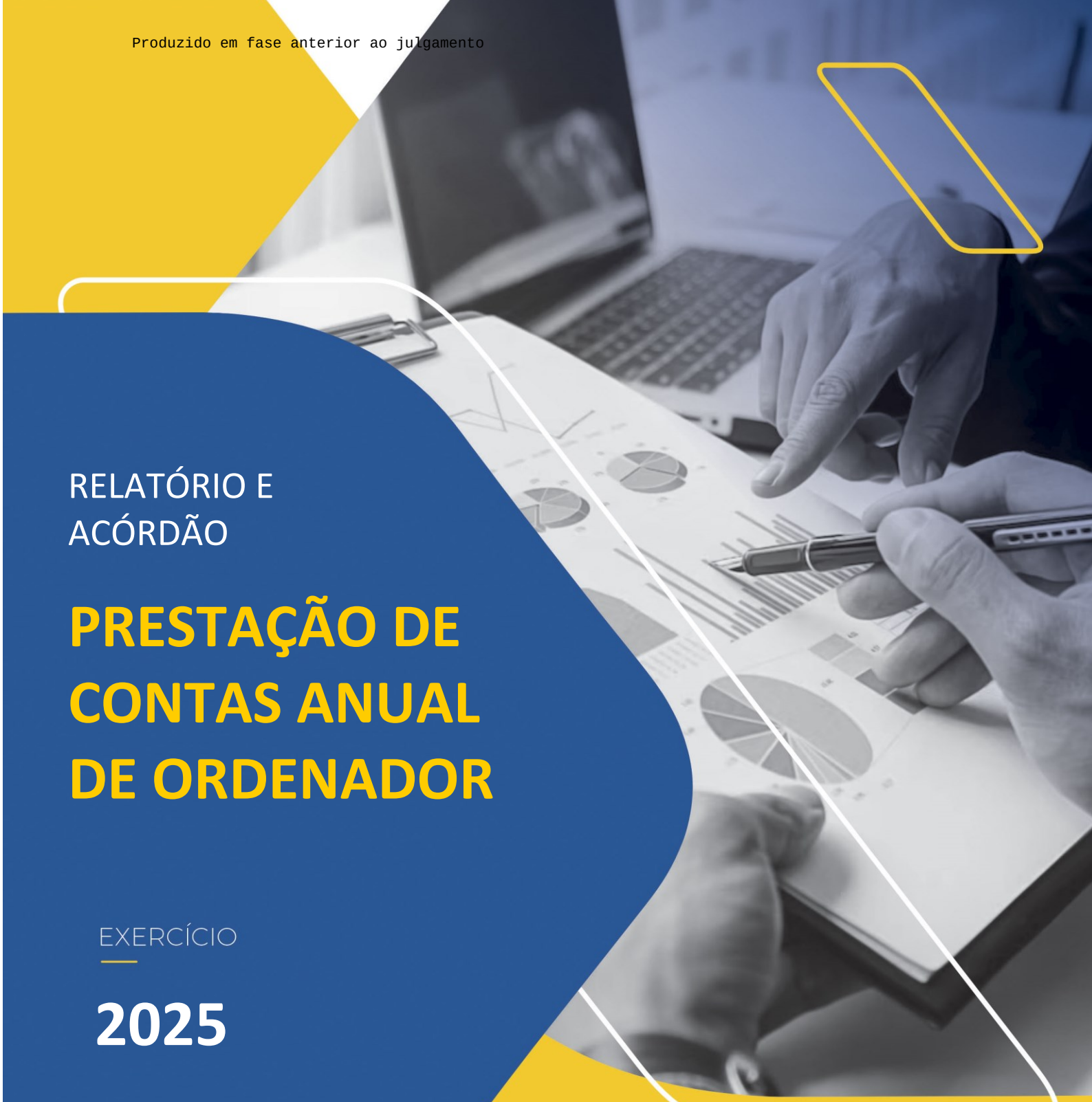
Voto do Relator 04600/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 02247/2026
Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador
Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho
Exercício: 2025
Criação: 09/09/26 16:54
UG: PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Responsável: GENESIS ALVES BECHARA

Assinado por
RODRIGO COELHO DO CARMO
14/09/2026 14:37



RELATÓRIO E
ACÓRDÃO

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR

EXERCÍCIO

2025

UNIDADE GESTORA

PMI – Prefeitura Municipal de Itapemirim

Composição

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

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

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

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

Conteúdo do Acórdão
Conselheiro Relator
Rodrigo Coelho do Carmo
Procurador de Contas
Luciano Vieira

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

Sumário

1. RELATÓRIO.....6

2. FUNDAMENTAÇÃO 7

2.1 Prestação de contas e julgamento das contas de Gestão (Ordenador de Despesa).....8

2.2 Conjuntura.....9

2.3 Diagnóstico de Governança 15

2.4 Ciências propostas pela área técnica e acolhidas pelo Relator.....27

2.5 Julgamento.....30

3. DISPOSITIVO.....35

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM. EXERCÍCIO 2025. CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. LIMITE DE ACUMULAÇÃO DE DISTORÇÕES. REGULAR. QUITAÇÃO. RECOMENDAR. CIENTIFICAR. ARQUIVAR.

I. Caso em exame

1. Prestação de Contas Anual de Ordenador da Prefeitura Municipal de Itapemirim, referente ao exercício financeiro de 2025, destinada à verificação da legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos, nos termos do art. 71, inciso II, c/c o art. 75 da Constituição Federal.

2. A Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026 não identificou não conformidades relevantes na execução orçamentária e financeira nem distorções capazes de comprometer globalmente a fidedignidade das demonstrações contábeis, propondo o julgamento das contas como regulares, com quitação ao responsável.

3. Foram constatadas ocorrências relacionadas ao reconhecimento intempestivo de disponibilidades bancárias, à divergência entre o saldo contábil e o inventário dos estoques, à inconsistência entre os registros da dívida ativa tributária, à inadequação dos procedimentos de mensuração dos ajustes para perdas dos créditos inscritos em dívida ativa e à apropriação não periódica da depreciação dos bens móveis.

II. Questão em discussão

4. A questão em discussão consiste em aferir se as ocorrências contábeis identificadas, consideradas pela área técnica inferiores ao limite de acumulação de distorções, possuem gravidade e repercussão suficientes para comprometer a execução orçamentária e financeira, a fidedignidade das demonstrações contábeis ou a regularidade das contas.

5. Discute-se, ainda, a adoção de medidas indutoras voltadas ao aprimoramento das conciliações, da integração entre os sistemas estruturantes, do controle interno e da gestão de custos da Prefeitura Municipal de Itapemirim.

III. Razões de decidir

6. A prestação de contas foi apresentada tempestivamente e formalmente composta pelos documentos exigidos. A execução

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

orçamentária observou os créditos autorizados e apresentou resultado superavitário, não sendo identificados dano ao erário, desvio de recursos ou infração relevante às normas aplicáveis à gestão orçamentária e financeira.

7. As ocorrências contábeis identificadas evidenciam fragilidades nas rotinas de conciliação, integração de sistemas, reconhecimento patrimonial e revisão dos registros de encerramento. Contudo, segundo a avaliação técnica, permaneceram abaixo do limite de acumulação de distorções e não comprometeram globalmente a fidedignidade das demonstrações contábeis.

8. Não houve citação do responsável, pois a área técnica não identificou irregularidade passível de responsabilização, débito ou sanção, propondo apenas a expedição de ciências ao atual gestor, como forma de alerta e orientação para o aprimoramento das rotinas administrativas, contábeis e de controle interno.

9. A análise conjunta das ocorrências justifica a adoção de medidas indutoras destinadas ao fortalecimento do sistema de controle interno e à estruturação ou ao aperfeiçoamento do Sistema de Informação de Custos. A gestão de custos depende de dados provenientes dos sistemas orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial, tributário e operacional, incentivando sua padronização, integração, conciliação e submissão a controles de qualidade.

IV. Dispositivo e teses

10. Pela regularidade das contas da Prefeitura Municipal de Itapemirim, relativas ao exercício de 2025, com quitação ao responsável, expedindo-se ciências sobre as ocorrências identificadas e recomendações voltadas ao fortalecimento do controle interno e ao aprimoramento da gestão de custos, com posterior arquivamento dos autos.

Tese de julgamento:

1. Distorções contábeis que, segundo os critérios de materialidade aplicados pela unidade técnica, permanecem abaixo do limite de acumulação e não comprometem globalmente a execução orçamentária e financeira nem a fidedignidade das demonstrações contábeis não justificam, por si sós, o julgamento pela irregularidade das contas.

2. A ausência de irregularidade materialmente relevante, dano ao erário ou conduta passível de responsabilização autoriza o julgamento das contas como regulares, com quitação ao ordenador

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

de despesas, sem prejuízo da expedição de ciências destinadas à correção das fragilidades constatadas.

3. A regularidade das contas não impede a adoção de recomendações de natureza indutora voltadas ao fortalecimento do controle interno, à integração dos sistemas estruturantes e à implementação ou ao aperfeiçoamento do Sistema de Informação de Custos, como instrumentos de governança e de aumento da confiabilidade das informações utilizadas na gestão e na prestação de contas.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Cuida-se da Prestação de Contas Anual de Ordenador da Prefeitura Municipal de Itapemirim, relativa ao exercício financeiro de 2025, sob responsabilidade do Sr. Genesis Alves Bechara, responsável pela gestão dos recursos públicos e pelo envio da prestação de contas.

A prestação de contas, encaminhada em 31 de março de 2026 por meio do sistema CidadES, foi examinada pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade - NCONTAS, observando-se o escopo definido pela Resolução TC 388/2024, os documentos exigidos pela Instrução Normativa TC 68/2020 e as disposições do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Por meio da Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026 (evento 42), a unidade técnica registrou que a prestação de contas se encontra formalmente regular e tempestiva e que, no escopo examinado, não foram identificadas não conformidades relevantes na execução orçamentária e financeira nem distorções capazes de comprometer a fidedignidade das demonstrações contábeis. Ao final, propôs que as contas fossem julgadas regulares, na forma do art. 84, I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c art. 161 do Regimento Interno do TCEES, com total quitação ao responsável. Propôs, ainda, a expedição de cinco ciências aos atuais responsáveis pela Prefeitura Municipal

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

de Itapemirim, em razão de fragilidades contábeis situadas abaixo do limite de acumulação de distorções.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o douto Procurador Luciano Vieira emitiu Parecer do Ministério Público de Contas 03855/2026 (evento 44), anuindo à proposta técnica de regularidade das contas anuais nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026 (evento 42).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 71, II, aplicável aos Municípios por força do art. 75, atribui aos Tribunais de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Nas contas de gestão, diferentemente das contas de governo do Chefe do Poder Executivo, o Tribunal profere julgamento direto sobre os atos praticados pelo ordenador de despesas.

O objeto deste processo consiste, portanto, no exame da conduta do responsável na administração dos recursos confiados à Prefeitura Municipal de Itapemirim, compreendendo a conformidade da execução orçamentária e financeira, a integridade das demonstrações contábeis e a observância das normas aplicáveis à gestão patrimonial.

Este voto é o resultado dessa análise. A fundamentação está organizada em cinco seções, que se articulam em progressão lógica.

A seção **2.1** estabelece o fundamento constitucional do julgamento das contas de gestão e o enfoque de conformidade adotado neste voto: a execução orçamentária e financeira da unidade gestora, a observância dos limites que lhe são próprios e a fidedignidade de suas demonstrações contábeis.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

A seção **2.2** apresenta a conjuntura: as características da unidade gestora e os principais resultados orçamentários, financeiros e fiscais do exercício de 2025. Essa seção oferece o contexto sem o qual os achados da seção seguinte perdem perspectiva.

A seção **2.3** apresenta o diagnóstico de governança. As ocorrências identificadas pela instrução processual são examinadas em conjunto, com o propósito de identificar a fragilidade central que as conecta e fundamentar as medidas indutoras propostas pelo Relator.

A seção **2.4** reúne as ciências propostas pela área técnica e acolhidas por este Relator. Nela, cada ocorrência é retomada de forma específica, com indicação da base normativa, da repercussão sobre o julgamento e da providência orientadora correspondente.

A seção **2.5** apresenta o julgamento, compreendendo a análise da conduta do responsável à luz da LINDB.

2.1 Prestação de contas e julgamento das contas de Gestão (Ordenador de Despesa)

O dever de prestar contas decorre do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e alcança toda pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos. O julgamento previsto no art. 71, II, não se limita a uma conferência formal de documentos, mas envolve a avaliação da legalidade, legitimidade, economicidade e conformidade dos atos de gestão.

A análise deve igualmente observar os critérios de materialidade, risco e relevância empregados pela fiscalização. A identificação de uma divergência contábil não conduz automaticamente à reprovação das contas: é necessário aferir sua extensão, suas consequências concretas e a capacidade de comprometer a execução dos orçamentos ou a fidedignidade das demonstrações.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

2.2 Conjuntura

A avaliação das contas deve considerar o ambiente administrativo, orçamentário, financeiro e patrimonial em que a gestão foi exercida. O porte da unidade gestora, a composição de seu quadro de pessoal, o volume dos recursos administrados e a qualidade das informações produzidas pelos sistemas estruturantes formam o contexto necessário para a compreensão das ocorrências identificadas pela área técnica.

Esta seção apresenta o contexto da gestão em quatro dimensões: as características da unidade gestora, os resultados orçamentários e financeiros do exercício, os aspectos constitucionais e legais examinados e a qualidade das demonstrações contábeis. Esses elementos subsidiarão, posteriormente, o diagnóstico de governança, controle interno e gestão de custos.

2.2.1 Características da Unidade Gestora

A Prefeitura Municipal de Itapemirim constitui unidade gestora de estrutura administrativa ampla, responsável pela execução direta de programas e serviços públicos em diferentes áreas de atuação governamental. Essa característica exige articulação permanente entre os setores responsáveis pela gestão orçamentária, financeira, tributária, patrimonial, contábil, de pessoal, compras e contratos.

No exercício de 2025, o quadro de pessoal totalizou 2.739 vínculos, representando redução de 12,13% em relação ao exercício anterior. Essa redução decorreu, sobretudo, da diminuição da categoria “demais vínculos”, que passou de 541 para 6 registros. Em sentido contrário, houve aumento de 27,19% dos cargos comissionados e de 3,35% das contratações temporárias.

Quadro 1 – Caracterização do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Itapemirim

Categoria	Exercício anterior	Exercício de 2025	Variação
Servidores efetivos	955	949	-0,63%
Servidores temporários	1.163	1.202	3,35%

Categoria	Exercício anterior	Exercício de 2025	Variação
Servidores comissionados	456	580	27,19%
Agentes políticos	2	2	0,00%
Demais vínculos	541	6	-98,89%
Total	**3.117**	**2.739**	**-12,13%**

Fonte: elaborado pelo Relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026, Processo TC 02247/2026.

A quantidade e a diversidade dos vínculos revelam uma estrutura administrativa consideravelmente mais complexa do que a de unidades gestoras de pequeno porte. Essa complexidade amplia a necessidade de responsabilidades claramente definidas, segregação de funções, integração entre sistemas e atuação preventiva do controle interno, especialmente porque os registros contábeis dependem de informações originadas em múltiplos setores da Administração.

2.2.2 Resultado Orçamentário e Financeiro do Exercício de 2025

A receita inicialmente prevista foi de R$ 455.059.000,00, posteriormente atualizada para R$ 486.589.274,39. Ao final do exercício, a receita realizada alcançou R$ 499.000.728,41, superando a previsão atualizada em R$ 12.411.454,02.

A despesa foi inicialmente fixada em R$ 328.694.000,00 e atualizada para R$ 362.525.663,70. A execução atingiu R$ 358.820.817,88 em despesas empenhadas, R$ 348.785.538,22 em despesas liquidadas e R$ 340.998.653,18 em despesas pagas.

A despesa empenhada permaneceu R$ 3.704.845,82 abaixo da dotação atualizada, não tendo sido constatada execução orçamentária em valor superior aos créditos autorizados. O confronto entre a receita realizada e a despesa empenhada resultou em superávit orçamentário de R$ 140.179.910,53.

Quadro 2: Resultados orçamentários e financeiros da Prefeitura Municipal de Itapemirim — exercício de 2025

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

Indicador	Valor
Previsão inicial da receita	R$ 455.059.000,00
Previsão atualizada da receita	R$ 486.589.274,39
Receita realizada	R$ 499.000.728,41
Despesa empenhada	R$ 358.820.817,88
Superávit orçamentário	**R$ 140.179.910,53**

Fonte: elaborado pelo Relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026, Processo TC 02247/2026.

Os restos a pagar não processados, no valor de R$ 10.035.279,66, corresponderam à diferença entre as despesas empenhadas e liquidadas. Os restos a pagar processados, no montante de R$ 7.786.885,04, coincidiram com a diferença entre as despesas liquidadas e pagas. Não foram constatadas divergências entre os valores registrados no Balanço Financeiro e no Balanço Orçamentário.

O saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa foi registrado em R$ 52.105.313,21 tanto no Balanço Financeiro quanto no Balanço Patrimonial. Essa concordância entre demonstrativos, contudo, não elimina a ocorrência identificada na conciliação bancária: três contas mantidas no Banestes, com saldos que totalizavam R$ 1.238.235,59, estavam zeradas na contabilidade ao final de 2025 e somente foram reconhecidas em março de 2026.

Assim, embora os demonstrativos sejam internamente consistentes, a análise revelou deficiência na correspondência entre parte das informações contábeis e os respectivos extratos bancários. A distinção é relevante: a igualdade entre os demonstrativos comprova coerência interna, mas não assegura, por si só, que todos os ativos financeiros tenham sido reconhecidos de maneira tempestiva.

2.2.3 Aspectos Constitucionais e Legais Examinados

Por se tratar de prestação de contas anual de ordenador da Prefeitura Municipal, a Instrução Técnica Conclusiva não realizou exame global de todos os limites constitucionais e fiscais do Município, a exemplo dos limites de despesa com pessoal, aplicação mínima em educação e saúde e endividamento consolidado. Não seria

adequado, portanto, afirmar, com base nesta instrução, que a unidade gestora observou a integralidade dos limites constitucionais e legais aplicáveis ao ente municipal.

Dentro do escopo selecionado, a área técnica verificou a execução da despesa em relação aos créditos orçamentários e analisou o registro, o pagamento e o recolhimento das obrigações previdenciárias vinculadas ao Regime Próprio de Previdência Social e ao Regime Geral de Previdência Social.

Quadro 3: Aspectos legais e previdenciários examinados — exercício de 2025

Aspecto examinado	Percentual ou resultado	Conclusão técnica
Despesa empenhada em relação à dotação atualizada	98,98%	Não houve execução acima da dotação
RPPS — contribuição patronal registrada	102,67% do valor devido	Aceitável
RGPS — contribuição dos servidores recolhida	88,34% do valor devido	Aceitável, considerando o vencimento posterior da competência de dezembro

Fonte: elaborado pelo Relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026, Processo TC 02247/2026.

Em relação às contribuições dos servidores vinculados ao RGPS, o percentual recolhido de 88,34% foi inicialmente considerado passível de justificativa pela área técnica. Contudo, levando em conta que as contribuições retidas na competência de dezembro somente venciam em janeiro do exercício seguinte, a própria instrução considerou o resultado aceitável e propôs que o responsável não fosse citado quanto a esse ponto.

Também não foram identificados parcelamentos de débitos previdenciários registrados no passivo da unidade gestora. Desse modo, nos aspectos abrangidos pelo exame, a área técnica não constatou infração relevante apta a comprometer o julgamento das contas.

Essa conclusão deve permanecer circunscrita ao escopo da Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026, que expressamente esclarece não se tratar de auditoria financeira ou revisão limitada das demonstrações contábeis.

2.2.4 Qualidade das Demonstrações Contábeis

As verificações realizadas por meio do sistema CidadES demonstraram consistência interna entre o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais.

Não foram identificadas divergências entre:

- os restos a pagar não processados registrados no Balanço Financeiro e a diferença entre as despesas empenhadas e liquidadas;
- os restos a pagar processados e a diferença entre as despesas liquidadas e pagas;
- as receitas e despesas orçamentárias informadas no Balanço Financeiro e no Balanço Orçamentário;
- o saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa apresentado no Balanço Financeiro e no Balanço Patrimonial; e
- o resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais e aquele registrado no Balanço Patrimonial.

Também foi observada a igualdade entre os saldos devedores e credores, em conformidade com o método das partidas dobradas. O resultado patrimonial de R$ 328.542.331,34 foi registrado de maneira coincidente na Demonstração das Variações Patrimoniais e no Balanço Patrimonial.

A consistência interna dos demonstrativos não impediu, entretanto, a identificação de distorções específicas quando os registros contábeis foram confrontados com documentos e informações provenientes dos sistemas estruturantes.

Primeiramente, três contas bancárias mantidas no Banestes, com saldos que totalizavam R$ 1.238.235,59, não haviam sido reconhecidas contabilmente no encerramento de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

2025, apesar de sua movimentação ter se iniciado em novembro daquele ano. O reconhecimento somente ocorreu em março de 2026.

Em relação aos estoques, o Balanço Patrimonial registrava bens em almoxarifado no valor de R$ 2.137.546,86, enquanto o inventário apresentava R$ 1.332.154,12, produzindo divergência de R$ 805.392,74. Por outro lado, os valores dos bens móveis, imóveis e intangíveis coincidiram com os respectivos inventários.

Quadro 4: Comparação entre registros contábeis e inventários

Grupo patrimonial	Saldo contábil	Inventário	Divergência
Bens em almoxarifado	R$ 2.137.546,86	R$ 1.332.154,12	R$ 805.392,74
Bens móveis	R$ 59.870.370,44	R$ 59.870.370,44	R$ 0,00
Bens imóveis	R$ 339.542.767,05	R$ 339.542.767,05	R$ 0,00
Bens intangíveis	R$ 840.835,00	R$ 840.835,00	R$ 0,00

Fonte: elaborado pelo Relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026, Processo TC 02247/2026.

Quanto à dívida ativa tributária, o Demonstrativo da Dívida Ativa apresentou saldo de R$ 1.300.762.025,40, enquanto o Balanço Patrimonial registrou R$ 1.300.764.438,29, resultando em diferença de R$ 2.412,89. Não houve divergência quanto à dívida ativa não tributária, registrada em R$ 2.294.439.701,65.

A instrução também constatou inadequação na mensuração e evidenciação dos ajustes para perdas da dívida ativa. Apesar do acréscimo de R$ 305.731.931,12 nos créditos inscritos, foram registrados somente R$ 654.382,25 como ajustes para perdas, equivalentes a 0,21% daquele acréscimo.

Por fim, embora tenha sido reconhecida despesa de depreciação de bens móveis no montante de R$ 5.207.077,58, a apropriação ocorreu integralmente em dezembro, sem distribuição mensal conforme o regime de competência.

As ocorrências foram consideradas pela área técnica inferiores ao limite de acumulação de distorções definido para o exame. Assim, não foram qualificadas como não conformidades relevantes nem como distorções capazes de comprometer globalmente

a fidedignidade das demonstrações contábeis. Justificaram, contudo, a proposição de ciências ao atual gestor para o aprimoramento das conciliações, das políticas contábeis, da integração entre os sistemas estruturantes e da atuação do controle interno.

O quadro revela, portanto, demonstrações contábeis globalmente consistentes para os fins e dentro do escopo da análise realizada, mas acompanhadas de fragilidades específicas na qualidade, na tempestividade e na integração das informações que lhes servem de suporte. Essas fragilidades serão retomadas no diagnóstico de governança da seção 2.3.

2.3 Diagnóstico de Governança

Examinadas isoladamente, as ocorrências identificadas pela unidade técnica não foram consideradas suficientemente relevantes para comprometer a conformidade da execução orçamentária e financeira ou a fidedignidade global das demonstrações contábeis. Avaliadas em conjunto, contudo, elas revelam fragilidades que ultrapassam os registros contábeis específicos e permitem formular um diagnóstico sobre a capacidade institucional da Prefeitura Municipal de Itapemirim de produzir, conciliar, monitorar e revisar as informações utilizadas na gestão e na prestação de contas.

O diagnóstico considera as diretrizes do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados do Tribunal de Contas da União — 3ª edição, 2020, especialmente quanto aos mecanismos de liderança, estratégia e controle[1]. Sua aplicação deve ser ajustada à realidade administrativa do Município, sem afastar a necessidade de que as funções essenciais de governança estejam cobertas por responsabilidades definidas, fluxos de informação confiáveis e controles internos proporcionais aos riscos e à materialidade das operações.

No caso concreto, a instrução técnica identificou: disponibilidades bancárias de R$ 1.238.235,59 não reconhecidas contabilmente no encerramento do exercício;

[1] **Referencial Básico de Governança Organizacional | Portal TCU**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

divergência de R$ 805.392,74 entre o saldo contábil e o inventário dos bens em almoxarifado; inconsistência entre os registros da dívida ativa tributária; insuficiência dos procedimentos de mensuração e evidenciação dos ajustes para perdas dos créditos inscritos em dívida ativa; e apropriação integral da depreciação dos bens móveis apenas no mês de dezembro.

Embora essas ocorrências tenham sido consideradas inferiores aos parâmetros de materialidade adotados pela unidade técnica, sua convergência evidencia deficiência transversal nas rotinas de conciliação, integração entre sistemas, reconhecimento patrimonial e revisão dos registros contábeis. Não se trata, portanto, de falhas inteiramente independentes, mas de manifestações distintas de uma mesma vulnerabilidade: a insuficiência dos controles destinados a assegurar que as informações produzidas pelos setores bancário, patrimonial, tributário e administrativo sejam tempestivamente confrontadas e corretamente incorporadas à contabilidade.

A análise conjunta não autoriza presumir desvio de recursos, má-fé ou atuação deliberadamente contrária às normas contábeis. Também não afasta a conclusão técnica de que as distorções identificadas, dentro do escopo examinado, não comprometeram globalmente as demonstrações contábeis. Permite, entretanto, reconhecer que a Prefeitura precisa aprimorar seus mecanismos preventivos e detectivos, de modo a reduzir a dependência de correções posteriores e assegurar maior confiabilidade às informações utilizadas na tomada de decisão e na prestação de contas.

2.3.1 Aprimoramento da governança e da gestão

Nos limites do escopo analisado, o diagnóstico revela que a principal fragilidade de governança identificada nestes autos não está associada à prática de atos dolosos ou de má gestão, mas à insuficiência estrutural das rotinas de controle contábil e administrativo. As ocorrências alcançaram diferentes classes de ativos — disponibilidades financeiras, estoques, créditos inscritos em dívida ativa e bens depreciáveis —, indicando que o problema não se restringe a um lançamento isolado,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

mas envolve a articulação entre os sistemas estruturantes, os setores responsáveis pela produção das informações, a contabilidade e o controle interno.

A ausência de reconhecimento tempestivo de saldos bancários demonstra deficiência na conciliação entre extratos e registros contábeis. A divergência nos estoques evidencia a necessidade de confrontação periódica entre os inventários físicos e a escrituração patrimonial. As inconsistências relativas à dívida ativa, especialmente quanto ao ajuste para perdas, revelam a necessidade de uma política contábil que estabeleça critérios objetivos de mensuração, considerando a composição, a antiguidade e a efetiva recuperabilidade dos créditos. Por sua vez, a apropriação da depreciação apenas ao final do exercício demonstra fragilidade na observância periódica do regime de competência.

Esses achados também evidenciam a necessidade de atuação mais efetiva do controle interno. Embora o órgão tenha emitido parecer pela regularidade das contas, as deficiências posteriormente constatadas pelo controle externo indicam espaço para o aperfeiçoamento de sua atuação preventiva e concomitante, especialmente no acompanhamento das conciliações, na avaliação da integração entre sistemas e na revisão dos registros efetuados no encerramento do exercício.

Nesse contexto, mostra-se adequada a adoção de medida de natureza indutora, direcionada ao aprimoramento dos controles internos e das rotinas contábeis, sem atribuição automática de responsabilidade sancionatória ao gestor e sem prejuízo da conclusão relativa ao mérito das contas. A medida deve orientar a Administração a:

- definir responsabilidades e periodicidade para as conciliações bancárias, patrimoniais e da dívida ativa;
- integrar, sempre que tecnicamente possível, os sistemas administrativos e contábeis;
- instituir procedimentos de revisão dos registros de encerramento do exercício;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

- estabelecer política contábil para avaliação das perdas estimadas dos créditos a receber;
- assegurar a apropriação periódica da depreciação e dos demais fatos contábeis sujeitos ao regime de competência; e
- fortalecer a atuação preventiva e concomitante do controle interno sobre essas rotinas.

A atuação indutora encontra fundamento no art. 70 da Constituição Federal e no Princípio 7 da NBASP 12, segundo o qual os Tribunais de Contas devem atuar como fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e orientação para apoiar mudanças positivas no setor público. O propósito não é duplicar os comandos a serem consignados no dispositivo, mas demonstrar porque as providências propostas são necessárias e como se relacionam com as fragilidades de governança identificadas.

Assim, as ocorrências devem ser compreendidas não apenas sob a perspectiva de sua eventual repercussão sobre o julgamento das contas, mas também como oportunidade de aperfeiçoamento institucional. O fortalecimento das conciliações, da integração de sistemas, das políticas contábeis e da supervisão exercida pelo controle interno tende a prevenir novas divergências e a elevar a confiabilidade das informações utilizadas pela Administração, pelo controle externo e pela sociedade.

2.3.1.1 Controle Interno como pilar de Governança

As ocorrências identificadas nestes autos atingem diferentes dimensões da informação contábil da Prefeitura Municipal de Itapemirim: disponibilidades financeiras, estoques, dívida ativa e depreciação do patrimônio. Embora tenham sido individualmente consideradas inferiores aos parâmetros de materialidade adotados pela unidade técnica, sua presença simultânea evidencia insuficiência das rotinas preventivas e concomitantes de conciliação, integração de sistemas, revisão contábil e monitoramento patrimonial.

O controle interno é o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados que assegura a conformidade dos atos administrativos, salvaguarda os

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

ativos organizacionais e promove a eficiência operacional. Distingue-se do controle externo por atuar internamente ao próprio órgão, de forma preventiva e concomitante, e não apenas a posteriori.

A obrigatoriedade de manutenção de sistemas de controle interno está fixada no art. 74 da CF/1988[2], com finalidades expressas: avaliar o cumprimento das metas do PPA e dos orçamentos; comprovar a legalidade e aferir os resultados da gestão; exercer controle sobre operações de crédito; e apoiar o controle externo. O § 1º do mesmo dispositivo vai além: impõe responsabilidade solidária ao responsável pelo controle interno que, tendo conhecimento de irregularidade, deixa de comunicá-la ao Tribunal de Contas. O controle interno não é, portanto, mera exigência burocrática, é mecanismo constitucional de proteção do interesse público.

No âmbito infraconstitucional, a matéria é disciplinada, no plano federal, pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, que, **embora dirigida aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, é utilizada neste voto como parâmetro técnico de boas práticas para a estruturação dos Sistemas de Controle Interno**. No âmbito desta Corte, a Resolução TC nº 227/2011, alterada pela Resolução TC nº 257/2013, disciplina a criação, a implantação, a manutenção e a fiscalização dos Sistemas de Controle Interno dos jurisdicionados do TCEES.

Para que o controle interno funcione como instrumento efetivo de prevenção, é necessário que seus componentes operem de forma integrada: o ambiente de controle, que compreende os valores e o comprometimento da alta administração; a avaliação de riscos, voltada à identificação de desvios antes que se materializem; as atividades de

[2] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

controle, que asseguram o cumprimento das diretrizes institucionais; a informação e comunicação, que garantem a disponibilidade tempestiva de dados relevantes; e o monitoramento contínuo do desempenho do sistema. Esse é o modelo estruturado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO[3]), amplamente adotado como referência para o setor público brasileiro.

O elemento central desse modelo é o que o COSO denomina *tone at the top*: o comprometimento efetivo dos dirigentes máximos com os valores de integridade e com o fortalecimento das estruturas de controle. Quando esse comprometimento não existe, os instrumentos formais tornam-se cumprimento protocolar de exigências normativas, sem produzir os efeitos esperados sobre a qualidade da gestão. O controle interno passa a funcionar como instância de validação, não de prevenção.

No caso concreto, o órgão central de controle interno examinou as contas da Prefeitura Municipal de Itapemirim e emitiu parecer pela regularidade. A documentação exigida pelo art. 82, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, pelo art. 135, § 4º, do Regimento Interno desta Corte e pela Instrução Normativa TC nº 68/2020 foi apresentada, não havendo elementos para afirmar que o sistema permaneceu inteiramente inerte ou que seus responsáveis tinham conhecimento prévio das falhas posteriormente apontadas.

Não obstante, o parecer favorável do controle interno deve ser confrontado com as ocorrências apuradas pela unidade técnica. Ao final do exercício, três contas bancárias, que totalizavam R$ 1.238.235,59, apresentavam saldo contábil zerado, apesar da existência de recursos nos respectivos extratos. Os valores somente foram reconhecidos contabilmente em março de 2026. Também foi constatada divergência de R$ 805.392,74 entre o saldo contábil dos estoques e o inventário dos bens em almoxarifado.

[3] O modelo de cinco componentes integrados (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento) tem por referências, para localização pelo gestor: COSO – *Internal Control – Integrated Framework* (2013); CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno dos Estados e do Distrito Federal; INTOSAI GOV 9100 – *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*; e TCU – Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 3. ed., Brasília: TCU, 2020.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

No âmbito da dívida ativa, verificou-se divergência entre o demonstrativo específico e o Balanço Patrimonial, além da insuficiência dos procedimentos utilizados para mensurar e evidenciar as perdas estimadas dos créditos tributários e não tributários. A dívida ativa teve acréscimo de R$ 305.731.931,12 no exercício, enquanto foram registrados somente R$ 654.382,25 a título de ajuste para perdas, correspondentes a 0,21% daquele acréscimo. Por fim, a despesa de depreciação dos bens móveis, no montante de R$ 5.207.077,58, foi integralmente apropriada apenas em dezembro, em vez de ser reconhecida periodicamente segundo o regime de competência.

A diversidade dessas ocorrências demonstra que a deficiência não ficou restrita a um setor ou a um lançamento contábil isolado. Os achados alcançam informações originadas nos setores financeiro, patrimonial, tributário e administrativo, revelando fragilidade na integração desses setores com a contabilidade e na supervisão exercida pelo controle interno.

Essa circunstância não configura, por si só, irregularidade autônoma imputável ao órgão central de controle interno ou ao ordenador de despesas. Tampouco permite concluir pela existência de dolo, má-fé ou omissão consciente. Indica, entretanto, que as rotinas existentes não foram suficientes para detectar e corrigir tempestivamente inconsistências relevantes para a confiabilidade das demonstrações contábeis.

Especial atenção deve ser conferida à divergência dos estoques, correspondente a aproximadamente 37,68% do saldo contábil dessa rubrica, e à mensuração das perdas da dívida ativa, cuja adequação depende da existência de metodologia baseada, entre outros elementos, na antiguidade, na natureza e no histórico de recuperação dos créditos. Ainda que tais ocorrências não tenham ultrapassado a materialidade global utilizada pela unidade técnica, elas evidenciam riscos específicos que precisam ser considerados pelo sistema de controle interno.

O fortalecimento da atuação integrada dos setores financeiro, patrimonial, tributário, contábil e de controle interno constitui, portanto, medida estruturante para o aprimoramento da governança da Prefeitura Municipal de Itapemirim. O objetivo é

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

assegurar que as conciliações não sejam realizadas apenas por ocasião da prestação anual de contas, mas segundo periodicidade compatível com o risco, permitindo que divergências sejam identificadas e corrigidas no próprio exercício em que surgirem.

A medida proposta ao final tem natureza indutora, e não sancionatória. Busca orientar a Administração para que o controle interno atue como instrumento efetivo de prevenção, identificação tempestiva de riscos, correção de inconsistências e apoio qualificado ao controle externo. Para tanto, mostra-se pertinente recomendar aos atuais responsáveis pela Prefeitura Municipal de Itapemirim que, com a participação do órgão central de controle interno:

- definam responsáveis, procedimentos e periodicidade para as conciliações bancárias, patrimoniais e da dívida ativa;
- promovam a integração entre os sistemas administrativos e o sistema contábil;
- adotem procedimentos de revisão crítica dos registros efetuados no encerramento do exercício;
- estabeleçam metodologia formal para mensuração das perdas estimadas dos créditos a receber;
- assegurem a apropriação periódica da depreciação e dos demais fatos sujeitos ao regime de competência; e
- implementem mecanismos de monitoramento das providências adotadas e das divergências recorrentes.

A **recomendação**[4] não substitui as ciências específicas propostas pela unidade técnica. Enquanto estas comunicam as falhas concretamente verificadas e os respectivos referenciais normativos, a recomendação atua sobre sua possível causa transversal: a insuficiência das rotinas de controle e da integração entre os setores responsáveis pela produção da informação contábil.

[4] **RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa de seu atual Prefeito, ou eventual sucessor no cargo, o fortalecimento do Sistema de Controle Interno Municipal, com adoção de metodologias estruturadas de avaliação de riscos e qualificação técnica permanente do órgão de controle interno, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e à Resolução TC nº 227/2011, alterada pela Resolução TC nº 257/2013.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

2.3.1.2 Sistema de Informação de Custos no Setor Público como instrumento integrado de Controle e Governança

O Sistema de Informação de Custos (SIC) no setor público é o instrumento destinado a mensurar, organizar e relatar os custos dos produtos e serviços oferecidos pela Administração, com o propósito de subsidiar decisões gerenciais e avaliar a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Sua obrigatoriedade decorre do art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal[5], que determina que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A NBC TSP 34, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, disciplina os requisitos técnicos para sua implementação, em alinhamento com os padrões internacionais das IPSAS.

No âmbito desta Corte, a Instrução Normativa TC nº 96/2025 aprovou o Guia de Orientação para Implementação e Uso de Sistema de Custos na Administração Pública, oferecendo parâmetros técnicos para a estruturação padronizada da gestão de custos nos órgãos e entidades jurisdicionados.

O SIC não se confunde com o controle interno, mas constitui um de seus instrumentos mais relevantes. Enquanto o controle interno busca assegurar a integridade dos processos, a proteção dos ativos e a conformidade dos atos administrativos, o sistema de custos alimenta o monitoramento com informações sobre os recursos consumidos na prestação dos serviços e na execução dos programas governamentais. Com isso, permite identificar variações entre o planejado e o realizado, avaliar a eficiência do gasto e subsidiar a correção tempestiva de desvios.

O Sistema de Informação de Custos, contudo, não funciona de maneira isolada. Sua operacionalização depende dos dados produzidos pelos diversos sistemas estruturantes

[5] Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: (...)
§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

da Administração, especialmente os sistemas orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial, tributário, de pessoal, almoxarifado, compras e contratos. Para que seja possível identificar, mensurar e atribuir os custos aos respectivos serviços, programas, unidades administrativas e políticas públicas, esses sistemas precisam produzir informações íntegras, tempestivas, conciliadas, rastreáveis e organizadas segundo critérios compatíveis.

A implementação do SIC, portanto, produz efeito que ultrapassa a simples apuração do custo dos serviços públicos. Ela exige o mapeamento dos fluxos de informação, a identificação das unidades responsáveis pela geração dos dados, a definição de critérios uniformes de classificação, a integração entre as bases administrativas e contábeis e a instituição de procedimentos periódicos de validação e conciliação. Ao demandar essas providências, o sistema de custos atua também como instrumento indutor do aperfeiçoamento dos próprios sistemas estruturantes.

Essa relação opera em dois sentidos complementares. De um lado, a confiabilidade da informação de custos depende da qualidade dos registros produzidos pelos sistemas que a alimentam. De outro, a implementação da gestão de custos permite identificar inconsistências, lacunas e incompatibilidades entre esses registros, incentivando a Administração a corrigi-las. Quando os dados financeiros, patrimoniais e operacionais precisam ser relacionados a centros de custos, atividades, programas ou serviços determinados, tornam-se mais perceptíveis os saldos não conciliados, os registros intempestivos, as classificações inadequadas e as falhas de integração entre sistemas.

No caso concreto, a Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026 identificou fragilidades relacionadas à confiabilidade, à integração e à tempestividade das informações contábeis da Prefeitura Municipal de Itapemirim. Foram constatados saldos bancários no montante de R$ 1.238.235,59 não reconhecidos contabilmente no encerramento do exercício; divergência de R$ 805.392,74 entre o saldo contábil e o inventário dos bens em almoxarifado; inconsistência entre os registros da dívida ativa tributária; inadequação dos procedimentos de mensuração e evidenciação dos ajustes para perdas dos créditos

inscritos em dívida ativa; e apropriação integral da despesa de depreciação dos bens móveis apenas no mês de dezembro.

Essas ocorrências não demonstram, isoladamente, a inexistência ou a inoperância do Sistema de Informação de Custos da Prefeitura. Evidenciam, contudo, deficiências nos sistemas e nos fluxos de dados que necessariamente devem alimentar a gestão de custos. Um sistema de custos alimentado por informações incompletas, intempestivas ou não conciliadas tende a reproduzir essas fragilidades e a gerar resultados incapazes de representar adequadamente o consumo de recursos pelos serviços, programas e unidades administrativas.

Não seria possível, por exemplo, mensurar com segurança o custo de determinado serviço público se o consumo de materiais não estivesse conciliado com os registros do almoxarifado; se a depreciação dos bens utilizados na prestação desse serviço não fosse reconhecida periodicamente; ou se os dados financeiros e patrimoniais não fossem tempestivamente incorporados à contabilidade. A qualidade da informação de custos depende, assim, da confiabilidade de toda a cadeia de produção dos dados que a compõem.

A estruturação do SIC exige que cada informação utilizada possa ser identificada desde sua origem, submetida a controles de consistência e vinculada ao respectivo objeto de custo. Essa rastreabilidade fortalece a governança da informação, facilita a detecção de divergências e permite definir as responsabilidades pela produção, validação, transmissão e utilização dos dados. Consequentemente, a implementação efetiva do sistema de custos pode contribuir para o aperfeiçoamento das conciliações, da integração entre sistemas e dos controles internos da Prefeitura Municipal de Itapemirim.

A implementação do SIC interessa não apenas ao gestor, mas ao próprio exercício do controle externo. A competência constitucional desta Corte para apreciar a economicidade e a eficiência da gestão pública pressupõe a existência de informações de custos confiáveis e organizadas. Sem um SIC funcional, o controle externo tende a permanecer concentrado na verificação da conformidade formal, da legalidade e da

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

regularidade dos atos, com menor capacidade de avaliar se os recursos públicos foram empregados de maneira eficiente e se os serviços prestados produziram resultados compatíveis com os custos incorridos.

Governança efetiva, controle interno robusto, sistemas estruturantes confiáveis e SIC operacional não constituem elementos independentes. São componentes complementares de um sistema integrado de gestão: os sistemas estruturantes produzem os dados; o controle interno verifica sua integridade e confiabilidade; a contabilidade reconhece e evidencia os fatos; o sistema de custos organiza essas informações conforme os bens, serviços, programas e unidades administrativas; e a governança utiliza os resultados para planejar, decidir, monitorar e prestar contas.

No caso da Prefeitura Municipal de Itapemirim, as ocorrências apontadas pela unidade técnica foram consideradas inferiores aos parâmetros de materialidade adotados e não comprometeram, em seu conjunto, a conclusão favorável sobre as contas. As fragilidades identificadas concentram-se, todavia, na confiabilidade e na integração das informações provenientes de diferentes áreas da Administração, circunstância que justifica a adoção de medida indutora voltada ao aprimoramento institucional.

É exatamente nesse cenário que a atuação orientadora desta Corte possui maior potencial de produzir resultados. Recomendar a estruturação ou o aperfeiçoamento da gestão de custos, associada à organização dos sistemas que a alimentam, permite atuar preventivamente sobre as fragilidades constatadas, antes que inconsistências individualmente consideradas imateriais se tornem recorrentes ou adquiram repercussão suficiente para comprometer a fidedignidade das demonstrações contábeis e a qualidade das decisões administrativas.

A recomendação[6] de implementação do SIC não cria obrigação nova, mas contribui para a concretização do dever previsto no art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal,

[6] **RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa de seu atual Prefeito, ou eventual sucessor no cargo, a implementação do Sistema de Informação de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TCEES nº 96/2025, em conformidade com a NBC TSP 34 e com o disposto no art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

segundo os parâmetros da NBC TSP 34 e do Guia aprovado pela Instrução Normativa TC nº 96/2025. Sua finalidade, no caso concreto, é induzir a Prefeitura Municipal de Itapemirim a estruturar a gestão de custos de forma integrada aos sistemas orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial e operacional, elevando a confiabilidade das informações utilizadas pela Administração, pelo controle interno e pelo controle externo.

2.4 Ciências propostas pela área técnica e acolhidas pelo Relator

A instrução não apontou indícios de irregularidade que demandassem citação do responsável. Foram, contudo, identificadas cinco ocorrências que merecem enfrentamento expresso, tanto para demonstrar que foram consideradas no julgamento quanto para delimitar sua repercussão.

Em comum, as ocorrências revelam fragilidades em rotinas de reconhecimento, conciliação, mensuração e competência contábil. A unidade técnica registrou, em cada caso, que a distorção se situava abaixo do limite de acumulação definido segundo a materialidade do trabalho, propondo ciências de caráter preventivo ao atual gestor

a) Disponibilidades bancárias não reconhecidas tempestivamente

Base Legal: art. 103 da Lei Federal 4.320/1964; MCASP, Parte II, item 4, e Parte V, item 6.

Na conciliação entre os extratos bancários e os registros contábeis de encerramento do exercício, verificou-se que três contas mantidas no Banestes - números 4036886-2, 4036888-8 e 4036890-4 - apresentavam, respectivamente, saldos de R$ 645.365,83, R$ 103.959,89 e R$ 488.909,87, totalizando R$ 1.238.235,59, enquanto a contabilidade registrava saldo zero.

As movimentações financeiras tiveram início em novembro de 2025, mas os saldos somente foram reconhecidos contabilmente em março de 2026. A falha demonstra deficiência de conciliação e de tempestividade do registro, embora não tenha

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

ultrapassado o limite de acumulação de distorções nem comprometido, de maneira relevante, a opinião técnica sobre as demonstrações.

A ocorrência não repercute no mérito das contas, mas justifica ciência ao atual gestor para instituir mecanismos de controle financeiro e orçamentário, fortalecer os setores contábeis e assegurar o reconhecimento tempestivo das disponibilidades, com apoio do controle interno.

b) Divergência entre o estoque contábil e o inventário de almoxarifado

Base Legal: a arts. 94 a 100 da Lei Federal 4.320/1964; Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; MCASP.

O Balanço Patrimonial evidenciou bens em almoxarifado no valor de R$ 2.137.546,86, enquanto o inventário registrou R$ 1.332.154,12, resultando em divergência de R$ 805.392,74. Os bens móveis, imóveis e intangíveis, por sua vez, apresentaram correspondência entre os inventários e os saldos contábeis.

A divergência indica falhas possíveis na contabilização, na conciliação entre sistemas ou nos procedimentos de inventário. Por se encontrar abaixo do limite de acumulação de distorções definido para a análise, não comprometeu a conclusão global sobre as contas.

Cabe, entretanto, alertar a gestão atual para implementar política contábil adequada para estoques, conciliações periódicas e integração entre os sistemas estruturantes e a contabilidade, de modo a prevenir novas diferenças.

c) Divergência nos saldos da dívida ativa tributária

Base Legal: NBC TSP - Estrutura Conceitual, item 3.10; MCASP.

O Demonstrativo da Dívida Ativa apresentou saldo final de créditos tributários de R$ 1.300.762.025,40, enquanto o Balanço Patrimonial registrou R$ 1.300.764.438,29, produzindo divergência de R$ 2.412,89. Em relação à dívida ativa não tributária, não foi constatada divergência.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

Embora o valor seja reduzido em comparação com os saldos examinados e esteja abaixo do limite técnico de acumulação de distorções, a diferença evidencia a necessidade de conciliação entre o sistema de controle da dívida ativa e o sistema contábil.

A ciência proposta deve orientar o atual gestor a adotar medidas efetivas de conciliação e de integração dos sistemas informatizados, com participação do controle interno, prevenindo divergências futuras.

d) Ajuste insuficiente para perdas estimadas da dívida ativa

Base Legal: NBC TSP 11; MCASP, Parte III, item 5.2.5; Instrução Normativa TC 36/2016.

A instrução verificou acréscimo de R$ 305.731.931,12 na dívida ativa durante o exercício, ao passo que foram reconhecidos R$ 654.382,25 a título de ajustes para perdas, correspondentes a apenas 0,21% do acréscimo registrado.

Esse cenário não demonstrou reconhecimento, mensuração e evidenciação adequados das perdas estimadas relacionadas aos créditos tributários e não tributários. Ainda assim, conforme o critério de materialidade adotado pela unidade técnica, a distorção permaneceu abaixo do limite de acumulação aplicável ao trabalho.

A falha contábil não possui materialidade suficiente para alterar o julgamento, mas exige orientação ao atual gestor para instituir política contábil que defina metodologia de valoração e registro das perdas estimadas dos créditos a receber, inclusive daqueles inscritos em dívida ativa.

e) Apropriação não mensal das despesas de depreciação.

Base Legal: MCASP, Parte II, item 11.5.3; Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

As demonstrações registraram despesas de depreciação de bens móveis no total de R$ 5.207.077,58. O montante, contudo, foi apropriado integralmente em dezembro, sem registros mensais entre janeiro e novembro.

Houve reconhecimento da despesa e da depreciação acumulada, mas a concentração do registro no encerramento do exercício contraria o regime de competência e reduz a qualidade da informação contábil produzida ao longo do ano.

Como a falha não comprometeu materialmente as demonstrações anuais, mostra-se suficiente a ciência ao atual gestor para definir critérios e rotinas de apropriação mensal da depreciação, com atuação conjunta dos setores contábil, administrativo e de controle interno.

2.5 Julgamento

A análise da conduta dos responsáveis deve observar, como premissa, as diretrizes estabelecidas nos arts. 22[7] e 28[8] da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, que orientam os órgãos de controle a avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos à luz das circunstâncias concretas da gestão, da gravidade das ocorrências, de suas consequências práticas e do grau de culpabilidade eventualmente demonstrado.

No âmbito da prestação de contas anual de ordenador, essa avaliação recai sobre a conformidade da execução orçamentária e financeira, a adequada gestão dos recursos colocados à disposição da unidade e a fidedignidade das demonstrações contábeis, dentro do escopo definido pelas normas desta Corte.

A atuação do controle externo deve ser contextual, proporcional e baseada nos elementos efetivamente apurados. A existência de inconsistências contábeis não conduz automaticamente ao julgamento pela irregularidade, especialmente quando não produzem dano ao erário, não comprometem globalmente as demonstrações contábeis

[7] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
[8] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

e permanecem abaixo dos parâmetros de materialidade adotados na instrução. Isso não significa desconsiderar as falhas verificadas, mas conferir-lhes tratamento compatível com sua natureza, gravidade e repercussão, inclusive por meio de medidas orientadoras destinadas ao aprimoramento da gestão.

2.5.1 Análise da conduta do Sr. Genesis Alves Bechara.

2.5.1.1 Conduta atribuída

A Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Itapemirim, relativa ao exercício de 2025, foi apresentada tempestivamente, em 31/03/2026, por meio do sistema CidadES, estando formalmente composta pelos documentos exigidos pela Instrução Normativa TC nº 68/2020 e apta à instrução.

A análise técnica foi realizada segundo o escopo delimitado pela Resolução TC nº 388/2024, abrangendo aspectos relevantes da execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como a consistência e a fidedignidade das demonstrações contábeis apresentadas pela unidade gestora.

No âmbito da execução orçamentária, a Prefeitura Municipal de Itapemirim arrecadou R$ 499.000.728,41 e empenhou despesas no montante de R$ 358.820.817,88, apurando resultado orçamentário superavitário de R$ 140.179.910,53. Também não houve execução de despesas em valor superior à dotação orçamentária atualizada, que alcançou R$ 362.525.663,70.

A instrução não identificou não conformidades relevantes na execução dos orçamentos nem distorções capazes de comprometer globalmente a fidedignidade das demonstrações contábeis. O órgão central de controle interno, por sua vez, emitiu parecer pela regularidade das contas, e não foram constatadas deliberações anteriores desta Corte que demandassem monitoramento no exercício examinado.

Não obstante a conclusão favorável, a unidade técnica identificou ocorrências contábeis que evidenciam oportunidades de aprimoramento dos controles administrativos e da integração entre os sistemas estruturantes da Prefeitura.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

A primeira ocorrência refere-se à ausência de reconhecimento contábil, no encerramento do exercício, dos saldos de três contas bancárias mantidas no Banestes, que totalizavam R$ 1.238.235,59. Embora a movimentação financeira tenha se iniciado em novembro de 2025, os respectivos valores somente foram reconhecidos contabilmente em março de 2026.

A segunda consiste em divergência de R$ 805.392,74 entre o saldo contábil dos bens em almoxarifado, registrado no valor de R$ 2.137.546,86, e o inventário apresentado, no montante de R$ 1.332.154,12, revelando a necessidade de aperfeiçoamento das rotinas de conciliação entre o sistema patrimonial e a contabilidade.

A terceira ocorrência decorre de divergência de R$ 2.412,89 entre o saldo da dívida ativa tributária registrado no Demonstrativo da Dívida Ativa e aquele evidenciado no Balanço Patrimonial. Embora reduzida em relação ao valor total dos créditos, a diferença demonstra a necessidade de conciliação periódica entre os sistemas tributário e contábil.

A quarta está relacionada à mensuração e à evidenciação dos ajustes para perdas da dívida ativa tributária e não tributária. A unidade técnica registrou que, diante de um acréscimo de R$ 305.731.931,12 na dívida ativa, foram contabilizados R$ 654.382,25 a título de ajustes para perdas, equivalentes a 0,21% daquele acréscimo, indicando a necessidade de adoção de política contábil que estabeleça critérios adequados para avaliação da recuperabilidade dos créditos.

Por fim, constatou-se que a despesa de depreciação dos bens móveis, no valor de R$ 5.207.077,58, foi integralmente apropriada no mês de dezembro, sem observância da periodicidade mensal recomendada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Apesar dessas ocorrências, a área técnica concluiu que as distorções se encontravam abaixo do limite de acumulação estabelecido segundo os critérios de materialidade aplicados ao exame. Por essa razão, não foram qualificadas como irregularidades capazes de alterar o mérito das contas, tendo sido proposta a expedição de ciências ao

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

atual gestor, como forma de alerta e orientação para o aprimoramento das rotinas administrativas, contábeis e de controle interno.

2.5.1.2 Defesa apresentada

Não houve citação do Sr. Genesis Alves Bechara, pois a área técnica não identificou irregularidade passível de responsabilização, débito ou sanção. As ocorrências foram consideradas sem relevância material para comprometer as contas, razão pela qual não foi instaurado contraditório, tendo sido propostas apenas ciências de caráter orientador ao atual gestor.

2.5.1.3 Conclusão

A avaliação das contas deve considerar a natureza, a materialidade e os efeitos concretos das ocorrências apuradas. O art. 20 da LINDB veda decisões fundamentadas exclusivamente em valores jurídicos abstratos, sem consideração das consequências práticas. O art. 22, por sua vez, determina que, na interpretação das normas sobre gestão pública e na apreciação da regularidade da conduta, sejam consideradas as circunstâncias concretas que tenham condicionado a atuação administrativa.

No caso, os elementos examinados não evidenciam realização de despesa sem autorização orçamentária, desvio de recursos, dano ao erário ou comprometimento relevante da execução orçamentária e financeira. Ao contrário, a execução da despesa permaneceu dentro dos créditos autorizados e o exercício apresentou resultado orçamentário positivo.

As ocorrências identificadas concentram-se na confiabilidade e na tempestividade de determinados registros contábeis, bem como na conciliação das informações provenientes dos sistemas financeiro, patrimonial e tributário. Embora revelem fragilidades que justificam medidas de aperfeiçoamento, a unidade técnica concluiu que elas não resultaram em distorções materialmente relevantes para o conjunto das demonstrações contábeis.

Também não foram apresentados elementos que permitam individualizar conduta dolosa ou gravemente culposa do Sr. Genesis Alves Bechara. Não se demonstrou que o responsável tenha determinado os registros inadequados, tivesse conhecimento das inconsistências e deliberadamente deixasse de corrigi-las ou obtivesse qualquer benefício decorrente das falhas.

Nesse contexto, o art. 28 da LINDB reforça que a responsabilização pessoal do agente público pressupõe dolo ou erro grosseiro. Como a instrução não imputou irregularidade ao responsável nem apontou ação ou omissão caracterizada por elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, não há fundamento para aplicação de sanção pessoal.

Isso não significa que as inconsistências devam ser ignoradas. A existência simultânea de falhas nas disponibilidades bancárias, nos estoques, na dívida ativa e na apropriação da depreciação evidencia a necessidade de aprimorar as rotinas de conciliação, integração de sistemas, revisão dos registros de encerramento e atuação preventiva do controle interno. A resposta proporcional, contudo, situa-se no campo orientador e indutor, mediante as ciências propostas pela unidade técnica e as recomendações estruturantes voltadas ao fortalecimento da governança, do controle interno e da gestão de custos.

A implementação efetiva do Sistema de Informação de Custos também se insere nesse contexto. Como sua operação depende dos dados produzidos pelos sistemas orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial, tributário e administrativo, sua estruturação induz o mapeamento dos fluxos de informação, a padronização dos registros, a integração das bases e a realização de controles periódicos de qualidade. A medida pode, portanto, contribuir para elevar a confiabilidade das informações produzidas pela Prefeitura, sem que isso importe o reconhecimento de irregularidade específica relacionada ao sistema de custos, matéria que não integrou o escopo da instrução.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

A conclusão pela regularidade mostra-se, assim, compatível com os princípios da proporcionalidade, da materialidade e da avaliação contextual previstos na LINDB. As falhas identificadas não foram ocultadas nem desconsideradas; receberam tratamento orientador proporcional à repercussão que apresentaram sobre as contas.

Diante disso, acompanho o entendimento da área técnica consubstanciado na Instrução Técnica Conclusiva 03170/2026 (evento 42) e concluo que a gestão foi conduzida, nos aspectos abrangidos pelo escopo da análise, sem não conformidades relevantes na execução orçamentária e financeira e sem distorções capazes de comprometer globalmente a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Impõe-se, portanto, o julgamento pela regularidade das contas, com quitação plena ao responsável, **Sr. Genesis Alves Bechara**, na forma do art. 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, combinado com o art. 161 do Regimento Interno deste Tribunal, sem prejuízo das ciências e recomendações destinadas ao aprimoramento da governança e da gestão municipal.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, **acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, com acréscimos de recomendações acima fundamentadas,** submeto à consideração de Vossas Excelências a seguinte minuta para aprovação pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Ordinária da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. JULGAR REGULAR as contas da **Prefeitura Municipal de Itapemirim**, relativas ao exercício de 2025, de responsabilidade do **Sr. Genesis Alves Bechara**, ordenador de despesas, com fundamento no art. 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, dando-lhe a devida **QUITAÇÃO** ao responsável, conforme artigo art. 85[9] da mesma lei;

2. DAR CIÊNCIA ao atual responsável pela Prefeitura Municipal de Itapemirim, ou a quem vier a sucedê-lo, com fundamento no art. 9º da Resolução TC nº 361/2022[10], como forma de alerta, acerca da necessidade de:

2.1. estabelecer, com o apoio do controle interno, mecanismos de controle da gestão financeira e orçamentária, de modo a assegurar o reconhecimento tempestivo e a adequada conciliação das disponibilidades financeiras, em observância ao MCASP e ao art. 103 da Lei Federal nº 4.320/1964;

2.2. implementar política contábil adequada para o reconhecimento e a evidenciação dos estoques, realizar conciliações periódicas e promover a integração entre os sistemas estruturantes e o sistema contábil, em conformidade com o art. 94 da Lei Federal nº 4.320/1964, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e com o MCASP;

9 Art. 85. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação ao responsável.
10 Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:
I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;
II - a materialização de irregularidade ou ilegalidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para a
prevenir, seja suficiente alertar o destinatário;
III - a materialização de risco relevante ao cumprimento das finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental; ou
IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401

2.3. adotar medidas efetivas para a conciliação dos saldos da dívida ativa e a integração entre os sistemas tributário e contábil, de modo a preservar a representação fidedigna das informações e prevenir novas divergências;

2.4. instituir política contábil que defina metodologia para mensuração e registro das perdas estimadas dos créditos tributários e não tributários, inclusive daqueles inscritos em dívida ativa, em conformidade com a NBC TSP 11, com o MCASP e com a Instrução Normativa TC nº 36/2016;

2.5. adotar critérios para a apropriação periódica das despesas de depreciação, em observância ao regime de competência, ao MCASP e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público;

3. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Itapemirim na pessoa de seu atual Prefeito, ou eventual sucessor no cargo, o fortalecimento do Sistema de Controle Interno Municipal, com adoção de metodologias estruturadas de avaliação de riscos e qualificação técnica permanente do órgão de controle interno, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e à Resolução TC nº 227/2011, alterada pela Resolução TC nº 257/2013;

4. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Itapemirim, na pessoa de seu atual Prefeito, ou eventual sucessor no cargo, a implementação do Sistema de Informação de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TCEES nº 96/2025, em conformidade com a NBC TSP 34 e com o disposto no art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

5. CIENTIFICAR o responsável, a unidade gestora e o Ministério Público de Contas acerca do teor desta decisão, para os devidos fins;

6. ARQUIVAR os autos, nos termos do art. 330, I, do RITCEES, após a certificação do trânsito em julgado e o cumprimento das providências anteriores.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: ADDAB-90AEE-EA401