Voto Vista 00084/2025-4

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 05360/2024-3
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Setor: GAC - Davi Diniz - Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho
Exercício: 2023
Criação: 05/05/2025 13:41
UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano
Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo
Responsável: JOAO CARLOS LORENZONI

Assinado por
DAVI DINIZ DE CARVALHO
05/05/2025 15:05

Produzido em fase anterior ao julgamento

RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

MARECHAL FLORIANO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Composição

@tceespiritosanto www.tcees.tc.br

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

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

Conselheiros Substitutos
Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal
Luciano Vieira - Procurador Geral
Luis Henrique Anastácio da Silva
Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conselheiro Relator
Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Procurador de Contas
Luis Henrique Anastácio da Silva

Auditores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos
Andre Lucio Rodrigues de Brito
Artur Henrique Pinto de Albuquerque
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Cesar Augusto Tononi de Matos
Guilherme Luna da Silva Brumatti
Jaderval Freire Junior
Jose Carlos Viana Gonçalves
Julia Sasso Alighieri
Mayte Cardoso Aguiar
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo de Rezende
Silvia de Cassia Ribeiro Leitão
Walternei Vieira de Andrade

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

SUMÁRIO

I RELATÓRIO 4

II FUNDAMENTOS 5

II.1 **DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES RETIDOS E RECOLHIDOS AO RGPS EM RELAÇÃO AO VALOR DEVIDO EM FOLHA DE PAGAMENTO** *(SUBSEÇÃO 3.2.1.15.2 DO RT 328/2024-1, ANALISADO CONCLUSIVAMENTE NA SUBSEÇÃO 9.2 DA ITC 01631/2025-1)* 9

II.2 **DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES APURADOS NO INVENTÁRIO DE BENS DO IMOBILIZADO E O SALDO REGISTRADO NO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO** *(SUBSEÇÃO 4.1.5.1 DO RT 328/2024-1, ANALISADO CONCLUSIVAMENTE NA SUBSEÇÃO 9.5 DA ITC 01631/2025-1)* 13

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO 17

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – MUNICÍPIO MARECHAL FLORIANO – 2023 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO COM RESSALVAS - CIÊNCIAS – 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 Marechal Floriano, Sr. João Carlos Lorenzoni, estão em condições de serem **APROVADAS COM RESSALVAS** pela Câmara Municipal de Marechal Floriano.

VOTO VISTA

O CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Sr. João Carlos Lorenzoni, prefeito municipal de Marechal Floriano, encaminhada para a 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, conforme **Relatório Técnico 00328/2024-1** (peça 123) e **Instrução Técnica Conclusiva 01631/2025-1** (peça 138), que opinou pela emissão de **PARECER PRÉVIO** pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Marechal Floriano, Sr. JOÃO CARLOS LORENZONI, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, e demonstrações contábeis consolidadas, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas subseções 9.2 e 9.5 da ITC:

> 9.2 Divergência entre os valores retidos e recolhidos ao RGPS em relação ao valor devido em folha de pagamento (subseção 3.2.1.15.2 do RT 328/2024-1);

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

Critério: art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/1964 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei 8.212/1991.

9.5 Divergência entre os valores apurados no inventário de bens do imobilizado e o saldo registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (subseção 4.1.5.1 do RT 328/2024-1); Critério: NBC TSP EC, item 3.10.

Em seguida, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer Ministerial 01171/2025-1 (peça 140), da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, anuiu à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 01631/2025-1.

Ato contínuo, pautado o processo, na 14ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada em 25 de abril do corrente ano, foi proferido Voto 01601/2025-1 (peça 141), pelo Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, corroborando com o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas,

Após, solicitei vistas, para melhor conhecer das questões debatidas nos autos.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

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, enquanto determina aos Tribunais de Contas o dever de apreciá-las e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

emitir parecer prévio a seu respeito. Na perspectiva de Moutinho (2021, p.48)[1], este arranjo constitucional tem a "finalidade de reduzir a assimetria de informação entre o Executivo e o Legislativo e, também, de amenizar o caráter político desse julgamento, devem apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito".

Dessa forma, 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), esta prestação de contas foi submetida a uma criteriosa análise técnica que se baseou 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.

Neste sentido, como já dito alhures, o Relator dos autos, Exmo. Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, propôs a seguinte deliberação:

> **PARECER PRÉVIO**
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, por:
>
> **1 EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Marechal Floriano, recomendando a **REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** do senhor João Carlos Lorenzoni, Prefeito Municipal, relativas ao exercício financeiro de **2023**, conforme dispõem o inciso III do art.132 do Regimento Interno deste Tribunal, e o inciso III do art. 80 da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, e demonstrações contábeis consolidadas, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva na **Instrução Técnica Conclusiva 01631/2025-1**, a seguir relacionadas:

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

9.2 Divergência entre os valores retidos e recolhidos ao RGPS em relação ao valor devido em folha de pagamento *(subseção 3.2.1.15.2 do RT 328/2024-1);*

Critério: art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/1964 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei 8.212/1991.

9.5 Divergência entre os valores apurados no inventário de bens do imobilizado e o saldo registrado no Balanço Patrimonial Consolidado *(subseção 4.1.5.1 do RT 328/2024-1);*

Critério: NBC TSP EC, item 3.10.

2 MANTER as ocorrências como irregulares, porém, no campo das ressalvas, para efeito das contas de governo, nas **subseções 4.1.1.2, 4.1.4.1 e 4.1.6.1 do RT 328/2024-1,** analisadas de forma conclusiva nas **subseções 9.3, 9.4 e 9.6 da ITC 1631/2025-1.**

3 DAR CIÊNCIA com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, dirigida ao município de Marechal Floriano, na pessoa do Prefeito, Sr. JOÃO CARLOS LORENZONI, ou eventual sucessor no cargo, sobre as ocorrências registradas, como forma de ALERTA, atentando-se para:

3.1 A necessidade de estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso até trinta dias após a publicação dos orçamentos, em observância ao que dispõe o artigo 8º da lei de responsabilidade fiscal (**subseção 3.3.1 do RT 328/2024-1**);

3.2 A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando a atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência (**subseções 3.5.2 a 3.5.4 do RT 328/2024-1**);

3.3 Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (**subseção 3.7.4, do RT 328/2024-1**);

3.4 O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), cinco têm alta probabilidade de serem cumpridos e três apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (**subseção 5.1.1, do RT 328/2024-1**);

3.5 O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que 53 das 77 metas propostas foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (**subseção 5.2.1, do RT 328/2024-1**);

3.6 O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que Marechal Floriano alcançou apenas quatro das sete metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal, exames de sífilis e HIV e atendimento odontológico de gestantes e coleta de citopatológicos, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de vacinação infantil e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos (**subseção 5.2.2 do RT 328/2024-1);**

3.7 A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes (**subseção 3.2.1.1, do RT 328/2024-1**).

4 AUTORIZAR OS ARQUIVAMENTO dos autos do processo após trânsito em julgado.

Registro que acompanho o posicionamento vertido pelo Conselheiro Relator quanto ao afastamento da não conformidade "*Ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS*" analisada de forma conclusiva na subseção 9.1 da ITC**.**

Da mesma forma, acompanho o posicionamento vertido pelo Conselheiro Relator quanto *a* manutenção, no campo das ressalvas, analisadas de forma conclusiva nas subseções 9.3, 9.4 e 9.6 da ITC 1631/2025-1, quais sejam**:**

9.3 Inobservância da sistemática de consolidação do Balanço Financeiro *(subseção 4.1.1.2 do RT 328/2024-1);*

Critério: PCASP - MCASP - § 1º do artigo 50 da LRF.

9.4 Divergências entre os saldos registrados no DEMDAT e o estoque da Dívida Ativa no Balanço Patrimonial Consolidado *(subseção 4.1.4.1 do RT 328/2024-1);*

Critério: NBC TSP EC, item 3.10.

9.6 Subavaliação no passivo relativa ao reconhecimento de precatórios no final do exercício *(subseção 4.1.6.1 do RT 328/2024-1);*

Critério: NBC TSP EC, item 3.10.

Quanto aos indicativos de irregularidades remanescentes, analisadas de forma conclusiva nas subseções 9.2, 9.5 da ITC 1631/2025-1, sou de opinião divergente, como passo a expor.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

II.1 **Divergência entre os valores retidos e recolhidos ao RGPS em relação ao valor devido em folha de pagamento** *(subseção 3.2.1.15.2 do RT 328/2024-1, analisado conclusivamente na subseção 9.2 da ITC 01631/2025-1)*

Este apontamento trata de divergência entre os valores retidos e recolhidos ao RGPS em relação ao valor devido em folha de pagamento. Conforme apontado no RT 328/2024-1, o valor que consta em folha de pagamento como retido totaliza R$ 2.893.159,15; enquanto o contabilizado como retido e recolhido, respectivamente, R$ 6.021.191,13 e R$ 6.023.229,37.

Chamado a justificar-se, o gestor, em síntese, alegou que a divergência detectada ocorre devido a elaboração equivocada do arquivo DEMCSE relativo ao Demonstrativo Previdenciário Mensal dos Valores Retidos dos Servidores e Efetivamente Recolhidos no Exercício, conforme relatórios encaminhados junto com a defesa.

Ao se debruçar sobre as justificativas a área técnica, em sua Instrução Técnica Conclusiva, manifestou-se nos seguintes termos:

> [...]
>
> Embora o somatório dos Demonstrativos Previdenciários Mensais dos Valores Retidos dos Servidores e Efetivamente Recolhidos no Exercício 2023 das UG's de Marechal Floriano corresponda ao demonstrado na tabela 26 do RT 328/2024-1 (ev. 123, p. 46), a defesa alega que foram descontados dos servidores o montante de R$ 3.028.002,18 e recolhidos R$ 2.866.621,98, de acordo com: Peças Complementares 6.371 e 6.372/2025 (ev. 133 -134), Listagem de Pagamentos/Bancos, Período: 01/01 a 31/12/2023, Conta pagamento: 218830102001 - INSS Retido de Servidores, Data: 20/12/2023 no total de R$ 2.866.621,98 e Listagem de Liquidação/Desconto, Período: 01/01 a 31/12/2023, INSS Retido de Servidores, Datas: 31/01 a 28/12/2023, no total de R$ 3.028.002,18, que seriam aceitáveis para fins de prestação de contas.
>
> **Em consulta ao Sistema CidadES, consolidação Folha de pagamento – Vantagens e Descontos, jan a dez/2023 (PCM), observou-se um total de descontos (INSS) aproximado ao alegado pela defesa**. **No entanto, verificando-se o BALVER – Balancete de Verificação consolidado e/ou somatório de UG's, o valor descontado dos servidores contabilizado aproxima-se do valor devido apontado no DEMCSE Consolidado e na tabela 26 do RT 328/2024 (ev. 123, p. 46). (g.n.)**
>
> Posto que, da documentação encaminhada, não foi possível aferir quais são os dados corretos, opina-se por manter **irregular** a subseção 3.2.1.15.2 do RT 328/2024-1, em função dos valores contabilizados, considerando-se a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico (art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/1964 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

Repisando, foi apontado uma divergência entre os valores de contribuição previdenciária, dispostos no relatório extracontábil, Demonstrativo Previdenciário Mensal dos Valores Retidos dos Servidores e Efetivamente Recolhidos no Exercício (DEMCSE), como retidos (R$ 6.021.191,13) e pagos (R$ 6.023.229,37) e aqueles declarados na Prestação de Contas de Folha (PCF) no valor de R$ 2.893.159,15.

Chamado a justificar-se, o gestor alegou que a divergência ocorreu devido a elaboração equivocada do DEMCSE e que o recolhimento atingiu os percentuais de 104,66% do valor registrado e de 100% do valor recolhido.

Ao analisar as justificativas a unidade técnica constata que na "**consulta ao Sistema CidadES, consolidação Folha de pagamento – Vantagens e Descontos, jan a dez/2023 (PCM), observou-se um total de descontos (INSS) aproximado ao alegado pela defesa**". Todavia, por não conseguir encontrar valor semelhante na movimentação da conta no Balancete de Verificação, manteve a irregularidade com gravidade para macular as contas**.**

Com as devidas vênias, apresento minhas discordâncias em relação a tal conclusão

Primeiramente porque não há evidências de ausência de pagamento, visto que o total pago em relação ao valor devido, está dentro da margem aceitável:

- **O Relatório Técnico apontou registro na PCA de contabilização de retenção no montante de R$ 6.021.191,413 e Recolhimento de R$ 6.023.229,37. Da mesma forma, a consulta ao balancete de verificação, evocado pela área técnica em sede de análise conclusiva, demonstra que o saldo das contas do Passivo(Obrigação) que registram a retenção de Contribuição ao RGPS , em 2023, é inferior a 5%[2] da movimentação a**

[2] (Saldo das contas = R$ 257.491,05/ Movimentação a crédito = R$ 6.409.655,15) = 4,02%

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

crédito, que, em tese[3], representam as retenções, portanto dentro da margem aceitável.

cidades — BALANCETE DE VERIFICAÇÃO ANUAL CONSOLIDADO — TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

MUNICÍPIO: Marechal Floriano

UNIDADE GESTORA: 045E0700001 - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano

EXERCÍCIO: 2023

Código	Descrição da Conta	Unidade Gestora	Indicador de Superávit Financeiro	Saldo Inicial		Movimento no Exercício		Saldo Final	
				Valor	Natureza	Débito	Crédito	Valor	Natureza
2.1.8.8.1.99.00	OUTROS VALORES RESTITUÍVEIS	045E0500002	F	3.269,36	C	7.669,92	4.400,56	0,00	C
2.1.8.8.1.99.00	OUTROS VALORES RESTITUÍVEIS	045E0700001	F	949.096,65	C	1.899.570,38	953.979,97	3.506,24	C
2.1.8.8.3.00.00	VALORES RESTITUÍVEIS - INTER OFSS - UNIÃO			280.568,75	C	7.966.027,11	9.019.604,03	1.334.145,67	C
2.1.8.8.3.01.00	CONSIGNAÇÕES			280.568,75	C	7.966.027,11	9.019.604,03	1.334.145,67	C
2.1.8.8.3.01.02	CONTRIBUIÇÃO AO RGPS	045E0500001	F	50.639,86	C	1.687.395,33	1.679.619,63	42.864,16	C
2.1.8.8.3.01.02	CONTRIBUIÇÃO AO RGPS	045E0500002	F	10.752,11	C	215.189,55	215.929,06	11.491,62	C
2.1.8.8.3.01.02	CONTRIBUIÇÃO AO RGPS	045E0700001	F	177.378,33	C	4.133.514,42	4.159.271,36	203.135,27	C
2.1.8.8.3.01.02	CONTRIBUIÇÃO AO RGPS	045L0200001	F	11.893,24	C	366.728,34	354.835,10	0,00	C

- Se considerada a justificativa apresentada pelo gestor, foram descontados dos servidores o montante de R$ 3.028.002,18 e recolhidos R$ 2.866.621,98, recolhimento equivalente a 94,67% do total devido, ou seja, percentual de pagamento considerado aceitável por este Tribunal de Contas.

Dessa forma, a irregularidade ora tratada, cinge-se ao não esclarecimento da divergência entre os registros contábeis da folha de pagamento e os valores declarados na PCF.

Vale salientar que divergências em registros contábeis não significam, especificamente, ausência de pagamento, normalmente são inconsistências ou diferenças entre os registros contábeis e os valores de uma entidade. Podem ser causadas por vários fatores, como erros de lançamento, ajustes contábeis, falta de atualização, ou gestão incorreta de informações.

Neste caso concreto, como já debatido, não há evidências de ausência de pagamento. Todavia, as justificativas trazidas não foram suficientes para esclarecer a divergência

[3] Em tese, porque durante o exercício financeiro, podem ocorrer lançamentos de ajustes contábeis que aumentam os valores lançados a créditos ou a débito, sem, necessariamente, representar retenção.

entre o relatório extracontábil (DEMCSE), os registros contábeis propriamente ditos e a folha de pagamento.

Para me posicionar sobre esse item, considero esclarecedoras as definições para os termos “impropriedade” e “irregularidade”, constantes do Glossário de termos do controle externo, publicado pelo TCU[4] :

> Impropriedades - falhas de natureza formal de que não resulte dano ao erário e outras que têm o potencial para conduzir à inobservância aos princípios de administração pública ou à infração de normas legais e regulamentares, tais como deficiências no controle interno, violações de cláusulas, abuso, imprudência, imperícia.
>
> Irregularidades - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Estabelecida a distinção entre os termos, observa-se que o apontamento em análise, ao circunscrever-se apenas ao não esclarecimento de um registro contábil, sem evidenciar ausência de pagamento de contribuição previdenciária, revela-se como impropriedade, e não como irregularidade. Trata-se de falha formal que, embora possa conduzir à inobservância de princípios da administração pública ou à infração de normas legais e regulamentares, não restou demonstrado nos autos que, neste exercício, teve tal repercussão ou que tenha resultado em algum tipo de dano ao erário e/ou comprometido o resultado fiscal ou a governança administrativa.

Neste sentido a Lei Orgânica do Tribunal[5] em seu art. 1º, § 1º, determina que o Tribunal, no julgamento de contas, decida segundo aspectos da razoabilidade e da proporcionalidade, o que, na apreciação destas contas, implica reconhecer o cabimento da emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva, nos moldes do art. 80, II, a saber:

---

[4] Disponível em < https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/glossario-de-termos-do-controle-externo.htm>, consulta em 27/11/2024.

[5] Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012

> Art. 1º. [...]
>
> § 1º Na fiscalização e **no julgamento de contas que lhe competem, o Tribunal decidirá sobre** a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade**, a razoabilidade e a proporcionalidade** dos atos de gestão, das despesas deles decorrentes, bem como da aplicação de subvenção e da renúncia de receitas. [g.n.]
>
> [...]
>
> 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;

Desta forma, por entender que a presente irregularidade retrata uma falha formal, em atenção aos princípios jurídicos da razoabilidade e proporcionalidade, entendo que a mesma deve ser mantida no campo da ressalva.

II.2 **Divergência entre os valores apurados no inventário de bens do imobilizado e o saldo registrado no Balanço Patrimonial Consolidado** *(subseção 4.1.5.1 do RT 328/2024-1, analisado conclusivamente na subseção 9.5 da ITC 01631/2025-1)*

Conforme análise contida na Instrução Técnica Conclusiva 01631/2025-1, subseção 9.5:

> Trata-se de divergência de R$ 7.797.929,67 entre os valores apurados no inventário de bens do imobilizado e o saldo registrado no Balanço Patrimonial Consolidado
>
> A defesa assumiu a existência de diversas fragilidades no tocante ao controle e registros dos bens municipais, e informou que *"os dados registrados não refletiam a realidade, e o seu registro contábil não atenderia a lisura da informação técnica no demonstrativo"*.
>
> Afirmou que, como solução, contratou empresa especializada com objetivo de promover os ajustes nos inventários dos bens móveis e imóveis da administração municipal com sua devida reavaliação e estabelecimento do valor justo, e que esse processo de reavaliação será executado no exercício de 2024, momento em que se dará a contabilização da atualização dos saldos de bens móveis e imóveis, bem como, a devida evidenciação da real posição do inventário físico dos bens (Doc-01).
>
> Alegou ainda que ausência de registro da depreciação acumulada de bens móveis e imóveis se deve à falta de consistência dos registos patrimoniais, em especial sobre os valores desatualizados constantes no sistema patrimonial.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

> Conforme se verifica no texto da defesa, o município assumiu não ter controle adequado do Imobilizado e que os dados evidenciados nos demonstrativos contábeis não refletem a realidade.
>
> Diante de todo exposto, opina-se por considerar **irregular** a subseção **4.1.5.1** do RT 328/2024-1, por se tratar de irregularidade com materialidade, e de grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (NBC TSP EC, item 3.10).

Pois bem,

Sou de opinião divergente. Conforme a análise técnica acima reproduzida, a análise da Prestação de Contas apontou divergência entre o inventário físico e o contábil da ordem de R$ 7.797.929,67.

Chamado a justificar-se, o gestor reconheceu a existência das divergências e informou ter sido realizada contratação de empresa especializada para promover os ajustes nos inventários, reavaliação e reconhecimentos da depreciação dos bens a elas suscetíveis. Segundo informa, a previsão e de que "os ajustes possam ser inseridos ainda na PCA do ano de 2024/25" (resposta de comunicação 00203/2025-6, peça 128).

A unidade técnica manteve o indicativo entendendo "se tratar de irregularidade com materialidade, e de grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (NBC TSP EC, item 3.10)".

À vista do emprego do conceito de materialidade pela unidade técnica, em análise de prestação de contas de governo, para esclarecer meu posicionamento, trago à colação trecho do Instrução Técnica Conclusiva 02230/2024-9 (Processo 03441/2024-1), que integrou as Contas do Governador, relativas ao exercício de 2023. Neste trecho a área técnica, tendo constatado distorções nas demonstrações que entendeu serem suficientes apenas para ressalvar as contas, esclarece o conceito de materialidade (NBC TA 320) empregado para formar opinião de auditoria e explica quando as distorções são consideradas generalizadas a ponto de resultar em opinião adversa:

> **4.1.2 Base para opinião com ressalva**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

As distorções que embasam essa opinião constam dos seguintes achados de auditoria:

a) Superavaliação do Ativo Imobilizado no valor de R$ 357,70 milhões em decorrência da ausência de baixa de bens cedidos a terceiros; e

b) Distorção de classificação de no mínimo R$ 2,29 bilhões nas contas de bens imóveis em decorrência da não reclassificação de obras já concluídas.

4.2 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida

Para emissão da opinião, a equipe de auditoria se utilizou do conceito de materialidade (NBC TA 320) para estabelecer o nível ou níveis a partir do(s) qual(is) as distorções foram consideradas relevantes para a auditoria. Esses níveis indicam quando as distorções encontradas nas demonstrações contábeis do ente comprometem de forma relevante a fidedignidade destas quando de sua divulgação perante o legislador, órgãos de controle, e demais interessados, não se apresentando como um documento hábil para a tomada de decisões.

A materialidade é definida como a maior distorção, dentro de uma população, que o auditor está disposto a aceitar (distorção tolerável), levando em conta as necessidades de informação dos usuários previstos. Representa, pois, a magnitude (ou o tamanho) de uma distorção, incluindo omissão, de um item (informação) em uma demonstração contábil que, à luz das circunstâncias, individualmente ou de maneira agregada, possa influenciar as decisões econômicas dos usuários das informações.

Nesse sentido, destaca-se os conceitos de dois limites de materialidade: o limite de acumulação de distorções e a materialidade global. O primeiro é definido como valor abaixo do qual as distorções não serão acumuladas de modo que, individualmente ou em conjunto com todas outras distorções, não sejam relevantes para a demonstrações contábeis. O segundo pode ser entendido como nível mínimo agregado da distorção em uma demonstração contábil, que servirá de parâmetro para a conclusão ou o valor a partir do qual o somatório das distorções identificadas e não corrigidas demanda a modificação da opinião.

Isso posto, para esta auditoria, o limite de acumulação de distorções foi de R$ 46.785.022,46 e a materialidade global, R$ 935.700.449,12. Esses parâmetros determinaram, respectivamente, o valor mínimo para que as distorções detectadas fossem consideradas na emissão de opinião com ressalva sobre as Demonstrações Contábeis e o limite para que essas distorções não corrigidas, individualmente ou no agregado, fossem consideradas relevantes, mas não generalizadas[6].

[6] Para fins das normas de auditoria (NBC TA/ISA 705), **generalizado** é o termo usado, no contexto de distorções, para descrever os efeitos de distorções sobre as demonstrações contábeis ou os possíveis efeitos de distorções sobre as demonstrações contábeis, se houver, que não são detectados devido à impossibilidade de se obter evidência de auditoria apropriada e suficiente. Efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis são aqueles que, no julgamento do auditor:

(i) não estão restritos aos elementos, contas ou itens específicos das demonstrações contábeis;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

> **Considerando que as distorções não corrigidas totalizaram R$ 2.657.197.985,00 – valor correspondente a 5,56% do total do ativo do Balanço Geral do Estado no exercício findo em 31.12.2023, ou 2,84 vezes a materialidade global estabelecida para a auditoria – é possível concluir que as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do Espírito Santo, escopo da auditoria, de 31.12.2023, apresentam distorções relevantes, mas sem efeitos generalizados, uma vez que, os achados descritos não representam parcela substancial das demonstrações contábeis, além de afetar especificamente o ativo imobilizado do Balanço Patrimonial Consolidado**. (g.n)
>
> Essa conclusão se apoia na NBC TA 705 - Norma Brasileira de Contabilidade Aplicável à Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica aplicadas à Auditoria do Setor Público[7] emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela *International Federation of Accountants* (IFAC) e recepcionadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), na qual está estabelecido que uma "opinião com ressalva" deve ser expressa quando o auditor conclui que:
>
> (a) ele, tendo obtido evidência de auditoria apropriada e suficiente, conclui que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes, mas não generalizadas nas demonstrações contábeis; ou
>
> (b) não é possível para ele obter evidência apropriada e suficiente de auditoria para fundamentar sua opinião, mas ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis, se houver, poderiam ser relevantes, mas não generalizados. (gn)

Destaco que tais conceitos foram acolhidos pelo Plenário em seu Parecer Prévio 00072/2024-3 que, ao final, por considerar que a Superavaliação do Ativo Imobilizado no valor de R$ 357,70 milhões estava abaixo da materialidade global e que a distorção relativa a classificação nas contas de bens imóveis não causava reflexo no Patrimonio Líquido, foram retiradas as ressalvas daquelas contas.

(ii) se estiverem restritos, representam ou poderiam representar parcela substancial das demonstrações contábeis; ou
(iii) em relação às divulgações, são fundamentais para o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários.

[7] Resolução CFC Nº 1.601/2020
Art. 3º (...)
IX – de Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público – NBC TASP – são as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicadas à Auditoria do Setor Público convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela International Federation of Accountants (Ifac) e recepcionadas pela Organização Internacional de 9Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

No presente caso[8], o apontamento em questão corresponde a 7,56% do Ativo Total do Balanço Patrimonial de Marechal Floriano, exercício 2023, ou ainda 3,78 vezes a materialidade Global. Assim, como o valor substancial usado como referência por este tribunal é de 5 vezes a materialidade global, também neste caso concreto, é possível concluir, que as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município de Marechal Floriano, exercício 2023, apresentam distorções relevantes, mas sem efeitos generalizados, uma vez que, os achados descritos não representam parcela substancial das demonstrações contábeis, além de afetar especificamente o ativo imobilizado do Balanço Patrimonial Consolidado. (g.n).

Ademais, o gestor informou que foram tomadas providências administrativas com vistas à regularização dos registros físicos e contábeis do patrimônio e permitir a evidenciação do real patrimônio do Município.

Desta forma, tenho convencimento de que o presente achado, não é suficiente para resultar na recomendação da rejeição de contas e divirjo do Relator e do corpo técnico para votar pela manutenção do presente indicativo, no campo da ressalva, sem a expedição de quaisquer outras deliberações, acerca deste item, à vista da informação de que já estão em curso providências para regularização, sendo este ponto de controle recorrente em análise de prestações de contas.

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

[8] Fonte: para os referenciais, ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. Secretaria Geral de Controle Externo. **Nota Técnica Segex 3, de 19 de março de 2021**. Anexo Único: Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/intranet/wp-content/uploads/sites/2/formidable/30/Nota-Tecnica-Segex-003-2021-Adota-o-Manual-de-Auditoria-Financeira-do-TCU.pdf. Acesso em: 21 mar. 2024. p. 80; para o valor do passivo total, balanço patrimonial (doc. 3 do Processo TC 4746/2020)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

Contas), divergindo parcialmente do Relator, do Ministério Público Especial de Contas e da área Técnica, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro

PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Colegiada, ante as razões expostas neste voto vista, RESOLVEM:

III.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Marechal Floriano a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Marechal Floriano, Senhor João Carlos Lorenzoni, nos termos do art. art. 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso II, do RITCEES deste Tribunal de Contas.

III.2. Com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, expedir **CIÊNCIA** dirigida ao município Marechal Floriano, na pessoa de seu prefeito, o Sr. João Carlos Lorenzoni ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA**:

III.2.1. A necessidade de estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso até trinta dias após a publicação dos orçamentos, em observância ao que dispõe o artigo 8º da lei de responsabilidade fiscal (**subseção 3.3.1 do RT 328/2024-1**

III.2.2. A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando a atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência (**subseções 3.5.2 a 3.5.4 do RT 328/2024-1**);

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496

III.2.3. Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (**subseção 3.7.4, do RT 328/2024-1**)

III.2.4. O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), cinco têm alta probabilidade de serem cumpridos e três apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (**subseção 5.1.1, do RT 328/2024-1**);

III.2.5. O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que 53 das 77 metas propostas foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (**subseção 5.2.1, do RT 328/2024-1**);

III.2.6. O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que Marechal Floriano alcançou apenas quatro das sete metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal, exames de sífilis e HIV e atendimento odontológico de gestantes e coleta de citopatológicos, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas de vacinação infantil e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos (**subseção 5.2.2 do RT 328/2024-1);**

III.2.7. A necessidade de se observar o artigo 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que a não observância desses dispositivos resulta na proposição e sanção de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sem definição dos programas prioritários para o exercício de referência da PCA e, consequentemente, a execução do orçamento sem controle de prioridades, podendo provocar a descontinuidade de programas de caráter continuado iniciados em exercícios anteriores ou mesmo o início de novos programas de menor importância em detrimento de outros mais relevantes (**subseção 3.2.1.1, do RT 328/2024-1**)

III.3. **DISPONIBILIZAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 01631/2025-1.

III.4. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FADAA-E07A8-64496