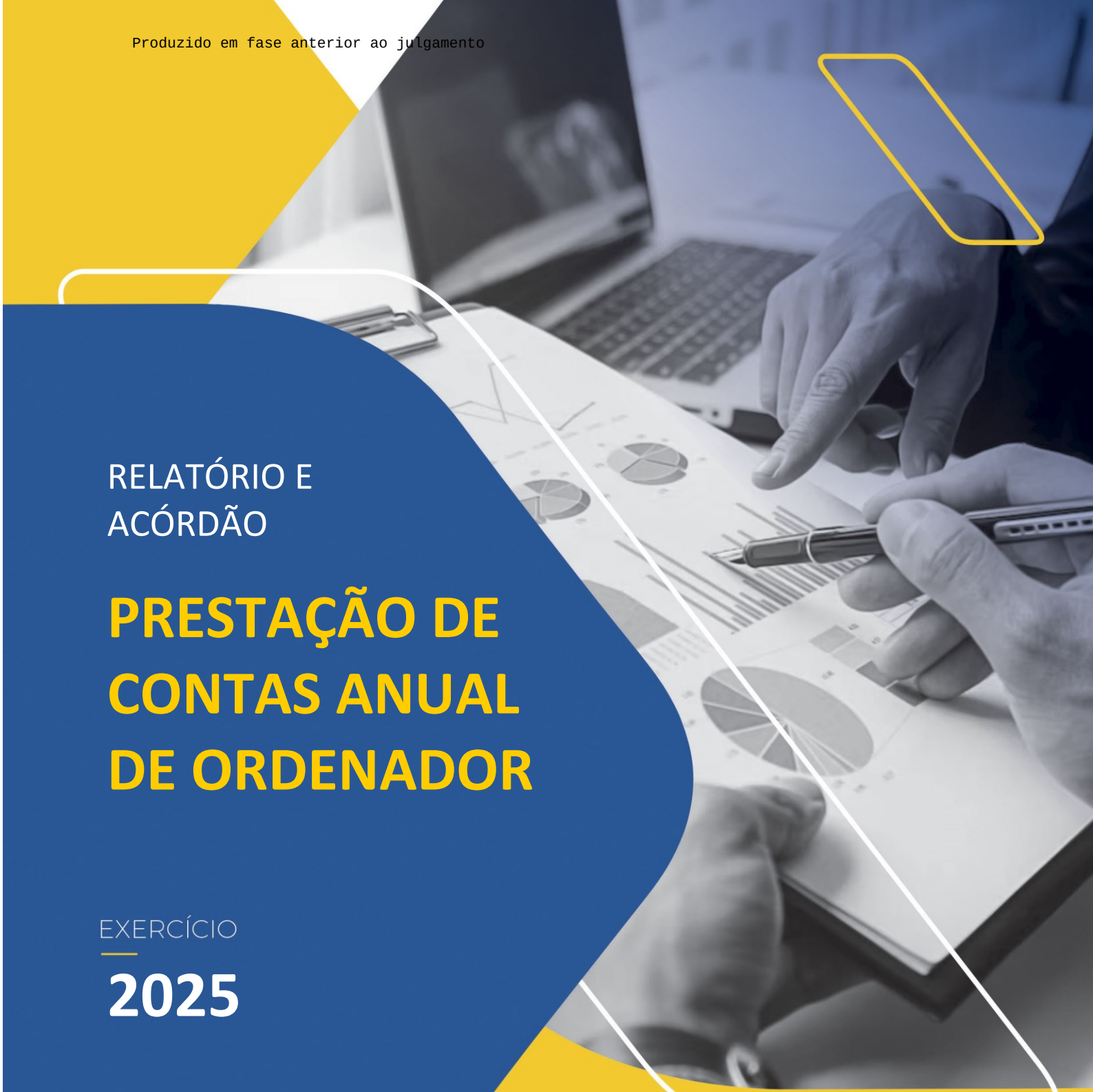
Voto do Relator 06242/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 02576/2026
Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador
Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho
Exercício: 2025
Criação: 11/11/26 15:21
UG: SEMAD - Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Responsável: RODRIGO MAGNAGO DE HOLLANDA CAVALCANTE, LORRANA SOUZA ASSIS

Assinado por
RODRIGO COELHO DO CARMO
16/11/2026 21:32

Produzido em fase anterior ao julgamento



RELATÓRIO E
ACÓRDÃO

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR

EXERCÍCIO

2025

UNIDADE GESTORA

SEMPMU – Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

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 de Contas

Luciano Vieira - Procurador Geral

Luís Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conteúdo do Acórdão

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Heron Carlos Gomes de Oliveira

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

Sumário

1. RELATÓRIO 5

2. FUNDAMENTAÇÃO 7

2.1 Conjuntura 8

2.2 Diagnóstico de Governança 11

2.3 Ciências propostas pela área técnica e acolhidas pelo relator 17

2.4 Julgamento 19

3. DISPOSITIVO 22

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR. APROPRIAÇÃO MENSAL DE DESPESAS COM FÉRIAS E 13º SALÁRIO. CONTAS REGULARES.

I. Caso em exame

1. Prestação de Contas Anual de Ordenador da Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha, exercício de 2025. A instrução técnica não identificou não conformidades relevantes na execução orçamentária e financeira nem distorções capazes de comprometer as demonstrações contábeis e apontou apenas a apropriação mensal não uniforme das despesas com férias e 13º salário.

2. A área técnica e o Ministério Público de Contas propuseram o julgamento pela regularidade das contas, com quitação aos responsáveis, e ciência ao atual gestor para a correção da rotina contábil.

II. Questão em discussão

3. Há duas questões em discussão: (i) saber se as contas devem ser julgadas regulares, diante da execução orçamentária, financeira e patrimonial e das demonstrações contábeis apresentadas; e (ii) saber se a apropriação mensal não uniforme das despesas com férias e 13º salário justifica medida dirigida ao atual gestor.

III. Razões de decidir

4. A prestação de contas foi enviada no prazo, e a despesa empenhada não superou a dotação atualizada. Execução orçamentária regular.

5. As disponibilidades financeiras foram conciliadas com os extratos bancários, e os demonstrativos contábeis mostraram consistência entre si e com os inventários. Demonstrações contábeis fidedignas.

6. As diferenças nos recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social correspondem às contribuições da competência de dezembro de 2025, recolhidas em janeiro de 2026. Ausência de irregularidade previdenciária.

7. A apropriação mensal das despesas com férias e 13º salário não foi uniforme ao longo do exercício, sem distorção relevante

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

nas demonstrações contábeis. Impropriedade formal que justifica ciência ao atual gestor.

IV. Dispositivo e tese

8. Contas regulares, com quitação aos responsáveis. Ciência ao atual secretário municipal de Administração de Vila Velha sobre a apropriação mensal das despesas com férias e 13º salário. Recomendações ao atual secretário para o fortalecimento das rotinas de controle interno e para a implementação do Sistema de Informação de Custos. Arquivamento após o trânsito em julgado.

Tese de julgamento:

1. A existência de falha formal na apropriação mensal de despesas com benefícios a empregados, quando não acompanhada de dano ao erário, distorção relevante ou comprometimento da conformidade global das contas, não impede o julgamento pela regularidade, sem prejuízo da expedição de ciência ou alerta para correção prospectiva da rotina contábil.

2. A ciência ao atual gestor, com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2022, constitui medida adequada para induzir a correção de impropriedades formais e prevenir sua repetição em futuras prestações de contas.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 74, *caput*; LC nº 621/2012, arts. 84, I, e 85; LC nº 101/2000, art. 50, § 3º; Decreto-Lei nº 4.657/1942, arts. 22 e 28; Resolução TC nº 361/2022, art. 9º; RITCEES, art. 330, I.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Cuida-se da Prestação de Contas Anual de Ordenador da Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha, relativa ao exercício financeiro de 2025, sob responsabilidade do Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e da Sra. Lorrana Souza Assis, responsáveis pela gestão dos recursos públicos no exercício, tendo o primeiro sido também o responsável pelo envio da prestação de contas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

A prestação de contas foi autuada e encaminhada ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS). A unidade técnica elaborou o Relatório Técnico 00288/2026 (evento 37) e, posteriormente, a Instrução Técnica Conclusiva 04565/2026 (evento 38), tendo proposto que as contas da Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha, relativas ao exercício de 2025, sob responsabilidade do Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e da Sra. Lorrana Souza Assis, fossem julgadas regulares, com fundamento no art. 84, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (LOTCEES), Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 161 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES), aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, com a consequente quitação.

Propôs-se, ainda, com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2022, dar ciência aos atuais responsáveis pela unidade gestora, como forma de alerta, para que adotem medidas junto aos setores contábil e administrativo visando à criação de critérios de apropriação mensal das despesas com férias e 13º salário, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas (MPC), o procurador de contas Heron Carlos Gomes de Oliveira anuiu integralmente aos argumentos fáticos e jurídicos por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 05882/2026 (evento 39) delineados pelo corpo técnico desta Corte de Contas.

É o relatório.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), em seu art. 71, II[1], atribui aos tribunais de contas a competência original para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos, bens e valores públicos. Por força do art. 75[2] do mesmo diploma, essa prerrogativa estende-se integralmente à esfera municipal. Diferentemente das contas de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo, apreciadas pelo Tribunal mediante parecer prévio e julgadas pela Câmara Municipal (art. 31, § 2º, da CF/1988[3]), as contas de gestão são julgadas direta e definitivamente por esta Corte, e suas decisões de que resulte imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da CF/1988)[4].

O objeto do julgamento, aqui, não é o desempenho governamental do ente federativo, mas a conduta do ordenador de despesas na gestão dos recursos que lhe foram confiados.

Este voto examina a conformidade da prestação de contas anual da Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha, relativa ao exercício de 2025, à luz da instrução técnica conclusiva e do regime jurídico aplicável às contas de gestão de ordenador de despesas.

A **seção 2.1** apresenta a conjuntura da unidade gestora no exercício de 2025, considerada a composição do quadro de pessoal e sua evolução em relação ao

[1] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[2] Art. 75. Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, vedada sua extinção, criação ou instalação.

[3] Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
(...)
§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

[4] § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

exercício anterior, os principais dados da execução orçamentária e financeira e a qualidade das informações contábeis apresentadas.

A **seção 2.2** desenvolve o diagnóstico de governança da unidade gestora, com enfoque na capacidade das rotinas internas de produzir informações tempestivas e confiáveis, no aprimoramento do controle interno e na utilização do Sistema de Informação de Custos como instrumento de apoio à gestão, sem ampliar o escopo da prestação de contas nem converter oportunidades de melhoria em irregularidades autônomas.

A **seção 2.3** analisa a impropriedade formal remanescente, relacionada à ausência de apropriação mensal, pelo regime de competência, das despesas com férias e 13º salário, avaliando sua natureza, materialidade e repercussão sobre o julgamento das contas.

A **seção 2.4** apresenta o juízo de julgamento das contas, com análise da conduta dos responsáveis à luz da ausência de dolo, erro grosseiro, dano ao erário ou distorção relevante, e fundamenta a medida de ciência aos atuais responsáveis como providência pedagógica e prospectiva.

2.1 Conjuntura

A avaliação das contas deve considerar o contexto em que a unidade gestora exerceu suas atividades. No caso concreto, a Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha é unidade gestora instituída por lei municipal e com atuação em exercícios anteriores, circunstância que permite comparar a evolução de sua estrutura em relação ao exercício de 2024 e confere relevância à análise da estrutura administrativa, da execução orçamentária e financeira e da qualidade dos registros contábeis apresentados.

2.1.1 Características da Unidade Gestora

A Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha constitui unidade gestora integrante da Administração Municipal, responsável pela execução de ações

administrativas e orçamentárias voltadas à gestão administrativa e ao desenvolvimento de recursos humanos da Administração Municipal. No exercício de 2025, a instrução técnica registrou quadro de pessoal composto por 108 (cento e oito) vínculos, sendo 52 (cinquenta e dois) servidores efetivos, 55 (cinquenta e cinco) comissionados e 1 (um) de demais vínculos, sem servidores temporários, o que representa redução de 10,74% em relação ao exercício anterior, que contava com 121 (cento e vinte e um) vínculos.

Quadro 1: Caracterização da Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha

Indicador	Valor
Unidade gestora	Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha
Exercício	2025
Responsáveis pela gestão e pelo envio da prestação de contas	Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante (gestão e envio) e Lorrana Souza Assis (gestão)
Servidores efetivos	52
Servidores temporários	0
Comissionados	55
Total de vínculos	108 (inclui 1 de demais vínculos)

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 04565/2026.

2.1.2 Resultado Orçamentário e Financeiro do Exercício de 2025

No exercício de 2025, a unidade gestora apresentou dotação atualizada de R$ 24.609.927,31 (vinte e quatro milhões, seiscentos e nove mil, novecentos e vinte e sete reais e trinta e um centavos) e despesa empenhada de R$ 24.556.435,13 (vinte e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e treze centavos), resultando em diferença positiva de R$ 53.492,18 (cinquenta e três mil, quatrocentos e noventa e dois reais e dezoito centavos) entre a dotação disponível e a despesa executada. Assim, não houve execução orçamentária da despesa em valores superiores aos créditos autorizados.

A receita realizada foi de R$ 69.535,78 (sessenta e nove mil, quinhentos e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos), enquanto a despesa empenhada alcançou R$ 24.556.435,13 (vinte e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e treze centavos), cenário compatível com a natureza administrativa da unidade gestora e com o financiamento ordinário por recursos do

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

orçamento municipal. A despesa liquidada foi de R$ 22.733.933,81 (vinte e dois milhões, setecentos e trinta e três mil, novecentos e trinta e três reais e oitenta e um centavos) e a despesa paga de R$ 22.603.875,65 (vinte e dois milhões, seiscentos e três mil, oitocentos e setenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos).

Quadro 2: Síntese da execução orçamentária e financeira — exercício de 2025

Indicador	Valor
Receita realizada	R$ 69.535,78
Dotação atualizada	R$ 24.609.927,31
Despesa empenhada	R$ 24.556.435,13
Despesa liquidada	R$ 22.733.933,81
Despesa paga	R$ 22.603.875,65
Diferença entre dotação atualizada e despesa empenhada	R$ 53.492,18
Disponibilidades financeiras conciliadas	R$ 2.793.849,89
Resultado patrimonial do exercício	R$ 12.613.651,40

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 04565/2026.

Quanto às obrigações previdenciárias, a unidade técnica considerou aceitáveis os registros das contribuições patronais e das contribuições retidas dos servidores, no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), bem como os pagamentos e recolhimentos ao RGPS, que corresponderam a 91,88% (parte patronal) e 91,93% (parte dos servidores) do devido. Em relação ao RPPS, os percentuais de 85,67% (parte patronal) e 86,67% (parte dos servidores) explicam-se pelo recolhimento, em janeiro de 2026, das contribuições da competência de dezembro de 2025 (normal e 13º salário), nos termos do art. 148 da Lei Complementar Municipal 22/2012, que reorganiza o RPPS dos servidores públicos do Município de Vila Velha. Considerados esses valores, os percentuais alcançam 100,00% e 101,02%, respectivamente, razão pela qual a unidade técnica sugeriu a não citação dos responsáveis. Não foram identificados parcelamentos de débitos previdenciários no passivo da unidade gestora.

2.1.3 Qualidade das Demonstrações Contábeis

As análises de consistência realizadas pela unidade técnica não identificaram divergências relevantes entre o Balanço Financeiro, o Balanço Orçamentário, o

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais. Verificou-se conformidade na inscrição de restos a pagar processados e não processados, na receita orçamentária, na despesa orçamentária, no saldo de caixa e equivalentes de caixa, no resultado patrimonial e nos saldos devedores e credores.

Os saldos das disponibilidades financeiras refletiram os extratos bancários conciliados, sem divergência. Também houve correspondência entre os valores inventariados e os saldos contábeis relativos a estoques, bens móveis, bens imóveis e intangíveis, bem como reconhecimento da depreciação dos bens móveis e imóveis e da amortização dos bens intangíveis registrados no exercício.

A única impropriedade remanescente refere-se à apropriação das despesas com benefícios a empregados. A instrução técnica registrou que as despesas com férias, 13º salário e respectivos encargos, no montante de R$ 1.228.117,95 (um milhão, duzentos e vinte e oito mil, cento e dezessete reais e noventa e cinco centavos), foram registradas no exercício, mas sua apropriação mensal não foi uniforme, o que indica a ausência de critérios precisos para o reconhecimento dessas despesas pelo regime de competência.

Tal impropriedade, embora mereça correção prospectiva, não foi considerada capaz de comprometer a fidedignidade das demonstrações contábeis em aspectos relevantes, nem de alterar o juízo global de conformidade das contas.

2.2 Diagnóstico de Governança

O exame das contas de gestão também permite avaliar, nos limites do escopo analisado, se os mecanismos internos da unidade gestora são capazes de produzir informações confiáveis, reconhecer tempestivamente suas obrigações e apoiar adequadamente o planejamento e a tomada de decisão.

Sob essa perspectiva, o diagnóstico considera as diretrizes do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados do Tribunal de Contas da União, especialmente quanto aos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

mecanismos de liderança, estratégia e controle[5]. Sua aplicação deve ser ajustada à estrutura, às competências e à materialidade das operações da Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha, sem transformar oportunidades de melhoria em irregularidades autônomas.

No exercício de 2025, a Secretaria realizou receita de R$ 69.535,78 (sessenta e nove mil, quinhentos e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos) e executou despesas de R$ 24.556.435,13 (vinte e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e treze centavos), das quais R$ 22.733.933,81 (vinte e dois milhões, setecentos e trinta e três mil, novecentos e trinta e três reais e oitenta e um centavos) foram liquidadas e R$ 22.603.875,65 (vinte e dois milhões, seiscentos e três mil, oitocentos e setenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos) foram pagas. Do total executado, 44,95% corresponderam a outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, 22,76% a vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil e 11,31% a locação de mão de obra. Sob a perspectiva programática, 63,79% das despesas concentraram-se no Programa 0026 – Gestão Administrativa, enquanto 36,21% foram destinados ao Programa 0003 – Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos, custeados, em 90,79%, por recursos não vinculados de impostos e transferências de impostos.

Esses dados revelam uma estrutura de gastos concentrada na contratação de serviços de terceiros e em despesas de pessoal, compatível com a natureza de órgão de apoio administrativo da unidade gestora. Essa composição, contudo, não permite concluir, isoladamente, pela inadequação da alocação dos recursos ou pela insuficiência das políticas públicas executadas. Uma avaliação dessa natureza exigiria exame específico das competências da Secretaria, da eventual execução descentralizada ou compartilhada das ações, das metas estabelecidas e dos resultados efetivamente alcançados.

[5] **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: 36C36-832F4-294BB

No campo contábil, a instrução identificou oportunidade de melhoria relacionada ao reconhecimento das despesas com férias e décimo terceiro salário. A ausência de apropriação mensal dessas obrigações reduz a capacidade dos demonstrativos intermediários de refletirem tempestivamente os compromissos trabalhistas da unidade, embora, no caso examinado, não tenha comprometido a fidedignidade global das demonstrações contábeis.

O diagnóstico, portanto, é predominantemente favorável. A prestação de contas foi apresentada tempestivamente, não foram identificadas distorções relevantes e o controle interno opinou pela regularidade. A oportunidade de aprimoramento concentra-se no fortalecimento das rotinas de reconhecimento periódico das obrigações trabalhistas, com o objetivo de elevar a qualidade e a tempestividade das informações utilizadas pela gestão.

2.2.1 Aprimoramento da governança e da gestão

O diagnóstico favorável não dispensa o aperfeiçoamento contínuo dos instrumentos de governança da unidade gestora. Nesse sentido, examinam-se a seguir dois eixos complementares: o controle interno, como mecanismo preventivo de verificação da conformidade e da tempestividade dos registros, e o Sistema de Informação de Custos, como instrumento de apoio à gestão e à avaliação da eficiência do gasto público.

2.2.1.1 Controle Interno como pilar de Governança

O controle interno constitui elemento essencial da governança pública, pois atua preventivamente na identificação de riscos, na verificação da conformidade dos registros e no acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

No presente caso, o órgão de controle interno opinou pela regularidade das contas. A instrução técnica também não identificou não conformidades relevantes ou distorções capazes de comprometer as demonstrações contábeis. Não há, portanto, elementos para afirmar que o sistema de controle interno tenha permanecido inerte ou que seus

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

responsáveis tivessem conhecimento de irregularidades não comunicadas ao Tribunal.

Ainda assim, a ausência de apropriação mensal das despesas com férias e décimo terceiro salário evidencia espaço para o aperfeiçoamento das verificações preventivas, especialmente quanto à observância do regime de competência e ao reconhecimento tempestivo das obrigações trabalhistas.

Essa ocorrência não configura, por si só, irregularidade autônoma imputável ao controle interno ou aos ordenadores de despesas. Recomenda apenas o aprimoramento das rotinas de acompanhamento contábil, para que inconsistências dessa natureza sejam identificadas e corrigidas durante o próprio exercício.

A atuação indutora desta Corte deve, portanto, limitar-se à orientação para o aperfeiçoamento dos procedimentos, preservando a conclusão técnica pela regularidade das contas do Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e da Sra. Lorrana Souza Assis e evitando atribuir à oportunidade de melhoria repercussão sancionatória incompatível com sua natureza e materialidade.

Nesse passo, a **recomendação**[6] 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.

[6] **RECOMENDAR** ao atual secretário municipal de Administração de Vila Velha, ou eventual sucessor no cargo, com fundamento no art. 74, *caput*, da CF/1988, que fortaleça as rotinas de controle interno e de integração entre os setores contábil e administrativo, especialmente quanto ao reconhecimento tempestivo das obrigações trabalhistas, de modo a assegurar a apropriação mensal das despesas com férias, 13º salário e respectivos encargos pelo regime de competência e a correção oportuna de inconsistências antes da elaboração das demonstrações contábeis e das futuras prestações de contas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

2.2.1.2 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 Complementar 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[7], que determina que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) 34, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), estabelece diretrizes e padrões para a geração e utilização da informação de custos no setor público.

No âmbito desta Corte, a Instrução Normativa TC 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 sistema de custos não se confunde com o controle interno, embora ambos atuem de forma complementar. Enquanto o controle interno busca assegurar a integridade dos processos, a proteção dos ativos e a conformidade dos atos administrativos, o sistema de custos organiza informações sobre os recursos consumidos na execução das atividades, dos programas e dos serviços públicos. Com isso, amplia a capacidade da Administração de comparar o planejado com o realizado, avaliar a eficiência do gasto e corrigir tempestivamente eventuais desvios.

[7] 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: 36C36-832F4-294BB

A produção de informações de custos depende dos dados fornecidos pelos sistemas orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial, de pessoal, almoxarifado, compras e contratos. Esses registros precisam ser íntegros, tempestivos, conciliados e rastreáveis, de forma a permitir que os recursos consumidos sejam relacionados às respectivas unidades, atividades, programas e serviços.

Essa relação também opera em sentido inverso. Ao exigir o mapeamento dos fluxos de informação, a definição de responsabilidades, a integração das bases administrativas e contábeis e a adoção de procedimentos periódicos de validação, a gestão de custos contribui para identificar inconsistências e aprimorar os próprios sistemas que a alimentam. Trata-se, portanto, de instrumento que fortalece simultaneamente a contabilidade, o controle interno e a governança.

No exercício de 2025, 44,95% das despesas executadas pela Secretaria corresponderam a outros serviços de terceiros – pessoa jurídica e 11,31% a locação de mão de obra, além das despesas com pessoal. Esse dado, isoladamente, não demonstra inadequação na alocação dos recursos ou ineficiência da gestão, sobretudo porque a Secretaria presta serviços de apoio administrativo às demais unidades da Administração Municipal. Evidencia, contudo, a utilidade de informações que permitam identificar os custos das atividades de gestão administrativa e de gestão de recursos humanos, bem como apropriá-los às unidades e aos serviços por elas atendidos.

Registra-se que a existência, o estágio de implementação e o funcionamento do sistema de custos do Município de Vila Velha não integraram o escopo da instrução técnica. Não cabe, portanto, formular juízo de irregularidade sobre essa matéria ou atribuir omissão aos responsáveis. A questão é abordada exclusivamente sob a perspectiva orientadora e indutora do controle externo, sem repercussão sobre a conclusão pela regularidade das contas.

Também deve ser considerado que o Município de Vila Velha participou do Acordo de Cooperação Técnica 18/2024, relacionado à construção e à aplicação prática do Guia de Custos desta Corte. Essa circunstância recomenda que eventual

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

encaminhamento respeite o estágio de desenvolvimento já alcançado pelo Município, sem presumir a inexistência de iniciativas ou estruturas destinadas à gestão de custos.

A manutenção de informações de custos confiáveis interessa tanto à Administração quanto ao controle externo. A avaliação da economicidade e da eficiência da gestão pública pressupõe informações que permitam relacionar os recursos empregados aos bens, serviços e resultados produzidos. Sem esses elementos, o controle tende a permanecer concentrado na conformidade formal, com menor capacidade de avaliar a qualidade do gasto público.

Governança, controle interno, sistemas estruturantes e gestão de custos devem operar de forma integrada: os sistemas administrativos produzem os dados; o controle interno verifica sua integridade e confiabilidade; a contabilidade reconhece e evidencia os fatos; o sistema de custos organiza as informações segundo as unidades, atividades, programas e serviços; e a governança utiliza os resultados para planejar, decidir, monitorar e prestar contas.

Nesse contexto, a medida possui caráter colaborativo e gradual, devendo observar as diretrizes da NBC TSP 34, as orientações do Guia aprovado pela Instrução Normativa TC 96/2025 e o estágio de desenvolvimento das iniciativas já adotadas pelo Município.

É exatamente nesse cenário que a atuação orientadora desta Corte possui maior potencial de produzir resultados. A recomendação[8] de implementação do SIC não cria obrigação nova, mas contribui para a concretização do dever previsto no art. 50, § 3º, da LRF, segundo os parâmetros da NBC TSP 34 e do Guia aprovado pela Instrução Normativa TC 96/2025.

2.3 Ciências propostas pela área técnica e acolhidas pelo relator

A instrução não apontou indícios de irregularidade que demandassem citação dos responsáveis. Foi, contudo, identificada uma ocorrência que merece enfrentamento

[8] **RECOMENDAR** ao atual secretário municipal de Administração de Vila Velha, ou eventual sucessor no cargo, com fundamento no art. 50, § 3º, da LRF, a implementação do Sistema de Informação de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TC 96/2025 e em conformidade com a NBC TSP 34.

expresso, tanto para demonstrar que foi considerada no julgamento quanto para delimitar sua repercussão.

a) Apropriação mensal das despesas com férias e 13º salário

Passo ao exame da impropriedade formal identificada pela unidade técnica quanto à apropriação das despesas com benefícios a empregados, especialmente férias e 13º salário.

Segundo a Instrução Técnica Conclusiva 04565/2026 (evento 38), a unidade gestora registrou as despesas com férias, 13º salário e respectivos encargos, no montante total de R$ 1.228.117,95 (um milhão, duzentos e vinte e oito mil, cento e dezessete reais e noventa e cinco centavos). Todavia, a apropriação mensal não foi uniforme ao longo do exercício, com ausência de registros em setembro, concentração em agosto (R$ 296.226,57 (duzentos e noventa e seis mil, duzentos e vinte e seis reais e cinquenta e sete centavos)) e lançamentos de ajuste com valores negativos em novembro e dezembro, o que motivou a proposta de ciência aos atuais responsáveis para correção da rotina contábil em futuras prestações de contas.

A falha situa-se no campo da competência contábil. Ainda que os valores tenham sido registrados no exercício, a ausência de apropriação mensal uniforme reduz a qualidade temporal da informação contábil e dificulta o acompanhamento periódico da evolução das obrigações trabalhistas, razão pela qual deve ser objeto de orientação preventiva.

Não se trata, contudo, de omissão de passivo, ausência de reconhecimento da obrigação ou distorção quantitativa relevante. A impropriedade refere-se à forma e ao momento de apropriação, sem indicação de dano ao erário, ocultação de despesa ou comprometimento da fidedignidade global das demonstrações contábeis.

Nessas condições, a impropriedade não possui gravidade suficiente para macular as contas ou justificar juízo de irregularidade ou ressalva. A medida adequada é a ciência ao atual gestor para que adote providências junto aos setores contábil e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

administrativo, com vistas à criação de critérios de apropriação mensal das despesas com férias, 13º salário e respectivos encargos, conforme orientado pela área técnica.

2.4 Julgamento

A análise da conduta dos responsáveis deve observar, como premissa, as diretrizes estabelecidas nos arts. 22[9] e 28[10] do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que orientam os órgãos de controle a avaliar a conduta do agente público de forma contextual e proporcional, considerando as circunstâncias concretas da gestão e reservando a responsabilização pessoal às hipóteses de dolo ou erro grosseiro.

Nas contas de gestão, o julgamento possui enfoque individual. Examina-se a conduta do ordenador de despesas na administração dos recursos que lhe foram confiados, a legalidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial e a fidedignidade dos registros sob sua responsabilidade. Não se avalia, nesse processo, o desempenho global do governo municipal, próprio das contas de governo.

2.4.1 Análise da conduta do Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e da Sra. Lorrana Souza Assis.

2.4.1.1 Conduta atribuída

O Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e a Sra. Lorrana Souza Assis, na condição de responsáveis pela gestão dos recursos públicos da Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha e ordenadores de despesas no exercício de 2025, tiveram a respectiva prestação de contas apresentada tempestivamente pelo Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante, encaminhada em 31 de março de 2026, antes do encerramento do prazo regulamentar de 30 de abril de 2026.

[9] 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.
[10] 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: 36C36-832F4-294BB

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado, a unidade técnica não identificou não conformidades relevantes na execução orçamentária, financeira e patrimonial, nem distorções capazes de comprometer a fidedignidade das demonstrações contábeis.

A instrução registrou apenas oportunidade de melhoria relacionada à ausência de critérios para apropriação mensal das despesas com férias e décimo terceiro salário, bem como à necessidade de reconhecimento contábil das obrigações relativas ao décimo terceiro, em observância ao regime de competência e aos referenciais contábeis aplicáveis ao setor público.

Essa ocorrência não foi qualificada como irregularidade nem submetida à citação dos responsáveis. Também não foram apontados dano ao erário, desvio de recursos, descumprimento relevante de dever legal ou indícios de atuação dolosa ou gravemente culposa. Portanto, a expressão “conduta atribuída”, neste caso, corresponde apenas à ocorrência contábil examinada para fins de organização da análise, e não a uma imputação formal de responsabilidade.

2.4.1.2 Defesa apresentada

Como não houve indicação de irregularidade passível de responsabilização nem determinação de citação do Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e da Sra. Lorrana Souza Assis, não foi instaurado contraditório específico sobre a apropriação mensal das despesas com férias e décimo terceiro salário.

Não existe, assim, defesa individual a ser examinada neste tópico. A conclusão será formada diretamente a partir dos elementos da prestação de contas e da avaliação realizada pela unidade técnica, respeitados os limites do escopo da instrução.

2.4.1.3 Conclusão

A avaliação da conduta dos responsáveis deve observar os arts. 22 e 28 da LINDB. Esses dispositivos orientam os órgãos de controle a considerar as circunstâncias

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

concretas da gestão e reservam a responsabilização pessoal às hipóteses em que estejam demonstrados dolo ou erro grosseiro.

No presente caso, a prestação de contas foi apresentada tempestivamente, o controle interno opinou pela regularidade e a unidade técnica não identificou não conformidades relevantes na execução orçamentária, financeira e patrimonial. Também não foram constatadas distorções capazes de comprometer a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Cabe ressalvar que o exame das demonstrações contábeis não possuiu natureza de auditoria financeira, revisão ou trabalho de asseguração, tendo sido limitado à verificação de conformidade e integridade das informações apresentadas. A conclusão deve, portanto, permanecer restrita ao escopo efetivamente analisado.

A ausência de apropriação mensal das despesas com férias e décimo terceiro salário evidencia necessidade de aprimoramento das rotinas contábeis, mas não configura, nas circunstâncias examinadas, irregularidade capaz de macular as contas. A ocorrência não foi associada a prejuízo ao erário, ocultação de obrigações, manipulação de resultados ou comprometimento global das demonstrações contábeis.

Além disso, não foram apresentados elementos que permitam estabelecer conduta individual dolosa ou gravemente culposa do Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e da Sra. Lorrana Souza Assis. A responsabilização pessoal exige demonstração da conduta, do nexo causal e da culpabilidade do agente, não sendo suficiente a identificação objetiva de oportunidade de melhoria procedimental.

A medida adequada possui natureza preventiva e prospectiva, mediante ciência à atual gestão para que adote critérios de apropriação mensal das despesas com férias e décimo terceiro salário e assegure o reconhecimento contábil tempestivo dessas obrigações nas futuras prestações de contas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

Da mesma forma, a recomendação relacionada ao Sistema de Informação de Custos constitui acréscimo deste relator, não decorre de irregularidade identificada pela unidade técnica e não implica imputação de omissão aos responsáveis. Trata-se de medida orientadora dirigida ao Município de Vila Velha, a ser implementada, continuada ou aperfeiçoada conforme o estágio de desenvolvimento existente.

Diante desse conjunto de elementos, concluo que a ocorrência contábil identificada não compromete a regularidade da gestão nem autoriza responsabilização pessoal ou aplicação de penalidade ao Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e à Sra. Lorrana Souza Assis.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, **acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas**, **com os acréscimos deste relator, consistentes na formulação de recomendações fundamentadas no poder-dever indutor desta Corte**, 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

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 **Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha**, relativas ao **exercício de 2025**, de responsabilidade do **Sr. Rodrigo Magnago de Hollanda Cavalcante e da Sra. Lorrana Souza Assis**,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

ordenadores de despesas, com fundamento no art. 84, I[11], da LOTCEES, dando-se a devida **QUITAÇÃO** aos responsáveis, nos termos do art. 85[12] da mesma lei;

2. **DAR CIÊNCIA** ao atual secretário municipal de Administração de Vila Velha, ou eventual sucessor no cargo, com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2022, sobre as ocorrências registradas nos autos, como forma de ALERTA, atentando-se para:

   2.1 que adote medidas junto ao setor contábil e administrativo, visando à criação de critérios de apropriação mensal das despesas com férias e 13º salário, assim como o reconhecimento das despesas com o 13º salário, com finalidade de corrigir a falha nas futuras prestações de contas, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. (Subseção 4.3.2.2 da Instrução Técnica Conclusiva 04565/2026);

3. **RECOMENDAR** ao atual secretário municipal de Administração de Vila Velha, ou eventual sucessor no cargo, com fundamento no art. 74, *caput*, da CF/1988, que fortaleça as rotinas de controle interno e de integração entre os setores contábil e administrativo, especialmente quanto ao reconhecimento tempestivo das obrigações trabalhistas, de modo a assegurar a apropriação mensal das despesas com férias, 13º salário e respectivos encargos pelo regime de competência e a correção oportuna de inconsistências antes da elaboração das demonstrações contábeis e das futuras prestações de contas;

4. **RECOMENDAR** ao atual secretário municipal de Administração de Vila Velha, ou eventual sucessor no cargo, com fundamento no art. 50, § 3º, da LRF, a implementação do Sistema de Informação de Custos no Setor Público, com

[11] Art. 84. As contas serão julgadas: I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;
12 Art. 85. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação ao responsável.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 36C36-832F4-294BB

base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TC 96/2025 e em conformidade com a NBC TSP 34;

5. **CIENTIFICAR** a unidade gestora, os responsáveis e o Ministério Público de Contas acerca do teor da 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: 36C36-832F4-294BB