



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

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 9F29D-21439-0E49B



## **Voto do Relator 06555/2024-4**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 03793/2024-5

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

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

**Exercício:** 2023

**Criação:** 04/12/2024 10:09

**UG:** PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra

**Relator:** Davi Diniz de Carvalho

**Responsável:** JOSAFÁ STORCH

RELATÓRIO  
E PARECER  
PRÉVIO

# CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

**LARANJA DA TERRA**



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



## Composição

### Conselheiros

Domingos Augusto Taufner - Presidente  
Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Vice-presidente  
Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor  
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Corregedor  
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Diretor da Escola de Contas Públicas  
Rodrigo Coelho do Carmo – Conselheiro  
Davi Diniz de Carvalho – Conselheiro

### Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas  
Marco Antônio da Silva  
Donato Volkens Moutinho

### Ministério Público junto ao Tribunal

Luciano Vieira - Procurador Geral  
Luis Henrique Anastácio da Silva  
Heron Carlos Gomes de Oliveira

## Conteúdo do Parecer Prévio

### Conselheiro Relator

Davi Diniz de Carvalho

### Procurador de Contas

Luis Henrique Anastácio da Silva

### Audidores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos  
Andre Lucio Rodrigues de Brito  
Cesar Augusto Tononi de Matos  
Felipe dos Anjos Vieira Ferreira  
Jaderval Freire Junior  
Julia Sasso Alighieri  
Jose Carlos Viana Gonçalves  
Mayte Cardoso Aguiar  
Paulo Roberto das Neves  
Raymar Araujo Belfort  
Robert Luther Salviato Detoni  
Roberval Misquita Muoio  
Rodrigo Reis Lobo de Rezende  
Sílvia de Cassia Ribeiro Leitão  
Walternei Vieira de Andrade

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

### **O que o TCEES apreciou?**

Em cumprimento ao art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) c/c o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989 (CE/1989), o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) apreciou as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo municipal de Laranja da Terra, Sr. Josafá Storch, relativas ao exercício de 2023, com a finalidade de emitir o parecer prévio, como requisito essencial para o julgamento das contas a ser realizado pela respectiva câmara municipal, na forma prevista no art. 31, § 2º, da CF/1988 c/c o art. 29 da CE/1989.

Na apreciação, o Tribunal examinou a atuação do prefeito no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo municipal; bem como a observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e o devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis.

No que tange à metodologia utilizada, a Corte examinou os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa (IN) TC 68, de 8 de dezembro de 2020, de forma a possibilitar a avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo municipal. Esta avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados eletronicamente ao TCEES, baseou-se no escopo de análise definido em anexo específico da Resolução TC 297, de 30 de agosto de 2016, e, ainda, nos critérios de relevância, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável, contemplando adoção de procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram no relatório integrante do presente parecer prévio. Cabe registrar, ainda, que o Tribunal buscou identificar, inclusive em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

## O que o TCEES encontrou?

Do exame da execução orçamentária, financeira, fiscal e da observância aos limites constitucionais foram identificados resultados da gestão, dentre os quais destacam-se os demonstrados no quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Principais resultados de gestão financeira, fiscal e limites constitucionais

	Dispositivo Legal	Valor	Limite	Executado
Resultado Orçamentário	Art. 102 e Anexo XII da 4.320/1964	-1.300.150,23		
Resultado Financeiro	Art. 103 e Anexo XII da 4.320/1964	11.371.644,91		
Repasse Duodécimo ao poder legislativo	Art. 29-A da CF/88	2.665.693,41	max. 7%	6,86%
Receita Bruta de Impostos		41.046.519,20		
Manutenção do Ensino	Art. 212, caput, da CF/88	9.868.668,87	min. 25%	24,04%
Receita Cota Parte FUNDEB		9.284.825,98		
Remuneração do Magistério	Art. 60, XII do ADCT da CF/88	7.472.301,80	min. 60%	80,48%
Receitas Impostos e Transferências		39.434.626,44		
Despesas com Ações e Serviços de Saúde	Art. 77, III do ADCT da CF/88	10.911.459,10	min. 15%	27,67%
Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 2º, IV, "c" da LRF	57.057.158,63		
Despesa com pessoal - limite do poder executivo	Art. 20, III, "b" da LRT	28.286.362,42	máx. 54%	49,58%
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	Art. 19, III da LRF	30.031.993,96	máx. 60%	52,63%
Dívida Consolidada Líquida	Art. 55 e 59 da LRF c/c Art. 3º, II da Res. 40/2001	-13.755.224,77	máx. 120%	-24,11%
Operações de Crédito e Concessão de Garantias	Art. 29 LRF c/c Art. 7º, I, da Res. 43/2001	0,00	máx. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	Art. 38 LRF c/c Art. 10 da Res. 43/2001	0,00	máx. 7%	0,00%
Garantias concedidas	Art. 9º da Res. 43/2001	0,00	máx. 22%	0,00%
Disponibilidade de Caixa Líquida	Art. 1º, § 1º da LRF	11.129.400,04		
Regra de Ouro	Art. 167, III, da CF/88	cumpriu		

(\* ) Convém anotar que o déficit orçamentário foi absorvido por superávit financeiro de exercício anterior

Fonte: Elaborado pelo Relator

Não obstante os resultados da gestão, em 2023 foi observado o descumprimento do limite de aplicação de recursos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que foi mitigado pelo relator em face da constatação de erro na contabilização, conforme subseção II.2.1.2 deste voto.

Em relação às demonstrações contábeis a área técnica registrou que não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas, parte integrante da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal do exercício de 2023, não represente adequadamente,

em seus aspectos relevantes, a **situação financeira, orçamentária e patrimonial** do Município em 31 de dezembro de 2023.

Por fim, embora não abordados neste tópico, encontram-se destacados na instrução técnica conclusiva 04896/2024-8 - integrante do parecer prévio independente da transcrição - informações relevantes sobre a: conjuntura econômica e fiscal [seção 2]; renúncia de receitas [subseção 3.5]; condução da política previdenciária [subseção 3.6]; riscos à sustentabilidade fiscal [subseção 3.7]; dados e informações sobre as demonstrações contábeis consolidadas do município [seção 4]; resultados da atuação governamental [seção 5]; fiscalização em destaque [seção 6]; controle interno [seção 7] e monitoramento das deliberações do colegiado [seção 8].

### Qual é a deliberação?

Acerca da execução dos orçamentos do município, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluo que a não conformidade analisadas na **subseção II.2.1.1 do parecer prévio**, Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO, deve ser afastada e a não conformidade analisada na **subseção II.2.1.1 do parecer prévio** “Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino “ deve ser mantida sem, contudo, comprometer as contas do responsável.

Em consequência, propõe-se que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo emita parecer prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Laranja da Terra, Sr. Josafá Storch.

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

### **Quais os próximos passos?**

Encerrada a apreciação das contas prestadas pelo prefeito, o TCEES encaminhará o parecer prévio à Câmara Municipal de Laranja da Terra, titular da competência constitucional para o seu julgamento. Após a decisão final do Legislativo, o presidente da câmara deve remeter ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, cópia do ato de julgamento e da ata da sessão deliberativa.

Na sequência, com base nas conclusões geradas no âmbito da referida apreciação, o Tribunal passará a monitorar o cumprimento das deliberações do colegiado, bem como os resultados delas advindos.

Finalmente, é importante registrar que o Tribunal mantém os seus pareceres prévios e os resultados dos julgamentos efetuados pelo Poder Legislativo disponíveis ao acesso de todos no Painel de Controle [<https://paineldecontrole.tcees.tc.br>], ferramenta de controle social e de suporte à tomada de decisões dos gestores públicos na qual podem ser consultadas múltiplas informações sobre a gestão dos recursos públicos do estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas.



## APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), instituição competente para o controle externo da administração orçamentária, financeira, operacional, contábil e patrimonial do Estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas, tem como uma de suas principais atribuições “apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelos Prefeitos, no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento”.

As contas ora analisadas, referentes ao exercício de 2023, são de responsabilidade do Prefeito Municipal de Laranja da Terra, Senhor Josafá Storch, tendo sido encaminhadas à Corte de Contas no dia 27 de março de 2024, em observância ao prazo limite de 01 de abril de 2024.

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

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

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

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



No **Capítulo II – Fundamentação**, são expostos os fundamentos da proposta de deliberação, destacando-se brevemente alguns pontos das análises realizadas pela área técnica do TCEES e pelo Ministério Público de Contas junto ao TCEES, além de apresentar as análises e conclusões do relator, acerca dos achados apontados pela área técnica.

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



## SUMÁRIO

<b>I</b>	<b>RELATÓRIO .....</b>	<b>11</b>
<b>II</b>	<b>FUNDAMENTOS .....</b>	<b>13</b>
<b>II.1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>II.2</b>	<b>DO MÉRITO .....</b>	<b>15</b>
<b>II.2.1</b>	<b>ACHADOS.....</b>	<b>21</b>
<b>III</b>	<b>PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO .....</b>	<b>36</b>



## **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – MUNICÍPIO DE LARANJA DA TERRA – 2023 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO – ARQUIVAMENTO.**

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Laranja da Terra, Sr. Josafá Storch, estão em condições de serem **APROVADAS COM RESSALVAS** pela Câmara Municipal de Laranja da Terra.

### **O CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:**

#### **I RELATÓRIO**

Trata-se da prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Sr. Josafá Storch, Prefeito Municipal de Laranja da Terra, encaminhada para apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com vistas à emissão de parecer prévio.

A prestação de contas foi analisada pelas unidades técnicas (doravante denominadas área técnica), conforme Relatório Técnico nº 0121/2024-3 (peça 115), por meio do qual foi proposta além da expedição de ciência ao atual chefe do Poder Executivo, sua citação, com fulcro no art. 126 do Regimento Interno do TCEES (RITCEES), para manifestação acerca dos seguintes apontamentos:

- Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO (subseção 3.2.1.1 do RT 0121/2024)
- Abertura de créditos adicionais suplementares com insuficiência de recursos. (subseção 3.2.1.3 do RT 0121/2024)
- Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (subseção 3.4.2.1 do RT 0121/2024)
- Inscrição de Restos a Pagar Processados sem Suficiente Disponibilidade de Caixa (subseção 3.4.9 do RT 0121/2024).

Devidamente citado (Decisão SEGEX nº 0639/2024-7 e Termo de Citação 0171/2024-1), o Sr. Josafá Storch apresentou suas justificativas nos autos (peças 120 a 143), que foram, posteriormente, analisadas pela área técnica, cujas análises foram relatadas na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº 04896/2024-8 (peça 147), por meio da qual propõe a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, considerando:

- ✓ As seguintes ocorrências foram afastadas, com acolhimento das razões apresentadas, conforme análise nas **subseções 9.2 e 9.4** da ITC nº 04896/2024-8:
  - Abertura de créditos adicionais suplementares com insuficiência de recursos. (subseção 3.2.1.3 do RT 0121/2024)
  - Inscrição de Restos a Pagar Processados sem Suficiente Disponibilidade de Caixa (subseção 3.4.9 do RT 0121/2024);
  
- ✓ As ocorrências abaixo permaneceram mantidas, conforme análise nas subseções 9.1 e 9.3 da ITC:
  - Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO (subseção 3.2.1.1 do RT 0121/2024)
  - Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (subseção 3.4.2.1 do RT 0121/2024)

Em seguida, os autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas (MPC)**, que se manifestou por meio do **Parecer Ministerial nº 05850/2024-8**, da lavra do Procurador **Luiz Henrique Anastácio da Silva**, que anuiu à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva 04896/2024-8.

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

## II FUNDAMENTOS

### II.1 INTRODUÇÃO

Por força dos arts. 84, inciso XXIV, 31, § 2º, e 75 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), anualmente, os Chefes do Poder Executivo devem prestar contas referentes ao exercício anterior. Tais contas, na sistemática constitucional, devem ser apreciadas pelo Tribunal de Contas competente e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo, conforme estabelecem, de forma combinada, os arts. 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da CF/1988.

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

Assim, em cumprimento ao que dispõe a CF/88, replicado por simetria nos arts. 91, XVIII, 29, § 2º, e 71, inciso II, Constituição Estadual de 1989 (CE/1989), o TCEES apreciou as contas prestadas pelo Prefeito de Laranja da Terra, com a finalidade de subsidiar o julgamento posterior pela respectiva Câmara Municipal.

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

- **Aprovação das contas**, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e

---

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



programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

- **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;
- **Rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal, ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

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

No que tange à metodologia utilizada, a Corte examinou os demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, exigíveis pela Instrução Normativa (IN) TC 68/2020, de forma a possibilitar a avaliação da gestão pública do chefe do Poder Executivo municipal. Essa avaliação, precedida pela análise de consistência dos dados e informações encaminhados eletronicamente ao TCEES, baseou-se no escopo de análise definido em anexo específico da Resolução TC nº 297/2016, bem como nos critérios de



relevância, risco e materialidade dispostos na legislação aplicável. Foram adotados procedimentos e técnicas de auditoria que culminaram no relatório integrante do presente parecer prévio. Cabe registrar, ainda, que o Tribunal buscou identificar, inclusive em processos de fiscalizações correlacionados, os achados com impacto ou potencial repercussão nas contas prestadas, os quais seguem detalhados no presente documento.

Com o objetivo de oferecer um parecer prévio abrangente e informativo aos parlamentares, à sociedade e aos demais usuários, nos moldes permitidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e por seu decreto regulamentar (art. 2º, §3º)<sup>2</sup>, os conteúdos dos Relatórios Técnicos nº 0121/2024-3 (peça 115), reproduzidos na ITC nº 04896/2024-8 (peça 147), são adotados como parte da fundamentação deste voto, independentemente de transcrição, consideradas as razões de decidir expressas nas seções subsequentes deste voto.

## II.2 DO MÉRITO

Os tópicos a seguir elencados foram extraídos das peças de instrução que compõem o exame da presente prestação de contas, em especial na **ITC nº 04896/2024-8** (peça 147) que, como já mencionado, é parte integrante da fundamentação deste voto.

Na sequência, sem adentrar nos indícios de irregularidade, que serão tratados na subseção específica (**II.2.1**), passo a destacar, de forma resumida, alguns pontos das análises:

1. **Conjuntura econômica** (seção 2 da ITC nº 04896/2024-8): abrange dados acerca da economia municipal e das finanças públicas, incluindo temas como política

---

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



fiscal e capacidade de pagamento (CAPAG), dívida pública e previdência.

Destaca-se que:

- a. A última nota CAPAG, disponível ao município de Laranja da Terra, foi **B**;
- b. O município apresentou DCL negativa, indicando que possui uma situação financeira que suporta o seu endividamento;
- c. O município não possui regime próprio de previdência.

2. **Conformidade da execução orçamentária e financeira** (seção 3 da ITC nº 04896/2024-8): abrange a gestão orçamentária, financeira e fiscal, além de limites legais e constitucionais, renúncia de receitas, condução da política previdenciária e riscos à sustentabilidade fiscal. Passo a destacar alguns aspectos relacionados à gestão orçamentária, financeira e fiscal apontados na análise técnica:

- ✓ Identificou-se um **resultado deficitário** de R\$ 1.300.150,23 na execução orçamentária de 2023, absorvido por superávit financeiro do exercício anterior (subseção 3.2.1.5 da ITC nº 04896/2024-8).
- ✓ O saldo em espécie transferido para 2023 foi de R\$ 17.830.672,28, enquanto os restos a pagar somaram R\$ 6.257.740,78 (subseção 3.3.1 da ITC nº 04896/2024-8).
- ✓ Aplicação de **24,04% da receita resultante de impostos** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o limite mínimo do art. 212 da CF (subseção 3.4.2.1 da ITC nº 04896/2024-8). Submetido o achado ao crivo do relator, a distorção restou mantida, porém no campo da ressalva, conforme análise do relator, registrada na subseção II.2.1.2 deste voto.
- ✓ **80,48% dos recursos do Fundeb** foram destinados ao pagamento de profissionais da educação básica, superando o limite mínimo de 70% (art. 212-A, XI, da CF) (subseção 3.4.2.2 da ITC nº 04896/2024-8).
- ✓ Aplicação de **27,67% da receita em ações e serviços públicos de saúde**, cumprindo o limite constitucional (subseção 3.4.3.1 da ITC nº 04896/2024-8).



- ✓ **Despesa com pessoal:** respeitados os limites máximo e prudencial, apesar de ultrapassado o limite de alerta da despesa de pessoal do Poder Executivo (subseções 3.4.4.1 e 3.4.4.2 da ITC nº 04896/2024-8)
- ✓ Com base na autodeclaração (arquivo PESS), o chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, em conformidade com o art. 21, I, da LRF (subseção 3.4.5 da ITC nº 04896/2024-8).
- ✓ **Dívida consolidada líquida:** -36,18% da receita corrente líquida, em conformidade com o art. 55, I, “b”, da LRF e Resolução Senado 40/200 (subseção 3.4.6 da ITC nº 04896/2024-8).
- ✓ Não foram identificadas **operações de crédito** e tampouco de concessão de **garantias e contragarantias** (subseção 3.4.7 e 3.4.8 da ITC nº 04896/2024-8).
- ✓ **Liquidez:** Ao final de 2023, o Poder Executivo possuía liquidez para cumprir compromissos financeiros, conforme art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 3.4.9 c/c 9.4 da ITC nº 04896/2024-8 e II.2.1.3 deste voto).
- ✓ **Alienação de ativos:** foi constatado o descumprimento do art. 44 da LRF que veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente. Todavia, o montante de R\$ 33,00 de despesa foi considerado irrisório, sendo proposta a expedição de ciência a gestor.
- ✓ **Renúncia de receitas:** foram identificadas não conformidades legais como:
  - a. “Concessão de benefício fiscal sem previsão legal, em desconformidade com art. 150, §6º da Constituição Federal (3.5.1)” e,
  - b. “Falhas nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receitas: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência (3.5.2 a 3.5.4)”.

Acolho proposição da área técnica para que seja expedida ciência ao atual chefe do poder executivo.



- ✓ **Condução da política previdenciária:** o município não instituiu regime próprio de previdência para servidores públicos efetivos, limitando-se aos repasses de contribuições previdenciárias ao RGPS. Valores empenhados, liquidados e pagos foram considerados aceitáveis, conforme subseções 3.2.1.15 e 3.2.1.16 da ITC nº 04896/2024-8. Não há evidências de inadimplência em relação a parcelamentos previdenciários com o RGPS.
- ✓ **Riscos à sustentabilidade fiscal:** com base na **EC nº 109/2021**, a área técnica identificou que o município atingiu **99,77% das receitas correntes líquidas em despesas correntes**, ultrapassando o limite de 95%. Por essa razão, acolho sugestão da área técnica para **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas no tópico 3.7.1 da ITC 4896/2024-8, sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta.
- 3. **Demonstrações contábeis consolidadas do município:** a **seção 4 da ITC nº 04896/2024-8** apresenta a análise da consistência das demonstrações contábeis, segundo os pontos de controle predefinidos. Embora tenham sido verificadas algumas incorreções contábeis, a unidade técnica competente considerou que o valor das distorções apuradas (R\$ 1.453.755,79) não é relevante em relação às Demonstrações Contábeis como um **todo**. Esse montante encontra-se abaixo do nível mínimo agregado de distorção (materialidade global)<sup>3</sup> considerado aceitável para a análise (R\$ 1.727.976,43), sendo, portanto, insuficiente para ensejar uma conclusão modificada adversa e conseqüentemente sugestão de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

---

<sup>3</sup> A materialidade global no contexto das normas de auditoria, é o valor a partir do qual o somatório das distorções identificadas e não corrigidas é considerado relevante em relação às demonstrações financeiras, a ponto de influenciar as decisões econômicas dos usuários dessas demonstrações. Portanto, é o valor a partir do qual o somatório das distorções identificadas e não corrigidas demanda a modificação da opinião do auditor ou o nível mínimo agregado de erro ou classificação indevida em uma demonstração contábil, que servirá de parâmetro para a conclusão do auditor.



Assim, concluiu a área técnica que **não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial**, parte integrante da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal referente ao exercício de 2023, **não represente adequadamente**, em seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Município em **31 de dezembro de 2023**.

**Todavia**, em razão da existência de distorções, acato as proposições da área técnica para que seja expedida ciência ao atual gestor, ou a quem vier a lhe substituir, sobre a necessidade de:

- correção da impropriedade contábil relacionada a sistemática de consolidação, na forma na NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL (subseção 4.1.2 da ITC 04896/2024-8) e,
- reconhecimento integral dos precatórios municipais, evitando assim, subavaliações no passivo, como a identificada no final do exercício de 2023, no montante de R\$ 271.019,26, em desacordo com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.1.6 da ITC 04896/2024-8).

#### 4. Resultado da atuação governamental

A **seção 5 da ITC nº 04896/2024-8** aborda o desempenho governamental, com destaque para as políticas públicas de educação, saúde e assistência social:

- ✓ **Educação:** No Município de Laranja da Terra, verificou-se que, dos 8 indicadores estabelecidos no Plano Municipal de Educação (PME), que poderiam ser medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), 6 apresentam alta probabilidade de serem cumpridos e 2 possuem baixa probabilidade de cumprimento até o término do PME, conforme evidenciado nos itens 5.1.1 e 5.1.2 da ITC 04896/2024-8. Assim, acato proposição da área técnica voto pela expedição de ciência ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento do



Plano Municipal de Educação, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022.

- ✓ **Saúde:** Quanto às metas do Plano Municipal de Saúde, dos 130 objetivos estabelecidos, 52 foram atingidos, representando um percentual de aproximadamente **40%**, o que indica necessidade de melhorias, especialmente em relação a metas não atingidas e não programadas. Quanto ao programa Previne Brasil, o município alcançou todas as metas do Previne Brasil em 2023. Embora o cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde esteja aquém do esperado, os resultados obtidos superaram as médias estadual e nacional. Diante desse contexto, acolho a proposta da área técnica e voto pela expedição de ciência ao Chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências verificadas no monitoramento do Plano Municipal de Saúde, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC nº 361/2022.
- ✓ **Assistência Social:** O município gastou **R\$ 2.682.644,85** na função **Assistência Social**, registrando uma redução de 2,8% em relação ao ano anterior) ocupando a **33ª posição** no ranking entre os municípios capixabas. Foram inscritas **3.946 pessoas** no **CadÚnico**, representando **35,57%** da população municipal. Além disso, **8,3%** das crianças entre 0 e 5 anos foram acompanhadas pelos serviços de saúde e assistência social em condição de **magreza ou magreza acentuada**, índice superior à média estadual de **4,58%**.

5. **Fiscalizações em destaque:** a seção 6 da ITC nº 04896/2024-8 apresenta um resumo da auditoria operacional realizada em 2023 (Processo TC 4002/2023-2), cujo objetivo foi avaliar a governança das políticas para a Primeira Infância nas 78 Prefeituras Municipais capixabas e no Governo do Estado. A auditoria analisou aspectos estruturantes relativos a Planos pela Primeira Infância, intersectorialidade e orçamento. Constatou-se que o Município de Laranja da Terra:



- a. até o final da auditoria não havia instituído o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI), embora estivesse em processo de elaboração;
- b. instituiu o Comitê Intersetorial para a Primeira Infância (CIPI), as sem contemplar elementos que garantissem seu funcionamento adequado;
- c. no PPA vigente do Município não há priorização da primeira infância e os programas e ações específicos para essa faixa etária não estão suficientemente discriminados.

Tais constatações foram objeto de recomendações ao gestor nos autos em que foram processadas (Processo TC 4002/2023-2).

6. O **Controle interno** foi instituído pela Lei Municipal 642/2012, que define que o controle da Câmara Municipal está subordinado à unidade de controle interno do Executivo. Foi encaminhado o documento *Manifestação do Órgão Central de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual* (RELOCI), que expressa, ao final, o parecer pela regularidade da prestação de contas
7. **Monitoramento das deliberações do colegiado:** não foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

Quanto aos achados constantes do RT 121/2024-3, passo a me manifestar na subseção II.2.1 deste voto.

### **II.2.1 ACHADOS**

Quanto à irregularidade constantes **no item 3.2.1.3 do Relatório Técnico 121/2024-3**, ratifico o posicionamento da área técnica, descrito na **subseção 9.2 da Instrução Técnica Conclusiva 04896/2024-8**, para tomá-lo como razão de decidir e **afastar o indício de irregularidade**, conforme fundamentação exarada na referida instrução, independente de transcrição.

**No que se refere às irregularidades remanescentes**, passo a expor as razões que formaram meu convencimento.

### *II.2.1.1 Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO*

Na subseção **3.2.1.1** do RT 121/2024-3, foi apontado que, na análise da LDO do município, não foi observada a relação de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários para 2023. Verificou-se também que, dos 45 programas previstos no orçamento, 38 encerraram o exercício com execução abaixo de 85%, além da existência de indicativo de inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento.

Em suas justificativas, o responsável alegou, em síntese, que a gestão enfrentou desafios relacionados à estabilidade econômica e à necessidade de ajustes fiscais, e que a execução abaixo de 85% se deveu a fatores externos que impactaram o cumprimento das metas estabelecidas. Declarou ainda que reconhece a importância do cumprimento do disposto no art. 165 da Constituição Federal e que está adotando medidas corretivas para melhorar a eficiência do planejamento e da execução orçamentária. Argumentou, ainda, que o achado não é suficiente para subsidiar a rejeição das contas do gestor e citou precedentes do TCEES para defender que a ausência de definição clara das prioridades da Administração na LDO deve ser interpretada como uma irregularidade de natureza formal.

Ao analisar as justificativas, a área técnica entendeu pela manutenção do indicativo de irregularidade (Instrução Técnica Conclusiva 04896/2024-8, subseção 9.2), nos seguintes termos:

[...]

Convém registrar que a irregularidade não se configura em mera formalidade, a ausência de definição de quais programas/ações seriam 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.

O fato de alguns programas terem ficado com execução superior a 85% do previsto, em detrimento de outros com execução obrigatória (no caso concreto,

em especial, programas da educação), demonstram que os recursos foram aplicados segundo a vontade do gestor, sem observância de critérios legais.

Verificou-se da Tabela 2, conforme trecho reproduzido a seguir, que programas pertinentes à educação infantil e fundamental tiveram baixo percentual de execução orçamentária, em relação a outros programas, e o município descumpriu o limite do mínimo aplicável em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme subseção 9.3 desta instrução técnica:

Tabela 2 - Programas de governo previstos

Programas de Governo - PPA	Valores em reais		
	Dotação Atualizada	Despesas Liquidadas	% Execução
0010 - Administração dos Programas do Ensino Fundamental	22.274.099,48	14.411.184,00	64,70
0011 - Administração dos Programas da Educação Infantil	3.725.943,35	2.899.283,93	77,81

Quanto aos outros municípios, citados pela defesa, observou-se se tratar de situações diferentes, pois nos casos dos TC 4747/2023 PM São Mateus e 4965/2024 PM Guaçuí, a citação deveu-se meramente à ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO, já no presente caso, além de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2023 não constar da LDO, a maioria dos programas encerrou o exercício com execução abaixo de 85%.

Sendo assim, tendo em vista o descumprimento do disposto no art. 165 da Constituição da República, opina-se por **manter** o indicativo de irregularidade da subseção 3.2.1.1 do RT 121/2024-3.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 05850/2024-6 (peça 149), manifestou concordância com o entendimento da área técnica.

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 2º, determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve dispor, entre outros aspectos, sobre as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, conferindo-lhe o papel de direcionamento das políticas públicas.

No entanto, no caso em análise, verifica-se que a LDO municipal (Lei Municipal nº 1050/2022), em seu art. 17, remete as prioridades ao PPA 2022-2025 (Lei Municipal nº 1015/2021), o qual não apresenta uma indicação expressa e detalhada dos programas prioritários para cada exercício financeiro. Assim, como apontado pela unidade técnica, as prioridades e metas que deveriam ter sido fixadas pela LDO para 2023 não foram devidamente identificadas, sendo insuficiente a simples remissão ao PPA.

Essa falha, já havia sido observada em exercícios anteriores (2021 e 2022), momento em que não resultou em apontamento de irregularidade, tendo sido motiva para emissão alertas emitidos pelo TCEES, senão vejamos:



**1. PARECER PRÉVIO TC-100/2023:**

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

[...]

**1.3 Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade do Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República

[...]

Processo 08994/2022-8 – Prestação de Contas Anual

Relator: Sergio Aboudib Ferreira

Data da Sessão: 29/09/2023 – 37ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara

**1. PARECER PRÉVIO TC-090/2024:**

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

[...]

**1.3. DAR CIÊNCIA** ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, sobre:

1.3.1 Da ocorrência registrada sobre evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República, observando-se, ainda, os critérios previstos na Lei Complementar 101/2000 (item 3.2.1.1 da ITC 02066/2024-1);

[...]

Processo 4969/2023-1 – Prestação de Contas Anual

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Data da Sessão: 02/08/2024 - 31ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara

Na presente prestação de contas do exercício 2023, foi apontado a omissão da LDO no estabelecimento de prioridades e que a maioria dos programas (38/45) encerraram o exercício com execução abaixo de 85% da dotação atualizada. Adicionalmente, a ITC 4896/2024 agravou o achado ao argumentar que a baixa execução orçamentária no programa de educação infantil e fundamental, considerado obrigatório, teria ocasionado o suposto descumprimento do mínimo constitucional aplicável à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Inicialmente considero que para avaliar o percentual de execução da dotação orçamentária de um programa é necessário avaliar também os impactos por ele sofridos em razão da execução da receita. Esta minha consideração encontra amparo no princípio do equilíbrio orçamentário, que impede a fixação de despesas seja



superior às receitas previstas<sup>4</sup> Assim, a execução orçamentária de um programa, como ocorre em programas relacionados à Educação, pode envolver diversas fontes de recursos, incluindo convênios firmados com a União e o Estado. Nestes casos, mesmo que haja dotação orçamentária autorizada compatível com a receita prevista, o não repasse de recursos pela União ou Estado, pode inviabilizar a execução integral ou próxima do total da dotação, sem que o gestor tenha contribuído para isso.

Assim, embora a unidade técnica afirme que outros programas foram priorizados em detrimento de programas como aqueles vinculados à educação, não há, nos autos, elementos que permitam avaliar se tal índice de execução é decorrente de ineficiência da gestão na alocação de recursos disponíveis -no caso de toda a receita prevista ter sido recebida – e/ou resulte de decisões do gestor em desrespeito a critérios legais.

Também não pode ser verificado o argumento de que a ausência de priorização na LDO refletiu no descumprimento dos limites de gastos com educação: o FUNDEB compõe os programas relacionados à educação e, conforme demonstrado no Apêndice D da ITC, a aplicação de recursos do FUNDEB-30 foi superior à receita daquele fundo. Neste sentido, foram trazidas aos autos evidências de que despesas com MDE (fonte 1 500 0025), foram contabilizadas erroneamente na fonte FUNDEB-30 (540 0030) o que denota que o descumprimento do mínimo constitucional decorreu de um erro formal e não da ação intencional do agente e que, muito embora os recursos estejam contabilizados em fontes incorretas, não houve prejuízo ao volume de recursos que deveria ser aplicado à educação. Portanto, não há que se falar em que os programas obrigatórios relacionados à educação foram preteridos.

Em relação ao argumento relacionado a baixa” execução orçamentária do programa pertinente a educação infantil e fundamental, registro que o tema “educação infantil” já foi objeto de auditoria por este TCEES que resultou em recomendação dirigida ao

---

<sup>4</sup> Considerando que as operações de crédito figuram como receitas nos orçamentos, observado o art. 167, inciso III da CF/88.

Executivo Municipal de Laranja da Terra, por meio do Acórdão nº 00570/2024-8 (TC 4002/2023), conforme mencionado na subseção 6.1 da ITC 03793/2024-5.

1. ACÓRDÃO TC-570/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

RECOMENDAR aos gestores:

[...]

1.1.5. Relativamente ao achado 5.1 - Ausência de priorização da primeira infância no PPA:

[...].

RECOMENDAR a todas as Prefeituras Municipais que revisem, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade das ações voltadas à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF. Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

Relativamente ao achado 5.2 – Ausência de identificação das ações para primeira infância no PPA:

[...]

RECOMENDAR a todas as Prefeituras Municipais que identifiquem de forma expressa, no PPA 2026-2029 e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o PMPI.

Assim, observa-se que a desconformidade que permanece é a Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO. Tal irregularidade já foi objeto de alerta por este Tribunal de Contas por meio dos Pareceres Prévios nº 0100/2023 e nº 0090/2024. Também o planejamento de prioridades voltadas para a educação infantil foi objeto de recomendação por meio do no Acórdão nº 00570/2024-8. Todos estes apontamentos ainda se faz presente nesta Prestação de Contas.

Assim, considerando que todas estas deliberações foram encaminhadas ao Poder Executivo Municipal após a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023 (Lei Municipal nº 1050/2022, de 24 de agosto de 2022) e que o responsável informou em sua defesa que já estão sendo adotadas medidas corretivas para melhorar a eficiência do planejamento e da execução orçamentária, divirjo do entendimento técnico e ministerial, e voto pela manutenção da irregularidade, porém no campo da ressalva.



Além disso, como forma de inibir a ocorrência de irregularidade, proponho a emissão de **determinação** ao Poder Executivo municipal para que, a partir da elaboração das peças orçamentárias para o ciclo orçamentário de 2026, a serem elaboradas em 2025, sejam adotadas medidas para *detalhar, na LDO, as metas e prioridades, em conformidade com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal.*

*II.2.1.2 Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.*

Na subseção **3.4.2.1** do RT 121/2024-3 foi apontada que, no exercício de 2023, o Município aplicou 24,04% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, deixou de aplicar o montante de R\$ 392.960,93, equivalente a 0,96% dos recursos provenientes das receitas de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, caracterizando infringência ao art. 212, *caput*, da Constituição da República.

Chamado a justificar-se, **o responsável apresentou as alegações** a seguir transcritas da ITC 04896/2024-8:

A Tabela 34 – Aplicação em MDE do Relatório Técnico N.º 00121/2024-3 indica descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos no ensino. A referida Tabela apresenta o valor de R\$ 9.868.668,87 de despesas aplicadas no ensino, resultando num percentual de 24,04% no Exercício de 2023.

No Apêndice D – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (RREO – Anexo 8 (LDB, Art. 72)), esses dados foram extraídos do quadro “APURAÇÃO DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL”, cujas nomenclaturas e valores transcrevemos abaixo de forma resumida:

<b>APURAÇÃO DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL</b>	<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>Despesas Liquidadas</b>
22 – Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos	2.674.018,57	2.464.095,19
23 – Total das receitas transferidas ao FUNDEB	7.223.827,70	7.223.827,70
...	...	...
27 – (-) Cancelamento, no Exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino,	29.177,40	29.177,40

inclusive os impostos vinculados ao FUNDEB		
28 – Total das despesas para fins de limite	9.868.668,87	9.658.745,49

Os valores do item 22 da tabela acima são o somatório das despesas de duas fontes de recursos vinculados a impostos, que são: (1) fonte 1 500 0025 – Receita de Impostos e de Transferência de Impostos – MDE e (2) fonte 1 502 0025 – Recursos da Compensação de Impostos – Educação, como pode ser observado abaixo:

<b>Fonte de Recursos</b>	<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>Despesas Liquidadas</b>
(+) 1 500 0025 – Receita de Impostos e de Transferência de Impostos – MDE	2.590.742,58	2.380.819,20
(+) 1 502 0025 – Recursos da Compensação de Impostos – Educação	83.275,99	83.275,99
(=) Total das Despesas	2.674.018,57	2.464.095,19

NOTA: Fontes de recursos com dígito inicial "1" demonstram recursos do Exercício atual (Exercício de 2023).

O Relatório Técnico N.º 00121/2024-3 observou que o Município de Laranja da Terra deixou de aplicar no ensino o montante de R\$ 392.960,93, equivalente a 0,96% dos recursos provenientes de impostos, incluindo as transferências de impostos.

Ao analisarmos as receitas e despesas do FUNDEB no Exercício de 2023, temos o seguinte quadro:

<b>Fonte de Recursos:</b>	<b>Receita Apurada (+):</b>	<b>Despesas Empenhadas (-):</b>	<b>Diferença (=):</b>
1 540 0030 FUNDEB – 30%	2.572.205,15	3.171.765,57	-599.560,42
1 540 0070 FUNDEB – 70%	6.081.011,09	6.989.596,42	-908.585,33
1 542 0030 FUNDEB (Complementação do VAAT – 30%)	189.482,90	150.183,80	39.299,10
1 542 0070 FUNDEB (Complementação do VAAT – 70%)	442.126,84	482.705,18	-40.578,34



<b>TOTAL</b>	<b>9.284.825,98</b>	<b>10.794.250,97</b>	<b>-1.509.424,99</b>
--------------	---------------------	----------------------	----------------------

NOTA: Fontes de recursos com dígito inicial "1" demonstram recursos do Exercício atual (Exercício de 2023).

Observando os valores da tabela acima, concluímos o seguinte:

1. Os gastos com o magistério excederam a receita equivalente em R\$ 908.585,33 (fonte 1 540 0070 – FUNDEB – 70%).
2. O excesso de despesa da fonte 1 540 0070 – FUNDEB – 70% foi obviamente coberto pelos recursos da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30%.
3. A despesa da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30% também excedeu sua receita equivalente, no montante de R\$ 599.560,42.

Obviamente, não havia recursos do FUNDEB para custear as despesas excedentes da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30% (R\$ 599.560,42). Então, esse mesmo excedente deveria ter sido contabilizado na fonte 1 500 0025 – Receita de Impostos e de Transferência de Impostos – MDE, o que não ocorreu.

Por outro lado, a relação de pagamentos orçamentários do Exercício de 2023 da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30% demonstra um montante líquido de R\$ 563.724,39, pago com as contas bancárias 19.114-0 PMLT/MDE (Banco do Brasil) e 6.194.849 PMLT/MDE (Banestes), o que demonstra efetivamente que o Município de Laranja da Terra utilizou recursos da fonte 1 500 0025 – Receita de Impostos e de Transferência de Impostos – MDE para quitar as despesas excedentes da fonte FUNDEB.

Isso significa que, apesar das despesas excedentes da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30% não terem sido registradas na fonte 1 500 0025, essas mesmas despesas foram quitadas com recursos depositadas nas contas de MDE. Se considerarmos essas despesas no cálculo dos gastos com o ensino, teremos a seguinte realidade:

<b>APURAÇÃO DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL</b>	<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>Despesas Liquidadas</b>
22 – Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos	2.674.018,57	2.464.095,19
22 – <i>IDEM (acrescido o valor líquido excedente da fonte 1 540 0030 pago com as contas de MDE)</i>	563.724,39	563.724,39
23 – Total das receitas transferidas ao FUNDEB	7.223.827,70	7.223.827,70
...	...	...
27 – (-) Cancelamento, no Exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, inclusive os impostos vinculados ao FUNDEB	29.177,40	29.177,40
28 – Total das despesas para fins de limite	10.432.393,26	10.222.469,88



Diante disso, a linha: “Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino” da Tabela 34 (TCE-ES) terá o seguinte valor: R\$ 10.432.393,26; e o percentual se elevará para 25,41%.

Há de se reconhecer que houve erro na contabilização das despesas excedentes da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30%. Entretanto, conforme demonstrado, o Município utilizou recursos de impostos e transferências de impostos para custear essas despesas, aplicando valor superior ao montante deficitário (R\$ 392.960,93) apontado no Relatório Técnico.

Assim, solicitamos a este conceituado Tribunal, o afastamento da inconsistência, visto que o Município de Laranja da Terra aplicou o mínimo de recursos constitucionais em gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A área técnica analisou as argumentações da defesa, consoante Instrução Técnica Conclusiva 04896/2024-8, subseção 9.3 tendo concluído pela manutenção da irregularidade argumentando em síntese que:

- O método utilizado pelo TCEES, com base no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional e na **IN TCEES nº 76/2021**, não permite o aproveitamento de despesas excedentes do FUNDEB para fins de cálculo do limite constitucional de 25%.
- As despesas suportadas com recursos do FUNDEB devem ser limitadas às receitas arrecadadas pelo Fundo e não podem ser incluídas no cálculo da aplicação mínima constitucional de MDE.
- A situação apresentada denota **descontrole contábil**, evidenciado pela execução de despesas do FUNDEB superiores às receitas arrecadadas pelo Fundo, o que resultou em inversão de saldo de fontes de recursos.
- O descumprimento do limite constitucional, aliado ao descontrole contábil, justifica a manutenção da irregularidade e a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 132, III, do RITCEES.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 05850/2024-6, anuiu ao entendimento da área técnico.

Pois bem.

Em síntese, buscando o afastamento da irregularidade, o gestor alega que o município realizou despesas em fontes de recursos do FUNDEB em valores superiores às receitas arrecadadas no Fundo, e que o pagamento dessas despesas teria sido



suportado por contas bancárias vinculadas à fonte MDE. **Afirma ainda realização de despesas excedentes às receitas da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30%, no valor de R\$ 599.560,42, e que, destas, R\$ 563.724,39 deveriam ter sido registradas na fonte 1 500 0025 – Receita de Impostos e de Transferência de Impostos – MDE.**

De fato, o método de apuração dos limites constitucionais de gastos com educação utilizado pelo TCEES, alinhado ao **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)** e à **IN TCEES nº 76/2021**, não admite o aproveitamento de despesas excedentes do FUNDEB para fins de cálculo do limite constitucional de 25%. Todavia, considero que **um erro de contabilização**, quando não caracterizada a intencionalidade, **não pode ser suficiente para ensejar a rejeição das contas de um gestor.**

No presente caso o gestor alegou ter havido erro no reconhecimento contábil de despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, senão vejamos:

Por outro lado, a relação de pagamentos orçamentários do Exercício de 2023 da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30% demonstra um montante líquido de R\$ 563.724,39, pago com as contas bancárias 19.114-0 PMLT/MDE (Banco do Brasil) e 6.194.849 PMLT/MDE (Banestes), o que demonstra efetivamente que o Município de Laranja da Terra utilizou recursos da fonte 1 500 0025 – Receita de Impostos e de Transferência de Impostos – MDE para quitar as despesas excedentes da fonte FUNDEB

[...]

Há de se reconhecer que houve erro na contabilização das despesas excedentes da fonte 1 540 0030 – FUNDEB – 30%. Entretanto, conforme demonstrado, o Município utilizou recursos de impostos e transferências de impostos para custear essas despesas, aplicando valor superior ao montante deficitário (R\$ 392.960,93) apontado no Relatório Técnico.

Ao analisar tal argumento, a área técnica, após destacar a metodologia empregada por este TCEES na aferição dos limites constitucionais de gastos com educação, observou o seguinte:

[...]

Observa-se no demonstrativo das receitas e despesas do ensino situação atípica em que foi empenhado, liquidado e pago no Fundeb despesas em valores superiores à receita recebida (Receita recebida = R\$ 9.284.825,98 / Despesas: Empenhada = R\$ 10.794.250,97 / Liquidada = R\$ 10.518.975,70 / Paga = R\$ 10.394.168,79). Essa anomalia pode acarretar inversão de saldo de fontes de recursos, como se verifica nas fontes do Fundeb e MDE do município neste exercício e no exercício de 2022, demonstrando descontrole contábil.



**Aqueles excessos deveriam ter sido executados em fontes nas quais houvesse disponibilidade de recursos e que pudessem ser computadas no limite de 25% da educação, estando assim em consonância com a metodologia do MDF e do art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal** (vinculação de recursos ao objeto de sua vinculação).

Ante o exposto, **sugerimos não acolher as alegações de defesa**

Ressalto que, a representação fidedigna é uma das características qualitativas<sup>5</sup> da informação contábil, de forma que é necessário exigir que ela seja observada, como faz a área técnica em sua análise. Da mesma forma, o MDF precisa ser observado nas aferições para evitar insegurança jurídica e tratamento não isonômico, dado que este TCEES adotou sua metodologia.

Entretanto, ao avaliar uma irregularidade e a capacidade da mesma macular as contas de um gestor, há que se considerar a natureza, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do que prevê o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>6</sup>.

Neste sentido, no Apêndice D da ITC 4896/2024-8, é possível confirmar o argumento do responsável de que a aplicação de recursos do FUNDEB foi superior aos recursos destinados ao fundo, verificando-se que o município empenhou como despesas do FUNDEB o montante de 10.794.250,97<sup>7</sup> enquanto os recursos destinados à composição do fundo somaram R\$ 9.284.825,98.

O responsável afirma também que parte desse excesso foi à conta da fonte 540 0030-FUNDEB- 30%, na qual foram empenhados gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, cujo correto registro contábil seria na fonte 1 500 0025 – Receita de Impostos e de Transferência de Impostos – MDE. Como evidência da

---

<sup>5</sup> Atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil

<sup>6</sup> Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 com a redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010.

<sup>7</sup> Destes R\$ 7.472.301,60 representou o gasto destinado aos profissionais da educação básica e R\$ 3.321.949,37 foram empregados com outras despesas



alegação, juntou aos autos a Peça complementar nº 27807/2024-7 – Listagem de pagamentos, onde se verifica que despesas empenhadas na fonte 540 0030 – FUNDEB-30%, que totalizam R\$ 563.724,39, foram pagas com contas bancárias vinculadas ao MDE.

Observo que a área técnica, em sua análise, reafirma a metodologia empregada por este TCEES e, acerca do erro de contabilização de R\$ R\$ 563.724,39 na fonte FUNDEB-30, afirma que “tais excessos deveriam ter sido executados em fontes nas quais houvesse disponibilidade de recursos e que pudessem ser computadas no limite de 25% da educação”.

Ressalto que o descumprimento do limite de aplicação com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) apontado nestes autos equivale à não aplicação de R\$ 392.960,93 e o responsável comprova a incorreção na contabilização, por fonte, do montante de R\$ 563.724,39, valor superior ao montante considerado como não aplicado. Ressalto também, que conforme análise técnica constante da subseção 9.4 da Instrução Técnica Conclusiva e replicada neste voto na subseção II.2.1.3, final de 2023, o Poder Executivo possuía liquidez para cumprir compromissos financeiros, conforme art. 1º, § 1º, da LRF.

Assim, em que pese o rigor metodológico adotado por esta Corte de Contas para aferição dos limites constitucionais, à luz do art. 22, da LINDIB<sup>8</sup>, é imprescindível ponderar a gravidade do descumprimento à luz das circunstâncias fáticas evidenciadas nos autos, qual seja, erro de contabilização por fonte de recursos.

---

<sup>8</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

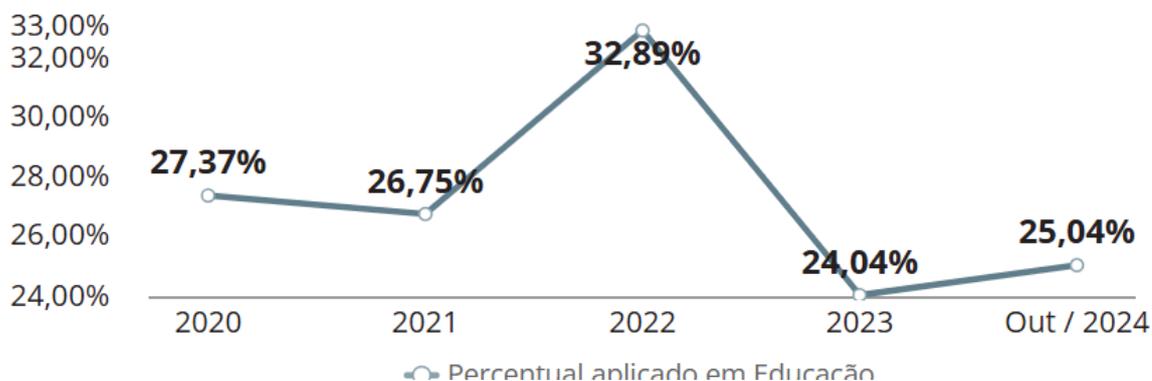
Apesar da relevância do erro do ponto de vista técnico-contábil, uma vez que impacta a evidenciação contábil dos recursos destinados ao MDE, a falha não impediu que houvesse aplicação substantiva de recursos na educação municipal. Ademais, não foram evidenciados prejuízos concretos ao atendimento das finalidades educacionais.

Vale repisar que, muito embora o erro de contabilização dos gastos com educação, o Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE evidencia que a execução de recursos do FUNDEB (R\$ 10.794.250,97) foi acima da receita recebida pelo fundo (R\$ 9.284.825,98), tendo sido aplicado R\$ 7.472.301,60 na remuneração dos profissionais da educação e o restante na manutenção e desenvolvimento do ensino. Conforme detalhado pelo responsável, na fonte 1 540 0030 a aplicação de recursos excedeu a receita em R\$ 599.560,42. Parte desse excesso de despesas na fonte FUNDEB (R\$ 563.724,39) está relacionado ao registro contábil incorreto: deveriam ter sido classificadas na fonte 1 500.0025 – Manutenção de desenvolvimento do ensino. A correta classificação resultaria no cumprimento do índice, dado que o valor necessário para cumprir o limite (R\$ 392.960,93) é inferior ao montante de despesas atribuídas ao FUNDEB de forma errônea.

Assim, os documentos e análises carreados aos autos levam ao convencimento de que o descumprimento decorreu de um erro formal e não da ação intencional do agente e que, muito embora os recursos estejam contabilizados em fontes incorretas, não houve prejuízo ao volume de recursos que deveria ser aplicado à educação.

Ademais, o histórico do município revela o cumprimento do percentual mínimo em educação, sendo 2023, uma exceção.

### Evolução percentual da aplicação em Educação



Fonte: Painel de Controle TCEES, consulta em 03/12/2024.

Adicionalmente, considero que, conforme subseção 5.1 da ITC 4896/2024, o investimento em educação apresentou aumento em 2023 quando comparado aos exercícios anteriores. Também foi apontado que, das oito (8) metas traçadas no Plano Municipal de Educação (PME), seis (6) apresentam alta probabilidade de cumprimento, e apenas duas (2) apresentam baixa probabilidade. Esses elementos indicam um esforço consistente do município na destinação de recursos para a educação e reforçam a tese de que o erro de contabilização não causou prejuízos à destinação de recursos à educação e, portanto, ao cumprimento do objetivo constitucional ao estabelecer índices mínimos para a destinação de recursos.

Assim, neste caso concreto, uma aplicação rígida da norma, geraria um resultado desproporcional (rejeição das contas) ao que fora praticado. Desta forma, entendo que a irregularidade permanece, porém a gravidade deve ser mitigada, considerando que a mesma é decorrente de um erro formal de contabilização do qual não resultou prejuízos ao montante total que deveria ser aplicado na educação municipal.

Considero, por fim, que o erro de contabilização demonstra fragilidades relacionados ao controle de recursos por fontes, sendo necessária a emissão de **recomendação** ao atual chefe de poder municipal ou a quem lhe vier a substituir, para que:

1. adote as providências administrativas necessária para assegurar a observância do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro

Nacional e da IN TCEES 68/2020 e alterações, especialmente quanto às regras de evidenciação por fontes de recursos e

2. reforce os controles internos para evitar novos erros de contabilização, garantindo a correta aplicação e registro dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

#### *II.2.1.3 Inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem suficiente disponibilidade de caixa.*

Na subseção **3.4.9** do RT 121/2024-3 foi apontado que, na análise dos dados apresentados no sistema Cidades, conforme evidenciado no **Apêndice I** (coluna “C”), verificou-se que no encerramento do exercício de 2023 o Poder Executivo **realizou inscrições de Restos a Pagar Processados** (liquidados, mas não pagos) sem suficiente disponibilidade de caixa nas fontes de recursos vinculados “5000025” (no valor total de R\$ 19.119,61 – **Apêndice L**) e “5400070” (no valor total de R\$ 124.806,91 – **Apêndice M**).

Além disso, forma inscritos **Restos a Pagar Não Processados** (empenhados, mas não liquidados) sem suficiente disponibilidade de caixa nas fontes de recursos vinculados “5000025” (no valor total de R\$ 209.923,38 – **Apêndice M**), “5400030” (no valor total de R\$ 203.914,56 – **Apêndice N**) e “5400070” (no valor total de R\$ 71.360,71 – **Apêndice O**).

**A área técnica registra que** mesmo sem suficiente disponibilidade de caixa após realizar inscrições de Restos a Pagar Processados nas fontes de recursos vinculados “5000025” e “5400070”, o Poder Executivo analisado realizou a inscrição de Restos a Pagar Não Processados nestas duas fontes de recursos vinculados, agravando a situação fiscal do Município e demonstrando irresponsabilidade na gestão fiscal.

Por fim, considera que em 31/12/2023 o saldo total disponível nas fontes de recursos ordinários (não vinculados) era de R\$ 691.963,62, mas o saldo total negativo nas fontes de recursos vinculados “5000025”, “5400030”, “5400070” e “599” alcançava o montante de R\$ 784.458,90, **e afirma que não havia saldo suficiente nas fontes de**



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

Chamado a justificar-se, **o responsável apresentou as alegações** a seguir transcritas da ITC 04896/2024-8:

Deve-se salientar que, com exceção da fonte 599, todas as demais fontes citadas compõem o cálculo de aplicação mínima de recursos constitucionais do ensino.

Em relação a saldos deficitários de fonte de recursos na apuração das disponibilidades de caixa, o MCASP (9ª Edição, Tópico 4.2.4, página 514) permite a existência de saldos deficitários quando diz:

*"Poderão ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes."*

FONTE:

[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943)

Como já visto acima, as disponibilidades de caixa nas fontes de recursos ordinários (não vinculados) não foram suficientes para atender as fontes deficitárias do ensino, gerando um déficit de R\$ 92.495,18.

Entretanto, por tratar-se de despesas – na sua grande maioria – financiadas com recursos constitucionais do ensino, essas mesmas despesas podem ser financiadas com outras fontes disponíveis, mesmo sendo de recursos vinculados. É o caso das fontes 550 – Transferência do Salário Educação (com disponibilidade de caixa no valor de R\$ 87.597,22) e 704 – Transferência da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais (com disponibilidade de caixa no valor de R\$ 59.261,20), conforme demonstrado no Apêndice I – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Essas fontes (550 e 704), tendo disponibilidade líquida após a inscrição de restos a pagar processados e não processados, podem legalmente financiar o excedente de restos a pagar das fontes "500 0025", "540 0030", "540 0070" e "599", que se apresentam sem suficiência de caixa (R\$ 92.495,18). Portanto, havia liquidez em 31/12/2023 para cobrir o déficit apurado.

Em relação aos recursos da fonte 550 (Transferência do Salário Educação), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/utilizacao-de-recursos>, orienta (com base na Lei Federal N.º 9.394/1996 e 9.424/1996) a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, elegendo a fonte 550 como uma das fontes de recursos que podem financiar as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, exceto pessoal.



O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, através do Parecer Consulta TC-0019/2023-5, ampliou a aplicação dos recursos do Salário Educação em despesas até então consideradas vedadas.

Quanto aos recursos da fonte 704 (Transferência da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais), a Lei Federal N.º 7.990/1989, Artigo 8º, § 1º, inciso II autoriza a aplicação de recursos provenientes de royalties de petróleo na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diante disso, podemos afirmar que não houve irresponsabilidade fiscal, nem desequilíbrio das contas públicas, e não houve caracterização de crime contra as finanças públicas.

A área técnica analisou as argumentações da defesa, consoante Instrução Técnica Conclusiva 04896/2024-8, subseção 9.4 tendo concluído pelo afastamento da irregularidade como se reproduz a seguir:

Em sua defesa, o responsável cita trecho do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP - 9ª edição, item 4.2.4, pág. 514), que nos informa que poderão ser apresentadas algumas fontes de recursos com déficit e outras com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o **Ativo Financeiro e o Passivo conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros permanentes**.

É importante esclarecer que o item mencionado pelo defendente trata do “Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial”; esse Demonstrativo, que é um anexo do Balanço Patrimonial (BP), é elaborado com base nos atributos financeiro (F) e permanente (P) da conta contábil, atributos que permitem a identificação do ativo e passivo financeiros do BP, possibilitando a apuração de superávits financeiros que permitirão a abertura de créditos adicionais, em cumprimento aos arts. 43 e 105 da Lei 4.320/1964 (MCASP, 9ª edição, Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, item 3.3.2.1, pag. 472), esse aspecto trata do enfoque orçamentário da contabilidade.

Deve-se atentar a nota de rodapé da pág. 514, do MCASP, 9ª edição (trecho citado pelo defendente), que informa “<sup>15</sup> O mecanismo de Fonte / Destinação de Recursos é tratado no Capítulo Fontes ou Destinação de Recursos da Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários (PCO) deste Manual.”

Nessa parte do Manual, no item 5 – Fonte ou destinação de recursos, pág. 145, é onde é tratado o mecanismo de fontes e destinação de recursos em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial aos seus artigos 8º, 50, I, e 55, III, “a” e “b”, este último que se refere ao “Demonstrativo da Disponibilidade Caixa e dos Restos a Pagar” analisado no item 3.4.9 do Relatório Técnico 121/2024-3, esse aspecto trata do controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações, que deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios, e não é permitido déficit em fontes de recursos.

Na mesma linha segue o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional, 13ª edição, pág. 648:

Observa-se então, como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem



cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em Restos a Pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios.

Na sequência, o responsável alega que o déficit final apurado, após a inscrição de restos a pagar não processado demonstrado no RT 121/2024-3, nas fontes de recursos vinculados da educação, no montante de R\$ 92.495,18, poderia ser coberto por recursos das fontes "550" (Transferência do Salário Educação) e "704" (Transferências da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais), que, embora sendo recursos vinculados, teriam saldo suficiente, respectivamente R\$ 87.597,22 e R\$ 59.261,20, e poderiam ser utilizados para cobrir os déficits verificados nas fontes "550 0025", "540 0030" e "599".

De fato, conforme se depreende do Parecer em Consulta 19/2023-5 - Plenário, os recursos existentes na fonte "550", em não existindo um regramento legal contrário, podem servir de cobertura às fontes da educação em déficit, cabe ressaltar, no entanto, a vedação quanto a utilização para pagamento de despesas de pessoal, prevista no art. 7º da Lei 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

Da mesma forma, de acordo com o art. 8º da Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989, os recursos excedentes na fonte "704" poderiam servir de cobertura às fontes da educação em déficit, observadas as limitações previstas naquela Lei.

Destaca-se ainda que as despesas cobertas com recursos das fontes "550" e "704" não serão computados para efeito de apuração do limite constitucional de 25% da educação previsto no art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

Por fim, cabe destacar que não houve defesa quanto as fontes de recursos vinculados sem disponibilidade financeira quando da inscrição de restos a pagar processados, no entanto, verificou-se que o montante disponível em recursos não vinculados (R\$ 1.304.737,30) supera o montante em déficit (R\$ 598.520,50), havendo, portanto, disponibilidade não vinculada suficiente para cobertura em déficit.

Dessa forma, diante das justificativas apresentadas pelo responsável, **sugerimos acolher as alegações de defesa e afastar o achado apontado na subseção 3.4.9 do RT 121/2024-3** (Inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem Suficiente Disponibilidade de Caixa).

Quanto a este item, acompanho integralmente a proposta de encaminhamento da área técnica, anuída pelo Ministério Público Especial de Contas, considerando que a insuficiência de caixa verificada após a inscrição em restos a pagar não processados, no valor de R\$ 92.495,18, foi coberta pelo saldo existente nas fontes "550" (R\$ 87.597,22) e "704" (R\$ 59.261,20), conforme permissivo legal discutido pela área técnica.

Ademais, no que se refere à inscrição em restos a pagar processados, conforme apontado pela área técnica, havia saldo suficiente para cobertura dos déficits apurados à época.

Ante o exposto, acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, voto pelo afastamento da presente irregularidade.

### **III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

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

#### **PARECER PRÉVIO**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual 621/2012, RESOLVEM:

III.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Laranja da Terra, Senhor Josafá Storch, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

III.2. Com fundamento no art. 4º, II, da Resolução TC 361/2012, expedir **DETERMINAÇÃO** dirigida ao município de Laranja da Terra, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Josafá Storch ou eventual sucessor no cargo, para que:

III.2.1. a partir da elaboração das peças orçamentárias para o ciclo orçamentário de 2026, a serem elaboradas em 2025, sejam adotadas medidas para *detalhar, na LDO, as metas e prioridades, em conformidade com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal* (vide subseção II.2.1.1 deste voto).

III.3. Com fundamento no art. 11º da Resolução TC 361/2012, expedir **RECOMENDAÇÃO** dirigida ao município de Laranja da Terra, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Josafá Storch ou eventual sucessor no cargo, para:

III.3.1. adote as providências administrativas necessária para assegurar a observância do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional e da IN TCEES 68/2020 e alterações, especialmente quanto às regras de evidenciação por fontes de recursos (vide subseção II.2.1.1 deste voto);

III.3.2. reforce os controles internos para evitar novos erros de contabilização, garantindo a correta aplicação e registro dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (vide subseção II.2.1.1 deste voto).

III.4. Com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, expedir **CIÊNCIA** dirigida ao município de Laranja da Terra, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Josafá Storch ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA**:

III.4.1. da necessidade de estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme determina o art. 8º da LRF [subseção 3.3.1 da ITC nº 4896/2024-8];

III.4.2. acerca da vedação de aplicação de receita de capital derivada de alienação de bens e direitos para o financiamento de despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores, nos termos do art. 44 da Lei Complementar 101/2000, pois tais despesas devem ser suportadas por receitas correntes de forma a evitar a dilapidação do patrimônio público [subseção 3.4.11 da ITC nº 4896/2024-8];



III.4.3. da exigência de lei específica para a concessão de benefícios fiscais, conforme estabelece o art. 150, § 6º da Constituição Federal, evitando assim, a ocorrência registrada nos autos em relação aos descontos concedidos na coleta de lixo, taxa de expediente e taxa de limpeza [subseção 3.5.1 da ITC nº 4896/2024-8];

III.4.4. da necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei [subseção 3.5.5 da ITC nº 4896/2024-8];

III.4.5. dos possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 [subseção 3.7.4 da ITC nº 4896/2024-8];

III.4.6. da necessidade de correção dos saldos das contas intraorçamentárias, na forma na NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL [subseção 4.1.2 da ITC nº 4896/2024-8];

III.4.7. da necessidade de promover o reconhecimento integral dos precatórios municipais, evitando assim, subavaliações no passivo, como a identificada no final do exercício de 2023, no montante de R\$ 271.019,26, em desacordo com a NBC TSP EC, item 3.10 [subseção 4.1.6 da ITC nº 4896/2024-8];

III.4.8. da necessidade do monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), seis têm alta probabilidade de serem cumpridos e dois apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME [subseção 5.1.1 da ITC nº 4896/2024-8];

III.4.9. da necessidade do monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que apenas 52 das 130 metas propostas foram atingidas, o que representa um percentual de aproximadamente 40%, o que revela espaço para



melhorias, especialmente nas metas não atingidas e nas não programadas [subseção 5.2.1 da ITC nº 4896/2024-8].

III.5. **ENCAMINHAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 04896/2024-8.

III.6. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado



Produzido em fase anterior ao julgamento

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

*Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho*