de 2023.

Consta, ainda, do Relatório de Acompanhamento 9/2024-1, a informação de que mesmo estando ciente das medidas restritivas do art. 22 da LRF, em relação ao exercício de 2022; assim como do descumprimento do limite máximo da despesa de pessoal de 54%, previsto no art. 20, III, “b” da LRF, no final do 1º semestre e do 2º semestre de 2023, das vedações (medidas restritivas) e prazo para eliminação do percentual excedente previstos na LRF, o Chefe do Poder Executivo de Barra de São Francisco continuou editando atos acarretando aumento da despesa de pessoal no exercício de 2024, último ano de mandato de sua gestão.

Observado o devido processo legal, a Fiscalização 36/2023-9 resultou no Acórdão 1.290/2024-9 – 2ª Câmara (documento 82 do Processo TC-5.944/2023-2), nos seguintes termos: [...]

1.1. **MANTER as irregularidades** apontadas no Relatório de Acompanhamento 9/2024-1, contudo, sem o condão de macular os atos de gestão, quais sejam;

- a. Achado 1 (A1-Q1) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco criou cargo, emprego ou função, que implicou em aumento de despesa, no exercício de 2023.
- b. Achado 2 (A2-Q2) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco proveu cargo comissionado no exercício de 2023.
- c. Achado 3 (A3-Q2) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco proveu cargo efetivo no exercício de 2023.
- d. Achado 4 (A4-Q3) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco contratou horas extras no exercício de 2023.

1.2. AFATAR a responsabilização do Gestor Responsável, dado que a inobservância do limite de despesa com pessoal é decorrente de fatores externos à sua vontade/ação, tendo referido limite sido reconduzido a percentuais abaixo do limite de alerta, DEIXANDO de aplicar a multa sugerida pela área técnica; 1.3. EXPEDIR DETERMINAÇÃO, ao Prefeito do Município de Barra de São Francisco, Sr. Enivaldo Euzébio dos Anjos a fim de que:

- e. A Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, imediatamente, se abstenha de editar atos para provimento de cargos comissionados (nomeação de servidores) que atribuam impacto financeiro a despesa com pessoal, mantendo-se o limite com gastos com pessoal do ente – já se encontra abaixo do limite de alerta;
- f. O Fundo Municipal de Saúde de Barra de São Francisco, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Barra de São Francisco e a Prefeitura de Barra de São Francisco se abstêm, imediatamente, de autorizar a realização de horas extras pelos servidores, mantendo-se os limites de gastos com pessoal – já se encontra abaixo do limite de alerta.



1.4. DAR CIÊNCIA à Unidade Central de Controle Interno do município de Barra de São Francisco, quanto aos termos desse acompanhamento;

1.5. APENSAR o presente processo de fiscalização ao processo da prestação de contas anual do Prefeito Municipal de Barra de São Francisco (TC 4749/2023), relativo ao exercício de 2023, nos termos do art. 207, IV, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (RITCEES);

Conforme se extrai do trecho acima transscrito, nota-se que restou constatado que mesmo estando ciente da LRF o Chefe do Poder Executivo de Barra de São Francisco continuou editando atos acarretando aumento da despesa de pessoal no exercício de 2024, último ano de mandato de sua gestão.

Diante desse quadro, de persistente descumprimento das normas, mesmo após a ciência, e da falsa declaração, a área técnica concluiu que houve violação grave ao regime jurídico da despesa com pessoal, com reflexos negativos sobre a execução orçamentária e o equilíbrio fiscal do ente municipal, razão pela qual propôs a manutenção da irregularidade e a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 132, inc. III, do RITCEES.

Observa-se que o próprio Parecer Prévio (evento 180), ao remeter ao Acórdão n. 1.290/2024-9 (TC-5944/2023-2) e ao item 3.4.5 do Relatório Técnico n. 00170/2024-7, reconhece a ocorrência de aumento de despesa com pessoal decorrente de atos praticados no exercício de 2023, mas, ainda assim, conclui pela aprovação com ressalva com fundamento, em síntese: (i) de que a extração do limite de despesa com pessoal teria decorrido de circunstâncias conjunturais alheias à ação do gestor; (ii) de que teriam sido adotadas medidas posteriores de ajuste, suficientes para reconduzir a despesa a patamar inferior ao limite de alerta; e (iii) de que não restariam caracterizados dolo, culpa grave ou vantagem indevida; (iv) não seria possível responsabilizar individualmente o Chefe do Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio do *bis in idem*, tendo em vista o Acórdão n. 1.290/2024-9 (TC-5944/2023-2).

**(i) Quanto ao fundamento do Parecer Prévio segundo o qual a extração do limite de despesa com pessoal teria decorrido de circunstâncias conjunturais alheias à ação do gestor,** cumpre registrar, à luz do acervo probatório, que tal tese não encontra suporte probatório nos autos.

O Parecer Prévio recorrido atribui a necessidade das ações que elevaram a despesa de pessoal a um suposto contexto de crises estruturais e conjunturais que teriam se estendido até o exercício de 2023.



2ª Procuradoria de Contas

Entretanto, a Defesa/Justificativa n. 01620/2024-4 (evento 149) e os documentos juntados aos autos, não apresentam qualquer elemento concreto ou quantificável **relativo a 2023** (tais como estudos de demanda, indicadores de sobrecarga operacional, relatórios técnicos setoriais ou dados específicos de vacância) que demonstre a imprescindibilidade e emergencialidade dessas medidas em afronta às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao contrário, as justificativas apresentadas **notadamente** para a criação de cargo, provimento de cargos comissionados e contratação de horas extras permanecem ancoradas em alegações **genéricas** de reorganização administrativa decorrentes da pandemia de Covid-19, da guerra entre a Rússia contra o Estado da Ucrânia e da grave crise de saúde que acomete a Europa, veja-se:

A imprevisibilidade, **tanto da pandemia como da guerra em andamento, tal como agora vemos na grave crise de saúde que acomete a Europa** (vírus influenza da estirpe A) se Pg. 1-20 **mostraram como fator essencial para as contratações e reestruturação da Administração Pública**, possibilitando o atendimento à Sociedade não somente na área da saúde, mas, na continuidade dos demais serviços basilares a que está obrigado. [...]

Cumpre ressaltar que em janeiro de **2022** o Município teve um aumento de 2000% (dois mil por cento) de casos confirmados de infecção pelo novo coronavírus em relação a dezembro de 2021, mobilizando todo o staff em prol do atendimento a tais casos:

O município de Barra de São Francisco, que teve um aumento de mais de 2000% nos casos ativos confirmados de Covid em janeiro em relação a dezembro, anunciou a ampliação do serviço de testagem em massa da população e também vai oferecer duas refeições diárias para as pessoas que tiverem o tempo de espera prolongado nesses locais. Mas, concomitantemente, os serviços públicos de obrigação constitucional a serem prestados pelos Entes Federados não param, não se interrompem ... alie-se que a "máquina pública" não estava preparada para a sobrecarga imposta pela pandemia, assim como a economia não estava preparada para absorver seus impactos negativos. Todas as previsões de crescimento de receita, planejamento e controle fiscal foram relegados a segunda ordem, em respeito à vida humana que, com urgência, necessitava do socorro estatal.

Houve, então, **a necessidade de reorganizar a estrutura administrativa do Município, em todas as suas áreas, a fim de se atingir dois objetivos básicos: (i) atender a urgência e emergência na saúde e (ii) evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços públicos essenciais, atendendo o objetivo fundamental da República, previstos no art. 3º de nossa Carta Política.**

Verifica-se que a alegada “**necessidade de reorganizar a estrutura administrativa do Município, em todas as suas áreas, a fim de se atingir dois objetivos básicos: (i) atender a urgência e emergência na saúde e (ii) evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços públicos essenciais**” **não se relaciona ao exercício de 2023**, mas sim a situações ocorridas em **2021 e 2022**, conforme próprio relato da defesa.



2ª Procuradoria de Contas

Assim, a justificativa apresentada está dissociada do período objeto da presente prestação de contas, não servindo para demonstrar a imprescindibilidade das medidas que elevaram a despesa de pessoal em 2023.

Ademais, frisa-se que no ano de 2023 a pandemia já não possuía caráter de imprevisibilidade, como reconhecido pelo próprio **Ministério da Saúde, que encerrou formalmente, em 2022, a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) por meio da Portaria GM/MS n. 913/2022.**



**PORTARIA GM/MS N° 913, DE 22 DE ABRIL DE 2022**

*Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.*

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, resolve:

Art. 1º Fica declarado o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCov), de que tratava a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.

Art. 2º O Ministério da Saúde orientará os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sobre a continuidade das ações que compõem o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus, com base na constante avaliação técnica dos possíveis riscos à saúde pública brasileira e das necessárias ações para seu enfrentamento.

Parágrafo único. As orientações serão dadas precipuamente pelas Secretarias finalísticas da Pasta, em especial a Secretaria de Vigilância em Saúde, a Secretaria de Atenção Primária à Saúde e a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde.

Art. 3º Fica revogada a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, publicada no Diário Oficial da União nº 24-A, de 4 de fevereiro de 2020, Seção 1, página 1.

Art. 4º Esta Portaria entrará em vigor 30 (trinta) dias após a data de sua publicação.

MARCELO ANTÔNIO CARTAXO QUEIROGA LOPES

Ainda, em 2022, **o Decreto n. 11.077, de 20 de maio de 2022, declarou a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos** ns. 10.277/2020; 10.282/2020; 10.284/2020; 10.288/2020; 10.289/2020; 10.292/2020; 10.300/2020; 10.308/2020; 10.329/2020; 10.342/2020; 10.344/2020; 10.404/2020; 10.407/2020; 10.413/2020; 10.422/2020; 10.470/2020; 10.517//2020; 10.537/2020; 10.538/2020; 10.543/2020; 10.659/2021; 10.731/2021; 10.752/2021.

Assim, não se verifica amparo jurídico para sustentar que, em 2023, ainda persistiam condições excepcionais, urgentes e imprevisíveis, alheias à vontade do gestor, suficientes para justificar o aumento de despesa com pessoal em desconformidade com o art. 21, inc. I, da LRF.



2ª Procuradoria de Contas

Dessa forma, não há qualquer documento idôneo que comprove situações extraordinárias, externas à vontade do gestor, que tivessem imposto a adoção das medidas que elevaram a despesa com pessoal naquele exercício. A argumentação da defesa, além de genérica, está dissociada do período analisado, não permitindo concluir pela existência de circunstância fática apta a excepcionar as exigências legais.

Nesse cenário, impõe-se ressaltar o dever do julgador de formar sua convicção com base no **conjunto probatório dos autos**, nos termos do princípio do livre convencimento motivado. Conforme ensina Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>3</sup>, e já mencionado neste parecer acima, **o sistema da persuasão racional não autoriza decidir fora dos fatos alegados e provados**, impondo-se ao julgador valorar objetivamente as provas efetivamente produzidas.

Assim, diante da ausência de documentos concretos que comprovem situação excepcional e inevitável, bem como da inexistência de nexo entre as justificativas apresentadas e o exercício de 2023, resta evidenciado que a conclusão do Parecer Prévio, no sentido de atribuir a extração do limite a fatores conjunturais alheios à gestão, não guarda correlação com o acervo probatório, configurando violação ao princípio do livre convencimento motivado e afastando a alegada justificativa para o descumprimento das normas fiscais aplicáveis.

(ii) Ressalte-se, ainda, que **o argumento de que o Município teria adotado medidas de regularização fiscal apenas em 2024** — isto é, **após o encerramento do exercício fiscalizado (2023)** — não possui qualquer aptidão para afastar a responsabilização pela irregularidade ora examinada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é categórica ao afirmar que **providências corretivas implementadas somente em exercício posterior não convalidam violações já consumadas, tampouco impedem o julgamento das contas pela irregularidade**:

<sup>3</sup> Atualmente o sistema de valoração adotado pelo **sistema processual brasileiro é o da persuasão racional, também conhecido pelo princípio do livre convencimento motivado**, no qual o juiz é livre para formar seu convencimento, dando às provas produzidas o peso que entender cabível em cada processo, não havendo uma hierarquia entre os meios de prova. Isso, claramente, não significa que o juiz possa decidir fora dos fatos alegados no processo, mas sim que **dará aos fatos a devida consideração DIANTE DAS PROVAS PRODUZIDAS**. (NEVES, DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO. MANUAL DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL – VOLUME ÚNICO / DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES – 8. ED. – SALVADOR: ED. JUSPODIVM, 2016)



A adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora favoreçam os responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não tornam lícitas as condutas contrárias ao ordenamento jurídico, sendo passível o julgamento das contas pela irregularidade. (ACÓRDÃO 543/2015-PLENÁRIO)

A adoção de medidas corretivas e o posterior cumprimento das normas, em exercício seguinte, por provocação dos órgãos de controle, não transformam condutas ilícitas em lícitas, tampouco isentam os responsáveis das sanções legalmente previstas, conquanto militem em favor dos responsáveis relativamente à avaliação da gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas. (ACÓRDÃO 2508/2014-PLENÁRIO)

(iii) Quanto à alegação de as contas devem ser julgadas pela aprovação com ressalva em razão da ausência dolo ou culpa grave, destaca-se que tal fundamento também não merece prosperar.

Conforme exposto no item III.1 deste Parecer, a responsabilidade em matéria de contas públicas não exige a comprovação de dolo, sendo suficiente a ausência de boa-fé objetiva, caracterizada quando o gestor deixa de observar normas legais, deveres de cautela e princípios de gestão fiscal responsável. A jurisprudência do TCU é firme nesse sentido, estabelecendo que a responsabilização decorre da inobservância do dever objetivo de cuidado e não da demonstração de intenção lesiva (Acórdãos ns. 7.936/2018 – Segunda Câmara e 13.732/2019 – Primeira Câmara).

É exatamente o que se verifica no caso concreto. As provas constantes dos autos demonstram, conforme expressamente consignado no voto do Conselheiro Relator no Acórdão n. 01290/2024-9, fl. 22, evento 82, dos autos do Acompanhamento (TC-05944/2023-2), que “o município de Barra de São Francisco, esteve acima do limite com gasto de pessoal, em todos os 12 meses do exercício de 2023, assim mesmo diante dos diversos alertas, a recondução ao limite aceitável não ocorreu”.

Ademais, conforme destacado pela Instrução Técnica Conclusiva n. 04256/2025-5 (evento 176), a irregularidade não se limita às condutas ilícitas praticadas durante o exercício de 2023, mas se agrava pela sua reiteração no exercício de 2024, mesmo após o gestor ter sido formalmente cientificado, evidenciando a persistência na conduta vedada.

Mais grave ainda, conforme enfatizado na referida ITC (evento 176), o Prefeito apresentou declaração formal afirmando não ter praticado qualquer ato que provocasse aumento



2ª Procuradoria de Contas

**de despesa com pessoal**, mesmo os resultados da Fiscalização de Acompanhamento (TC-5944/2023-2) demonstrando exatamente o oposto, veja-se:

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

De forma contraria à declaração apresentada no Processo de Prestação de Contas Anual de 2023, verifica-se os resultados da Fiscalização de Acompanhamento (Fiscalização 36/2023-9 – Processo TC 5944/2023-2), com vistas a apurar o cumprimento de medidas restritivas do art. 22, parágrafo único, da LRF, a serem cumpridas no exercício de 2023, em decorrência do descumprimento do limite prudencial da despesa total com pessoal ao final do exercício de 2022, com a finalidade de subsidiar a apreciação e julgamento das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco.

Conforme se depreende do Relatório de Acompanhamento 9/2024-1 (documento 9 do Processo TC-5.944/2023-2), foram constadas as seguintes irregularidades:

**A1(Q1)** O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco criou cargo, emprego ou função, que implicou em aumento de despesa, no exercício de 2023.

**A2(Q2)** O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco proveu cargo comissionado no exercício de 2023.

**A3(Q2)** O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco proveu cargo efetivo no exercício de 2023.

**A4(Q3)** O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco contratou horas extras no exercício de 2023.

Consta, ainda, do Relatório de Acompanhamento 9/2024-1, a informação de que mesmo estando ciente das medidas restritivas do art. 22 da LRF, em relação ao exercício de 2022; assim como do descumprimento do limite máximo da despesa de pessoal de 54%, previsto no art. 20, III, “b” da LRF, no final do 1º semestre e do 2º semestre de 2023, das vedações (medidas restritivas) e prazo para eliminação do percentual excedente previstos na LRF, o Chefe do Poder Executivo de Barra de São Francisco continuou editando atos acarretando aumento da despesa de pessoal no exercício de 2024, último ano de mandato de sua gestão.

Esse conjunto fático — declaração incompatível com a realidade apurada, reiteração de condutas vedadas (mesmo após a ciência formal e diante dos diversos alertas) e adoção tardia de medidas saneadoras — afasta qualquer alegação de boa-fé e revela inequívoca violação ao art. 21, inc. I, al. “a”, combinado com os arts. 16 e 17 da LRF, bem como ao art. 37, *caput*, inc. XIII, e § 1º do art. 169 da CF/1988.

Somam-se a isso outras condutas igualmente graves apuradas nos autos — ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO, déficit na execução orçamentária, déficit financeiro em diversas fontes e inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade de



2ª Procuradoria de Contas

caixa — que, analisadas em conjunto (conforme determina a jurisprudência do TCU<sup>4</sup>), evidenciam quadro de grave inobservância do dever objetivo de cuidado, caracterizando **erro grosso**, nos termos do art. 28 da LINDB.

Neste sentido, destaca-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é categórica ao afirmar que **in corre em erro grosso o gestor cuja atuação “distancia-se acentuadamente daquela esperada do administrador médio”** (Acórdãos 755/2025 – Plenário e 591/2025 – Plenário).

**Uma vez formalmente cientificado** das irregularidades, das restrições legais e dos limites já ultrapassados, como ocorreu no caso dos autos, **esperava-se de qualquer administrador minimamente diligente a imediata cessação das condutas vedadas, a adoção das medidas corretivas impostas pela LRF e a prestação de informações verdadeiras e compatíveis com a realidade fiscal do ente.**

**No entanto, o que se constatou foi exatamente o oposto, reiteração** das práticas ilícitas durante todos os doze meses do ano de 2023, **manutenção** da execução da despesa em desconformidade com a lei (assim mesmo diante dos diversos alertas) e **declaração incompatível** com os fatos apurados, circunstâncias que afastam definitivamente qualquer alegação de boa-fé e **reforçam o erro grosso**, bem como o caráter grave e consciente da infração.

No mesmo sentido, o Relator do Acórdão n. 1.290/2024-9 (TC-05944/2023-2), reconheceu a gravidade das irregularidades, concluindo pelo erro grosso do gestor, diante da reiteração das condutas vedadas e do prolongado descumprimento dos limites da LRF. Veja-se o aduzido no referido voto:

**4. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL**  
Responsável: ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS [...]

No caso dos autos, foi possível observar que o município de Barra de São Francisco, **esteve acima do limite com gasto de pessoal, em todos os 12 meses do exercício de 2023, assim mesmo diante dos diversos alertas, a**

<sup>4</sup> Cabe ao TCU, no julgamento de contas anuais, examinar a gestão como um TODO, de forma a verificar se eventuais irregularidades não elididas, inclusive as apuradas no âmbito de processos conexos, ANALISADAS EM CONJUNTO com o universo dos atos praticados pelo gestor AO LONGO DO EXERCÍCIO, são graves o suficiente para macular as suas contas. (**BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA 505/2024 - ACÓRDÃO 1517/2024 - PLENÁRIO**); Cabe ao TCU, no julgamento de contas anuais, examinar a gestão como um todo, de forma a verificar se eventuais irregularidades não elididas, analisadas em conjunto com o universo dos atos praticados pelo gestor ao longo do exercício, são graves o suficiente para macular as suas contas, sobretudo quando os elementos dos autos não refletem prejuízo ao erário ou má-fé na conduta do responsável. (**BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA 296/2020 - ACÓRDÃO 156/2020-PLENÁRIO**); 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**)



**recondução ao limite aceitável não ocorreu.** Diante do exposto, é razoável afirmar que é possível ter consciência da ilicitude dos atos praticados, pois no exercício do cargo de Prefeito Municipal lhe competia respeitar as medidas restritivas impostas pelo art. 22, parágrafo único, II, da LRF, sendo exigível conduta diversa daquela que adotada, consideradas as circunstâncias que o cercava, principalmente por ter sido alertado do descumprimento do limite prudencial da despesa total com pessoal, assim como das medidas restritivas previstas na LRF.

Portanto, tendo em vista que a conduta empreendida pelo gestor ocasionou **grave** infração ao art. 21, I, da LRF. Nesse passo, à vista do artigo 28 da Lei nº 12.376, de 20108, conluso que a conduta do agente público está contaminada por **erro grosso**, portanto, reprovo a conduta do agente.

Assim, ao contrário do que concluiu o Parecer Prévio, não há espaço para reconhecer boa-fé ou afastar a gravidade das infrações, pois o comportamento do gestor configura erro grosso.

Deste modo, revela-se juridicamente inviável a aprovação com ressalva, impondo-se a rejeição das contas.

**(iv) Quanto ao argumento de que a rejeição das contas configuraria violação ao princípio do bis in idem, por supostamente já ter havido afastamento da responsabilidade do gestor no Acórdão n. 1.290/2024-9 (TC-05944/2023-2),** cumpre esclarecer que tal alegação não procede.

Primeiramente, a decisão proferida no processo de acompanhamento não impede nem limita o julgamento desfavorável das contas anuais, pois se tratam de procedimentos **distintos, com natureza, objeto e consequências jurídicas próprias**. Enquanto o acompanhamento examina achados pontuais identificados durante a fiscalização, **a Prestação de Contas Anual (PCA) demanda que o Tribunal realize um juízo global da gestão**, apreciando, **de forma conjunta**, se o conjunto dos atos praticados **ao longo de todo o exercício** é suficientemente grave para macular as contas, conforme reiteradamente decidido pelo Tribunal de Contas da União:

Cabe ao TCU, no julgamento de contas anuais, **examinar a gestão como um TODO**, de forma a verificar se eventuais irregularidades não elididas, inclusive as apuradas no âmbito de processos conexos, **ANALISADAS EM CONJUNTO com o universo dos atos praticados pelo gestor AO LONGO DO EXERCÍCIO, são graves o suficiente para macular as suas contas.** (BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA 505/2024 - ACÓRDÃO 1517/2024 – PLENÁRIO)

Cabe ao TCU, no julgamento de contas anuais, **examinar a gestão como um todo**, de forma a verificar se eventuais irregularidades não elididas, **analisadas**



**em conjunto com o universo dos atos praticados pelo gestor ao longo do exercício**, são graves o suficiente para macular as suas contas, sobretudo quando os elementos dos autos não refletem prejuízo ao erário ou má-fé na conduta do responsável. (BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA 296/2020 - ACÓRDÃO 156/2020-PLENÁRIO)

Importa destacar que essa avaliação ampla, sistêmica e conjuntural, típica da PCA, não pode ser realizada no âmbito do acompanhamento, que inclusive **carezca de interesse processual para deliberar sobre a regularidade das contas, por evidente inadequação da via eleita.**

Assim, a atuação no acompanhamento não substitui nem condiciona o dever constitucional do Tribunal de julgar as contas anuais, nem configura *bis in idem*, pois o exame na PCA é mais abrangente e possui finalidade diversa do acompanhamento.

Outrossim, o próprio Acórdão n. 1.290/2024-9, proferido nos autos do acompanhamento (TC-05944/2023-2), **manteve expressamente todas as irregularidades apuradas**, afirmando de forma clara a decisão de “MANTER as irregularidades apontadas no Relatório de Acompanhamento 9/2024-1” (fl. 32, evento 82, TC-05944/2023-2).

Dessa forma, **uma vez reconhecida a existência das irregularidades no acompanhamento — sem sua elisão —, tais achados devem necessariamente integrar a análise conjunta realizada no julgamento das contas anuais**, reforçando a análise de que o conjunto das condutas praticadas ao longo do exercício comprometeu ou não a regularidade das contas.

Ademais, nota-se que no bojo do acompanhamento **afastou-se a sanção pessoal**. Logo, não se pode invocar *bis in idem* onde **não houve punição anterior. Portanto, não há punição em duplicidade.**

Cumpre reiterar, ainda, que **o próprio voto Relator do Acórdão n. 1.290/2024-9** acentuou a gravidade das irregularidades apuradas no acompanhamento, concluindo que o gestor incorreu em **erro grosseiro**, em razão da reiteração das condutas vedadas e do prolongado descumprimento dos limites da LRF, restando configurada infração de natureza **grave**. Veja como o voto é claro:

#### 4. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL

Responsável: ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS



De acordo com o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a avaliação das ações passou a considerar a presença de intenção dolosa ou erro grosseiro, em vez de culpa. Reconhecer uma irregularidade não é o único critério para aplicar uma sanção, mas é crucial para encontrar uma solução. Já o seu artigo 22, pede que o operador do direito leve em conta as dificuldades enfrentadas pelo gestor sem prejudicar os direitos dos administrados. O comportamento do responsável deve estar em conformidade com a Constituição e as regulamentações legais, e o erro deve ser inescusável, não sendo algo que uma pessoa média cometaria. ~

Diante do exposto, passo a análise de conduta em face dos achados de irregularidades mantidos:

- Achado 1 (A1-Q1) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco criou cargo, emprego ou função, que implicou em aumento de despesa, no exercício de 2023.
- Achado 2 (A2-Q2) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco proveu cargo comissionado no exercício de 2023.
- Achado 3 (A3-Q2) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco proveu cargo efetivo no exercício de 2023.
- Achado 4 (A4-Q3) O Poder Executivo Municipal de Barra de São Francisco contratou horas extras no exercício de 2023.

Observa-se que todos eles, são decorrentes do descumprimento do limite de gasto de pessoal, dessa forma se fará uma análise em conjunta dos atos adotados no exercício de 2023 que levaram ao descumprimento das normativas da LRF.

O descumprimento do limite com gasto de pessoal é uma questão crítica na administração pública, pois impacta diretamente a sustentabilidade fiscal e a eficiência da gestão dos recursos públicos. A presente fiscalização na modalidade acompanhamento realizada no exercício de 2023 tem como objetivo verificar o cumprimento das medidas restritivas previstas pelo art. 22, parágrafo único, da LRF, em virtude do descumprimento do limite prudencial da despesa total com pessoal ao final do exercício de 2022.

A LRF, especificamente em seu artigo 19, estabelece que a despesa total com pessoal em cada período de apuração não pode exceder 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) nos municípios, sendo que o limite prudencial é de 54%. O não cumprimento desse limite indica que o município gasta uma parcela excessiva de suas receitas com a folha de pagamento, o que pode comprometer a execução de outras políticas públicas essenciais.

A criação de novos cargos e a modificação de estruturas existentes geralmente resultam em aumentos permanentes das despesas correntes. Isso dificulta a gestão fiscal, pois essas despesas se tornam obrigatorias e limitam a flexibilidade orçamentária do gestor público. Em consequência, o aumento das despesas com pessoal pode comprometer o equilíbrio fiscal do município, gerando déficits que precisam ser cobertos por outras fontes de receita ou por endividamento. Esse desequilíbrio pode levar a uma situação insustentável a longo prazo, prejudicando a capacidade do município de honrar seus compromissos financeiros.

Cabe destacar que o descumprimento dos limites estabelecidos pela LRF pode acarretar sanções legais e restrições, como a impossibilidade de receber transferências voluntárias, obter garantias diretas ou indiretas de outros entes e contrair empréstimos. Essas restrições podem dificultar ainda mais a gestão financeira e a implementação de políticas públicas.

O excesso de gastos com pessoal pode resultar na contratação de mais funcionários do que o necessário, sem a devida preocupação com a qualificação e a eficiência. Afinal, a vitalidade da função pública está na qualidade das pessoas que a exercem, não no seu número ascendente e descontrolado. Isso pode levar a



uma ineficiência na prestação dos serviços públicos, afetando negativamente a população que depende desses serviços.

No caso dos autos, foi possível observar que o município de Barra de São Francisco, esteve acima do limite com gasto de pessoal, em todos os 12 meses do exercício de 2023, assim mesmo diante dos diversos alertas, a recondução ao limite aceitável não ocorreu. Diante do exposto, é razoável afirmar que é possível ter consciência da ilicitude dos atos praticados, pois no exercício do cargo de Prefeito Municipal lhe competia respeitar as medidas restritivas impostas pelo art. 22, parágrafo único, II, da LRF, sendo exigível conduta diversa daquela que adotada, consideradas as circunstâncias que o cercava, principalmente por ter sido alertado do descumprimento do limite prudencial da despesa total com pessoal, assim como das medidas restritivas previstas na LRF.

Portanto, tendo em vista que a conduta empreendida pelo gestor ocasionou grave infração ao art. 21, I, da LRF. Nesse passo, à vista do artigo 28 da Lei nº 12.376, de 20108, conluso que a conduta do agente público está contaminada por erro grosseiro, portanto, reprovo a conduta do agente.

Nesse contexto, na PCA — que possui regime jurídico próprio — é juridicamente vedada a aprovação com ressalva quando constatadas irregularidades materiais, lesivas ou decorrentes de erro grosseiro, exatamente como no caso concreto. Isso porque o art. 80, inc. II, da LC n. 621/2012 restringe expressamente essa forma de julgamento às hipóteses de impropriedades formais e sem dano ao erário, situação completamente distinta da verificada nos presentes autos, in verbis:

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;

Diante disso, não há fundamento jurídico para sustentar que a rejeição das contas encontraria obstáculo no princípio do *bis in idem*.

Assim, não há qualquer impedimento jurídico para que, no presente processo, seja prolatado parecer prévio pela rejeição das contas. Pelo contrário, essa é a única solução compatível com o regime jurídico aplicável, com a gravidade e as consequências ao erário apuradas do conjunto de irregularidades fiscalizadas durante todo o exercício de 2023, nos termos que dispõe o art. 80, inc. III, da LC n. 621/2012.

#### IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de



2<sup>a</sup> Procuradoria de Contas

reconsideração recebido, conhecido e provido para reformar o v. Parecer Prévio n. 00084/2025-4 - 2<sup>a</sup> Câmara para:

- a) reconhecer nas condutas dispostas nos itens 3.2.1.1, 3.2.1.5, 3.3.1.1, 3.4.5 e 3.4.9 do Relatório Técnico n. 00170/2024-7, a saber, respectivamente, ausência de indicação dos programas prioritários de governo na LDO, déficit na execução orçamentária, déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas, aumento da despesa com pessoal decorrente de ato considerado nulo de pleno direito e inscrição de restos a pagar processados e não processado 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 Barra de São Francisco a rejeição das contas do Executivo Municipal, sob a responsabilidade de Enivaldo Euzebio dos Anjos, 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, 17 de dezembro de 2025.

LUCIANO VIEIRA  
**PROCURADOR DE CONTAS**