Voto do Relator 03046/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 05452/2025, 02748/2025
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Setor: GAC - Davi Diniz - Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho
Exercício: 2024
Criação: 15/07/26 08:40
UG: PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário
Relator: Davi Diniz de Carvalho
Interessado: KLEILSON MARTINS REZENDE
Responsável: BRUNO TEOFILO ARAUJO
Procuradores: HELIO DEIVID AMORIM MALDONADO (OAB: 15728-ES), MARCELO DAMM DE ASSIS (OAB: 24205-ES), TACIO DI PAULA ALMEIDA NEVES (OAB: 9114-ES)

Assinado por
DAVI DINIZ DE CARVALHO
15/07/2026 08:58

Produzido em fase anterior ao julgamento



RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2024

MUNICÍPIO

PEDRO CANÁRIO

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

Composição

Conselheiros

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Presidente

Davi Diniz de Carvalho – Vice-presidente

Domingos Augusto Taufner - Corregedor

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

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

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Conselheiro

Rodrigo Coelho do Carmo – Conselheiro

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas

Marco Antônio da Silva

Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

Luciano Vieira - Procurador Geral

Luis Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator

Davi Diniz de Carvalho

Procurador de Contas

Luciano Vieira

Auditores de Controle Externo

Adecio De Jesus Santos

Andre Lucio Rodrigues De Brito

Jaderval Freire Junior

Jose Antonio Gramelich

Jose Carlos Viana Goncalves

Julia Sasso Alighieri

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

Lenita Loss

Luiz Gustavo Braga Freire

Mayte Cardoso Aguiar

Paulo Roberto Das Neves

Pollyanna Brozovic Ferreira

Raymar Araujo Belfort

Robert Luther Salviato Detoni

Vinicius Bergamini Del Pupo

Walternei Vieira De Andrade

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES apreciou?

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

Na apreciação, analisou a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo municipal; bem como a observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e o devido cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis na execução dos orçamentos, inclusive em relação aos atos de gestão praticados.

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

O que o TCEES encontrou?

O Tribunal constatou que o Município não atende integralmente aos parâmetros fiscais estabelecidos, especialmente no que diz respeito aos limites constitucionais (aplicação em MDE e complementação VAAT em despesas de capital) e às metas fiscais anuais, conforme detalhado ao longo da subseção 3.4 da ITC 1412/2026.

Quadro 1 - Síntese dos resultados alcançados em 2024

Descrição	Subseção	Valor (R$)	Limite	% Atingido	Situação
Resultado orçamentário consolidado	3.2.1.6	14.604.541,05	-	-	-
Superávit orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)		-	-	-	-
Superávit orçamentário do Município		14.604.541,05	-	-	-
Resultado financeiro (considerando as operações intra)	3.3.1	141.534.068,99	-	-	-
Resultado financeiro do RPPS		112.475.609,12	-	-	-
Resultado financeiro do Município		29.058.459,87	-	-	-
Inscrição de restos a pagar não processados		2.245.526,56	-	-	-
Inscrição de restos a pagar processados		1.342.365,71	-	-	-
Disponibilidades		145.789.748,70	-	-	-
Transferência de recursos ao Poder Legislativo	3.3.2	4.301.188,13	7,00%	6,96	Cumpriu
Metas fiscais anuais previstas na LDO					
Resultado primário	3.4.1.1	-3.459.986,69	0,00	-	**Não** Cumpriu
Resultado nominal		786.296,00	0,00	-	Cumpriu
Aplicação em Educação					
Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	3.4.2.1 e 9.3	17.201.548,00	min. 25%	24,15	**Não** Cumpriu
Valor destinado à remuneração do pessoal da educação básica em efetivo exercício	3.4.2.2	21.997.269,55	min. 70%	78,30	Cumpriu
Aplicação da complementação VAAT em despesas de capital	3.4.2.3 e 9.4	673.790,46	min. 15%	13,83	**Não** Cumpriu
Aplicação da complementação VAAT em educação infantil	3.4.2.4	4.623.411,38	50,19%	90,93	Cumpriu
Aplicação em Saúde					
Aplicação em Ações e Serviços de Saúde (ASPS)	3.4.3.1	13.609.888,36	min. 15%	20,18	Cumpriu
RCL ajustada p/ fins de limites de despesa com pessoal	3.4.4	127.094.821,16	-	-	-
Despesa com pessoal - limite do Poder Executivo	3.4.4.1	56.334.235,00	máx. 54%	44,32	Cumpriu
Despesa com pessoal - limite consolidado do ente	3.4.4.2	58.721.117,35	máx. 60%	46,20	Cumpriu
Receita Corrente Líquida ajustada p/ fins de limites de endividamento (RCL ajustada)	3.4.6, 3.4.7 e 3.4.8	128.912.943,03	-	-	-
Dívida consolidada líquida	3.4.6	-29.998.912,62	máx. 120%	-23,27	Cumpriu
Operações de crédito	3.4.7.1	0,00	máx. 16%	0,00	Cumpriu
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)	3.4.7.2	0,00	máx. 7%	0,00	Cumpriu
Garantias concedidas	3.4.8	0,00	máx. 22%	0,00	Cumpriu
Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar	3.4.9	-	-	-	Cumpriu
Regra de Ouro	3.4.10	0,00	30.097.221,38	-	Cumpriu
Regras de encerramento de mandato					
Vedação a ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato	3.4.12.1	-	-	-	Cumpriu
Vedação de contratação de operação crédito por ARO no último ano de mandato	3.4.12.2	-	-	-	Cumpriu
Vedação de contrair obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente	3.4.12.3	-	-	-	Cumpriu

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

Além disso, encontram-se destacados na Instrução Técnica Conclusiva, integrante deste parecer prévio independentemente 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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

[subseção 3.7]; dados e informações sobre as demonstrações contábeis consolidadas do município [seção 4]; resultados alcançados nas políticas públicas [seção 5]; fiscalização em destaque [seção 6); controle interno [seção 7] e monitoramento das deliberações do colegiado [seção 8].

Qual é a proposta de encaminhamento?

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo entende pela emissão de parecer prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da prestação de contas anual do Sr. Bruno Teófilo Araújo, prefeito do município de Pedro Canário, no exercício de 2024, tendo em vista o registro de **ressalvas** sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas **subseções II.2.1, II.2.3 e II.2.4** deste voto.

Ressalta-se ainda a existência de **determinação** registrada na **subseção III.3**, bem como, de proposições no sentido de **dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, quanto às ocorrências registradas na **subseção III.4** deste voto.

Quais os próximos passos?

Encerrada a apreciação das contas prestadas pelo prefeito, o TCEES encaminhará o parecer prévio à Câmara Municipal de Pedro Canário, 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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

acesso de todos no Painel de Controle [https://paineldecontrole.tcees.tc.br], ferramenta de controle social e de suporte à tomada de decisões dos gestores públicos na qual podem ser consultadas múltiplas informações sobre a gestão dos recursos públicos do estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas.

APRESENTAÇÃO

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

As contas ora analisadas, referentes ao exercício de 2024, são de responsabilidade do Prefeito Municipal de Pedro Canário, Senhor Bruno Teófilo Araújo, tendo sido encaminhadas à Corte de Contas no dia 31 de março de 2025, em observância ao prazo limite de 31 de março de 2025, definido em instrumento normativo aplicável.

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

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

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

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

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

apresentar as análises e conclusões do relator, acerca dos achados apontados pela área técnica.

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

SUMÁRIO

I RELATÓRIO.....13
II FUNDAMENTOS 15
II.1 INTRODUÇÃO 15
II.2 MÉRITO 18
II.2.1 Achados 33
II.2.1.1 Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO.....33
II.2.1.2 Ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.....39
II.2.1.3 Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino 46
II.2.1.4 Aplicação dos recursos da complementação VAAT ao Fundeb em despesas de capital inferior ao limite mínimo legal de 15% das receitas creditadas no exercício.....60
II.2.1.5 Descumprimento no dever de instituir, prever e arrecadar impostos 65
II.2.2 Conclusão 77
III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO 78

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - COMPLEMENTAÇÃO-VAAT DESPESA DE CAPITAL - APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

I. Caso em exame

Prestação de Contas Anual do Prefeito do Município de Pedro Canário, referente ao exercício financeiro de 2024. Discute-se a repercussão da ausência de indicação dos programas prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias, da aplicação inferior ao mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e do descumprimento do percentual mínimo de aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital sobre a regularidade das contas.

II. Questão em discussão

A questão em discussão consiste em saber se: (I) a ausência de indicação dos programas prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias compromete a regularidade das contas anuais; (II) a aplicação inferior ao percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal possui gravidade suficiente para ensejar a rejeição das contas nas circunstâncias do caso concreto; (III) o descumprimento do percentual mínimo de aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital justifica a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas; e (IV) o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro autoriza, à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, a manutenção dessas irregularidades no campo da ressalva.

III. Razões de decidir

3. A definição das metas e prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias constitui requisito constitucional do planejamento

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

governamental e assegura a integração entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

4. A ausência de indicação dos programas prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias configura irregularidade, mas, isoladamente, não evidencia comprometimento material do planejamento nem da execução orçamentária.

5. A aplicação inferior ao mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino restou caracterizada em razão da exclusão, para fins de cômputo do índice, de despesas não enquadradas como MDE. Contudo, a reduzida insuficiência apurada, a inexistência de desvio de finalidade, o cumprimento dos demais limites constitucionais e legais e o histórico favorável do gestor recomendam a manutenção da irregularidade no campo da ressalva.

6. O descumprimento do percentual mínimo de aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital restou caracterizado; entretanto, a própria instrução técnica reconheceu que a reclassificação contábil defendida pelo responsável seria suficiente para afastar a insuficiência, permanecendo o apontamento apenas pela ausência de comprovação documental.

7. A reduzida materialidade das irregularidades, a inexistência de dano ao erário, de desvio de finalidade ou de má-fé, aliadas ao cumprimento dos demais limites constitucionais e legais e ao histórico favorável do gestor, afastam a gravidade necessária à rejeição das contas.

8. O art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro impõe ao controle externo a consideração das circunstâncias concretas da gestão, das dificuldades enfrentadas pelo administrador e de seus antecedentes, de modo a assegurar solução proporcional e compatível com a realidade do caso.

9. As irregularidades, consideradas em conjunto, não comprometem a regularidade global das contas, devendo ser mantidas exclusivamente no campo da ressalva.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

IV. Dispositivo

10. Emitir parecer prévio pela aprovação das contas anuais do Prefeito do Município de Pedro Canário, relativas ao exercício financeiro de 2024, com ressalvas, mantendo as irregularidades referentes à ausência de indicação dos programas prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias, à aplicação inferior ao mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino e ao descumprimento do percentual mínimo de aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital, sem prejuízo das determinações e ciências constantes do voto.

Tese. A ausência de indicação dos programas prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a aplicação inferior ao mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino e o descumprimento do percentual mínimo de aplicação da complementação-VAAT em despesas de capital podem ensejar a aprovação das contas com ressalvas quando, consideradas as circunstâncias do caso concreto e observado o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, as irregularidades não evidenciarem dano ao erário, desvio de finalidade, má-fé ou comprometimento da regularidade global da gestão.

O CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2024, de responsabilidade do Sr. Bruno Teófilo Araújo, Prefeito Municipal de Pedro Canário, encaminhada para apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com vistas à emissão de parecer prévio.

A prestação de contas foi analisada pela unidade técnica, conforme **Relatório Técnico nº 121/2025 (evento 113),** por meio do qual foi proposta a emissão de ciências ao atual chefe do Poder Executivo, bem como sua notificação, diante de

possíveis determinações, e a citação do gestor responsável pelas contas, com fulcro no art. 126 do RITCEES, para manifestar-se acerca dos seguintes apontamentos:

- Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO (subseção 3.2.1.1);

- Ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (subseção 3.2.1.16);

- Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (subseção 3.4.2.1);

- Aplicação dos recursos da complementação VAAT ao Fundeb em despesas de capital inferior ao limite mínimo legal de 15% das receitas creditadas no exercício (subseção 3.4.2.3);

- Descumprimento no dever de instituir, prever e arrecadar impostos (subseção 3.5.1.1).

Devidamente citado (Termo de Citação 353/2025, evento 115), o Sr. Bruno Teófilo Araújo apresentou suas alegações de defesa (Defesa/Justificativa 1406/2025, evento 128). Do mesmo modo, após regular notificação (Termo de Notificação 1241/2025, evento 116), o Sr. Kleilson Martins Rezende, atual chefe do Poder Executivo, também apresentou suas alegações quanto as propostas de determinações e ciências (Defesa/Justificativas 1407/2025, evento 129).

Em seguida, as justificativas apresentadas foram analisadas pela unidade técnica competente que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 1412/2026 (evento 134)**, que propôs a emissão de parecer prévio dirigido à Câmara Municipal de Pedro Canário recomendando a **rejeição** da prestação de contas anual do Sr. Bruno Teófilo Araújo, prefeito do município de Pedro Canário, no exercício de 2024, na forma do art. 80, III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III, do RITCEES, tendo em vista a manutenção dos indicativos de irregularidades apontados nas subseções 3.2.1.1, 3.4.2.1 e 3.4.2.3 do RT 121/2025, segundo os fundamentos expostos nas subseções 9.1, 9.3 e 9.4 da ITC 1412/2026, opinando ainda pela expedição de determinação e ciências ao atual prefeito.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer Ministerial 2658/2026 (evento 137)**, assinado pelo Procurador Luciano Vieira, divergiu parcialmente da proposta técnica contida na ITC, pois entende que a irregularidade apontada na subseção 3.5.1.1 (Descumprimento no dever de instituir, prever e arrecadar impostos) do RT 121/2025, também deve ser mantido com o condão de macular as contas do responsável.

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

Por derradeiro, destaco que, após inclusão do processo na pauta para votação, o representante do responsável apresentou **memorial de defesa**, conforme arquivo **Petição Intercorrente 449/2026 (evento 148), argumentos estes que foram considerados na elaboração deste voto**, conforme art. 328, parágrafo ¨nico do RITCEES.

II FUNDAMENTOS

II.1 INTRODUÇÃO

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

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

[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.

Executivo e o Legislativo e, também, de amenizar o caráter político desse julgamento, devem apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito".

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

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

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

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

Nesse contexto, o Tribunal examinou a atuação do prefeito no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Poder Legislativo municipal. Avaliou também a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

observância às diretrizes e metas fiscais estabelecidas, bem como o cumprimento das disposições constitucionais e legais aplicáveis, cujas análises encontram-se nas peças de instrução que compõem os presentes autos.

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

Com o objetivo de oferecer um parecer prévio abrangente e informativo aos parlamentares, à sociedade e aos demais usuários, nos moldes permitidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e por seu decreto regulamentar (art. 2º, §3º)[2], o conteúdo da Instrução Técnica Conclusiva nº 01412/2026 (peça 134), são adotados como parte da fundamentação deste voto, independentemente de transcrição, consideradas as razões de decidir expressas nas seções subsequentes deste voto.

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

II.2 MÉRITO

Os tópicos a seguir elencados foram extraídos das peças de instrução que compõem o exame da presente prestação de contas, em especial na **ITC nº 01412/2026**, 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 E FISCAL** (seção 2 da ITC): abrange dados acerca da economia municipal e das finanças públicas, incluindo temas como política fiscal e capacidade de pagamento (CAPAG), dívida pública e previdência. Destaca-se que:

- A última nota CAPAG, disponível ao município de Pedro Canário, foi **A**;
- O município apresentou DCL negativa, indicando que possui uma situação financeira que suporta o seu endividamento;
- O município de Pedro Canário não possui segregação de massas. O Índice de Situação Previdenciária (ISP)[3] de 2024 manteve a classificação de 2023 (B), mas apresentou melhora do indicador “situação financeira”, que passou de B para A.

2. **CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** (seção 3 da ITC): abrange a gestão orçamentária, financeira e fiscal, além de limites legais e constitucionais, renúncia de receitas, condução da política previdenciária e riscos à sustentabilidade fiscal. Passo a destacar alguns aspectos relacionados à gestão orçamentária, financeira e fiscal apontados na análise técnica:

- Verificou-se que, na forma do § 1º do art. 165 da Constituição da República, verificou-se que o PPA do Município vigente para o exercício em análise, é o estabelecido pela Lei 1.478/2021, onde foram inseridos 49 programas e 180

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

ações a serem executados entre 2022 e 2025, no entanto, em análise da LDO, não foi observada relação e programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2024. Assim, tendo em vista evidências de ausência de definição de prioridades da administração na LDO, a execução de programas com aderência abaixo do previsto, propôs a equipe técnica por **citar** o chefe do Poder Executivo por descumprimento do art. 165, §§ 2º, 10 e 11 da Constituição da República, sendo que, mesmo após a apresentação de justificativas a equipe técnica **manteve o indicativo de irregularidade**, **conforme subseção 9.1 da ITC. A presente irregularidade foi mantida no campo da ressalva segundo exposto na subseção II.2.1 deste voto (subseção 3.1, 3.2.1.1 e 9.1);**

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei 1544/2023, foi elaborada nos termos do § 2º, do art. 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do Município, dispôs sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e metas fiscais a serem observados na execução orçamentária (subseção 3.1);
- A Lei Orçamentária Anual - LOA do Município, Lei 1563/2023, estimou a receita em R$ 114.972.256,55 e fixou a despesa em R$ 114.972.256,55 para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R$ 112.403.423,05, conforme artigos 5º, incisos I e III, e artigo 6º da Lei Orçamentária Anual (subseção 3.1);
- A autorização contida na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares foi de R$ 112.403.423,05 e a efetiva abertura foi de R$ 85.798.556,01, logo, constata-se o cumprimento à autorização estipulada na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares (subseção 3.2.1.3);
- Verificou-se que há insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação (Fontes: 5400070, 5420070, 543, 604, 700) e que há insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente do superávit financeiro (exercício anterior) (Fontes: 708), tendo em vista o parágrafo único do art. 8º da LRF, no entanto,

considerando que não há evidências de desequilíbrio financeiro, opinou a equipe técnica pela **não citação** do gestor e por **DAR CIÊNCIA** do atual gestor para que se atente à necessidade de se observar o art. 43 da Lei 4.320/1964, no que tange à existência prévia de lastro financeiro, por fonte de recurso, para a abertura de créditos adicionais, **entendimento este encampado por este relator** (subseção 3.2.1.3);

- Identificou-se um resultado superavitário de R$ 14.604.541,05 na execução orçamentária de 2024 (subseção 3.2.1.6)**;**
- Verificou-se que, no que tange às contribuições previdenciárias retidas dos servidores que os valores retidos e recolhidos, podem ser considerados como aceitáveis para fins de análise das contas. Já com relação as contribuições previdenciárias patronais verificam-se que os valores empenhados, liquidados e pagos, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício em análise, são considerados como passíveis de justificativas (subseção 3.2.1.16). Diante disso, após regular citação e apresentação de justificativas, a equipe técnica opinou por **afastar a irregularidade** tendo em vista o acolhimento das justificativas apresentadas pela defesa, **entendimento este encampado por este relator, conforme exposto na subseção II.2.2 deste voto;**
- Verifica-se que não há evidências de falta de pagamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários com o Regime Geral de Previdência Social (subseção 3.2.1.17);
- Identificou-se resultado financeiro superavitário de R$ 141.534.068,99, sendo que R$ 112.475.609,12 é pertinente ao Instituto de Previdência (subseção 3.3.1)**;**
- Verifica-se que o Poder Executivo não transferiu recursos ao Poder Legislativo acima do limite permitido (subseção 3.3.2).
- Em relação à **Gestão fiscal e limites constitucionais**, verificou-se:
  - O descumprimento da meta de resultado primário e o cumprimento da meta de resultado nominal, estabelecidas na LDO. Entretanto, considerando que o Poder Executivo cumpriu o limite legal de endividamento previsto na Resolução 40/2001 do Senado Federal, a equipe técnica deixou de citar o

responsável por ausência de materialidade específica, na medida em que, do ponto de vista estritamente fiscal, isoladamente, a não conformidade identificada não tem potencial para modificar a opinião sobre a execução dos orçamentos;

- Aplicação de **24,15% da receita resultante de impostos** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, deixando de aplicar o montante de R$ 602.354,71, equivalente a 0,85% dos recursos provenientes das receitas de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, caracterizando infringência ao art. 212, *caput*, da Constituição da República. Diante disso, propôs a equipe técnica a citação do responsável, que, após apresentação de defesa, o indicativo de irregularidade foi mantido pela equipe técnica, conforme exposto na subseção 9.3 da ITC (subseção 3.4.2.1). **O presente indicativo de irregularidade foi mantido com ressalva segundo exposto na subseção II.2.3 deste voto;**
- **78,30% 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);
- **Aplicação de 13,83% dos recursos da complementação da União VAAT em despesas de capital**, descumprindo a aplicação mínima de 15% dos recursos. Assim, após regular citação e apresentação de justificativas, a equipe técnica manteve a irregularidade conforme subseção 9.4 da ITC (subseção 3.4.2.3). **O presente indicativo de irregularidade foi mantido com ressalva, conforme exposto na subseção II.2.4 deste voto;**
- **Aplicação de 94,93% dos recursos da complementação da União VAAT em educação infantil**, cumprindo o percentual de aplicação de 50,19% dos recursos (subseção 3.4.2.4**;**
- Aplicação de **20,18% da receita em ações e serviços públicos de saúde**, cumprindo o limite constitucional (subseção 3.4.3.1);
- **Despesa com pessoal**: as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram 44,32% da receita corrente líquida ajustada, enquanto as despesas com pessoal consolidadas atingiram 46,20%, cumprindo os limites para o exercício em análise (subseções 3.4.4.1 e 3.4.4.2);

- Com base na autodeclaração (arquivo PESS), o chefe do Poder Executivo não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, em conformidade com o art. 21, I, da LRF (subseção 3.4.5);
- **Dívida consolidada líquida**: --23,27% da receita corrente líquida, em conformidade com o art. 55, I, "b", da LRF e Resolução Senado 40/2001 (subseção 3.4.6);
- Não foram identificadas **operações de crédito** e tampouco de concessão de **garantias e contragarantias** (subseção 3.4.7 e 3.4.8);
- **Disponibilidade de caixa e restos a pagar**: do ponto de vista estritamente fiscal, constatou-se que, em 31 de dezembro de 2024, o Poder Executivo analisado possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF (subseção 3.4.9)**;**
- **Regra de ouro:** foi verificado o cumprimento ao art. 167, III, da Constituição Federal, que vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- **Alienação de ativos:** foi constatado o cumprimento 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 (subseção 3.4.11);
- **Encerramento de mandato**: Com relação as vedações previstas, verificou-se:
  - ✓ Despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato**:** com base na declaração emitida, considerou-se que, no exercício analisado, o chefe do Poder Executivo não praticou ato, nos últimos 180 dias de mandato, que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, II a IV, da LRF (subseção 3.4.12.1);
  - ✓ Contratação de operações de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato: com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do município, apurou-se o cumprimento ao art. 38, IV, "b", da LRF (subseção 3.4.12.2);

- ✓ Disponibilidade de caixa e obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato: com base nos dados apurados pelo Sistema CidadES, o Chefe do Poder Executivo em análise não contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, observados a Decisão Normativa TC-1/2018 e o Parecer em Consulta TC-5/2023-3 – Plenário, conforme **APÊNDICE L** (subseção 3.4.12.3);

- Quanto a **receita pública**, observa-se;
  - Instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos: A partir das informações declaradas no IPAT destaca-se que as seguintes situações: **não tem realizado o procedimento de homologar as declarações de serviços apresentadas na emissão da nota fiscal eletrônica; não realizou lançamentos de ISSQN de ofício de qualquer profissional previsto pelo art. 9°, §3° do Decreto Lei 406/1968; realizar lançamento de ITBI a partir de valores de referência ou tabela arbitrada previamente de forma unilateral; realizou cobrança parcial dos créditos inscritos em dívida ativa tributária, e não adotar medidas de combate à sonegação e evasão fiscal**, configuram indícios de **descumprimento do art. 11 da LRF**. Assim, foi sugerida a citação do responsável, e, após apresentação de defesa, entendeu a equipe técnica por acolher as justificativas apresentadas e **afastar a presente irregularidade e determinar** que o atual gestor adote as medidas imediatas a fim de sanar as não conformidades constatadas (subseção 3.5). **O presente indicativo de irregularidade foi afastado conforme exposto na subseção II.2.5 deste voto;**
  - Renúncia de receitas: A partir das informações apresentadas no LCARE e aferição no portal de legislação dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, constatou-se que **não foi aprovada** nenhuma norma concedendo ou ampliando benefício ou incentivo de natureza tributária que decorra em renúncia de receita durante o exercício. Avaliando o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO, observou-se que a apresentação do

mesmo **não atendeu ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais**. Apesar de disponibilizado junto ao conteúdo da LDO, **não foi feita a previsão de todos os benefícios fiscais já instituídos** na legislação municipal que foram executados no exercício, a partir de uma comparação com DEMRE. No que se refere a LOA, observou-se que **não apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas**, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, não atendendo ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e, ao mesmo tempo, não demonstrando que a renúncia de receita foi considerada durante a elaboração do orçamento anual. Além disso, observou-se que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da **LDO não apontou** os valores da renúncia de receita seriam considerados na elaboração do orçamento, nos termos do inciso I do art. 14 da LRF. Entretanto, **a LOA não apresentou qualquer referência a manutenção do equilíbrio fiscal a partir da renúncia de receita**, haja vista a ausência do Demonstrativo Regionalizado do Efeito. Por todo o exposto, propôs a equipe técnica **DAR CIÊNCIA** ao atual chefe do Poder Executivo das ocorrências registradas s subseções 3.5.2.2, 3.5.2.3 e 3.5.2.4, como forma de alerta, para 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, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei, propositura esta acolhida por este relator (subseção 3.5.2);

- **Gestão previdenciária**: não foram identificadas não conformidades com potencial para alterar a opinião sobre a regularidade das contas do chefe do Poder Executivo. No entanto, verificaram-se deficiências nos instrumentos de planejamento orçamentário, necessidade de regularização de parcelas em atraso de parcelamentos previdenciários, assim como necessidade de revisão do plano de amortização. Diante disso, propôs a equipe técnica **DAR CIÊNCIA** ao atual chefe do Poder Executivo, na forma estabelecida pelo art. 9º da Resolução TC 361/2022, como forma de alerta:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

- Promova a inclusão de programa específico nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) voltado ao pagamento de despesas relacionadas ao plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF;

- Necessidade de regularização de parcelas em atraso relativas ao Acordo de Parcelamento 978/2024, no montante total de R$ 13.704,73, a serem quitadas ao longo do exercício de 2024; conforme exigência do art. 14 da Portaria MTP 1.467/2022;

- Necessidade de revisão do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS, medida que deverá ser adotada no exercício financeiro de 2025; conforme exigência do art. 55, § 6º, da Portaria MTP 1.467/2022. (subseção 3.6.1, 3.6.2 e 3.6.3);

Acolho as propostas de ciências acima dispostas.

- **Riscos à sustentabilidade fiscal:** com base na **EC nº 109/2021**, a área técnica identificou que o município atingiu **84,85% das receitas correntes líquidas em despesas correntes** (subseção 3.7.4);

3. **DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO** (seção 4 da ITC): apresenta a análise da consistência das demonstrações contábeis, segundo os pontos de controle predefinidos.

- Foi verificada conformidade entre o resultado patrimonial apurado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o resultado do exercício evidenciado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial (subseção 4.1.1);
- Verificou-se que o equilíbrio entre ingressos e dispêndios em 31 de dezembro inexistiu, havendo uma divergência de R$ 14.417,53 comprometendo assim, a característica qualitativa da representação fidedigna. No entanto, não se considera haver perda de utilidade das informações contábeis geradas para fins de análise, prestação de contas e tomada de decisão, uma vez que se trata de uma distorção não relevante, segundo o critério materialidade definido para o trabalho. Assim, sugeriu a equipe técnica **DAR CIÊNCIA** ao atual gestor de que é necessário observar a NBC TSP Estrutura Conceitual, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), a Instrução de Procedimentos

Contábeis - IPC 06, bem como o § 1º do artigo 50 da LRF, **entendimento este acolhido por este relator** (subseção 4.1.2);

- Verificou-se equilíbrio entre ativo e passivo mais patrimônio líquido em 31 de dezembro (subseção 4.1.3);
- Foi verificada conformidade entre o Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa quanto ao saldo inicial e final da rubrica "caixa e equivalentes de caixa" (subseção 4.1.4);
- Foi verificada conformidade entre o Balanço Financeiro e Balancete da Execução Orçamentária quanto às inscrições de restos a pagar processados e não processados (subseção 4.1.5);
- Foi verificada conformidade entre o Balanço Financeiro e Balanço Orçamentário quanto aos pagamentos dos restos a pagar processados e não processados (subseção 4.1.6);
- O procedimento de consolidação automatizado, aplicado pelo sistema CidadES no Balanço Patrimonial, identificou que as contas contábeis de natureza patrimonial, cujo 5º nível igual a 2 ("intra"), obedecem às disposições do PCASP, do Manual de Demonstrativos Contábeis (MCASP) editado pela Secretaria do Tesouro Nacional e ao disposto no §1º do artigo 50 da LRF no que tange à sistemática de consolidação, uma vez que o total dos saldos finais devedores das contas contábeis "intra" dos grupos 1.X.X.X.2.XX.XX (R$ 45.922.502,82) **não diverge** do total dos saldos finais credores das contas contábeis "intra" dos grupos 2.X.X.X.2.XX.XX (R$ 45.922.502,82) no Balancete de Verificação (Mês 13 Consolidado) (subseção 4.1.7);
- Foi verificada conformidade do Balanço Patrimonial Consolidado do Município com a posição patrimonial da conta Caixa e Equivalente de Caixa do Município (subseção 4.1.8);
- Foi verificado que o estoque de dívida ativa tributária e não-tributária, registrada nos créditos a receber a curto e longo prazo, está em consonância com os saldos constantes do Demonstrativo da Dívida Ativa. Além disso, constata-se que que os créditos inscritos em dívida ativa, evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado, foram ajustados a valor realizável, por meio

da utilização da conta redutora de ajustes para perdas estimadas (subseção 4.1.9);

- Foi verificado que os saldos contábeis dos elementos do ativo imobilizado (bens móveis e imóveis), evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado do Município, estão em conformidade com a posição patrimonial registrada nos inventários anuais sintéticos de bens móveis e imóveis, respectivamente arquivos INVMOV e INVIMO. Verificou-se ainda a existência de registros de depreciação, evidenciado nas contas contábeis redutoras do ativo imobilizado (subseção 4.1.10);
- Foi verificado que o saldo contábil dos precatórios (pessoal, benefícios previdenciários, fornecedores, contas a pagar e outros) **não representa** adequadamente a real situação patrimonial do Balanço Patrimonial Consolidado do Município do exercício findo em 31 de dezembro de 2024. Entretanto, considerando a materialidade adotada para esta análise e o art. 126 do RITCEES opinou a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao atual gestor da necessidade de adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, **propositura esta acolhida por este relator** (subseção 4.1.11);
- Foi verificado que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município evidencia a conformidade entre os registros das provisões matemáticas previdenciárias com o Balanço Atuarial (BALATU) proposto pelo estudo de avaliação atuarial (DEMAAT) (subseção 4.1.12).

4. **RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL** (seção 5 da ITC): Aborda o desempenho governamental, com destaque para as políticas públicas de educação, saúde e assistência social:

- **Educação**: Com relação a política pública de educação o relatório técnico abordou os seguintes indicadores da educação municipal:
  - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**:** O Município de Pedro Canário alcançou, em 2023, nos anos iniciais, pontuação de 5,9 no IDEB, ficando na 58ª posição no ranking estadual e abaixo da pontuação

média dos municípios capixabas, que foi de 6,3[4]. Já nos anos finais, em 2023, o município de Pedro Canário alcançou pontuação de 4,6 no IDEB, ficando na 51ª posição no ranking estadual e abaixo da pontuação média dos municípios capixabas, que foi de 5,5. Assim, considerando que o Município alcançou notas inferiores às estabelecidas pela meta 7 do PNE no IDEB anos iniciais e finais do ensino fundamental, a equipe técnica opinou por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo como forma de ALERTA, nos termos da Res. TC 361/2022, visto que o resultado abaixo da meta indica necessidade de intervenção, devendo o gestor adotar medidas eficazes para garantir o direito à educação com qualidade, nos termos do art. 206, inc. VII, da Constituição Federal, **proposta esta acolhida por este relator** (subseção 5.1.1);

- Taxa de rendimento (abandono): Os resultados das taxas de rendimento (abandono) são relativos ao ano de 2023; no entanto foram divulgados no Censo Escolar 2024. Nos anos iniciais do ensino fundamental, na rede municipal (classe comum) do município de Pedro Canário, a taxa de abandono foi de 0,1% em 2023, a mesma taxa média dos municípios capixabas, que foi de 0,1%. Nos anos finais, a taxa de abandono foi de 0% em 2023, abaixo da taxa da taxa média dos municípios capixabas, que foi de 0,4% (subseção 5.1.2);
- Taxa de distorção idade-série**:** É um indicador educacional que mede percentual de alunos que estão matriculados em uma série (ano escolar) inadequada para sua idade, o que representa um atraso no percurso escolar, geralmente decorrente de repetência ou de entrada tardia no sistema de ensino. Em 2024, nos anos iniciais da educação básica da rede municipal, o município de Pedro Canário alcançou 5,1% na taxa de distorção idade-série, abaixo da taxa média dos municípios capixabas, que foi de 6,5%. Para o ano de 2024 não foram divulgados os dados referentes aos anos finais, a média dos municípios capixabas foi de 18,2% nesse período (subseção 5.1.3);

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

- **Prova de fluência em leitura:** Em 2024, 30% dos alunos da rede municipal de Pedro Canário, foram considerados fluentes, 43% iniciantes e 28% pré-leitores, ressaltando-se que a meta 5 do PNE estabeleceu "*alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental*"[5] até o término de sua vigência (2025). O percentual de fluentes cresceu 8 p.p de 2023 para 2024. Assim, os dados mostram que mais da metade dos alunos do 2º ano de rede municipal ainda não alcançou a fluência em leitura, o que compromete a aprendizagem nas etapas seguintes e exige atenção do gestor, logo, propôs a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo como forma de ALERTA quanto ao não cumprimento da meta 5 do PNE, relativa à alfabetização das crianças do ensino fundamental, nos termos da Res. TC 361/2022, tendo em vista os riscos e impactos educacionais associados ao baixo nível de fluência leitora nesse estágio inicial da escolarização, **proposição esta acolhida por este relator** (subseção 5.1.4).

- **Saúde:** Com relação a política pública de saúde o relatório técnico abordou os seguintes pontos:
  - Situação dos instrumentos de planejamento em saúde**:** No que tange à execução do planejamento em saúde, a situação em relação ao cumprimento das metas do plano municipal de saúde, conforme RAG 2024, do total de 22 metas propostas, 19 foram atingidas (subseção 5.2.1);
  - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): Dos nove indicadores dos ODS avaliados, quatro estão melhores e cinco estão piores que os resultados estaduais, assim opinou a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** oa chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento dos indicadores relacionados ao ODS, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022, **proposta esta acatada por este relator** (subseção 5.2.2);

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

- Indicadores do Previne Brasil**:** o município alcançou quatro das sete metas do Previne Brasil em 2024, assim opinou a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas no monitoramento dos indicadores do Previne Brasil, como forma de alerta, nos termos do art. 9º, III, da Resolução TC 361/2022, **proposta esta acolhida por este relator** (subseção 5.2.3).

- **Assistência Social**: Com relação a política pública de assistência social o relatório técnico abordou os seguintes pontos:
  - Análise da política orçamentária**:** Em 2024, o município liquidou um total de R$ 6.552.008,59 em despesas com Assistência Social (função orçamentária 08), valor 20,9% superior, em termos nominais, ao do exercício anterior (subseção 5.3.1);
  - Situação da transparência do plano municipal e relatório anual de gestão**:** Realizou-se uma consulta nos canais oficiais do município para verificar a disponibilização do PMAS vigente (2022-2025) e do RAG de 2024. Contudo, tais documentos não foram encontrados nos portais institucionais nem no portal da transparência do município. Diante disso opinou a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo municipal e aos responsáveis pela política de Assistência Social sobre a necessidade de publicação do plano municipal e do relatório anual de gestão de Assistência Social, como forma de ALERTA, chamando atenção ao fato de que a não publicação compromete o controle social e a *accountability* da gestão socioassistencial do município, **proposta esta acolhida por este relator** (subseção 5.3.2);
  - Indicadores sociais do município**:** O município possui 15.440 pessoas inscritas no CadÚnico, o que representa 70,03% da população estimada e 7.590 pessoas beneficiárias do PBF Assim, opinou a equipe técnica por **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo municipal e aos responsáveis pela política de Assistência Social sobre o resultado do indicador “Percentual de famílias unipessoais beneficiárias do Programa Bolsa Família”, como forma de ALERTA, chamando atenção ao fato do percentual encontrar-se acima do limite de referência adotado pelo MDS,

o que pode indicar eventuais fraudes e inconsistências cadastrais, com base em dados de pesquisas do IBGE, **proposta esta acolhida por este relator** (subseção 5.3.3).

5. **FISCALIZAÇÕES EM DESTAQUE (**seção 6 da ITC): Apresenta um resumo das auditorias operacionais e levantamentos realizados em 2024, onde se constatou:

- **Auditoria Operacional das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas**: O TCEES realizou auditoria operacional para avaliar a eficácia das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas - VCMM, processo TC 3548/2024. Embora a fiscalização tenha focado principalmente na Secretaria Estadual das Mulheres (SESM) os 78 municípios responderam a um questionário que permitiu avaliar a percepção dos gestores sobre alguns temas, sendo que a equipe técnica propôs **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo municipal do teor da Lei Federal Nº 14.899/2024, como forma de ALERTA, chamando atenção para a obrigatoriedade de elaboração e a implementação de plano de metas voltado ao enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, com vistas a aprimorar as políticas públicas nessa área temática, **entendimento este acolhida por este relator** (subseção 6.1);
- **Auditoria Operacional sobre Saúde Mental:** O TCEES realizou auditoria operacional na Rede de Atenção Psicossocial (Raps), processo TC 2153/2024-2, sendo que o Plenário desta Corte de Contas expediu diversas recomendações, conforme Acórdão 1208/20224, como segue:

> 1.1.18 manter atualizados os registros das lotações e cargas horárias dos médicos no Cnes, em consonância com as efetivas escalas semanais de horários exercidas nos respectivos estabelecimentos;
>
> 1.1.25 viabilizar e acompanhar, junto ao Ministério da Saúde, com observância do regramento da Portaria GM/MS 635/2023, propostas de financiamentos (implantação e custeio) para credenciamento de equipes multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (eMulti) já existentes (quantidade máxima entre parênteses) e cadastradas no Cnes;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

> 1.1.27 manter contato junto à Área Técnica de Saúde Mental, no Espírito Santo e/ou Ministério da Saúde, para orientações sobre que providências tomarem, a depender de cada situação junto ao Saips, para que consigam a habilitação dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps), que estão funcionando sem o financiamento previsto na Portaria GM/MS Nº 3.089/2011, com prováveis perdas na qualidade do atendimento dos usuários desses serviços;

Tais constatações foram objeto de recomendações ao gestor nos autos em que foram processadas (Processo TC 2153/2024-2) e foi proposto **DAR CIÊNCIA** ao gestor nos presentes autos, **entendimento este encampado por este relator** (subseção 6.2);

- **Levantamento Transporte Escolar**: O TCEES constatou que o Município não possui sistema informatizado para controle/supervisão/monitoramento e/ou avaliação do transporte escolar. Sendo assim foi proposto **DAR CIÊNCIA** ao chefe do Poder Executivo sobre as ocorrências identificadas na gestão do transporte escolar municipal registradas no Relatório de Levantamento 2/2024-8 (peça13) do Proc. TC 596/2024-8, como forma de ALERTA, nos termos da Res. TC 361/2022, **entendimento este encampado por este relator** (subseção 6.3);

6. **CONTROLE INTERNO (**seção 7 da ITC): O sistema de controle interno do município foi instituído pela Lei municipal 1.092/2013, sendo que o Poder Legislativo Municipal submete-se à coordenação da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo Municipal excetuando-se o controle sobre as atribuições legislativas e de controle externo, conforme estabelece o art. 7º, parágrafo único, da referida lei municipal. Foi encaminhado o documento “Manifestação do Órgão Central de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo” – RELOCI”, que expressa os procedimentos e pontos de controle avaliados ao longo do exercício e ao final registra o opinamento pela **regularidade** acerca das contas apresentadas.

7. **MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO** (seção 8 da ITC): Observa-se que **não** foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

Da análise dos itens acima expostos, **acompanho o entendimento técnica pela regularidade dos itens em destaque.**

Passo agora a análise do indicativo de irregularidade apontado pela equipe técnica.

II.2.1 Achados

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

No que se refere às **irregularidades apontadas pela equipe técnica no RT 121/2025**, 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 (subseção 3.2.1.1 do RT 121/2025 e subseção 9.1 da ITC 1412/2026)

Transcrevo abaixo a análise efetuada pela equipe técnica na ITC 1412/2026:

- **Situação encontrada**

  Neste item objetiva-se verificar o cumprimento do disposto no art. 165, § 2º da Constituição da República, mais especificamente, sobre o estabelecimento de metas e prioridades na LDO, em consonância com PPA e com vistas a direcionar a LOA.

  Para tal, verificou-se se a LDO contém priorização de programas e respectivas ações para o exercício sob análise e se os mesmos foram inseridos na LOA, bem como a execução, o quanto está aderente ao que foi previsto na LDO, em termos de execução orçamentária e financeira (percentual de execução).

  Nesse sentido, de acordo com o PPA, foram inseridos 49 programas e 180 ações a serem executados entre 2022 e 2025.

  Os programas de governo previstos no orçamento de 2024 e respectiva realização são os seguintes (inclusos no PPA):

  (...)

Em análise à LDO encaminhada ao TCEES, não foi observada relação de programas e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2024 (Apêndice K).

Assim, tendo em vista as evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, a execução de programas com aderência abaixo do previsto, o descumprimento de critérios legais e constitucionais, propõe-se a citação do atual chefe do Poder Executivo por descumprimento do art. 165, § 2º, 10 e 11 da Constituição da República.

- **Justificativa apresentada - Defesa/Justificativa 01406/2025-7**

O apontamento formulado na subseção 10.1 do Relatório Técnico nº 121/2025-1 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo propõe a citação do gestor municipal sob a alegação de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2024, consubstanciada na Lei nº 1.544/2023, não teria atendido ao disposto no §2º do art. 165 da Constituição Federal, diante da suposta omissão quanto à relação nominal dos programas e ações considerados prioritários pela administração municipal.

De acordo com o Relatório Técnico, tal ausência formal comprometeria a transparência e a vinculação lógica entre o Plano Plurianual (PPA), a própria LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA), fundamento pelo qual se propôs a responsabilização do Chefe do Poder Executivo à época, Senhor Bruno Teófilo Araújo.

Contudo, a leitura técnica e sistêmica do processo evidencia, de forma clara, que não houve qualquer ruptura do ciclo de planejamento orçamentário, tampouco irregularidade de natureza material que comprometa os princípios constitucionais da administração pública, especialmente os da legalidade, eficiência e transparência. Isso porque estavam plenamente vigentes e regulares, no exercício de 2024, os três instrumentos centrais de planejamento previstos na Constituição Federal: o PPA (Lei nº 1.478/2021), a LDO (Lei nº 1.544/2023) e a LOA (Lei nº 1.563/2023).

Mais do que isso, o próprio Relatório Técnico reconhece que 49 programas e 180 ações do PPA foram executados ao longo do exercício, com seus respectivos percentuais de realização expressamente evidenciados em tabelas anexas, demonstrando clara aderência entre planejamento e execução. A despeito da ausência de um rol formal no corpo da LDO, a

materialidade da política fiscal foi plenamente respeitada, e a finalidade do art. 165, §2º, foi alcançada de modo inequívoco.

Importa destacar que o próprio corpo técnico do Tribunal, ao longo do relatório, afasta expressamente qualquer incompatibilidade entre o PPA e a LOA no que tange à inclusão de programas não previstos, ou à ausência de programas obrigatórios, especialmente os de duração continuada. Essa constatação não é trivial: ela revela que a estrutura de planejamento orçamentário do Município manteve sua coerência vertical e respeitou os limites estabelecidos constitucionalmente.

Portanto, o suposto vício apontado refere-se a uma falha formal — a ausência de um anexo específico com os programas prioritários —, que não afetou a consistência dos dados, tampouco prejudicou o controle externo.

Isso significa que o núcleo essencial da governança fiscal, calcado na previsibilidade, no direcionamento estratégico das ações públicas e na vinculação entre os instrumentos de planejamento, foi plenamente preservado.

Adicionalmente, é preciso destacar que a gestão municipal tem adotado providências corretivas imediatas. Já consta nos autos, como documento instrutivo, o Demonstrativo de Metas e Prioridades para o exercício de 2025, elaborado com base na experiência do exercício anterior. Além disso, está em curso a padronização dos anexos das próximas LDOs e LOAs, com a inclusão expressa dos programas prioritários, metas físicas e financeiras, bem como indicadores de desempenho que permitirão o monitoramento efetivo da execução.

Tais medidas evidenciam a boa-fé da gestão, o compromisso com a melhoria contínua e a conformidade com os princípios da responsabilidade fiscal, conforme dispõe o art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). A adoção de cláusulas modelares nos próximos instrumentos reforça o processo de aperfeiçoamento e revela uma conduta diligente e responsiva, incompatível com qualquer pretensão de censura.

Desse modo, não se pode admitir que uma falha pontual de natureza exclusivamente formal, desprovida de repercussão prática sobre a execução orçamentária, sobre os controles internos ou sobre a fiscalização do Tribunal, seja erigida à condição de fundamento para responsabilização ou reprovação das contas. A jurisprudência administrativa e os princípios que regem o

controle externo recomendam, em hipóteses como esta, a conversão do apontamento em ressalva com determinação de aperfeiçoamento, em respeito ao critério da proporcionalidade e aos parâmetros de materialidade, risco e relevância previstos na Resolução TC 388/2024, inclusive invocados pelo próprio Relatório Técnico como base metodológica de análise.

Assim, diante do conjunto probatório constante dos autos, das informações técnicas produzidas, da inexistência de dano ao erário ou de descumprimento substancial do arcabouço legal e constitucional, bem como das medidas de correção já adotadas, impõe-se o reconhecimento de que a conduta do Senhor Bruno Teófilo Araújo não extrapolou os limites da legalidade ou da razoabilidade administrativa.

Ao contrário, atuou com base em instrumentos formais de planejamento, respeitou a vinculação entre PPA, LDO e LOA, e garantiu que a execução orçamentária refletisse fielmente as políticas públicas municipais previamente delineadas. Por tais razões, requer-se o acolhimento integral dos presentes justificativos, com a consequente conversão do achado em ressalva, afastando-se qualquer imputação de irregularidade ou reprovação das contas em relação ao responsável.

- **Análise das justificativas apresentadas**

O prefeito foi citado tendo em vista as evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, a execução de programas com aderência abaixo do previsto, o descumprimento de critérios legais e constitucionais, em descumprimento do art. 165, § 2º, 10° e 11 da Constituição da República.

A defesa alega que não houve qualquer ruptura do ciclo de planejamento orçamentário, tampouco irregularidade de natureza material que comprometa os princípios constitucionais da administração pública.

Pois bem.

Inicialmente, temos que registrar que a presente irregularidade não se configura em mera formalidade, a definição de quais programas/ações serão priorizados objetivam evitar o descontrole no uso dos recursos públicos, até porque 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 educação e encerrar o exercício financeiro com as contas equilibradas, conforme estabelece a lei de responsabilidade fiscal.

Para atender a estes objetivos é necessário que o planejamento municipal siga as regras dispostas na legislação, sendo o sistema de orçamento, baseado na apresentação e integração de três leis (PPA, LDO e LOA). Do art. 165, § 2º da Constituição da República, entende-se que deve haver prioridades e metas, ou seja, disciplinamento de prioridades, tendo em vista a escassez de recursos e os critérios constitucionais e infraconstitucionais a serem atendidos.

Vale acrescentar que a Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece a necessidade do planejamento, haja vista o que estabelece seu art. 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente.

Ainda, as dotações previstas pertinentes ao MDE não foram totalmente realizadas, estavam previstos R$ 42.977.114,56 para o programa de governo “0007 - PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA” e foram empenhados e liquidados R$ 40.783.178,49, sendo sua execução a menor determinante para o descumprimento de matéria constitucional relacionada à educação (subseção 9.3 desta Instrução).

Deve-se registrar que a Constituição da República determina que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Porém, de acordo com o inc. I do § 11 do art. 165 da Lei Maior, tal mandamento subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam limites de despesas, o que não foi observado pelo gestor. Por fim, observa-se que o exercício foi encerrado com superavit financeiro (R$ 141.534.068,99).

Diante do exposto, propõe-se que seja **mantida** a irregularidade apontada na subseção 3.2.1.1 do RT 121/2025-1 (art. 165, §§ 10° e 11, inc. I da Constituição da República.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

O presente indicativo de irregularidade se refere a ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO.

Devidamente citado o gestor responsável afirmou que não houve qualquer ruptura do ciclo de planejamento orçamentário, tampouco irregularidade de natureza material que comprometa os princípios constitucionais da administração pública, especialmente os da legalidade, eficiência e transparência. Alegou que o suposto vício apontado se refere a uma falha formal — a ausência de um anexo específico com os programas prioritários —, que não afetou a consistência dos dados, tampouco prejudicou o controle externo. Destacou também que a gestão municipal tem adotado providências corretivas imediatas. Além disso, aduziu que está em curso a padronização dos anexos das próximas LDOs e LOAs, com a inclusão expressa dos programas prioritários, metas físicas e financeiras, bem como indicadores de desempenho que permitirão o monitoramento efetivo da execução. Por derradeiro, frisou que não houve dano ao erário nem descumprimento substancial do arcabouço legal e constitucional.

A equipe técnica, após análise das justificativas apresentadas, destacou que a presente irregularidade não se configura em mera formalidade, uma vez que a definição de quais programas/ações serão priorizados objetivam evitar o descontrole no uso dos recursos públicos, até porque o gestor necessita primeiramente atender a critérios estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional. Destacou ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece a necessidade do planejamento, haja vista o que estabelece seu art. 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente e apontou que as dotações previstas pertinentes ao MDE não foram totalmente realizadas, pois estavam previstos R$ 42.977.114,56 para o programa de governo “0007 - PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA” e foram empenhados e liquidados R$ 40.783.178,49, sendo sua execução a menor determinante para o descumprimento de matéria constitucional relacionada à educação (subseção 9.3 da ITC). Diante disso **manteve o indicativo de irregularidade**.

Pois bem,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

Inicialmente é importante destacar que a Constituição Federal conferiu à Lei de Diretrizes Orçamentárias papel central no sistema de planejamento governamental, atribuindo-lhe a função de estabelecer, de maneira objetiva, as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente. Todavia, embora a falha mereça registro, entendo que sua repercussão deve ser analisada sob a ótica da materialidade e da efetiva influência sobre o conjunto das contas prestadas.

Da análise do caso concreto, constata-se que, apesar da deficiência formal identificada no instrumento de planejamento, a gestão apresentou desempenho satisfatório quanto aos principais indicadores fiscais e constitucionais, cumprindo os limites relativos à saúde, educação (FUNDEB), às despesas com pessoal, ao endividamento, ao equilíbrio orçamentário e financeiro e aos demais parâmetros previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, logo, não se verifica que a impropriedade tenha comprometido a execução orçamentária, produzido desequilíbrio das contas públicas, ocasionado dano ao erário ou inviabilizado a implementação das políticas públicas municipais.

Dito isto, observa-se ainda que, em casos semelhantes, esta Corte de Contas tem mantido a irregularidade no campo da ressalva, conforme **Pareceres Prévios 72/2025, 34/2026 e 33/2026** (processos TC 4792/2024, 5670/2024 e 5165/2025).

Por todo o exposto, **divirjo parcialmente do entendimento técnico e ministerial e mantenho a presente irregularidade, todavia no campo da ressalva** e, propõe-se que seja dado **ciência** ao atual gestor quanto à necessidade de se observar o art. 165, §§ 2º,10º e 11 da Constituição da República.

II.2.1.2 Ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (subseção 3.2.1.16 do RT 121/2025 e subseção 9.2 da ITC 1412/2026)

Transcrevo abaixo a análise efetuada pela equipe técnica na ITC 1412/2026:

- **Situação encontrada**

A previdência social, nos termos do art. 1º da Lei 8.213/1991, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção nas situações regulamentadas pela lei. De acordo com o art. 12, o servidor ocupante de cargo efetivo dos municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é vinculado ao Regime Geral de Previdência Social quando não amparados por Regime Próprio de Previdência Social.

Desta forma, de acordo com os art. 12 e 15 da Lei 8.212/1991, são obrigatoriamente contribuintes do regime geral os empregados (servidores públicos não vinculados a regime próprio) e os empregadores (órgãos públicos). As contribuições dos empregados e dos empregadores são devidas mensalmente, aplicando-se alíquota regulamentar sobre a remuneração do segurado.

Considerando-se a legislação sobre a matéria (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), objetiva-se neste tópico verificar se o Poder Executivo tem reconhecido a despesa orçamentária pertinente, efetuado a retenção da contribuição dos empregados e recolhido os valores devidos ao regime geral.

Com base nas peças que integram a Prestação de Contas Anual, demonstram-se os valores empenhados, liquidados e pagos, a título de obrigações previdenciárias (contribuição patronal) devidas pelo Poder Executivo, bem como os valores retidos dos servidores e recolhidos para a autarquia federal.

Tabela 23 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Patronal Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
	2.888.115,24	2.888.115,24	2.888.115,24	3.401.995,06	84,89	84,89

Fonte: Proc. TC 05452/2025-1. PCM/2024 – Tabulação: Controle da Despesa por Dotação. Módulo de Folha de Pagamento/2024 – Consolidação da Folha

(...)

Observou-se, das prestações de contas encaminhadas ao sistema CidadES, módulo Folha de Pagamento, competência de dezembro do exercício em análise, que as contribuições previdenciárias patronais (exceto 13º Salário) perfazem R$ 255.020,33 e, quanto ao 13º Salário, R$ 226.735,10. Por seu

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

turno, as contribuições previdenciárias dos servidores (exceto 13º) perfazem R$ 223.238,63 e, quanto ao 13º salário, R$ 189.292,37.

De acordo com as tabelas acima, no que tange às contribuições previdenciárias patronais, verifica-se que os valores empenhados, liquidados e pagos, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício em análise, são considerados como passíveis de justificativas, para fins de análise das contas. Pela folha de pagamentos, o total devido no exercício é de R$ 3.401.995,06 e, entretanto, foi reconhecido na despesa empenhada e paga apenas R$ 2.888.115,24, ficando pendente de pagamento um montante de R$ 513.879,82, quando poderia ficar para pagamento em janeiro/2025 apenas o mês de dez/2024, no montante de R$ 255.020,33.

Desta forma, propõe-se a citação do prefeito para apresentar justificativas acompanhadas de documento de prova.

Ressalte-se que a irregularidade pode ensejar determinação para o atual gestor adotar as providências administrativas necessárias para instaurar procedimento de apuração de dano ao erário e respectiva responsabilização para efeito de ressarcimento, conforme previsto na IN TC 32/2014, considerando que pagamentos intempestivos de contribuições previdenciárias à autarquia geram acréscimos de multas e juros.

(...)

- **Justificativa apresentada - Defesa/Justificativa 01406/2025-7**

O apontamento contido no item 3.2.1.16 do Relatório Técnico nº 121/2025-1, inserido na subseção 10.1, relata suposta ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das contribuições previdenciárias patronais devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no montante de R$ 513.879,82 (quinhentos e treze mil e oitocentos e setenta e nove reais e oitenta e dois centavos), durante o exercício de 2024.

Tal achado técnico, no entanto, não se sustenta frente à realidade fático contábil e à normativa vigente à época, revelando-se incompatível com os dados efetivamente registrados e as providências saneadoras já adotadas pela Administração.

Segundo o Relatório Técnico, o Município de Pedro Canário teria apurado, em 2024, o total de R$ 3.401.995,06 (três milhões e quatrocentos e um mil e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

novecentos e noventa e cinco reais e seis centavos) como devido a título de contribuição patronal ao RGPS, enquanto apenas R$ 2.888.115,24 (dois milhões e oitocentos e oitenta e oito mil e cento e quinze reais e vinte e quatro centavos) teriam sido empenhados, liquidados e pagos, resultando em uma suposta diferença de R$ 513.879,82 (quinhentos e treze mil e oitocentos e setenta e nove reais e oitenta e dois centavos). Essa leitura, porém, é fruto de três equívocos centrais: (i) a aplicação de uma alíquota de contribuição superior à legalmente exigida para o exercício; (ii) a ausência de consideração quanto à competência de dezembro de 2024, cujo pagamento é autorizado para janeiro do exercício subsequente; e (iii) o não reconhecimento das correções e ajustes contábeis efetivados no exercício, os quais restabeleceram a adequação da despesa por competência, sem qualquer prejuízo ao erário.

Inicialmente, cumpre observar que a alíquota de 20% adotada na base de cálculo presumida pelo Relatório Técnico se encontra em desacordo com a legislação aplicável ao exercício de 2024. Com a edição da Lei nº 14.784/2023, houve a inclusão do §17 ao art. 22 da Lei nº 8.212/1991, que estabeleceu, de forma expressa, que os municípios com coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) inferior a 4,0 — como é o caso de Pedro Canário — passariam a contribuir com a alíquota reduzida de 8%, em substituição à tradicional de 20%.

Importa ainda destacar que, apesar de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter inicialmente suspendido os efeitos da prorrogação até 2027 dessa alíquota reduzida, a controvérsia foi definitivamente solucionada mediante acordo federativo institucionalizado e posteriormente positivado pela Lei nº 14.973/2024, que confirmou a aplicação da alíquota de 8% para todo o exercício de 2024, fixando cronograma de reoneração para os anos seguintes (12% em 2025, 16% em 2026 e 20% a partir de 2027).

Portanto, a insistência na utilização de um percentual de 20% como parâmetro de cálculo da obrigação previdenciária ignora não apenas a legislação superveniente, mas também o entendimento pacificado entre os entes federativos e a própria Receita Federal do Brasil, que operacionalizou tal regra por meio de seus sistemas de escrituração digital.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

Adicionalmente, importa ressaltar que o próprio Relatório Técnico reconhece que a competência referente ao mês de dezembro de 2024, no valor de R$ 255.020,33 (duzentos e cinquenta e cinco mil e vinte reais e trinta e três centavos), poderia ser quitada no mês subsequente, ou seja, em janeiro de 2025, o que efetivamente ocorreu. A segregação dessa competência se alinha ao regime de competência previsto nos artigos 85, 87 e 102 da Lei nº 4.320/1964, o qual impõe o reconhecimento da despesa no exercício em que ocorrer o fato gerador, mas não exige o desembolso financeiro nesse mesmo período, desde que realizado dentro do prazo legal.

Assim, ao admitir a legitimidade da postergação, o próprio Tribunal confirma que parte expressiva da diferença apontada não se configura como inadimplemento, mas como mera postergação lícita.

Ainda, no que tange ao saldo remanescente da diferença, destaca-se que a Administração Pública Municipal promoveu, em tempo hábil, o cancelamento de empenhos equivocados que haviam sido lançados de forma incorreta, totalizando R$ 517.366,76, providência esta acompanhada do correspondente reprocessamento dos lançamentos por competência, com a devida reclassificação contábil dos empenhos e passivos para as rubricas corretas. Tais medidas, amparadas pelos artigos 60 a 63, 85, 87, 102 e 103 da Lei nº 4.320/1964, e pelo artigo 50 da LRF, visam garantir a fidedignidade dos registros contábeis e a transparência fiscal, não representando qualquer omissão ou supressão de obrigação previdenciária.

É de se frisar que a correção do empenho e a readequação contábil não configuram inadimplemento da obrigação previdenciária, mas tão somente um procedimento de saneamento, adotado voluntariamente pela Administração, com vistas a corrigir erro material, sem qualquer impacto material nos recolhimentos devidos. A existência de documentos fiscais (DARFs), organizados por competência, confirma a integralidade dos recolhimentos realizados pelo Município ao RGPS no exercício de 2024, não havendo qualquer débito remanescente, multa ou encargo incidente, o que, inclusive, é corroborado pela existência de Certidão Negativa de Débitos Previdenciários (CND/CRP), válida e eficaz.

Portanto, as premissas adotadas pelo Relatório Técnico nº 121/2025-1, ao não considerarem a aplicação da alíquota correta, a validade da postergação da competência de dezembro, e o reconhecimento dos

ajustes contábeis realizados, conduzem a uma conclusão distorcida da realidade contábil e financeira do Município, não sendo legítimo atribuir qualquer tipo de responsabilização ou irregularidade ao gestor responsável pelas contas.

Dessa forma, requer-se que o presente apontamento seja considerado sanado, com a consequente exclusão da diferença apurada de R$ 513.879,82 da avaliação final, seja pelo ajuste da alíquota aplicada para 8%, seja pela desconsideração da competência de dezembro, paga no exercício seguinte, seja ainda pelo reconhecimento dos ajustes contábeis já processados, todos devidamente comprovados por documentação técnica e fiscal idônea.

- **Análise das justificativas apresentadas**

O prefeito foi citado em razão de indícios de que a contabilização e o recolhimento da obrigação patronal devida ao RGPS foram menores que o montante constante em folha de pagamento, conforme prestação de contas (PCF) encaminhada ao TCEES por meio do CidadES, contrariando assim normas correlatas (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).

Alegou em sua defesa que a alíquota de 20% não é um parâmetro adequado para apurar o valor devido em razão da edição da Lei federal nº 14.973/2024, que estabeleceu alíquota patronal de 8% para Municípios com menos de 156,2 mil habitantes.

Entretanto, o TCE não se utilizou de alíquota e nem apurou o valor devido, este último é obtido pela informação encaminhada pelo próprio município por meio da prestação de contas mensal da folha de pagamentos (PCF), conforme informado no rodapé da tabela 23 (“fonte”).

De fato, no exercício de 2024, ocorreram reviravoltas na chamada desoneração da folha de pagamento. Com a suspensão dos efeitos da Lei Federal 14.784/2023, por meio de decisão cautelar ADI 7633 do dia 26 de abril 2024, a partir daquele mês a alíquota patronal retornaria a 20%; contudo, posteriormente foi sancionada em 16 de setembro de 2024 a Lei Federal 14.973/2024, que manteve para todo o exercício de 2024 a alíquota

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

> patronal de 8% para Municípios com menos de 156,2 mil habitantes, como é o caso de Pedro Canário.
>
> E, neste sentido, o gestor não esclareceu e nem apresentou documentos demonstrando em quais meses a PCF fora encaminhada ao CidadES com alíquota não pertinente, uma vez que a Lei federal nº 14.973/2024 foi aprovada com o exercício financeiro de 2024 em execução, na data de 16 de setembro de 2024.
>
> De qualquer forma, em decorrência das alterações de alíquotas ocorridas na desoneração da folha, iniciando o exercício de 2024 com 8%, retornando a 20% e posteriormente sendo validada a alíquota de 8% por nova lei, é aceitável que haja distorções entre o valor patronal devido em folha de pagamento da PCF e o efetivamente empenhado, estando, assim, justificada.
>
> Diante do exposto, propõe-se **acolher as justificativas** apresentadas para o indicativo de irregularidade apontado no item 3.2.1.16 do RT 173/2025-9. O que **torna desnecessária a proposta de determinação** sugerida para este item.

O presente indicativo de irregularidade se refere a ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.

Após regular citação o responsável afirmou que a alíquota de 20% adotada na base de cálculo presumida pelo Relatório Técnico se encontra em desacordo com a legislação aplicável ao exercício de 2024, uma vez que com a edição da Lei nº 14.784/2023, houve a inclusão do §17 ao art. 22 da Lei nº 8.212/1991, que estabeleceu, de forma expressa, que os municípios com coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) inferior a 4,0 — como é o caso de Pedro Canário — passariam a contribuir com a alíquota reduzida de 8%, em substituição à tradicional de 20%. Frisou ainda que, apesar de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter inicialmente suspendido os efeitos da prorrogação até 2027 dessa alíquota reduzida, a controvérsia foi definitivamente solucionada mediante acordo federativo institucionalizado e posteriormente positivado pela Lei nº 14.973/2024, que confirmou

a aplicação da alíquota de 8% para todo o exercício de 2024, fixando cronograma de reoneração para os anos seguintes (12% em 2025, 16% em 2026 e 20% a partir de 2027).

A equipe técnica, ao analisar as alegações da defesa, reconheceu que, em decorrência das alterações de alíquotas ocorridas na desoneração da folha, iniciando o exercício de 2024 com 8%, retornando a 20% e posteriormente sendo validada a alíquota de 8% por nova lei, é aceitável que haja distorções entre o valor patronal devido em folha de pagamento da PCF e o efetivamente empenhado, logo, opinou por acolher as justificativas apresentadas e afastar a presente irregularidade.

Pois bem,

Da análise do presente indicativo de irregularidade e da fundamentação técnica acima transcrito, **acompanho o entendimento técnico e ministerial e afasto a presente irregularidade**.

II.2.1.3 Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (subseção 3.4.2.1 do RT 121/2025 e subseção 9.3 da ITC 1412/2026)

Transcrevo abaixo a análise efetuada pela equipe técnica na ITC 1412/2026:

- **Situação encontrada**

  Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o Município, no exercício em análise, aplicou 24,15% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme planilha de apuração, **Apêndice D** deste relatório, resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

  Tabela 32- Aplicação em MDE — Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas de Impostos	11.587.835,09
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	59.627.775,75
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	71.215.610,84
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	**17.201.548,00**
% de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	**24,15**

  Fonte: Proc. TC 05452/2025-1 - PCM/2024 - Gestão Fiscal (Despesa com Educação)

Portanto, o Município não cumpriu o limite constitucional de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, deixando de aplicar o montante de R$ 602.354,71, equivalente a 0,85% dos recursos provenientes das receitas de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, caracterizando infringência ao art. 212, *caput*, da Constituição da República, razão pela qual propomos a **citação** do responsável, Sr. Bruno Teófilo Araújo, para que no prazo regimental, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários.

Acrescente-se que o descumprimento dos limites constitucionais relativos à educação impede o recebimento de transferências voluntárias pelo Ente e o descumprimento do art. 212 da CF sujeita o Município à intervenção do respectivo Estado.

Registre-se que foi glosado o montante de R$ 603.275,00 referente a despesas com aquisição de uniformes escolares, com base na Instrução Técnica Conclusiva 3.713/2025-9 (documento 18 do Processo TC 2.748/2025-6), decorrente de fiscalização realizada no município de Pedro Canário, motivo pelo qual o percentual de aplicação na MDE foi alterado de 25% para 24,15%.

- **Justificativa apresentada**

Devidamente citado (Termo de Citação 00353/2025-7, evento 115), o gestor apresentou as seguintes justificativas (Defesa/Justificativa 01406/2025-7, evento 128):

III – DO DESCUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTUCIONAL DE 15% NA MDE

O apontamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo na subseção 3.4.2.1 do Relatório Técnico 121/2025-1, no qual se registra que o Município de Pedro Canário aplicou 24,15% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), abaixo, portanto, do mínimo constitucional de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal, deve ser analisado com a devida prudência técnica e interpretativa, considerando não apenas a literalidade do percentual numérico, mas também os princípios da razoabilidade, da finalidade pública e da boa-fé na gestão dos recursos públicos.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

A diferença de 0,85% — que representa uma variação ínfima diante do universo total de recursos considerados — deve ser avaliada à luz das circunstâncias concretas da execução orçamentária e dos registros contábeis que embasaram o cálculo.

Inicialmente, importa destacar que a composição do índice constitucional do MDE está sujeita a diversas interpretações técnicas, inclusive quanto ao que se pode ou não incluir como despesa válida para fins de apuração do percentual.

A metodologia adotada pelo TCEES baseia-se em normativas internas e em entendimentos próprios que, por vezes, divergem de interpretações correntes entre os entes subnacionais ou até mesmo entre tribunais de contas de diferentes estados. Tal aspecto técnico contábil pode dar origem a pequenas oscilações na apuração do índice, especialmente em razão do momento do reconhecimento contábil de determinadas despesas liquidadas ou empenhadas no encerramento do exercício.

No caso específico do Município de Pedro Canário, é possível que o resultado final tenha sido afetado por empenhos liquidados no último quadrimestre e pagos no início do exercício subsequente, os quais, embora legítimos e destinados à educação, não foram considerados na apuração do percentual pela Corte de Contas.

Ademais, é imprescindível considerar que o mesmo Relatório Técnico reconhece a superação de outros importantes limites constitucionais na área da educação, notadamente a aplicação de 78,30% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, superando amplamente o mínimo legal de 70% exigido.

Essa informação evidencia de maneira concreta o compromisso da administração municipal, sob responsabilidade do Sr. Bruno Teófilo Araújo, com o fortalecimento das políticas educacionais e a valorização do ensino público, desmontando qualquer ilação de má-fé, desídia ou descaso com o setor educacional. O cumprimento qualificado desse indicador revela não apenas o atendimento de obrigações legais, mas a adoção de postura proativa na destinação de recursos a áreas sensíveis, em consonância com o princípio da máxima efetividade da norma constitucional.

Importa também sublinhar que, apesar da pequena divergência percentual apontada no MDE, o Município apresentou resultado orçamentário

superavitário de R$ 14.604.541,05 (quatorze milhões e seiscentos e quatro mil e quinhentos e quarenta e um reais e cinco centavos) e um resultado financeiro positivo de R$ 29.058.459,87 (vinte e nove milhões e cinquenta e oito mil e quatrocentos e cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), conforme consta no Quadro 1 do Relatório Técnico. Tal situação revela uma sólida capacidade de gestão fiscal e orçamentária, desautorizando qualquer interpretação no sentido de que teria havido colapso, ineficiência ou comprometimento da gestão educacional. A capacidade financeira do ente, conjugada à boa aplicação dos recursos do FUNDEB e aos demais índices legais atingidos, demonstram que o resultado obtido no MDE, ainda que levemente inferior ao patamar constitucional, **não representou prejuízo concreto à população escolar atendida pela rede municipal.**

Nessa fonte, a jurisprudência contemporânea dos tribunais de contas, inclusive do próprio TCEES, tem adotado postura interpretativa compatível com o Estado Democrático de Direito, **reconhecendo que variações residuais de pequeno porte** — sobretudo quando não acompanhadas de prejuízos materiais ou má-fé do gestor **— não configuram, por si só, motivo suficiente para censura das contas**. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de decisões, tem enfatizado que a aferição do cumprimento de índices constitucionais deve ser acompanhada de análise qualitativa dos impactos sociais e da execução das políticas públicas a que se destinam, não se resumindo à mera formalidade matemática.

Neste contexto, o Sr. Bruno Teófilo Araújo atuou em **conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade e responsabilidade fiscal**, adotando medidas que asseguraram o bom funcionamento da rede municipal de ensino, a valorização de seus profissionais e a prestação de um serviço educacional de qualidade à população local. Além disso, a insignificância do percentual apontado, inferior a 1 ponto percentual, é compatível com a margem técnica admissível em processos de apuração contábil dessa natureza e, sobretudo, não comprometeu o alcance dos objetivos pedagógicos e institucionais da política pública de educação em Pedro Canário.

Dessa forma, **requer-se o acolhimento das justificativas ora apresentadas e o consequente afastamento do apontamento constante da subseção 3.4.2.1 do Relatório Técnico**, reconhecendo-se que o gestor público agiu em conformidade com os ditames legais e constitucionais, sendo

> a suposta insuficiência meramente formal e incapaz de comprometer a higidez e a regularidade das contas em análise.

- **Análise das justificativas apresentadas**

Inicialmente há de se registra que a justificativa ao item 3.4.2.1 do RT 121/2025-1 está contida na Defesa/Justificativa 01406/2025-7, evento 128.

O responsável argumenta quanto: a representatividade do percentual (0,85%) de descumprimento na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*, da Constituição Federal), em relação à execução orçamentária do município; as interpretações divergentes quanto ao tema entre entes subnacionais e mesmo diferentes tribunais de contas; destaca também o cumprimento da aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica.

Na sequência, devemos analisar, ainda, a Defesa/Justificativa 1407/2025-1, apresentada pelo Sr. Tácio Di Paula Almeida Neves, na condição de representante judicial e extrajudicial (Procurador Municipal) do Município de Pedro Canário, evento 129, que guarda relação com a Petição Intercorrente 00330/2025-6, evento 21, do processo TC 2748/2025-6.

O TC 2748/2025-6 trata de fiscalização que teve por objetivo fiscalizar a pertinência das despesas realizadas pela Prefeitura de Pedro Canário com compras de uniformes escolares e gêneros alimentícios para fornecimento de merenda escolar, consideradas para fins de apuração do limite constitucional da manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2024.

Conforme Acórdão 00797/2025-1 (TC 2748/2025-6, evento 24) ficou determinado que:

> 1.2.1 Que na apuração do limite constitucional de aplicação de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212, caput, da Constituição Federal, a aquisição de alimentos para fornecimento em eventos, no valor de R$ 109.229,01, na fonte de recursos 1.500.0025, não seja glosada, por estar em conformidade com o art. 70, incisos I e IX, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional);

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

> 1.2.2 Que na apuração do limite constitucional de aplicação de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212, caput, da Constituição Federal, a aquisição de uniformes escolares no valor de R$ 603.275,00, na fonte de recursos 1.500.0025, seja glosada, por infringência ao art. 71, IV, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).
>
> 1.3 Que o presente processo de inspeção seja apensado ao Processo de Prestação de Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo de Pedro Canário, relativo ao exercício de 2024, e os resultados e as conclusões do presente relatório sejam apresentados na seção que tratará da análise da Gestão Fiscal e Limites Constitucionais, de forma a permitir a ampla defesa e o contraditório da entidade.

Portanto, o descumprimento do limite discutido neste item decorreu da glosa na análise da Prestação de Contas do exercício de 2024, da despesa com aquisição de uniformes escolares no valor de **R$ 603.275,00**, na fonte de recursos 1.500.0025, determinada no Acórdão 00797/2025-1 (TC 2748/2025-6, evento 24).

Voltando a Defesa/Justificativa 1407/2025-1, em resumo, o subscrevente (Sr. Tácio Di Paula Almeida Neves, Procurador Municipal de Pedro Canário), argumenta que “A despesa com aquisição de uniformes escolares não se trata de simples assistencialismo, mas de ação de inclusão social intrínseca ao dever constitucional do estado com a educação”, cita um recurso no âmbito da justiça eleitoral que não reconhece caráter assistencialista na doação de kits escolares. Note-se que o recurso se encontra no âmbito da justiça eleitoral e as normas para eleição de cargos eletivos.

Na sequência, discuti que “A interpretação do artigo 71, inciso IV, da LDB e a subjetividade do conceito “Outras formas de assistência social”. Argumenta que se trata de uma interpretação da equipe de fiscalização e que não se trataria de assistência social no sentido estrito da vedação prevista na LDB, mas de uma ação de cunho educativo e social que se harmoniza com os objetivos da LDB.

Cita a realidade local em “A inexistência de rede privada e a função pedagógica do uniforme como nivelador social. A unicidade do uniforme como ferramental de equidade e não de assistencialismo”.

Entendemos que o tema realmente possa ter várias interpretações, mas que já se encontra pacificado neste Tribunal de Contas e na Secretaria do Tesouro Nacional, órgão de consolidação das contas públicas, conforme foi devidamente fundamentado pela equipe de fiscalização no Relatório de Inspeção 3/2025-1, evento 7, processo TC 2748/2025-6, que se transcreve a seguir:

> A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 (CF/88), estabelece, em seu art. 6º[6], a educação como direito social, que, nos termos do art. 205, caput, é:
>
> [...] **direito de todos e dever do Estado** e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifo nosso)
>
> De acordo com o art. 208, VII, da Constituição Federal, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde".
>
> Buscando garantir recursos orçamentários suficientes à efetivação do direito à educação, o legislador constituinte destinou, dentre outros, parte dos recursos arrecadados pelos entes à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), dispondo no art. 212:
>
> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
>
> Coube à Lei Federal 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), regulamentar o referido dispositivo constitucional e disciplinar em seus artigos 70 e 71 as despesas que podem e as que não podem ser computadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

[6] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 70. Considera-se como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I. Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II. Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III. Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV. Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V. Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI. Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII. Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII. Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

IX. Realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. (Incluído pela Lei nº 14.560, de 2023).

Artigo 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I. Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II. Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III. Formação de quadros especiais para a Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV. Programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social;

V. Obras de infraestrutura, ainda que realizada para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI. Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifo nosso)

Depreende-se da leitura do artigo 71, inciso IV, que não se admite que as despesas com ***programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social*** sejam computadas para fins de cálculo do atingimento do mínimo de aplicação em MDE, em sintonia com o art. 212, § 4º, da Constituição Federal, que definiu que os "programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de **contribuições sociais e outros recursos orçamentários**". (grifo nosso)

[...]

⟹ Quanto à aquisição de uniformes escolares, a jurisprudência do TCEES sobre a matéria admite apenas a utilização de recursos vinculados da fonte "550 - Transferência do Salário Educação", conforme excerto do Parecer em Consulta 19/2023-5:

Parecer em Consulta TC-19/2023-5 (Processo TC-4.968/2023-6)

EDUCAÇÃO – SALÁRIO-EDUCAÇÃO – AQUISIÇÃO DE BENS – UNIFORMES – TÊNIS – MOCHILAS – KITS ESCOLARES – EDUCAÇÃO BÁSICA.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

1 É possível destinar a verba oriunda do salário-educação para o custeio de programas que incluem a aquisição de uniformes, tênis, mochilas e kits escolares para alunos da educação básica pública.

Sobre a jurisprudência de outros Tribunais de Contas, reproduzimos excerto da consulta respondida pelo TCE-MG, que aprofunda acerca do cabimento da utilização dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para aquisição de uniformes escolares:

CONSULTA N. 655.694

[...] não pode ser alocada na função 08, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas com aquisição de uniformes, por não ter destinação coletiva, como ocorre com os livros, por exemplo. **Nesse aspecto, se adquiridos os uniformes com os recursos do ensino ou do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), os quais, diga-se de passagem, são, essencialmente, de uso individual, caracterizada estaria a assistência social, cujo programa é financiado com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários,** conforme previsto no art. 212, § 4º, da Constituição Federal; tudo, em consonância com o estabelecido n art. 6º, inciso IV, da Instrução 02.

A consulta mencionada traz em sua fundamentação ponto fundamental para a questão – a aquisição de uniformes escolares diz respeito à assistência social relacionada à educação, ou seja, ações que não são típicas da educação, mas visam garantir sua efetivação já que proporcionam o acesso do aluno à escola, em consonância com o entendimento do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

Com base nas prestações de contas mensais geradas pelo sistema CidadES, constata-se que o município de Pedro Canário aplicou 25,00% (equivalente a R$ 17.804.823,00) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais e legais, na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2024, evidenciando o cumprimento do percentual mínimo constitucional de 25%.

Em cumprimento ao PACE 2025 e a fim de aferir a observância do limite constitucional, foi realizado levantamento pelo NGF, no qual foi identificada a aquisição, **pela Prefeitura Municipal de Pedro Canário, de uniformes escolares no montante de R$ 603.275,00, classificados na Natureza de**

> **Despesa (ND) 3.3.90.30.23 e na fonte de recursos vinculados "1.500.0025" bem como despesas com aquisição de gêneros alimentícios no montante de R$ 112.155,01, classificadas na Natureza de Despesa (ND) 3.3.90.30.07 e na fonte de recursos vinculados "1.500.0025".**

Cabe ressaltar, ainda, conforme citado no Relatório de Inspeção 3/2025-1, evento 7, processo TC 2748/2025-6, o entendimento expresso no Manual de Demonstrativos Fiscais, 14ª edição, da Secretaria do Tesouro Nacional, à pág. 272:

> ⟹ Além disso, as despesas com merenda escolar **e com uniformes não são consideradas ações de MDE**. O entendimento do FNDE é que as despesas com merenda escolar são consideradas suplementação do programa nacional de alimentação escolar – PNAE e que, portanto, se enquadram no inciso IV do art. 71 da LDB. **As despesas com uniformes são caracterizadas como assistência social por não interferir no atingimento dos objetivos da unidade escolar.** (gn)

Ante o exposto, **sugerimos não acolher as alegações de defesa** e, consequentemente, manter o achado apontado na subseção 3.4.2.1 do Relatório Técnico 121/2025-1 (Aplicação mínima constitucional), por infringência ao art. 212, *caput*, da Constituição da República, pelo município **deixar de cumprir o limite de 25%** de aplicação dos recursos provenientes das receitas de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino, no montante de R$ 602.354,71, equivalente a 0,85% do limite.

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

Por fim, não podemos deixar de registrar a **solicitação expressa**, na Defesa/Justificativa 1.407/2025-1, que no julgamento da atuação do gestor no caso concreto seja considerada a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), afirmando não ter havido má-fé ou dolo na utilização dos recursos, e a proposta de um ajustamento de conduta (TAC), que permitisse ao município de Pedro Canário a aprovação das contas com ressalva e no exercício seguinte a devolução dos recursos a conta do MDE-Educação.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

O presente apontamento se refere ao descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, uma vez que o município aplicou apenas 24,15% dos recursos provenientes das receitas de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, caracterizando infringência ao art. 212, *caput*, da Constituição da República, ou seja, deixou de aplicar o montante de R$ 602.354,71, o que representa 0,85%.

Após regular citação o responsável alegou que, a diferença de 0,85% — que representa uma variação ínfima diante do universo total de recursos considerados — deve ser avaliada à luz das circunstâncias concretas da execução orçamentária e dos registros contábeis que embasaram o cálculo e afirmou que a composição do índice constitucional do MDE está sujeita a diversas interpretações técnicas, inclusive quanto ao que se pode ou não incluir como despesa válida para fins de apuração do percentual. Aduziu ainda que a metodologia adotada pelo TCEES se baseia em normativas internas e em entendimentos próprios que, por vezes, divergem de interpretações correntes entre os entes subnacionais ou até mesmo entre tribunais de contas de diferentes estados. No caso específico do Município de Pedro Canário, afirmou que o resultado final foi afetado por empenhos liquidados no último quadrimestre e pagos no início do exercício subsequente, os quais, embora legítimos e destinados à educação, não foram considerados na apuração do percentual pela Corte de Contas.

Já a equipe técnica, após análise das alegações de defesa afirmou que descumprimento do limite decorreu da glosa da despesa com aquisição de uniformes escolares no valor de **R$ 603.275,00**, na fonte de recursos 1.500.0025, determinada no Acórdão 00797/2025-1 (TC 2748/2025-6, evento 24). Reconheceu que o tema realmente possa ter várias interpretações, mas que já se encontra pacificado neste Tribunal de Contas e na Secretaria do Tesouro Nacional, órgão de consolidação das contas públicas, conforme foi devidamente fundamentado pela equipe de fiscalização no Relatório de Inspeção 3/2025-1, evento 7, processo TC 2748/2025-6, logo, opinaram pela **manutenção do presente indicativo de irregularidade com o condão de macular as contas do gestor.**

Pois bem,

Inicialmente, é imperioso ressaltar que, o julgamento das contas anuais de Prefeito deve observar não apenas a existência de impropriedades isoladas, mas sobretudo a avaliação global da gestão, considerando o conjunto dos resultados alcançados no exercício financeiro, em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

No presente caso, verifica-se que os apontamentos relacionados à aplicação dos recursos no MDE e na complementação VAAT, juntamente com a deficiência de priorização da LDO já examinada, constituem as irregularidades remanescentes nas presentes contas, não tendo sido identificadas outras falhas relevantes na gestão fiscal, orçamentária, financeira ou patrimonial do Município.

Ao contrário, o exame técnico da presente prestação de contas evidencia que **o gestor observou os principais parâmetros constitucionais e legais que norteiam a administração das finanças públicas**, tendo cumprido os limites mínimos de aplicação em saúde e educação (FUNDEB), respeitado os limites de despesa com pessoal, endividamento, equilíbrio orçamentário e financeiro, além dos demais requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal.

Igualmente relevante é o histórico do julgamento das contas do responsável perante esta Corte de Contas. Verifica-se que **suas contas relativas aos exercícios anteriores (2021 a 2023) foram regularmente aprovadas, ainda que com ressalvas (Pareceres Prévios 122/2024, 82/2024 e 127/2024)**, circunstância que evidencia uma trajetória de observância das normas de gestão fiscal e financeira, inexistindo reiteração de condutas capazes de revelar comportamento sistemático de descumprimento da legislação.

Analisando os pareceres acima citados, observa-se que, com relação a aplicação dos recursos do MDE, o **município aplicou 26,30%, 27,81% e 25,71% no período de 2021 a 2023, ou seja, as aplicações cumpriram com folga o limite constitucional de 25%.**

Além disso, constata-se que, **o descumprimento do limite neste exercício, 2024, somente ocorreu após a glosa do montante de R$ 603.275,00, referente a despesa com aquisição de uniformes, na fonte de recursos 1.500.0025,**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

determinada no Acórdão 00797/2025 (processo TC 2748/2025 – Fiscalização na modalidade Inspeção).

Vale destacar ainda que, a despesa com uniformes escolares glosada **se deu por um equívoco na interpretação da norma** que estabelece quais despesas podem ou não serem custeadas com recursos do MDE, ou seja, inexistem elementos que revelem, por parte da gestão, dolo, má-fé, desvio de recursos, enriquecimento ilícito ou comportamento reiteradamente incompatível com os deveres de boa administração.

Nesse contexto, destaco ainda a orientação consagrada no **art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, segundo a qual, na interpretação das normas de gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as circunstâncias práticas que envolveram sua atuação, vedando-se soluções sancionatórias desproporcionais e dissociadas da realidade administrativa.

Assim, da análise do conjunto da gestão demonstra que os demais aspectos essenciais da administração pública foram regularmente observados e que as impropriedades identificadas não comprometem a fidedignidade das demonstrações contábeis, tampouco revelam desequilíbrio das contas públicas ou descontrole da execução orçamentária e financeira.

Por todo o exposto, **divirjo parcialmente do entendimento técnico e ministerial e mantenho a presente irregularidade no campo da ressalva**.

Por derradeiro, voto por **dar ciência** ao atual gestor quanto à necessidade de se observar a aplicação de 25% dos recursos provenientes das receitas de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme estabelece o art. 212, *caput*, da Constituição da República.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

II.2.1.4 Aplicação dos recursos da complementação VAAT ao Fundeb em despesas de capital inferior ao limite mínimo legal de 15% das receitas creditadas no exercício (subseção 3.4.2.3 do RT 121/2025 e subseção 9.4 da ITC 1412/2026)

Transcrevo abaixo a análise efetuada pela equipe técnica na ITC 1412/2026:

- **Situação encontrada**

Com base na documentação que integra a prestação de contas anual, constatou-se que o Município aplicou 13,83% dos recursos da complementação da União VAAT em despesas de capital, conforme demonstrado na planilha de apuração, **Apêndice D**, apresentado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 34 - VAAT – Despesas de capital — Valores em reais

Destinação de recursos	Valor
Receitas Recebidas do FUNDEB – Complementação da União VAAT	4.870.327,58
Valor Exigido	730.549,13
Valor Aplicado após Deduções (Despesa Empenhada)	673.790,46
% de aplicação	**13,83**

Fonte: Proc. TC 05452/2025-1 - PCM/2024 - Gestão Fiscal (Despesa com Educação)

Portanto, o Município descumpriu o percentual de aplicação de 15% dos recursos da complementação da União VAAT em despesas de capital, deixando de aplicar o montante de R$ 56.758,68, equivalente a 1,17% dos recursos recebidos da complementação da União ao FUNDEB-VAAT, caracterizando infringência ao art. 27 da Lei 14.113/2020, razão pela qual propomos a citação do responsável, Sr. Bruno Teófilo Araújo, para que no prazo regimental, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários.

Acrescente-se que o descumprimento dos limites legais relativos à educação impede o recebimento de transferências voluntárias pelo Ente.

- **Justificativa apresentada**

Devidamente citado (Termo de Citação 00353/2025-7, evento 115), o gestor apresentou as seguintes justificativas (Defesa/Justificativa 01406/2025-7, evento 128):

IV – APLICAÇÃO INSUFICIENTE DE 15% DOS RECURSOS VAAT EM DESPESA DE CAPITAL

No Relatório Técnico nº 121/2025-1, especificamente na subseção 3.4.2.3, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) apontou como irregular a aplicação de apenas 13,83% dos recursos oriundos da complementação-VAAT em despesas de capital, em desacordo com o mínimo legal de 15% previsto na legislação do Fundeb. Todavia, a conclusão firmada pelo órgão técnico parte de uma premissa contábil equivocada, pois desconsidera erro material na classificação de uma despesa que, se corretamente registrada, permitiria ao Município de Pedro Canário alcançar e superar o limite legal.

Ademais, nota-se que a despesa de **R$ 514.757,50 (quinhentos e quatorze mil e setecentos e cinquenta e sete reais e cinquenta centavos)** realizada com a aquisição de coleções didáticas para a rede municipal de ensino foi **indevidamente registrada como "material de consumo"** (ND 3.3.90.30)**,** quando, na verdade, deveria ter sido **classificada como "equipamentos e material permanente"** (ND 4.4.90.52)**,** dentro do grupo de natureza de despesa 4 (investimentos). A correção decorre da Portaria STN nº 448/2002, que estabelece critérios objetivos para diferenciar material de consumo e bens permanentes, sendo estes definidos como itens com vida útil superior a dois anos, identidade física preservada e incorporabilidade ao patrimônio público. Nessa linha, as coleções didáticas adquiridas, por sua função pedagógica, permanência no acervo escolar, e controle patrimonial interno, atendem a todos esses requisitos.

A **reclassificação da despesa é, portanto**, **jurídica e tecnicamente admissível**. Trata-se de **erro material contábil**, passível de correção com efeitos retroativos, conforme a Lei nº 4.320/1964 e as diretrizes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Ressalte-se que a correção não gera nova despesa nem altera o mérito do gasto, limitando-se a realinhar a classificação orçamentária à natureza efetiva do bem adquirido, conforme reconhecido na doutrina contábil pública e nas boas práticas da administração financeira governamental.

Cabe também rebater eventual invocação do art. 18 da Lei nº 10.753/2003, que exclui o livro da condição de material permanente apenas para fins de controle patrimonial de bibliotecas públicas de acesso geral. **Tal dispositivo não se aplica ao caso concreto**, pois a aquisição refere-se ao acervo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

pedagógico escolar, cuja destinação se insere no contexto de infraestrutura educacional duradoura, conforme reforçado pelo Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares (SNBE/MEC), que exige acervos mínimos como parte da política pública de educação.

Com a devida reclassificação dos R$ 514.757,50 para a ND 4.4.90.52, a despesa de capital efetiva com recursos do VAAT **passa a superar o mínimo legal, elevando o índice aplicado para 15,15%**, conforme demonstrativo anexo. Nessa linha, a suposta irregularidade identificada pelo Tribunal de Contas revela-se inexistente à luz dos dados corrigidos e da correta interpretação jurídico-contábil.

Com efeito, não restam dúvidas que **o Município de Pedro Canário cumpriu integralmente o percentual mínimo de 15% de aplicação dos recursos VAAT em despesas de capital**, sendo a divergência apurada pelo TCEES resultado de erro formal de classificação, já sanado nos termos da legislação vigente. Diante disso, deve ser afastado o apontamento de irregularidade constante do Relatório Técnico nº 121/2025-1, reconhecendo-se a regularidade da execução orçamentária no tocante ao critério em análise.

- **Análise das justificativas apresentadas**

Em sua defesa, o Sr. Bruno Teófilo Araújo, ex-Prefeito de Pedro Canário, por meio de seus advogados, justifica a aquisição de coleções didáticas, no montante de R$ 514.757,50 para a rede de ensino, adquiridas/classificadas indevidamente como material de consumo (natureza de despesa 3.3.90.30), reclassificadas como material permanente (4.4.90.52).

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 10ª ed., pág. 116 e 117, materiais bibliográficos tal qual descritos pelo defendente devem ser classificados como material permanente, sendo passível tal reclassificação.

Analisando no sistema CidadES a despesa realizada, verificou-se que do montante de R$ 514.757,50 alegado pelo defendente, o valor de R$ 351.801,00 foi realizado na fonte de recursos 1543 - Fundeb – Complementação da União (VAAR), **e somente o valor de R$ 162.954,00 foi dispendido com a fonte de recursos 1542 - Fundeb – Complementação da União (VAAT)**, objeto da irregularidade apontada no

item 3.4.2.3 do RT 121/2025-1, o que seria suficiente para cobrir o valor faltante de R$ 56.758,68, conforme RT 121/2025-1.

Cabe ressaltar, no entanto, que não foi juntado aos autos nenhum documento de suporte que evidencie efetivamente a aquisição realizada e as correções efetuadas, para que se pudesse admitir a justificativa, restringindo-se a defesa apresentada ao campo de alegações.

Ante o exposto, **sugerimos não acolher as alegações de defesa** e, consequentemente, manter o achado apontado na subseção 3.4.2.3 do Relatório Técnico 121/2025-1 (Aplicação da complementação VAAT em despesa de capital), por infringência ao art. 27, da Lei 14.113/2020, descumprimento do limite de 15% para aplicação dos recursos da complementação da União VAAT em despesa de capital.

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

O presente apontamento se refere a aplicação de recursos da complementação do VAAT ao Fundeb em despesa de capital inferior ao limite mínimo legal de 15% das receitas creditadas no exercício.

Devidamente citado o responsável alega que foi realizada despesa com a aquisição de coleções didáticas para a rede municipal de ensino no montante de R$ 514.757,50, todavia, foi indevidamente registrada como “material de consumo” (ND 3.3.90.30), quando, na verdade, deveria ter sido classificada como “equipamentos e material permanente” (ND 4.4.90.52), dentro do grupo de natureza de despesa 4 (investimentos). Afirma ainda que se trata apenas de um erro material contábil passivo de correção com efeitos retroativos, conforme Lei 430/1964 e diretrizes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

A equipe técnica, após análise das justificativas apresentadas pela defesa, corrobora que, de acordo com o MCASP, materiais bibliográficos tal qual descritos pelo defendente devem ser classificados como material permanente, sendo passível tal reclassificação. Afirmam ainda que, em consulta ao CidadES, constata-se que, do

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

montante de R$ 514.757,50 alegado pelo defendente, o valor de R$ 351.801,00 foi realizado na fonte de recursos 1543 - Fundeb – Complementação da União (VAAR), e somente o valor de R$ 162.954,00 foi dispendido com a fonte de recursos 1542 - Fundeb – Complementação da União (VAAT), objeto da irregularidade apontada no item 3.4.2.3 do RT 121/2025-1, o que seria suficiente para cobrir o valor faltante de R$ 56.758,68, conforme RT 121/2025, no entanto, **entendeu que o indicativo de irregularidade deve ser mantido, com o condão de macular as contas do responsável**, uma vez que não foi juntado aos autos nenhum documento de suporte que evidencie efetivamente a aquisição realizada e as correções efetuadas.

Pois bem,

Inicialmente é imperioso destacar que o Indicador de despesa de capital para a educação constitui parâmetro recente, instituído pela Lei nº 14.113/2020 e regulamentado pela Portaria Interministerial MEC/MF 6/2023, e ainda em seus primeiros exercícios de aferição, o que recomenda, por segurança jurídica e razoabilidade, tratamento prospectivo, tal como adotado por esta Corte em relação a outros deveres em primeira análise. Além disso, os recursos da complementação VAAT não aplicados no exercício sujeitam-se à obrigação de reprogramação e aplicação no exercício seguinte, o que confere à falha natureza corrigível e passível de monitoramento por este Tribunal.

Dito isto, e da análise do presente caso, verifico que a própria equipe técnica reconheceu que, em consulta ao CidadES, foi identificado que, dentro do valor de R$ 514.757,50 apontado pela defesa como classificado equivocadamente, o valor de R$ 162.954,00 dispendido na fonte de recursos 1542 (Fundeb – Complementação da União – VAAT) **seria suficiente para cobrir o montante de R$ 56.758,68**, que deixou de ser aplicado. No entanto, manteve a irregularidade pois a defesa não apresentou documentos que comprovasse os ajustes realizados.

Assim, entendo que, embora o responsável não tenha juntado aos autos documentação apta a corroborar suas alegações — a qual, caso apresentada, seria suficiente para afastar a irregularidade, conforme reconhecido pela própria equipe técnica —, o montante de R$ 56.758,68 revela-se de reduzida materialidade, não se

mostrando apto, por si só, a macular as contas do gestor. Soma-se a isso o fato de que, conforme já consignado na subseção anterior deste voto, o responsável observou os principais limites e parâmetros constitucionais e legais que disciplinam a gestão das finanças públicas, além de ostentar histórico favorável no julgamento de suas contas nos exercícios anteriores.

Além disso o artigo 22 da LINDB veda sanções desproporcionais, entendimento este que tem sido adotado por esta Corte de Contas em casos semelhantes, dentre os quais cito os **Pareceres Prévios 34/2026 e 33/2026** (processos TC 5670/2024 e 5165/2025) que mantiveram a irregularidade no campo da ressalva.

Por todo o exposto, **divirjo parcialmente do entendimento técnico e ministerial para manter a presente irregularidade, todavia no campo da ressalva**.

Por derradeiro, voto por **dar ciência** ao atual gestor quanto à necessidade de se observar a aplicação de recursos do VAAT na forma do art. 27 da Lei 14.113/2020.

II.2.1.5 Descumprimento no dever de instituir, prever e arrecadar impostos (subseção 3.5.1.1 do RT 121/2025 e subseção 9.5 da ITC 1412/2026)

Transcrevo abaixo a análise efetuada pela equipe técnica na ITC 1412/2026:

- **Situação encontrada**

  A partir das informações declaradas no IPAT destaca-se que as situações: não tem realizado o procedimento de homologar as declarações de serviços apresentadas na emissão da nota fiscal eletrônica; não realizou lançamentos de ISSQN de ofício de qualquer profissional previsto pelo art. 9°, §3° do Decreto Lei 406/1968; realizar lançamento de ITBI a partir de valores de referência ou tabela arbitrada previamente de forma unilateral; realizou cobrança parcial dos créditos inscritos em dívida ativa tributária, e não adotar medidas de combate à sonegação e evasão fiscal, configuram indícios de descumprimento do art. 11 da LRF.

A partir da Tabela 47 observa-se possíveis inconsistências relacionadas a comparação entre a previsão inicial das receitas de impostos e as receitas efetivamente realizadas.

As arrecadações referentes aos valores de IPTU, ISSQN, ITBI e IRRF principal apresentaram superavit, indicando subestimação da receita na elaboração da proposta de arrecadação na Lei Orçamentária Anual. Os impostos próprios apresentaram margem de cerca de 30% de arrecadação superior enquanto o IRRF teve uma arrecadação 100% maior que o previsto.

Das arrecadações de dívida ativa, por sua vez, apresentaram retorno inferior ao previsto. As arrecadações foram deficitárias, apontando para superestimação orçamentária referente a tais fontes de receita. Tal situação pode ser ocasionada pela cobrança parcial de créditos, como declarado pelo IPAT, que é decorrente do não exercício pleno do direito de cobrar efetivamente os valores que são de direito do município.

- **Justificativa apresentada**

Em resposta à citação, o gestor responsável apresentou as seguintes alegações (Defesa/Justificativa 01406/2025-7).

Na subseção 3.5.1.1 do Relatório Técnico nº 121/2025-1, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apontou suposto descumprimento do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelo Município de Pedro Canário, sob a alegação de que a arrecadação tributária efetiva alcançou apenas 13,83% da receita potencial estimada, o que indicaria, segundo o TCE/ES, baixa efetividade na política fiscal local.

Entretanto, essa conclusão deve ser rechaçada à luz dos fundamentos jurídicos, econômicos e documentais expostos, a qual comprova o integral cumprimento dos três deveres impostos pelo art. 11 da LRF: **instituir, prever e arrecadar os tributos de sua competência**.

Em primeiro lugar, o Município de Pedro Canário atendeu plenamente à obrigação de instituir os tributos municipais de sua competência constitucional, conforme previsto no art. 156 da Constituição Federal. Estão em vigor leis específicas relativas ao IPTU, ITBI e ISS, além de Código Tributário Municipal consolidado, o que satisfaz o requisito normativo formal exigido pela LRF, inclusive como condição para o recebimento de

transferências voluntárias. Não há qualquer omissão legislativa nesse aspecto.

Em segundo lugar, quanto à previsão das receitas, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 contempla estimativas de arrecadação elaboradas com base em metodologia técnica adequada, conforme exigido pelos artigos 12 e 13 da LRF.

Foram observados critérios como séries históricas de arrecadação, premissas econômicas, desdobramento por espécie de receita e metas bimestrais de arrecadação, tudo conforme orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. **Essa previsão foi compatível com a realidade fiscal e econômica do Município, que possui perfil de baixa densidade econômica e forte dependência de transferências constitucionais**.

No tocante à arrecadação efetiva, o argumento central do Relatório Técnico (percentual de apenas 13,83% de arrecadação em relação à estimativa potencial) **não resiste à análise contextualizada da situação econômica e institucional do Município**.

A Administração tem adotado uma série de **medidas permanentes e sistemáticas para garantir a efetividade da arrecadação**: lançamento de créditos tributários com base no art. 142 do CTN, inscrição regular em Dívida Ativa, ajuizamento de execuções fiscais, protesto de Certidões de Dívida Ativa conforme a Lei nº 9.492/1997, além de rotinas administrativas de combate à evasão e à sonegação tributária, conforme demonstrado nos RREOs e quadros de metas fiscais. Tais ações comprovam o esforço contínuo de arrecadação e o comprometimento com a gestão fiscal responsável.

Ainda, **o valor efetivamente arrecadado em 2024 superou os realizados em exercícios anteriores**, revelando evolução positiva mesmo diante de limitações estruturais como alto índice de inadimplência, baixa renda média da população (1,7 salário mínimo) e restrições de natureza socioeconômica que impactam diretamente a base tributável do Município. Vale ressaltar que a própria composição do PIB local evidencia forte peso da administração pública e da agropecuária, setores de baixa capacidade arrecadatória direta.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

> Quanto à questão de eventual renúncia de receitas**, não se verifica qualquer concessão irregular de benefícios fiscais ou isenções em desacordo com o art. 14 da LRF**. Quando existentes, tais medidas foram devidamente acompanhadas de estimativas de impacto e demonstrativos de compatibilidade com as metas fiscais vigentes. Nesse prisma, inexiste renúncia indevida ou omissão que possa configurar violação ao dever de arrecadar.
>
> Sendo assim, conclui-se **que o desfecho do TCE/ES padece de vício de fundamentação, pois desconsidera a realidade econômica local, os documentos comprobatórios da atuação fiscal do Município e a ausência de parâmetro normativo objetivo** para definir o que seria uma "capacidade arrecadatória mínima aceitável". Então, a simples constatação de um percentual aquém de um ideal teórico **não configura, por si só, descumprimento do art. 11 da LRF**, sobretudo diante da demonstração de que o Município atua dentro de sua competência legal e da realidade fiscal possível.
>
> Portanto, **imperioso o reconhecimento da regularidade da conduta fiscal do Município no que tange ao art. 11 da LRF**, com o afastamento do apontamento de descumprimento feito pelo Relatório Técnico nº 121/2025-1, ou, alternativamente, sua conversão em mera recomendação de aperfeiçoamento das rotinas de arrecadação e transparência, sem imputação de irregularidade, visto que documentação constante dos autos é suficiente para atestar a conformidade legal, técnica e material da gestão fiscal municipal neste aspecto.

Atual chefe do Poder Executivo, Senhor Kleilson Martins Resende, foi notificado (Termo de Notificação 1241/2025-3) e o município, por meio da Procuradoria Municipal, manifestou-se na Defesa/Justificativa 1.407/2025-1 e não fez qualquer menção a situação de Descumprimento do dever de instituir, prever e arrecadar os tributos.

- **Análise das justificativas apresentadas**

Conforme Relatório Técnico 121/2025-1, a partir do IPAT há cinco indícios de não atendimento da regra do art. 11 da LRF. São eles: não realizou lançamentos de ISSQN de ofício de qualquer profissional previsto pelo art. 9°, §3° do Decreto Lei 406/1968; realizar lançamento de ITBI a partir de valores de referência ou tabela arbitrada previamente de forma unilateral;

realizou cobrança parcial dos créditos inscritos em dívida ativa tributária, e não adotar medidas de combate à sonegação e evasão fiscal, configuram indícios de descumprimento do art. 11 da LRF.

Em síntese a defesa sustenta que instituiu todos os impostos de sua competência e mantém o Código Tributário Municipal consolidado. Outra ponderação faz referência a presença de estimativa de arrecadação elaborada a partir de metodologias validadas nos artigos da LRF, considerando series históricas de arrecadação, estabelecendo valores compatíveis com a realidade econômica do município.

Alega a defesa que o Relatório Técnico não levou em consideração a análise contextualizada da situação econômica e institucional do município, já que adota medidas permanentes e sistemáticas para garantia da efetividade da arrecadação, de forma que a arrecadação de 2024 superou a realizada em exercícios anteriores.

Por fim alega vício no fundamento do Relatório Técnico, por desconsiderar a realidade econômica local, os documentos comprobatórios de atuação fiscal e a ausência de parâmetro objetivo para definir uma capacidade arrecadatória viável.

Preliminarmente é preciso destacar que a defesa não apresentou qualquer documentação que sustente o sucesso arrecadatório do município, tampouco que comprove as diligências sistemáticas realizadas para cobrança.

Não há demonstração de que há realização sistemática de lançamentos, especialmente de fiscalizações sobre prestadores de serviço, número de execuções fiscais, procedimentos administrativos realizados, protestos extrajudiciais de créditos da dívida ativa realizados e demais medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal.

Sobre os pontos específicos apontados como passíveis de irregularidade, não houve defesa sobre a falta de cobrança sobre sociedades uniprofissionais, que são prestadores de serviço com direito a regime diferenciado de cobrança do ISSQN por força do Decreto Lei 406/1968.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

Quanto o lançamento do ITBI com base no valor venal do imóvel em condições normais de mercado, considerando a boa-fé do contribuinte e sem considerar valores estabelecidos previamente pela administração pública ou utilizar os valores do IPTU, também não houve defesa, nem manifestação, quanto atuação da gestão.

Valores definidos previamente não são capazes de aferir as especificidades do imóvel e a capacidade contributiva daquele contribuinte. Tal aspecto é marcante no voto que fundamentou o julgamento do Tema 1113 do STJ. A demonstração de que atende aos critérios de avaliação de imóveis para fins de definição da base de cálculo do ITBI depende da apresentação de processos de avaliação, o que não aconteceu.

Oscilações de arrecadação imobiliária são passíveis de acontecer como sustentou na defesa, mas há necessidade de se avaliar a eficiência das ações realizadas pela administração para atingir a efetiva arrecadação.

Contudo, quando se fala em comparações aos índices de arrecadação seria prudente entender as metodologias de cálculo planejadas na Lei Orçamentária Anual e comparar tais métodos com o esforço executado para atingir as metas. A simples alegação de que segue as regras da LRF, sem demonstrar especificamente os critérios não é capaz de afastar uma não conformidade.

Cobrança parcial da dívida ativa houve defesa bastante superficial. Citou que há ações de execução fiscal, sustentou que há protesto extrajudicial. Contudo, não trouxe qualquer número que apresente sucesso nas ações realizadas.

Avaliando o planejamento de receitas e comparando com valores recebidos, sobre o IPTU e o ISSQN, principais impostos do município, afere-se que há de fato baixa recuperabilidade, que pode ser pela falta de eficiência da cobrança ou até mesmo pelos erros de planejamento orçamentário.

Não é razoável considerar os aspectos econômicos locais na tributação do IPTU, pois este imposto baseia-se na capacidade contributiva do contribuinte demonstrada pelo patrimônio imobiliário. Se o contribuinte possui um imóvel de determinado valor venal, presume-se que tenha

condições financeiras proporcionais a esse bem. Tratando-se de tributação patrimonial imobiliária prevista na Constituição da República como obrigação *propter rem*, a condição financeira do sujeito passivo deve necessariamente ser condizente com o valor do bem que possui ou do qual detém a propriedade.

Da mesma forma considerando sobre o valor da prestação do serviço, para que o prestador faça o regular recolhimento do valor para o município.

Eventuais descontos ou deduções deveriam ser aplicados mediante a aprovação e concessão de incentivos fiscais em regular atendimento ao princípio da legalidade.

Por fim, a indicação de que há medidas de combate a sonegação e a evasão fiscal não apresenta plano completo de fiscalização, nem provas de que há diligências suficientes por parte da administração local para receber todos os créditos possíveis de natureza tributária.

Melhora na arrecadação não indica que a gestão foi eficiente. De fato o art. 11 da LRF não exige arrecadação absoluta, mas espera esforço adequado para recebimento dos créditos de direito. Por isso, só instituir não é suficiente para sanar a demanda da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A *ratio essendi* da Constituição é que cada ente federativo tenha uma esfera tributária que garanta renda própria para atendimento das suas responsabilidades. Nesse aspecto, as transferências voluntárias seriam subsidiárias ao exercício pleno da competência tributária, ao ponto de instituir, prever e efetivamente arrecadar são requisitos para o repasse voluntário de recursos. Tal situação visa evitar que desequilíbrio fiscal resultantes de gestão inadequada ou de práticas de populismo fiscal sejam compensados sem o esforço mínimo esperado de um gestor responsável.

A observância da regra — instituir todos os tributos, prever regularmente suas receitas e efetivamente arrecadá-los — é fundamental para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nacional, não se restringindo exclusivamente ao próprio município. Assim, as transferências voluntárias devem beneficiar apenas aqueles entes que, mesmo cumprindo integralmente sua competência tributária, ainda necessitem de recursos

complementares. Essa compreensão encontra respaldo no voto do Ministro Alexandre de Moraes[7], relator da ADI nº 2238:

> Assim, se houver insuficiência de recursos, devem os entes federativos, para além de um controle mais rigoroso de suas despesas, diligenciar em busca de uma maior arrecadação dentro do seu próprio orçamento.
>
> Afinal, isso responde a uma premissa básica de subsidiariedade, ínsita a qualquer organização federativa, segundo a qual a tributação deve recair, preferencialmente, sobre as disponibilidades econômicas daqueles que são mais beneficiados pelas ações estatais.
>
> Se a ação estatal é local, faz todo sentido que ela seja financiada por receita tributária gerada por impostos locais. Apenas nas hipóteses em que, mesmo com a efetiva arrecadação dos impostos locais, as dificuldades de custeio persistam, é que a federação deve lançar mão de outros instrumentos fiscais, que envolvam recursos exigidos de contribuintes de outras regiões.

Com base nisso, afere-se que a melhor interpretação sobre atendimento dos pilares instituir, prever e efetivamente arrecadar, devem ser realizadas de forma individualizada para cada tributo, e no caso da possiblidade de recebimento de transferências voluntárias de cada imposto e não um contexto geral. Isso porque a deficiência na gestão de um único imposto já é capaz de comprometer o cumprimento da responsabilidade fiscal esperada de um gestor responsável.

Contudo, considerando que a avaliação do dever de instituir, prever e arrecadar tributos está em sua primeira série de análise em sede de Prestação de Contas de Governo por esta Corte, por razões de segurança jurídica e razoabilidade, é prudente afastar a imputação de responsabilidade nas presentes contas, e em contrapartida, fixar a adoção de ações prospectivas voltadas à observância desses deveres em um ciclo governamental completo.

[7] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2238/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 24 jun. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 214, p. 1-183, 15 set. 2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1801703. Acesso em: 29 set. 2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

> Dessa forma, sustenta-se que para o adequado exercício do controle externo, deve-se, nesse momento, manter apenas as determinações exaradas no item 3.5.3 do Relatório Técnico, a fim de que a responsabilidade fiscal possa ser aferida durante todo o ciclo de mandato do atual gestor do município. Tal encaminhamento possibilita uma aplicação mais justa e proporcional da interpretação do art. 11 da LRF e eventual repercussão sobre a possiblidade ou não de recebimento de transferências voluntárias.
>
> Sendo assim, sugere-se **afastar** o indicativo de irregularidade objeto da subseção 3.5.1.1 do RT 173/2025-9, **mantendo**, todavia, **a determinação** para que o atual gestor adote medidas imediatas, a fim de sanar as não conformidades consideradas.

Já o Parquet de Contas **divergiu do posicionamento técnico**, conforme **Parecer 2658/2026**, cujos fundamentos transcrevo:

> Noutro giro, denota-se que no tópico 9.5 (fls. 158/165) da aludida instrução técnica conclusiva, a Unidade Técnica opinou pelo afastamento do indicativo de irregularidade constante do item **3.5.1.1 –** Descumprimento no dever de instituir, prever e arrecadar impostos, do Relatório Técnico 00121/2025 (evento 113).
>
> Data venia, em sentido diverso, o conjunto probatório dos autos evidencia a subsistência da irregularidade. Restou demonstrado, a partir da análise técnica empreendida pela Unidade Técnica, que o ente municipal deixou de adotar medidas efetivas e sistemáticas de fiscalização, lançamento e cobrança tributária, notadamente em relação ao ISSQN, ITBI e à recuperação da dívida ativa tributária, evidenciando atuação administrativa insuficiente e incompatível com os deveres legais.
>
> Outrossim, as providências alegadamente adotadas pelo gestor revelam-se genéricas e insuficientes. **Tanto é verdade que a própria Instrução Técnica Conclusiva reconhece a inexistência de comprovação idônea das medidas alegadamente adotadas pelo gestor**, ao consignar que **"a defesa não apresentou qualquer documentação** que sustente o sucesso arrecadatório do município, tampouco que comprove as diligências

sistemáticas realizadas para cobrança. **Não há demonstração** de que há realização sistemática de lançamentos, especialmente de fiscalizações sobre prestadores de serviço, número de execuções fiscais, procedimentos administrativos realizados, protestos extrajudiciais de créditos da dívida ativa realizados e demais medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal", conforme consignado na fl. 161, evento 134.

Tal conduta, afronta diretamente o comando do art. 11 da LC n. 101/2000, que estabelece como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a **efetiva** arrecadação de todos os tributos de competência do ente federativo, in verbis:

> Art. 11. Constituem **requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal** a instituição, previsão e **efetiva** arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação

Nesse contexto, a justificativa apresentada, sem prova do alegado, não se mostra apta a afastar a irregularidade, pois não demonstram a existência de atuação efetiva, contínua e sistemática voltada à fiscalização tributária, à constituição do crédito tributário e à recuperação da dívida ativa municipal, revelando deficiência estrutural no exercício da atividade arrecadatória que **compromete a efetiva arrecadação e favorece a subarrecadação, em afronta direta ao dever legal de arrecadar**.

A fundamentação adotada pela Unidade Técnica, no sentido de que, "considerando que a avaliação do dever de instituir, prever e arrecadar tributos está em sua primeira série de análise em sede de Prestação de Contas de Governo por esta Corte" seria prudente afastar a imputação de responsabilidade com fundamento na segurança jurídica e na razoabilidade (fl. 164, evento 134), **não se sustenta à luz do ordenamento jurídico.**

Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal encontra-se em vigor desde o ano 2000, instituindo deveres estruturais, permanentes e vinculantes relacionados à instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência dos entes federativos, não sendo juridicamente admissível a relativização de comando normativo expresso sob o fundamento de inauguração de ciclo fiscalizatório, sob pena de esvaziamento de sua força normativa e comprometimento do regime de responsabilidade fiscal.

A doutrina, aliás, é categórica ao qualificar a negligência na arrecadação tributária como **conduta grave, apta a ensejar ato de improbidade administrativa** (art. 10, inc. X, da Lei n. 8.429/1992), podendo, inclusive, configurar **crime de responsabilidade** (art. 85, VI, da CF/1988), conforme lecionam Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho e Kiyoshi Harada:

> **A ação negligente na arrecadação de tributo ou renda constitui ato de improbidade administrativa expressamente previsto no art. 10, inciso X, da Lei n. 8.429, de 02.06.1992**, sujeitando-se o agente à pena de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e pagamento de multa de até 2 (duas) vezes o valor do dano causado ao erário. (RAMOS FILHO, CARLOS ALBERTO DE MORAES DIREITO FINANCEIRO ESQUEMATIZADO/ CARLOS ALBERTO DE MORAES RAMOS FILHO – 3. ED. – SÃO PAULO: SARAIVA EDUCAÇÃO, 2018. (COLEÇÃO ESQUEMATIZADO/ COORDENADOR PEDRO LENZA).
>
> **A negligência na arrecadação de tributos (sem prejuízo da sanção penal) configura crime de responsabilidade política do governante, nos precisos termos do art. 85, inciso VI, da CF, além de configurar ato de improbidade administrativa nos termos do inciso X do art. 10 da Lei no 8.429/92**. A Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve que "constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação" (art. 11), vedando a realização de transferência voluntária a favor do ente político que deixar de instituir todos os impostos de sua competência (parágrafo único do art. 11). Não é por outra razão que o art. 37, inciso XXII, da CF prescreveu que "as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio". (HARADA, KIYOSHI. DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO / KIYOSHI HARADA. – 27. ED. REV. E ATUAL. – SÃO PAULO: ATLAS, 2018).

Outrossim, a omissão arrecadatória repercute diretamente no equilíbrio federativo, comprometendo a autonomia financeira do ente e a adequada prestação de serviços públicos, na medida em que reduz artificialmente a capacidade de financiamento das políticas públicas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

> Diante de todo o exposto, resta evidenciado que não houve comprovação da regularidade da conduta do gestor, subsistindo, ao revés, elementos robustos que demonstram a inobservância do art. 11 da LC n. 101/2000, configurando falha de natureza grave por atingir requisito essencial da responsabilidade fiscal e comprometer o regular funcionamento da Administração Tributária.

O presente indicativo de irregularidade se refere ao descumprimento do dever de instituir, prever e arrecadar impostos.

Após regular citação o gestor responsável sustenta que instituiu todos os impostos de sua competência e mantém o Código Tributário Municipal consolidado. Outra ponderação faz referência a presença de estimativa de arrecadação elaborada a partir de metodologias validadas nos artigos da LRF, considerando series históricas de arrecadação, estabelecendo valores compatíveis com a realidade econômica do município. No entanto, em análise conclusiva, considerando ser essa a primeira série de análise em sede de Prestação de Contas Anual, e, por questões de segurança jurídica e razoabilidade, opinou a equipe técnica por **afastar a irregularidade** e **determinar** ao atual gestor a adoção de medidas imediatas, a fim de sanar as não conformidades consideradas.

Já o Parquet de Contas **divergiu do entendimento técnico** e aduziu que a própria ITC reconheceu a inexistência de comprovação idônea das medidas alegadamente adotadas pelo gestor. Logo, pugnou pela **manutenção da irregularidade com o condão de macular as contas do gestor**, pois entende que tal conduta é grave e apta a ensejar ato de improbidade administrativa.

Pois bem,

Da análise do presente indicativo de irregularidade bem como dos fundamentos e argumentos acima transcritos divirjo do entendimento ministerial e **acolho os fundamentos adotados pela equipe técnica para afastar a irregularidade**, uma vez que esse entendimento também foi adotado nos autos do processo TC 05368/2025 (PCA 2024, PM Linhares), ocasião em que **o Plenário desta Corte de Contas, decidiu, de forma unânime, afastar a irregularidade e determinar** ao atual

gestor que adote medidas imediatas, a fim de sanar as não conformidades consideradas, conforme **Parecer Prévio 00090/2025**.

Destaco ainda que o mesmo entendimento também fora aplicado no processo TC 5360/2025 (PCA 2024, PM Domingos Martins), conforme **Parecer Prévio 27/2026 – Segunda Câmara.**

Assim, **divirjo do entendimento ministerial e acompanho o entendimento técnico para afastar o presente indicativo de irregularidade** e **determinar** ao atual gestor a adoção de ações imediatas a fim de corrigir as não conformidades relacionadas aos indícios de descumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 11 da LRF, a serem avaliadas na próxima prestação de contas.

II.2.2 Conclusão

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município conclui-se que, **exceto** pelos efeitos das não conformidades analisadas nas **subseções II.2.1.1, II.2.1.3 e II.2.1.4** deste voto, **foram observados**, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, logo, propõe-se que esta Corte de Contas **emita opinião com ressalva sobre a execução dos orçamentos** e a gestão dos recursos públicos municipais no parecer prévio sobre as contas do prefeito referentes ao exercício de 2024.

No que tange às demonstrações contábeis consolidadas, com base nas análises de conformidades e conciliações realizadas entre os demonstrativos contábeis, acolho a proposta técnica para votar no sentido de que não foram observados indicativos de que as demonstração contábeis consolidada do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2024, logo, propõe-se que esta Corte de Contas **emita opinião sem ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas** no

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

parecer prévio sobre as contas do prefeito referentes ao exercício de 2024.

Ante todo o exposto, **divirjo parcialmente do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas,** concluindo que o TCEES deve emitir parecer prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2024, prestadas pelo prefeito municipal de Pedro Canário, Sr. BRUNO TEÓFILO ARAÚJO.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

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

Davi Diniz de Carvalho
Conselheiro Relator

PARECER PRÉVIO

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

III.1. **AFASTAR** os seguintes indicativos de irregularidade:

- Ausência de reconhecimento e recolhimento da totalidade das despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (subseção 3.2.1.16 do RT 121/2025, subseção 9.2 da ITC 1412/2026 e subseção II.2.1.2 deste voto);

- Descumprimento no dever de instituir, prever e arrecadar impostos (subseção 3.5.1.1 do RT 121/2025, subseção 9.5 da ITC 1412/2026 e subseção II.2.1.5 deste voto).

III.2. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Pedro Canário a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2024, prestadas pelo prefeito municipal, Sr. BRUNO TEÓFILO ARAÚJO, nos termos nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, tendo em vista a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidades, **sem** o condão de macular as contas do responsável:

- Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO (subseção 3.2.1.1 do RT 121/2025, subseção 9.1 da ITC 1412/2026 e subseção II.2.1.1 deste voto);

- Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (subseção 3.4.2.1 do RT 121/2025, subseção 9.3 da ITC 1412/2026 e subseção II.2.1.3 deste voto);

- Aplicação dos recursos da complementação VAAT ao Fundeb em despesas de capital inferior ao limite mínimo legal de 15% das receitas creditadas no exercício (subseção 3.4.2.3 do RT 121/2025, subseção 9.4 da ITC 1412/2026 e subseção II.2.1.4 deste voto).

III.3. **DETERMINAR**, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES, na pessoa do atual prefeito, ou de seu eventual sucessor, que adote ações imediatas a fim de corrigir as não conformidades relacionadas aos indícios de descumprimento dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal previstos no art. 11 da LRF, a serem avaliadas na próxima prestação de contas, como: a) Realizar procedimentos de homologação dos lançamentos declarados pelos contribuintes referentes ao ISSQN e realize ações fiscais baseadas em critérios de relevância e materialidade, que permitam aferir a conformidade dos contribuintes do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, minimizando ações de sonegação e evasão fiscal; b) Realizar recadastramento de todos os prestadores de serviços localizados no município de Pedro Canário que se enquadrem no conceito de sociedade uniprofissional, estabelecido no disposto do art. 9°, §3° do Decreto Lei 406/1968, e posteriormente realize o lançamento do ISSQN de ofício daqueles contribuintes que não optarem por recolher o imposto por outro regime fiscal. c) Realizar o lançamento do ITBI considerando o valor venal do imóvel como

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 3C45B-9AB7B-0D422

valor de mercado em condições normais, desvinculado a Planta Genérica de Valores do IPTU ou valor venal de referência fixado unilateralmente pelo município, arbitrando valores a partir de avaliação individualizada, sempre que a declaração do contribuinte não atender ao princípio da boa-fé. d) Realizar a cobrança de todos os créditos inscritos em dívida ativa, adotando procedimentos administrativo e/ou judicial, que sejam adequados a eficiência da cobrança considerando o valor do débito. e) Passar a adotar estratégias de combate à sonegação e evasão fiscal, estruturando a administração tributária municipal com recursos humanos, tecnológicos e físicos necessários para realizar análises de risco fiscal, adotar malhas fiscais, utilizar ferramentas de inteligência, realizar recadastramentos mobiliário e imobiliário periodicamente, executar monitoramento de contribuintes, especialmente aqueles de setores mais estratégicos para o município, realizar ações educativas fiscais, aplicar penalidades, realizar convênio com outras entidades fiscais para compartilhamento de informações, visando identificar e combater a prática de não conformidades tributárias (subseções 3.5.1.1, 3.5.3 e 9.5).

III.4. **DAR CIÊNCIA,** com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, na pessoa do atual prefeito, ou de seu eventual sucessor, como forma de ALERTA, sobre as ocorrências registradas na ITC 1412/2026, atentando-se para:

III.4.1 A necessidade de se observar o art. 43 da Lei 4.320/1964, no que tange à existência prévia de lastro financeiro, por fonte de recurso, para a abertura de créditos adicionais (subseção 3.2.1.3);

III.4.2 A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseção 3.5.2.2 a 3.5.2.4);

III.4.3 A necessidade de inclusão de programa específico nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) voltado ao pagamento de despesas relacionadas ao plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF. Esse programa deve contemplar metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de modo a possibilitar o acompanhamento de ativos

e passivos previdenciários, conforme estabelece o art. 67 da Portaria MTP 1.467/2022 (subseção 3.6.1);

III.4.4 A necessidade de regularização de parcelas em atraso relativas ao Acordo de Parcelamento 978/2024, formalizado entre o ente e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no montante total de R$ 13.704,73, que deveriam ter sido quitadas ao longo do exercício de 2024; conforme exigência do art. 14 da Portaria MTP 1.467/2022 (subseção 3.6.2);

III.4.5 A necessidade de revisão do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS, medida que deverá ser adotada no exercício financeiro de 2025; conforme exigência do art. 55, § 6º, da Portaria MTP 1.467/2022 (subseção 3.6.3);

III.4.6 A necessidade de observar, na elaboração do balanço financeiro consolidado, a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), a Instrução de Procedimentos Contábeis - IPC 06, bem como o §1º do artigo 50 da LRF (subseção 4.1.2);

III.4.7 A necessidade de adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.1.11);

III.4.8 O acompanhamento da meta 7 do PNE, relativa à qualidade da educação básica com foco no IDEB, considerando que o Município alcançou nota inferior à nota de referência nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, indicando a necessidade de adoção de medidas eficazes para garantir o direito à educação com qualidade, nos termos do art. 206, inc. VII, da Constituição Federal (subseção 5.1.1);

III.4.9 O acompanhamento da meta 5 do PNE, relativa à alfabetização das crianças do ensino fundamental, considerando que o Município não cumpriu a referida meta, indicando a necessidade de adoção de esforços para reduzir os riscos e impactos educacionais associados ao baixo nível de fluência leitora nesse estágio inicial da escolarização (subseção 5.1.4);

III.4.10 O monitoramento dos indicadores dos ODS, considerando que o município apresentou resultados melhores que os resultados estaduais em quatro indicadores (Razão da mortalidade materna (óbitos por 100 mil nascidos vivos) / Taxa de

mortalidade em menores de 5 anos / Taxa de mortalidade neonatal / Taxa de incidência da hepatite B por 100 mil habitantes) e cinco estão piores que os resultados estaduais (Proporção de nascimentos assistidos por pessoal de saúde qualificado / Incidência de tuberculose por 100.000 habitantes / Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias / Taxa de mortalidade por suicídio / Número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19) por 1000 mulheres destes grupos etários). (subseção 5.2.2);

III.4.11 O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o município alcançou quatro das sete metas, destacando um desempenho satisfatório nas áreas de pré-natal, de coleta de citopatológicos e atendimento odontológico para gestantes, mas evidenciando necessidade de maior atenção nas áreas da vacinação infantil, e no acompanhamento de hipertensos e diabéticos. (subseção 5.2.3);

III.4.12 A necessidade de publicação do plano municipal e do relatório anual de gestão de Assistência Social, a fim de não comprometer o controle social e a accountability da gestão socioassistencial do município (subseção 5.3.2);

III.4.13 O resultado do indicador “Percentual de famílias unipessoais beneficiárias do Programa Bolsa Família” e os possíveis riscos de o percentual encontrar-se acima do limite de referência adotado pelo MDS, podendo indicar eventuais fraudes e inconsistências cadastrais no CadÚnico (subseção 5.3.3);

III.4.14 A obrigatoriedade de elaboração e da implementação de plano de metas voltado ao enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, com vistas a aprimorar as políticas públicas nessa área temática, nos termos da Lei Federal Nº 14.899/2024 (subseção 6.1);

III.4.15 As recomendações dirigidas à Secretaria Municipal de Saúde no âmbito do Proc. TC 2.153/2024-2 (saúde mental), quais sejam: 1.1.18 manter atualizados os registros das lotações e cargas horárias dos médicos no Cnes, em consonância com as efetivas escalas semanais de horários exercidas nos respectivos estabelecimentos; 1.1.25 viabilizar e acompanhar, junto ao Ministério da Saúde, com observância do regramento da Portaria GM/MS 635/2023, propostas de financiamentos (implantação e custeio) para credenciamento de equipes multiprofissionais na Atenção Primária à Saúde (eMulti) já existentes (quantidade máxima entre parênteses) e cadastradas no Cnes; 1.1.27 manter contato junto à Área Técnica de Saúde Mental, no Espírito Santo e/ou Ministério da

Saúde, para orientações sobre que providências tomarem, a depender de cada situação junto ao Saips, para que consigam a habilitação dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps), que estão funcionando sem o financiamento previsto na Portaria GM/MS Nº 3.089/2011, com prováveis perdas na qualidade do atendimento dos usuários desses serviços (subseção 6.2);

III.4.16 A necessidade de adotar medidas quanto às ocorrências identificadas na gestão do transporte escolar municipal conforme registrado no Relatório de Levantamento 2/2024-8 (peça 13) do Proc. TC 596/2024-8 (subseção 6.3);

III.4.17 A necessidade de se observar o art. 165, §§ 2º,10º e 11 da Constituição da República (subseção II.2.1.1 deste voto);

III.4.18 A necessidade de se observar a aplicação de 25% dos recursos provenientes das receitas de impostos, compreendidas as receitas de transferências constitucionais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme estabelece o art. 212, caput, da Constituição da República (subseção II.2.1.3 deste voto);

III.4.19 A necessidade de se observar a aplicação de recursos do VAAT na forma do art. 27 da Lei 14.113/2020 (subseção II.2.1.4 deste voto).

III.5. **DISPONIBILIZAR,** juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 1412/2026;

III.6. **ARQUIVAR** os autos, após os trâmites regimentais.