



## Parecer Prévio 00013/2022-1 - Plenário

**Processos:** 02875/2019-1, 02523/2017-1

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Interessado:** VICTOR DA SILVA COELHO

**Recorrente:** CARLOS ROBERTO CASTEGLIONE DIAS

**Procuradores:** FRANCISCO JOSE BOTURAO FERREIRA (OAB: 8483-ES), PEDRO JOSINO CORDEIRO (OAB: 17169-ES), LUISA PAIVA MAGNAGO (OAB: 12455-ES), FELIPE LOURENCO BOTURAO FERREIRA (OAB: 22077-ES)

DIREITO PROCESSUAL. RECURSO.  
ADMISSIBILIDADE. RAZÕES RECURSAIS.  
IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. PRINCÍPIO  
DA DIALETICIDADE. PRESTAÇÃO DE CONTAS  
ANUAL. PRELIMINAR. COMPETÊNCIA DOS  
TRIBUNAIS DE CONTAS. ACESSO A  
DOCUMENTOS. DIFICULDADES. CERCEAMENTO  
DE DEFESA. FINANÇAS PÚBLICAS CRÉDITOS  
ADICIONAIS. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO.  
RECURSOS VINCULADOS. MANUTENÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MDE. LIMITE  
MÍNIMO. DESCUMPRIMENTO. LEI FEDERAL  
13.254/2016. LEI FEDERAL 13.530/2017. REGIME  
ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO CAMBIAL E  
TRIBUTÁRIA (RERCT). REPATRIAÇÃO. PARECER  
CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E  
CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB. CONTROLE  
INTERNO - AUSÊNCIA DE MEDIAS  
ADMINISTRATIVAS

Assinado por  
LUIS HENRIQUE  
ANASTACIO DA SILVA  
10/02/2022 00:32

Assinado por  
ODILSON SOUZA  
BARBOSA JUNIOR  
09/02/2022 23:44

Assinado por  
RODRIGO FLAVIO  
FREIRE FARIAS  
CHAMOUN  
09/02/2022 20:23

Assinado por  
SERGIO MANOEL NADER  
BORGES  
09/02/2022 18:27

Assinado por  
SERGIO ABOUDIB  
FERREIRA PINTO  
09/02/2022 18:00

Assinado por  
SEBASTIAO CARLOS  
RANNA DE MACEDO  
09/02/2022 17:43

Assinado por  
LUIZ CARLOS  
CICILIOTTI DA CUNHA  
09/02/2022 17:23

Assinado por  
DOMINGOS AUGUSTO  
TAUFNER  
09/02/2022 17:17

1. Não são conhecidos os recursos cujas razões recursais não apresentam fundamentação ou que não impugnam especificamente a fundamentação da decisão recorrida ante a não observância do princípio da dialeticidade, requisito extrínseco de admissibilidade recursal.
2. Não compete ao Tribunal de Contas garantir às partes em Processos de Prestação de Contas o acesso a quaisquer documentações ou mesmo sistemas utilizados pela Prefeitura Municipal para fins de defesa própria.
3. Eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos por ele geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria.
4. A Abertura de créditos adicionais tendo como fonte o excesso de arrecadação exige controle das fontes utilizadas e que haja nos autos da Prestação de Contas Anual o detalhamento de tais informações, por meio de demonstrativos ou documentos comprobatórios, que possibilite identificar e avaliar a correlação entre o excesso de arrecadação obtidos em cada fonte e os créditos abertos.
5. Não maculam as Contas Anuais do Chefe do Executivo, o descumprimento do limite mínimo constitucional a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, se verificado que o percentual aplicado a menor, decorre exclusivamente dos recursos arrecadados em 30/12/2016, derivado da Lei nº 13.254, de 13/1/2016, que instituiu o

Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), e considerando que a Lei 13.530/2017 fixou prazo até 31/12/2017 para que os entes federados pudessem corrigir eventuais diferenças.

6. Por si só, a não completude dos procedimentos de controle requeridos do órgão do controle interno, quando não houver evidência de que de alguma forma resultou em dano ao erário, não é suficiente para macular as contas.

## VOTO DO RELATOR

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### 1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo senhor **Carlos Roberto Casteglione Dias, Prefeito do município de Cachoeiro de Itapemirim – E.S. no exercício de 2016**, representados pelo procurador Sr. Pedro Josino – OAB/ES 17.169 em face do **Parecer Prévio TC 00123/2018-8**, proferido pela Primeira Câmara desta Corte nos autos do Processo TC 2523/2017-1, cuja parte dispositiva apresentou-se da seguinte forma:

“(…)

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

**1.1 EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Carlos Roberto Casteglione Dias** - Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativas ao exercício financeiro de **2016**, conforme dispõem o inciso III do art.132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso III do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na Instrução Técnica Conclusiva 2360/2018, a seguir relacionadas:

1.1 – Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Item 2.2.1 da ITC 2360/2018)
---

1.2 – Abertura de Créditos Adicionais sem recursos financeiros correspondentes (Item 2.2.2 da ITC 2360/2018)
1.3 – Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Item 2.2.3 da ITC 2360/2018)
1.4 – Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Item 2.2.4 da ITC 2360/2018)
1.5 - Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Item 2.2.5 da ITC 2360/2018)
1.6 – Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Item 2.2.6 da ITC 2360/2018)
1.7 – Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Item 2.2.7 da ITC 2360/2018)
1.8 - Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Item 2.2.8 da ITC 2360/2018)
1.9 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Item 2.2.9 da ITC 2360/2018)
1.10 – Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Item 2.2.10 da ITC 2360/2018)
1.11 – Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Item 2.2.11 da ITC 2360/2018)
1.12 – Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do limite mínimo constitucional (Item 2.2.12 da ITC 2360/2018)
1.13 – Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15 (Item 2.2.13 da ITC 2360/2018)
1.14 – Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Item 2.2.15 da ITC 2360/2018)
1.15 – Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Item 2.2.16 da ITC 2360/2018)
1.16 – Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI) (Item 2.2.17 da ITC 2360/2018)
1.17 - Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes à embasar o parecer técnico do controle interno municipal (Item 2.2.18 da ITC 2360/2018)
1.18– Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Item 2.2.19 da ITC 2360/2018)
1.19 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Item 2.2.20 da ITC 2360/2018)
1.20 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Item 2.2.21 da ITC 2360/2018)
1.21– Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes

de Caixa (Item 2.2.22 da ITC 2360/2018)
1.22 – Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 2.2.23 da ITC 2360/2018)
1.23 – Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Item 2.2.24 da ITC 2360/2018)

**1.2 Considerar regular o encaminhamento das contas**, sob a responsabilidade do senhor **Victor da Silva Coelho – Prefeito**, tendo em vista que a Decisão Plenária nº 05 de 02/05/2017<sup>1</sup> (DOEL-TCEES 5.5.2017 - Edição nº 883, p. 1) **autorizou**, excepcionalmente, pelo prazo de 120 dias, o recebimento em papel ou outro meio disponível, as prestações de contas das unidades gestoras do Município de Cachoeiro de Itapemirim.

**1.3 ARQUIVAR** os autos do processo após transito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 31/10/2018 - 37ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

(...)"

Após a autuação, foi determinado o encaminhamento à Secretaria Geral das Sessões – SGS, para informarem acerca do prazo recursal e, posteriormente ao Núcleo de Controle e Documentos (NCD), o apensamento dos autos ao processo TC 2523/2017-1 nos termos do art. 277, §1º do RITCEES.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC para instrução, que manifestou-se por meio da Instrução Técnica de Recurso 0247/2019-4 opinando como segue:

#### IV - CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso, consoante consignado no item II desta Instrução Técnica de Recurso, opina-se pelo **CONHECIMENTO PARCIAL** do Recurso de Reconsideração interposto, **não se conhecendo das teses apresentadas no que tange aos itens 4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017, ante a ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal**, atinente à regularidade formal; consubstanciado na ausência de apontamento específico e fundamentado na **Petição de Recurso 00060/2019-4 do presente Processo**, das razões pelas quais entende ser o Parecer Prévio ora recorrido passível de reforma ou anulação.

**Quanto ao mérito**, após análise do conteúdo dos autos TC 2875/2019 e considerando-se as argumentações e documentações apresentadas neste expediente recursal, opina-se pelo **PROVIMENTO PARCIAL** quanto à reforma do **Parecer Prévio TC-123/2018 – Primeira Câmara**, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual do Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim (TC 2523/2017), relativo ao exercício de 2016. Sugere-se a reforma do Parecer Prévio TC-123/2018, **exclusivamente**, no sentido de **afastamento da irregularidade apontada no item 11.3 do RT 1091/2017**, consoante análise empreendida no item III.2.6 desta Instrução Técnica.

<sup>1</sup> Consulta em 19/6/2018. Disponível em  
<<https://www.tce.es.gov.br/biblioteca/legislacao/normas-internas/decisoes/>>

Contudo, diante da inexistência nos presentes autos de elementos suficientes para elidir as seguintes ocorrências, consideram-se mantidas as seguintes irregularidades apontadas na exordial:

- 1 – Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018)
- 2 – Abertura de Créditos Adicionais sem recursos financeiros correspondentes (Itens 4.3.2 do RT e 2.2.2 da ITC 2360/2018)
- 3 – Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018)
- 4 – Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Itens 5.2 do RT 1091/2017 e 2.2.4 da ITC 2360/2018)
- 5 – Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Itens 6.1 do RT 1091/2017 e 2.2.5 da ITC 2360/2018)
- 6 – Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Itens 6.2 do RT 1091/2017 e 2.2.6 da ITC 2360/2018)
- 7 – Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Itens 6.3 do RT 1091/2017 e 2.2.7 da ITC 2360/2018)
- 8 – Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Itens 6.4 do RT 1091/2017 e 2.2.8 da ITC 2360/2018)
- 9 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Itens 6.5 do RT 1091/2017 e 2.2.9 da ITC 2360/2018)
- 10 – Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Itens 6.6 do RT 1091/2017 e 2.2.10 da ITC 2360/2018)
- 11 – Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)
- 12 – Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do limite mínimo constitucional (Itens 8.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.12 da ITC 2360/2018)
- 13 – Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15 (Itens 8.3 do RT 1091/2017 e 2.2.13 da ITC 2360/2018)
- 14 – Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Itens 11.1 do RT 1091/2017 e 2.2.15 da ITC 2360/2018)
- 15 – Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Itens 11.2 do RT 1091/2017 e 2.2.16 da ITC 2360/2018)
- 16 – Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes à embasar o parecer técnico do controle interno municipal (Itens 11.5 do RT 1091/2017 e 2.2.18 da ITC 2360/2018)
- 17 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)
- 18 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017 e 2.2.20 da ITC 2360/2018)
- 19 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017 e 2.2.21 da ITC 2360/2018)
- 20 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)

21 – Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)

22 – Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

Conclui-se, portanto, com fulcro no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar Estadual 621/2012, pelo opinamento de que seja mantida a deliberação disposta no Parecer Prévio recorrido, qual seja, de recomendação à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim pela **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Carlos Roberto Casteglione Dias** - Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim no exercício de **2016**.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para ciência da propositura e análise, o MPC anuiu a proposta contida na Instrução Técnica de Recurso 247/2019, pugnano pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas (Parecer do MPC 5353/2019).

Pautados, os presentes autos foram retirados de pauta com base nos artigos 84 e 85 do Regimento Interno deste Tribunal, conforme comunicação da Presidência desta Corte na 2ª sessão extraordinária do Plenário de 2020, ante o reconhecimento do Nível 3 de classificação para prevenção e enfrentamento ao coronavírus(COVID-19) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, nos termos da Portaria Normativa Nº 27/2020, e do inciso III do artigo 1º da Decisão Plenária TC nº 07/2020, consoante Certidão 01154/2020-7.

Pautados mais uma vez, foi realizada sustentação e, em seguida, os autos foram remetidos à área técnica para instrução.

Assim o feito seguiu para análise do NCONTAS, que se manifestou por meio da Manifestação Técnica 993/2021-5, sendo os autos enviados posteriormente a este NRC que manifestou-se por meio da Manifestação Técnica de Defesa Oral anuindo aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Manifestação técnica 993/2021-5, entendendo que os elementos suscitados na sustentação oral não alteram as conclusões havidas na Instrução Técnica de Recurso ITR 247/2019-4, cujas razões, fundamentos e conclusões corroboraram integralmente.

Os autos, nos termos regimentais foram ao Ministério Público de Contas que manifestou-se por meio do Parecer Ministerial 04414/2021-4 anuindo à proposta da área técnica

Após vieram os autos conclusos a este Relator.

É o relatório.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Os requisitos de admissibilidade do presente recurso foram analisados pela área técnica na Instrução Técnica de Recurso 00247/2019-4<sup>2</sup>, cuja análise foi acolhida pela Manifestação Técnica de Defesa Oral 0072/2021-9, como segue:

[...]

Em sede de **admissibilidade**, verifica-se que a parte possui interesse e legitimidade processual.

Quanto ao **cabimento**, o Recurso de Reconsideração é cabível contra decisões definitivas ou terminativas em processos de prestação ou tomada de contas, nos termos do art. 164 da Lei Complementar nº 621/2012<sup>3</sup>.

No caso, o presente Recurso de Reconsideração foi interposto contra o Parecer Prévio TC-123/2018 que recomendou a REJEIÇÃO das contas do senhor Carlos Roberto Casteglione Dias, Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim no exercício de 2016, assim, **perfeitamente cabível**.

Consoante Despacho TC 14309/2019-1 da Secretaria-Geral das Sessões, a notificação do **Parecer Prévio TC-123/2018**, prolatado no processo TC 2523/2017, foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal no dia **19/02/2019**, considerando-se publicada no dia **20/02/2019**, nos termos dos artigos 62 e 66, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c art. 5º da Resolução TC 262/2013.

Diante das disposições contidas no artigo 405<sup>4</sup>, parágrafo 2º do RITCEES, a

---

<sup>2</sup> Os argumentos e documentos trazidos na sustentação oral não foram capazes de alterar o entendimento vertido na Instrução Técnica de Recurso 00247/2019-4.

<sup>3</sup> Art. 164. De decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019) Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 24/09/2019.

<sup>4</sup> Art. 405. Da decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019). (...)

§ 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

seguir transcritas, interposto o presente recurso de reconsideração em **21/03/2019**, tem-se o mesmo como **TEMPESTIVO**.

No que tange à **regularidade formal**<sup>5</sup>, requisito extrínseco de admissibilidade, é importante ressaltar que a peça contestatória (Petição Recurso 00060/2019-4/Peça Complementar 06773/2019-1) não indicou adequadamente as razões recursais do Recorrente, bem como os pretensos erros *in judicando* ou *in procedendo* consignados no **Parecer Prévio TC 123/2018**, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.

Consoante verificado na petição recursal, no que tange aos itens **4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017**, consignados no Parecer Prévio atacado, **limitou-se o Recorrente a declarar que ocorreram lançamentos contábeis efetuados de forma incorreta, correspondentes a impropriedades de caráter puramente formal e passíveis de correções, sobre os quais não teria como justificar por não ter obtido acesso aos dados da Contabilidade Municipal.**

**Enfatiza-se, por oportuno, que não foram encaminhados documentos ou demonstrativos contábeis, na presente ocasião, que complementassem ou que elucidassem pontos das argumentações trazidas pelo Recorrente.**

Vale destacar que na Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual LC 621/2012), consta especificamente disposta no Parágrafo Único de seu art. 152, a previsão de ocorrência da preclusão consumativa quando da interposição de recurso, a saber:

“Art. 152. [...]”

Parágrafo único. **A interposição de recurso, ainda que venha a não ser conhecido, gera preclusão consumativa**”.  
(g.n.)

Pelo princípio da preclusão consumativa, uma vez praticado o ato, o recorrente não mais poderá alterá-lo ou complementá-lo, sendo que no ordenamento desta Corte de Contas inexistente previsão normativa para a juntada de novos elementos após a interposição do recurso.

A preclusão consumativa justifica-se pela necessidade de se assegurar a razoável duração do processo, cujos atos se encadeiam de modo lógico e progressivo, impondo-se a observância dos procedimentos preestabelecidos nas normas processuais e repelindo-se a criação de procedimentos de exceção quando da apreciação do feito.

Assim, tendo o recorrente deixado de juntar a documentação que entendesse pertinente em suas razões recursais, não pode ele juntá-las em momento processual posterior, visto que se operou a preclusão consumativa.

Dando prosseguimento à instrução dos presentes autos, é importante, ainda, trazer a esta peça as considerações do Professor Flávio Cheim Jorge<sup>6</sup>, acerca da necessidade de impugnação dos fundamentos da decisão recorrida expondo o seu pretense desacerto:

“[...]”

Além disso, também **exige-se que as partes indiquem os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova**

<sup>5</sup> A regularidade formal consiste na necessidade de o recorrente atender a todos os requisitos especificados na lei para aquele determinado tipo de recurso.

<sup>6</sup> JORGE, Flávio Cheim. Teoria Geral dos Recursos Cíveis. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 198-200.

**decisão**. No que tange ao pedido de nova decisão, insta ressaltar que **é medida de extrema importância e que compromete, inclusive, a admissibilidade do recurso**.

É que o mérito do recurso, isto é, o seu objeto, corresponde à anulação ou à reforma da decisão recorrida. Inexistindo pedido de reforma ou anulação da decisão, não há que se falar na existência de mérito recursal, razão pela qual o mesmo não pode ser admitido; pela falta de regularidade formal.

Quanto aos fundamentos de fato e de direito que devem ser demonstrados pelo recorrente, parece **evidente que o recorrente deve indicar exatamente quais são os erros in judicando e/ou erros in procedendo que maculam a decisão**. E mais, **deverá, ainda, demonstrar porque a decisão está errada, e, conseqüentemente, a necessidade de sua reforma ou anulação**.

[...]

**A ausência de fundamentação do recurso conduz a sua não admissão, pela falta desse requisito essencial ao exame de seu mérito**. A inexistência desse requisito, ao contrário do que se poderia pensar, não acarreta a nulidade do recurso, mas, simplesmente, impede que seja julgado no mérito.

**Somente após devidamente preenchidos os requisitos da fundamentação e do pedido de nova decisão é que o órgão julgador poderá adentrar no mérito do recurso.**

Por tais motivos, **a jurisprudência tem sido muito rigorosa quanto à necessidade de fundamentação dos recursos**. **Se o recorrente simplesmente faz a demonstração de sua insatisfação com a sentença (elemento volitivo), mas não alinha as razões para tal conclusão (elemento descritivo), os tribunais de um modo geral não conhecem do recurso**. O extinto 1º TACivSP, no que tange ao recurso de apelação, já chegou inclusive a editar súmula no sentido de que **a ausência das razões de reforma da sentença enseja o não conhecimento** da apelação (grifos nossos).

Consoante exposto, a necessidade do recurso atender à regularidade formal está intimamente ligada ao “princípio da dialeticidade”, sendo que a violação deste, nas palavras do Professor Flávio Cheim Jorge<sup>7</sup> “[...] *fará com que o recurso não seja admitido por falta de regularidade formal*”.

O princípio da dialeticidade recursal se baseia, genericamente<sup>8</sup>, no disposto na parte final do inciso III do art. 932 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), a seguir transcrito:

**“Art. 932. Incumbe ao relator:**

[...]

---

<sup>7</sup> Op. Cit, 2013, p. 238.

<sup>8</sup> Em verdade o princípio da dialeticidade recursal encontra-se presentificado no NCPC, especificamente, em todas as espécies recursais, vejamos: apelação (art. 1.010, III); agravo de instrumento (art. 1.016, III); agravo interno (art. 1.021, § 1º); embargos de declaração (art. 1.023); recurso ordinário (art. 1.028); recursos especial e extraordinário (art. 1.029, III); agravo em recurso especial e extraordinário (art. 1.042, *caput*) e embargos de divergência (art. 1.043, incisos c/c § 4º).

**III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida; (...)" (g.n)**

Acerca do princípio da dialeticidade, ou seja, sobre a necessidade do recorrente impugnar especificamente os fundamentos da decisão recorrida, leciona o professor José Miguel Garcia Medina<sup>9</sup> que:

[...] **o relator não conhecerá do recurso**, de acordo com o inc. III do art. 932 do CPC/2015, quando “inadmissível, prejudicado ou **que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida**”. A primeira hipótese (recurso inadmissível) abrange as demais, pois, em se tratando de recurso prejudicado, faltarão interesse recursal, e, não tendo havido impugnação específica aos fundamentos da decisão que possam manter sua conclusão, faltarão, também, regularidade formal (a respeito dos requisitos dos recursos, cf. comentário ao art. 994 do CPC/2015). Cf., no entanto, comentário a seguir (g.n).

Também, Luiz Guilherme Marinoni<sup>10</sup> enfrenta o tema trazendo a seguinte lição:

**“O relator deve inadmitir – isto é, não conhecer – o recurso quando esse não preencher os requisitos intrínsecos e/ou extrínsecos que viabilizam o seu conhecimento.** Inadmissibilidade é gênero no qual se inserem as espécies recurso prejudicado e recurso sem impugnação específica – rigorosamente, portanto, bastaria alusão à inadmissibilidade. Recurso prejudicado é recurso no qual a parte já não tem mais interesse recursal, haja vista a perda de seu objeto – enquadrando-se, portanto, no caso de inadmissibilidade (ausência de requisito intrínseco de admissibilidade recursal). **Recurso sem impugnação específica é aquele que não enfrenta os fundamentos invocados pela decisão recorrida (ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal)**”. (g.n).

É possível inferir que a dialeticidade recursal consiste no desdobramento do pressuposto da regularidade formal, impondo-se ao recorrente a necessidade de impugnar, de modo específico, os fundamentos da decisão combatida. Desta forma, é possível afirmar, ainda, que o recurso não pode ter caráter genérico, dissociado dos fundamentos da decisão impugnada, ou seja, não é aceitável que o recorrente se limite a pleitear a emissão de nova decisão ao órgão julgador sem que indique os motivos específicos da impugnação da decisão recorrida. Conforme anota o professor Nelson Nery Jr<sup>11</sup>, em razão da dialeticidade:

**“[...] exige-se que todo recurso seja formulado por meio de petição pela qual a parte não apenas manifeste sua inconformidade com ato judicial impugnado, mas, também e necessariamente, indique os motivos de fato e de direito pelos quais requer o novo julgamento da**

<sup>9</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. Novo Código de Processo Civil comentado [livro eletrônico]. 2ª Ed. São Paulo: RT, 2016. Epub. ISBN 978-85-203-6754-4

<sup>10</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. O novo código de processo civil [livro eletrônico]. – São Paulo: RT, 2015. Epub. ISBN 978-85-203-6024-8.

<sup>11</sup> Apud DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro. Direito Processual Civil, vol. 3, 11 ed., Salvador: Jus Podium, 2013, p. 69.

questão nele cogitada”. (g.n).

Vale registrar que **a necessidade de se impugnar especificamente a decisão recorrida** visando a sua reforma ou anulação **encontra-se pacificada nesta Corte de Contas**, conforme se extrai do julgado ora colacionado, publicado no Informativo nº 53 desta Corte:

**“A ausência de impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida é causa de não conhecimento recursal.**

O presente feito cuida de Pedido de Reexame em face de Parecer Prévio que não conheceu de Denúncia formulada pelo recorrente. Analisando as razões recursais, **o relator verificou que o recorrente limitou-se a reiterar as argumentações expendidas na denúncia, não tecendo impugnação específica quanto à conclusão da decisão.** Registrou que **“o recorrente não se desincumbiu do ônus da impugnação específica, que em sede recursal é trazida no princípio da dialeticidade”**. Destacou ainda que **“no novo Código de Processo Civil o não conhecimento do recurso por ausência de impugnação específica à decisão vem positivado no art. 932”, incumbindo ao relator o não conhecimento do recurso, sendo aplicável subsidiariamente a este caso concreto.** No mesmo sentido, mencionou também o artigo 162 do RITCEES, que prevê o não conhecimento da peça recursal no caso de ausência de impugnação específica, inclusive por decisão preliminar do Relator, ad referendum da respectiva Câmara ou Plenário, caso em que o recurso sequer necessita ser encaminhado ao Ministério Público para manifestação, conforme artigo 404, I, do RITCEES. Diante do exposto, verificou não ser o caso de notificação de qualquer responsável para apresentação de contrarrazões, diante do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade. O Plenário, à unanimidade, acompanhou o relator. Parecer Prévio TC- 1261/2016-Plenário, TC 7122/2016, relator Conselheiro José Almeida Antônio Pimentel, publicado em 20/03/2016 (Informativo nº 53 do TCEES)”.

Em decorrência das razões fáticas e jurídicas supramencionadas, opina-se pelo **CONHECIMENTO PARCIAL** do Recurso de Reconsideração interposto, **não se conhecendo das teses apresentadas no que tange aos itens 4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2;13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017, ante a ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal** consignada na **Petição de Recurso 00060/2019-4 do presente Processo.**

Pois bem.

Em suas razões recursais o recorrente, na busca de reformar o parecer prévio objurgado em relação aos itens 4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2;13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017, fundamenta seu pedido alegando, em síntese, tratar-se de inconsistências formais verificadas nas peças contábeis, decorrentes de lançamentos realizados pela técnicos da área de contabilidade de forma incorreta, passíveis de correções,

sobre os quais não teria como justificar por não ter obtido acesso aos dados da Contabilidade Municipal.

Em sua peça recursal sem atacar genericamente as irregularidades e, em suma, manifesta-se no sentido de que “pela quantidade de inconsistências e valores envolvidos, objeto dos apontamentos elencados anteriormente, depreende-se que as demonstrações contábeis não apresentam adequadamente a posição orçamentária, financeira e econômica ao final do exercício”.

Da análise dos autos verifico que, conforme discorreu a área técnica, não há impugnação específica dos termos da decisão atacada, não foram apresentados os motivos pelos quais o recorrente entende que ensejam sua reforma, limitando-se a demonstrar seu inconformismo ante a fundamentação utilizada pelo relator e que fora acatada pelo Colegiado.

A peça recursal inicia com argumentos de cerceamento de defesa em razão de dificuldade no acesso a sistemas/documentos da prefeitura municipal de Cachoeiro do Itapemirim, em razão da mudança de gestão, decorrente das eleições de 2016 para em seguida, alegar, sem carrear aos autos qualquer elemento de prova, que tais apontamentos são meramente formais.

Chamo a atenção para o fato de que os valores envolvidos nas divergências apontadas nestes itens são relevantes. Destaco, aleatoriamente, algumas delas no quadro abaixo:

Item do RTC	Rubrica	Demonstrações Contábeis Por unidade Gestora	Demonstrações Consolidadas	Divergência apurada (Consolidado - Por UG)
Item 4.3.1	Arrecadação da Receita	407.402.100,11	406.469.100,09	933.000,02
	Dotação Inicial	406.241.887,52	391.572.974,68	14.668.912,84
	Dotação Atualizada	442.371.449,80	419.452.835,43	22.918.614,37
item 5.1	Termo de Verificação de disponibilidades	235.022.936,75	34.913.916,59	200.109.020,16
item 6.4	Superávit Financeiro Apurado	183.515.792,42	183.042.679,67	473.112,75
item 6.5	Divida Flutuante	79.246.121,70	9.226.793,47	70.019.328,23
item 6.6	Saldo Patrimonial	447.310.213,84	70.708.306,35	376.601.907,49
item 6.6	Ativo Real Liquido	495.404.083,91	72.044.055,18	423.360.028,73

Fonte: RTC 1091/2017-5 – TC 2523/2017-1

Assim, é indispensável que o recorrente traga aos autos a demonstração das razões para pleitear a reforma da decisão impugnada. Em atenção ao princípio da dialeticidade dos recursos é primordial que sejam trazidos os motivos, indicando o *error in iudicando* ou *in procedendo*, pelos quais a decisão proferida deveria ser reformada, não se alinhando a tal requisito a mera repetição dos argumentos elencados antes do julgamento, ou o inconformismo, devendo apontar quais fundamentos decisórios são inconsistentes e devem ser modificados.

Neste sentido, pela rica discussão do tema, trago à colação excerto do Acórdão 00016/2021-5, prolatado nos autos do Processo TC 02459/2020-5 - Recurso de Reconsideração e já transitado em julgado:

Excerto 00191/2021-4

**[Direito processual. Recurso. Admissibilidade. Fundamentação. Princípio da dialeticidade]**

Acórdão 00016/2021-5

**Teor:**

O presente Recurso de Reconsideração foi interposto pelo Ministério Público de Contas (MPC) em razão do julgamento regular com ressalvas das contas do Presidente da Câmara Municipal de Guaçuí, Sr. (...), referente ao exercício de 2018, proferido pelo Acórdão TC 1389/2019-2, no Processo de Prestação de Contas Anual (PCA) TC 8531/2019-1.

(...) FUNDAMENTAÇÃO

Da análise dos autos verifico que conforme discorreu a equipe técnica não há impugnação específica dos termos da decisão atacada, não foram apresentados motivos que devem ensejar sua reforma, limitando-se o recorrente a demonstrar seu inconformismo a fundamentação utilizada pelo relator e acatada pelo Colegiado.

Nesse sentido, temos o princípio da dialeticidade citado pela equipe técnica, tal princípio determina que cabe ao recorrente impugnar de forma firme e pontual, à decisão recorrida, sendo necessário que a peça recursal demonstre precisamente os motivos, indicando o *error in iudicando* ou *in procedendo*, pelos quais a decisão proferida deveria ser reformada, não se alinhando a tal requisito a mera repetição dos argumentos elencados antes do julgamento, devendo apontar quais fundamentos decisórios são inconsistentes e devem ser modificados.

Embora tal princípio não tenha previsão específica na legislação deste Tribunal, está previsto tanto na Lei Orgânica quanto no Regimento Interno como pressuposto recursal que sejam demonstrados os motivos de fato e de direito que sustentam a pretensão do recorrente, vejamos:

LC 621/2012

Art. 162. O recurso, preliminarmente, não será conhecido pelo Relator, ad referendum da Câmara ou do Plenário, conforme a competência, quando a petição:

I - não contiver os fundamentos de fato e de direito;

Regimento Interno

Art. 397. O recurso, liminarmente, não será conhecido pelo Relator, ad referendum da Câmara ou do Plenário, conforme a competência, quando:

[...]

V – não contiver os fundamentos de fato e de direito.

Tal requisito, numa análise preliminar e perfunctória dos autos foi dito como preenchido, contudo neste momento verifica-se que embora tenham sido apresentadas razões de fato e de direito não houve uma apresentação específica dos pontos atacados.

E, conforme cita a equipe técnica, para proceder com o exame do mérito do recurso é necessário que se apresente fundamentos específicos de fato e de direito, que demonstrem a dialeticidade que há entre a decisão recorrida e o recurso interposto, sendo que a ausência do atendimento desse requisito é óbice ao exame do mérito do recurso, nesse sentido leciona o Professor Flávio Cheim Jorge<sup>12</sup>:

[...]

Além disso, também **exige-se que as partes indiquem os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão.**

[...]

**Quanto aos fundamentos de fato e de direito que devem ser demonstrados pelo recorrente, parece evidente que o recorrente deve indicar exatamente quais são os *errores in iudicando* e/ou *errores in procedendo* que maculam a decisão.** E mais, deverá, ainda, demonstrar porque a decisão está errada, e, conseqüentemente, a necessidade de sua reforma ou anulação.

[...]

**A ausência de fundamentação do recurso conduz a sua não admissão**, pela falta desse requisito essencial ao exame de seu mérito. A inexistência desse requisito, ao contrário do que se poderia pensar, não acarreta a nulidade do recurso, mas, simplesmente, impede que seja julgado no mérito.

Somente após devidamente preenchidos os requisitos da fundamentação e do pedido de nova decisão é que o órgão julgador poderá adentrar no mérito do recurso.

Por tais motivos, a jurisprudência tem sido muito rigorosa quanto à necessidade de fundamentação dos recursos. **Se o recorrente simplesmente faz a**

---

<sup>12</sup> JORGE, Flávio Cheim. Teoria Geral dos Recursos Cíveis. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 198-200.

**demonstração de sua insatisfação com a sentença (elemento volitivo), mas não alinha as razões para tal conclusão (elemento descritivo), os tribunais de um modo geral não conhecem do recurso.** O extinto 1o TACivSP, no que tange ao recurso de apelação, já chegou inclusive a editar súmula no sentido de que a ausência das razões de reforma da sentença enseja o não conhecimento da apelação (grifos nossos).

Além disso, José Miguel Garcia Medina<sup>13</sup> sustenta a inadmissibilidade de recursos que não atendam ao requisito da dialeticidade:

[...] o relator não conhecerá do recurso, de acordo com o inc. do art. 2 do CPC/2015, quando “inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida”. A primeira hipótese (recurso inadmissível a range as demais, pois, em se tratando de recurso prejudicado, faltará interesse recursal, e, **não tendo havido impugnação específica aos fundamentos da decisão que possam manter sua conclusão também, regularidade formal (a respeito dos requisitos dos recursos,** cf. comentário ao art. 994 do CPC/2015). Cf., no entanto, comentário a seguir (g.n).

Assim também leciona Luiz Guilherme Marinoni<sup>14</sup>:

relator de e inadmitir – isto , não conhecer – o recurso quando esse não preencher os requisitos intrínsecos e/ou extrínsecos que viabilizam o seu conhecimento. Inadmissibilidade gênero no qual se inserem as espécies recurso prejudicado e recurso sem impugnação específica – rigorosamente, portanto, bastaria alusão inadmissibilidade. Recurso prejudicado recurso no qual a parte já não tem mais interesse recursal, haja vista a perda de seu objeto – enquadrando-se, portanto, no caso de inadmissibilidade (ausência de requisito intrínseco de admissibilidade recursal). Recurso sem impugnação específica aquele que não enfrenta os fundamentos invocados pela decisão recorrida (ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal) (g.n).

Importante mencionar que, como dito, embora não haja previsão específica acerca do princípio da dialética na legislação desta Corte, o artigo 70<sup>15</sup> da LC nº. 621/212 (Lei Orgânica desta Corte) preconiza que se aplicam aos processos no âmbito deste Tribunal de Contas, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil.

Nessa esteira, o Código de Processo Civil traz tal princípio ao determinar em seu artigo 932, inciso III, que cabe ao relator não conhecer o recurso que não

---

<sup>13</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. Novo Código de Processo Civil comentado [livro eletrônico]. 2a Ed. São Paulo: RT, 2016. Epub. ISBN 978-85-203-6754-4

<sup>14</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. O novo código de processo civil [livro eletrônico]. – São Paulo: RT, 2015. Epub. ISBN 978-85-203-6024-8.

<sup>15</sup> Art. 70. Aplicam-se aos processos no âmbito do Tribunal de Contas, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil.

tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida, *in verbis*:

**Art. 932. Incumbe ao relator:**

(...)

**III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida; (grifo nosso).**

Após a vigência do aludido artigo, o STJ vem empregando o *ônus de dialeticidade de modo que “entre a motivação utilizada como fundamento do julgamento e as razões do recurso que impugna tal decisão deve haver relação de congruência, de maneira a permitir que o órgão com competência recursal possa examinar a juridicidade da “ratio decidendi”, sob pena de inobservância do ônus da dialeticidade”*<sup>16</sup> a impor o não conhecimento de recursos.

Ademais, esta Corte de Contas proclama em sua jurisprudência que o não atendimento ao Princípio da Dialeticidade é fundamento sólido para o não conhecimento de recursos, como se verifica dos julgados que seguem:

ACÓRDÃO TC-1452/2018 – PLENÁRIO

(...) Salieta-se que conforme restou evidenciado pelo Corpo Técnico em ITR 00231/2018-5, os pressupostos recursais são subdivididos em intrínsecos e extrínsecos pela doutrina majoritária.

Pelo exposto, nota-se que os requisitos intrínsecos, quais sejam: cabimento; legitimidade; interesse em recorrer; e inexistência de fato impeditivo ou modificativo do poder de recorrer, foram devidamente preenchidos. Por outro lado, há outros requisitos de admissibilidade que devem ser analisados conforme dispõe os artigos. 395, I, II, III, V do RITCEES e 165, inciso II e III 166 §3º da LC 621/2012.

(...) Por fim, no que tange à regularidade formal, requisito extrínseco de admissibilidade, que como aduzido pelo Corpo Técnico, “consiste na necessidade de o recorrente atender às formalidades especificadas na norma de regência para o processamento do recurso interposto”, verifica-se o seu atendimento parcial, eis que nos termos do disposto no art. 395, I, III, e V, do RITCEES, o expediente recursal foi apresentado por escrito, teve a necessária qualificação e identificação dos recorrentes, contém o pedido, entretanto não contém as causas de pedir, posto que as partes não fundamentaram as razões de recurso, não estando presente a fundamentação de fato e de direito exigidas.

(...) Nas razões de reforma, as partes limitaram-se apenas a dizer que praticaram “os melhores atos jurídicos disponíveis para o atendimento lei, promovendo-se a continuidade dos serviços públicos”

---

<sup>16</sup> STJ, 1ª S, AgIntEDcl no PUIL N° 111, Rel. Min. Campbell Marques, DJe: 08/11/2016.

Como o próprio corpo técnico informou em ITR 00231/2018-5, **é necessário que se preencha a regularidade formal, posto que esta, está intimamente ligada ao princípio da dialeticidade, que encontra amparo legal no inciso III do art. 932 do Código de Processo Civil, e aduz que o e o “não conhece do recurso que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida”.**

Ademais, **nas palavras do doutrinador Daniel Amorim Assumpção Neves (2017), o princípio da dialeticidade diz respeito ao elemento descritivo do recurso, que é substanciado nos fundamentos e pedidos constantes neste, o que obriga o recorrente a fundamentar seu recurso, informando qual o error in iudicando e in procedendo presentes.** Nas palavras do doutrinador a necessidade da fundamentação, encontra motivação na possibilidade de o recorrido elaborar contrarrazões, assim como, na fixação dos limites que o Tribunal poderá atuar.

Nota-se que as partes não apresentaram nenhuma fundamentação nas razões de recurso, de modo que não há que se falar em reforma ou anulação do Acórdão recorrido, posto que não houve a exposição dos motivos para reforma e anulação.

Assim, ante todo o exposto, por entender que os recorrentes não impugnaram especificamente a fundamentação da decisão recorrida, acompanhando a Área Técnica e Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Dados do processo Inteiro teor Processo: 3993/2018 Data da sessão: 23/10/2018 Relator: Domingos Augusto Taufner Natureza: Controle Externo > Recurso > Pedido de Reexame > Pedido de Reexame

ACÓRDÃO TC 1324/2019 – PLENÁRIO

Versam os presentes autos sobre Pedido de Reexame interposto pelo

Ministério Público de Contas em face do Acórdão TC 788/2016 - Plenário, proferido nos autos do processo TC 3946/2013, relativo a Fiscalização Ordinária – Auditoria, em face da Secretaria de Estado da Cultura, quanto ao exercício de 2012, sob a responsabilidade dos senhores (...).

(...)DA PRELIMINAR DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE (RECURSO DE MERO PROTESTO)

Antes de adentrarmos o mérito recursal, faz-se necessária a apreciação de questão preliminar suscitada pelo Recorrido, consistente em suposta violação ao Princípio da Dialeticidade, mediante apresentação de Recurso de Mero Protesto pelo Ministério Público de Contas.

(...) recorrido alega, em síntese, que **“o recorrente se limitou a reproduzir os mesmos argumentos utilizados pela área técnica do Tribunal”**, não impugnando, de forma específica, os fundamentos contidos no Acórdão TC 788/2016 - Plenário, mas tão somente repetindo os apontamentos realizados pela área técnica, com linguagem mais rebuscada. Sustenta, ainda, que também “não foi apresentado qualquer documento que pudesse eventualmente oferecer outra ótica da questão e reverter o quadro fático probatório concretizado na época da prolação do acórdão o julgado”. Acrescenta vasta jurisprudência tratando do tema, com destaque para o pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça, na decisão a seguir (...)

(...)Em que pesem os argumentos expendidos pelo Recorrido, entendemos que não se aplicam à situação destes autos.

Em primeiro lugar, porque o Órgão Ministerial, ora Recorrente, por diversas vezes faz menção a trechos do Acórdão TC 788/2016 – Plenário em suas razões recursais, consoante transcrevemos (...)

(...)Assim, não procede a alegação de que não houve impugnação específica dos fundamentos contidos na decisão em apreço.

Além disso, não há obrigatoriedade de apresentação de novos documentos, em grau recursal, para que esteja atendido o Princípio da Dialética, podendo o Recorrente se valer da documentação já constante dos autos para construir seus argumentos.

Por todo o exposto, considerando que identificamos a “indispensável demonstração das razões para a reforma da decisão impugnada, em atenção ao princípio da dialética dos recursos”, na esteira do entendimento do STJ, opinamos pelo não acolhimento da preliminar suscitada.

Dados do processo Inteiro teor            Processo:  
10499/2016            Data da sessão:    01/10/2019  
Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Natureza: Controle Externo > Recurso > Pedido de Reexame > Pedido de Reexame

Neste último julgado, Acórdão TC 1324/2019-Plenário esta Corte de Contas firma o entendimento de que a mera reprodução de peças, desacompanhada de elementos de congruência com a decisão atacada, infringe ao princípio da dialética.

Tal entendimento também foi firmado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, vejamos:

"1. Reconhecida a preliminar alegada nas contrarrazões de não conhecimento da apelação interposta, uma vez que o recurso não preencheu pressuposto de regularidade formal, qual seja: impugnação aos termos da sentença,

inobservando, assim, os termos do artigo 932, inciso III do CPC.

2. A parte recorrente deixou de atacar especificamente o *decisum*, se limitando a repetir os termos da contestação apresentada, o que representa flagrante violação ao princípio da motivação dos recursos (dialeiticidade entre o decidido e o atacado), expresso no art. 1.010, inc. III, do CPC.

3. Impõe-se a aplicação do princípio da dialeticidade, segundo o qual é necessária sintonia entre as razões recursais invocadas para a reforma e os fundamentos do julgado recorrido, sob pena de restar obstado o conhecimento do recurso, ante a ausência de impugnação específica."

(Acórdão 1137077, unânime, Relator: ROBSON BARBOSA DE AZEVEDO, 5ª Turma Cível, data de julgamento: 14/11/2018)

"Pelo princípio da dialeticidade, cabe ao recorrente impugnar as razões lançadas na decisão atacada, buscando demonstrar a existência de erro *in procedendo* ou *in judicando*, a merecer a declaração de nulidade da decisão ou novo julgamento da causa. Inteligência do art. 1.010, inciso III, CPC e Súmula 182/STJ. 2. Optando a parte por deduzir fato ou considerações totalmente divorciados dos fundamentos da decisão vergastada, resta malferido o princípio da dialeticidade e, conseqüentemente, falece o recurso da respectiva adequação ou regularidade formal."

(Acórdão 1143558, unânime, Relator: LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, data de julgamento: 12/12/2018)

"Em observância ao princípio da dialeticidade, previsto no art. 1010, incisos II e III, do CPC, a apelação deverá conter os fundamentos de fato e de direito pelos quais a parte entende que a decisão impugnada deverá ser reformada. Assim, é atribuição da parte recorrente demonstrar os motivos do alegado desacerto da decisão recorrida, pois, ao contrário, não poderá haver o conhecimento do recurso. A apelação que deduz razões fáticas e jurídicas não associadas à matéria decidida na sentença recorrida não está submetida ao princípio da dialeticidade e, por isso, não pode ser conhecida."

(Acórdão 1109326, unânime, Relator: ALVARO CIARLINI, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 4/7/2018)

"Em que pese o recorrente ter se limitado a reproduzir o conteúdo dos argumentos

deduzidos em sede de Réplica, os motivos de fato e de direito encontram-se evidenciados nas razões de recurso, de modo que não se verifica a violação ao Princípio da Dialeticidade Recursal."

([Acórdão 1111624](#), maioria, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO, 8ª Turma Cível, data de julgamento: 21/6/2018)

Conforme dito alhures, o recorrente limitou-se a atacar o fundamento que reconhece a irregularidade do ato, mas, o mantém *no campo da ressalva*, e registra que nesses julgamentos o se utiliza o termo "*sem o condão de macular as contas*", deixando de impugnar ponto específico da decisão recorrida, limitando-se a reproduzir julgamentos e trechos da Instrução Técnica Conclusiva.

Frisa-se que é dever do recorrente, com base nos fundamentos da irregularidade e nos motivos expostos na decisão, justificar o entendimento de ser inadmissível a desatenção do responsável, e a permanência da gravidade decorrente da irregularidade, mesmo com a manifesta viabilidade de análise das contas, apesar do equívoco e para tanto, não basta a reprodução da fundamentação exposta pelo corpo técnico em suas instruções, até porque como se sabe o posicionamento técnico não tem efeito vinculante.

Assim, por todo exposto, restando demonstrada a violação ao princípio da dialeticidade, entendo que o presente recurso não deve ser conhecido.

No presente caso, como já mencionado **relação aos itens aos itens 4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2;13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017**, o recorrente apenas demonstra inconformismo em relação ao entendimento da corte quando aos apontamentos.

Assim, diante de todo o exposto e em linha com os julgados desta Corte de Contas, acompanho o entendimento vertido na Instrução Técnica de Recurso 00247/2019-4, acolhida pela Manifestação Técnica de Defesa Oral 0072/2021-9, no sentido de que o presente recurso deve ser **parcialmente conhecido, ante a ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal**, atinente à regularidade formal, consubstanciado na ausência de apontamento específico e fundamentado na **Petição de Recurso 00059/2019-1 do presente Processo em relação aos itens aos itens 4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2;13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017**;

## **2.2. PRELIMINAR DE DETERMINAÇÃO DE ACESSO AOS DADOS DO SISTEMA CONTÁBIL DO MUNICÍPIO**

Em sede preliminar o recorrente roga que seja suspenso o Processo 2523/2017, com determinação ao Município de Cachoeiro de Itapemirim para que atenda ao pedido formulado àquela Prefeitura para que:

*(...) seja facultado o contato direto do Senhor Luciano Morisco, com os Servidores do Setor Contábil do Município visando obtenção de esclarecimentos pontuais para tópicos e procedimentos que poderão ser essenciais na formulação da peça a ser apresentada ao Tribunal de Contas.*

Para sustentar seu pedido alega que “o acesso ao sistema contábil do município era uma condição *sine qua non* para que o ex-prefeito pudesse elaborar sua defesa e, mais importante, corrigir as inconsistências e discrepâncias assinaladas na instrução técnica e regularizar as peças da prestação de contas apresentadas, estando esse aspecto realçado no pedido feito”.

Afirma que enviou correspondência à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim solicitando que lhe fosse facultado acesso a Contabilidade Municipal de modo a, não apenas corrigir os deslizos mas, sobretudo, poder exercitar seu Direito a Defesa e que seu pedido não foi acolhido.

Ao analisar o pedido, o corpo técnico manifestou-se, em síntese, nos seguintes termos:

[...]

Da análise das razões de recurso apresentadas nos presentes autos, constatou-se que, antes de adentrar no mérito, o Recorrente suscitou ter ocorrido uma situação de prejuízo à sua ampla defesa nos autos TC 2523/2017 (Prestação de Contas Anual – Prefeito), de igual forma ao supostamente ocorrido, em seu entendimento, quanto aos autos TC 2520/2017 (Prestação de Contas Anual – Ordenador). Consoante aduzido nestes últimos, não teria sido considerado e atendido o pleito do ora Recorrente quanto à determinação ao seu sucessor para que lhe facultasse o acesso, por meio de profissional contábil externo, aos dados da Contabilidade Geral de Cachoeiro de Itapemirim. O acesso mencionado teria como finalidade a elaboração de defesa referente aos autos TC 2520/2017, bem como a correção de inconsistências apuradas por este Tribunal quando da análise dos demonstrativos contábeis integrantes daquela Prestação de Contas Anual, repercutindo, conseqüentemente, nos autos da Prestação de Contas Anual subsequente (TC 2523/2017), objeto do presente Recurso de Reconsideração.

Segundo o entendimento delineado pelo Recorrente em suas argumentações, o qual foi analisado no Processo TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração), o instrumento decisório integrante dos autos TC 2520/2017 teria “ignorado” a exposição dos motivos do pedido e a correspondência enviada à Prefeitura Municipal na qual foi solicitado o

acesso aos dados da Contabilidade Geral do Município, fato que teria prejudicado, em tese, sua ampla defesa.

[...]

Da análise dos termos da Decisão TC 1825/2018-8 (Processo TC 2520/2017), decorrente do Voto do Relator 3321/2018-1 que a subsidiou, não se vislumbrou que tenha ocorrido no instrumento decisório qualquer tipo de omissão relativamente à exposição de motivos do pedido do Recorrente e à correspondência encaminhada pelo Recorrente à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. O parágrafo a seguir transcrito evidencia que na Decisão TC 1825/2018-8 foram sopesadas as dificuldades na obtenção de documentos e informações pelo Recorrente (relacionados na exposição de motivos do pleito quanto ao acesso à Contabilidade Geral do Município) e, ainda, a ciência do Relator quanto à correspondência encaminhada, uma vez que este menciona textualmente, inclusive, sua data de protocolização (15/03/2018):

"(...)

Como bem anotou a unidade técnica em sua manifestação (MT 01392/2017- 8), o interessado alegou dificuldades em obter documentos e informações junto à atual gestão municipal.

E, nesse sentido, acostou solicitação protocolizada na Prefeitura Municipal na data de 15/03/2018.

(...)" (g.n)

Tendo-se em vista que restou clara a fundamentação adotada na Decisão TC 1825/2018-8, sendo perfeitamente possível dela extrair a razão de decidir do Relator, depreende-se da mesma forma, salvo melhor juízo, que não merece prosperar a presente questão preliminar trazida aos presentes autos.

Pois bem.

Na análise dos autos verifico que o recorrente não teve seu direito à ampla defesa cerceado.

Inicialmente deve ser destacado que desde a primeira resposta à citação<sup>17</sup>, decorrentes dos apontamentos feitos no Relatório Técnico 1091/2017-5<sup>18</sup>, o responsável pela Prestação de Contas Anual do Município de Cachoeiro de Itapemirim, no exercício de 2016, Sr. Carlos Roberto Castiglione Dias, agora recorrente, alega ter tido seu direito à ampla defesa cerceado ante às dificuldades de acesso aos documentos necessários e requer a determinação desta Corte à Prefeitura Municipal para que lhe dê acesso ao Sistema de Contabilidade, por meio de um representante por ele indicado.

---

<sup>17</sup> A referida primeira manifestação do ex prefeito, se deu nos autos do Processo de Prestação de Contas Anual – TC 2523/2017, na data de 22/05/2018

<sup>18</sup> Processo TC 2523/2017

Naqueles autos (TC 2523/2017), referido pedido não foi acolhido e as razões, expressas na Instrução técnica conclusiva 02360/2018-8 e na Manifestação Técnica 836/2018-4, a seguir reproduzidas, foram acolhidas pelo Parecer Prévio 123/2018-8:

Trecho da Instrução Técnica Conclusiva 02360/2018-8 :

[...]

Quanto aos demais, não obstante o responsável tenha encaminhado tempestivamente a Defesa Justificativa 554/2018-4, não constam do documento esclarecimentos e documentos de prova relativos à regularização dos apontamentos levantados na ITI 1526/2017-6, Decisão Monocrática 2040/2017-3.

Embora não tenha encaminhado justificativas/documentos de prova para esclarecer os indicativos de irregularidades apontados, afirma a defesa que todas as irregularidades identificadas na Prestação de Contas de 2016 traduzem erros formais, todavia, observa-se indicativos de irregularidades graves contra dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, citando-se como exemplos os itens 2.2.2, 2.2.6 e 2.2.12.

Além disso, verificou-se uma série de divergências significativas nos demonstrativos contábeis, conforme os apontes efetuados, comprometendo a fidedignidade das informações evidenciadas, contrariando as Normas Brasileiras de Contabilidade e a Lei 4320/64.

Conforme consta do Manual De Contabilidade Aplicada Ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional:

O objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de **prestação de contas e responsabilização** (accountability) e tomada de decisão.

As características qualitativas são atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil. São elas: a relevância, a **representação fidedigna**, a compreensibilidade, a **tempestividade**, a comparabilidade e a verificabilidade.

Também a alegação de que “a Defesa nessas circunstâncias é feita por meio da correção dos erros existentes e decorrentes de lançamentos indevidos, incorretos ou consolidações inadequadas - todos formais - e reapresentação das peças devidamente corrigidas” também não procede, tendo em vista o disposto no NBC TSP 3<sup>19</sup> - Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, parágrafo 51:

51. No caso de retificação de erro de período anterior, o efeito desse erro deve ser excluído do superávit ou do déficit do período no qual o erro foi descoberto. Qualquer informação apresentada a respeito de períodos anteriores, incluindo qualquer resumo histórico de dados financeiros, deve também ser retificada nos períodos tão antigos quanto for praticável.

A defesa alega também que “o acesso capaz de permitir a correção exigida foi negado pela atual Administração do Município de Cachoeiro de Itapemirim,

<sup>19</sup> **NBC TSP 03**, DOU 28/10/16, acesso em 20/06/2018. Disponível em: <<http://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>>

*inviabilizando a elaboração da Defesa pelo Requerente”; verifica-se à pág. 9 da Defesa justificativa 554/2018-4 cópia da solicitação para que lhe fosse “facultada vista e cópia dos Processos e Documentos relativos às Prestações de Contas do Exercício de 2016 - Processo TC-2523/2017 em curso no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo- considerando-se que o Relatório de Auditoria emitido pela área técnica daquela Corte indicou a ocorrência de irregularidades que demandam Esclarecimentos por parte do ex-Prefeito”, e, ainda, que fosse “facultado o contato direto do Senhor Luciano Marisco, com os Servidores do Setor Contábil do Município visando obtenção de esclarecimentos pontuais para tópicos e procedimentos que poderão ser essenciais na formulação da peça a ser apresentada ao Tribunal de Contas”.*

No entanto, à pág. 10 da Defesa justificativa 554/2018-4, consta cópia da tramitação da referida solicitação com despacho “**para providência**”, datado de 7/5/2018, a data limite para envio da resposta ao Termo de Citação 02416/2017 era 24/5/2018, e não foi encaminhado comprovante da negativa da administração quanto à solicitação efetuada.

Por derradeiro, acrescenta-se que o responsável não efetuou a prestação de contas bimestral tempestivamente, durante a sua gestão (2016), ficando o encargo para a nova administração. Por exemplo, o mês 01/2016 foi encaminhado e homologado apenas em 19/12/2016, tendo sido encaminhados apenas janeiro e fevereiro até 31/12/2016.

A informação é relevante uma vez que permite inferir sobre os atrasos ocorridos no processo de contabilização e geração de informações pertinentes às prestações de contas mensais, bem como às prestações de contas anuais, sob responsabilidade do prefeito à época, Sr. Carlos Roberto Casteglione Dias.

[...]

#### Trecho da Manifestação Técnica 836/2018-4

Depreende-se, assim, que o gestor não acrescentou fatos novos que pudessem elucidar as irregularidades apontadas nos itens 2.2.1, 2.2.3 a 2.2.11, 2.2.15 a 2.2.24 da ITC 2360/2018.

É oportuno ressaltar que uma das características qualitativas que se requer da informação contábil é a representação fidedigna, pois para ser útil como informação contábil, ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros a que se pretenda representar, sendo alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. Nesse sentido, pela quantidade de inconsistências e valores envolvidos, objeto dos apontamentos elencados anteriormente, depreende-se que as demonstrações contábeis não apresentam adequadamente a posição orçamentária, financeira e econômica ao final do exercício.

Quanto à argumentação de afastamento da responsabilidade do ex-prefeito, fundamentando-se no Acórdão do TCU 183/2016, a mesma não deve prosperar, pois a gestão da coisa pública pressupõe, também, dar condições aos agentes de executar suas funções técnicas em todas as áreas do governo, cujos reflexos são reunidos nos diversos relatórios, quer sejam contábeis, fiscais, legais, dentre outros. Ou seja, a conduta do gestor, durante seu mandato, pode ter contribuído para que os registros contábeis eivados de incompatibilidades tenham sido levados a compor a prestação de contas anual.

Nesse sentido, verificou-se que a prestação de contas mensal via CidadES, de 2016, sob a gestão do responsável, encerrou o exercício com a entrega

de apenas dois meses, janeiro e fevereiro, homologados somente em dezembro de 2016. Ou seja, resta evidente que o gestor encerrou seu último ano de mandato com deficiência no processo de contabilização e envio das prestações de contas a esta Corte, impactando no envio da Prestação de Contas Anual.

Inconteste que a responsabilidade sobre a prestação de Contas Anual do Prefeito é personalíssima, cabendo, por força constitucional, única e exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo e, sendo assim, cabe a ele o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

Neste sentido, em acordo com as normas que regem o processo neste Tribunal de Contas, expressas na Lei Complementar 621/2012 e no Regimento Interno desta Corte e, subsidiariamente o Código de Processo Civil, o ex-prefeito<sup>20</sup>, responsável nestes autos, foi devidamente citado para manifestar-se sobre os apontamentos, bem como foi notificado dos demais atos processuais, de forma a garantir seu direito de fazer uso de todos os meios a seu dispor para defender-se, seja através de provas ou de recursos.

Não é demais dizer que aos Tribunais de Contas compete apreciar ou julgar, conforme o caso, as contas dos seus jurisdicionais e a esses últimos prestar as contas e os esclarecimentos quando solicitados.

Assim, não compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo garantir ao responsável o acesso a quaisquer documentações ou mesmo sistemas utilizados pela Prefeitura Municipal para fins de defesa.

Eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos por ele geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal e intransferível.

---

<sup>20</sup> pessoalmente ou por meio de seus procuradores legalmente constituídos.

Em contrapartida, ao compulsar os autos constata-se que o recorrente, restringiu-se ao requerimento administrativo e não ajuizou a competente ação judicial para obter o pretendido acesso aos sistemas e/ou documentos.

Assim, tenho convencimento de que não cabe razão ao recorrente na invocação de cerceamento de defesa com o fito de ilidir sua responsabilidade.

Por fim, cabe destacar que em matéria de contabilidade a correção de erros materiais nos registros contábeis devem obedecer às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público, dentre elas a NBC TSP 23<sup>21</sup> - Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, que impedem a reabertura de um exercício financeiro para a correção de erros e orientam a correção no exercício subsequente, exigindo, quando tratar-se de relevância na informação o tratamento devido, com notas explicativas e outras formas de evidenciação.

### **2.3. MÉRITO**

O recorrente impetrou o presente Recurso incorformado com o julgamento unânime do Colegiado da 1ª Câmara nos autos do processo TC 2523/2017-1 que, por meio do Parecer Previo 123/2018-8, dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, manteve as seguintes irregularidades:

- 1 – Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário** (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018)
- 2 – Abertura de Créditos Adicionais sem recursos financeiros correspondentes** (Itens 4.3.2 do RT e 2.2.2 da ITC 2360/2018)
- 3 – Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades** (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018)
- 4 – Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro** (Itens 5.2 do RT 1091/2017 e 2.2.4 da ITC 2360/2018)

---

<sup>21</sup> **NBC TSP 03**, DOU 28/10/16, acesso em 20/06/2018. Disponível em: <<http://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>>

**5 - Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Itens 6.1 do RT 1091/2017e 2.2.5 da ITC 2360/2018)**

**6 - Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Itens 6.2 do RT 1091/2017e 2.2.6 da ITC 2360/2018)**

**7 - Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Itens 6.3 do RT 1091/2017e 2.2.7 da ITC 2360/2018)**

**8 - Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Itens 6.4 do RT 1091/2017e 2.2.8 da ITC 2360/2018)**

**9 - Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Itens 6.5 do RT 1091/2017e 2.2.9 da ITC 2360/2018)**

**10 - Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Itens 6.6 do RT 1091/2017e 2.2.10 da ITC 2360/2018)**

**11 - Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)**

**12 - Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do limite mínimo constitucional (Itens 8.1.1 do RT 1091/2017e 2.2.12 da ITC 2360/2018)**

**13 - Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15 (Itens 8.3 do RT 1091/2017e 2.2.13 da ITC 2360/2018)**

**14 - Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Itens 11.1 do RT 1091/2017e 2.2.15 da ITC 2360/2018)**

**15 - Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio**

**Líquido** (Itens 11.2 do RT 1091/2017e 2.2.16 da ITC 2360/2018)

**16 – Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI)** (Itens 11.3 do RT 1091/2017e 2.2.17 da ITC 2360/2018)

**17 - Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes à embasar o parecer técnico do controle interno municipal** (Itens 11.5 do RT 1091/2017 e 2.2.18 da ITC 2360/2018)

**18– Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados** (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)

**19 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados** (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017e 2.2.20 da ITC 2360/2018)

**20 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa** (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017e 2.2.21 da ITC 2360/2018)

**21– Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa** (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)

**22 – Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial** (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)

**23 – Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores** (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

Inicialmente recordei que, quanto aos itens 3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017, pelas razões fáticas e jurídicas delineadas no item 2.1 deste voto, me posicionei pelo não conhecimento da tese de defesa apresentada.

Passo, então, a apreciação das razões recursais relativas aos itens 4.3.2; 8.1.1; 8.3; 11.3 e 11.5 do Relatório Técnico RT 1091/2017.

**2.3.1. Abertura de créditos adicionais sem recursos financeiros correspondentes** (Itens 4.3.2 do RT 1091/2017 e 2.2.2 da ITC 2360/2018)

O Relatório Técnico 1091/2017-5 (TC 2523/2017-1) apontou que foram abertos créditos adicionais com base no excesso de arrecadação no montante de R\$ 27.879.860,75, sem lastro, visto que não houve excesso de arrecadação no exercício, antes déficit.

Consoante se extrai do Parecer Prévio 123/2018-8 as alegações de que os créditos adicionais abertos sem fonte de recurso suficiente seriam cobertos por excessos de arrecadação apurados em recursos vinculados, trazidas no processo inicial foram rejeitadas porque “a defesa não apresentou informações suficientes para comprovar que os créditos abertos possuem correlação com tais recursos”.

Em sede recursal o recorrente insurge-se contra a decisão sob a alegação de que a ‘análise’ ignorou o ponto central posto pela Defesa Oral de que não houve erro material, mas sim, de forma, ao ser adotado o mecanismo para controle da abertura de crédito com suporte em superávit quanto aos recursos vinculados, nos seguintes termos:

“(…)

A ‘análise’ trazida na Instrução Técnica Conclusiva ignorou o ponto central posto pela Defesa Oral de que não houve erro material, mas sim, de forma ao ser adotado o mecanismo para controle da abertura de crédito com suporte em superávit quanto aos recursos vinculados.

Senão vejamos o que foi dito:

Esta verificação pode ser visualizada quando analisa o superávit quanto aos recursos vinculados, notadamente, nas áreas de saúde, educação e investimento com royalties. [grifo nosso]

A divergência se decorre do enfoque da abertura do crédito orçamentário pelo que realmente se configurava (superávit), ou pela anulação, transferindo de uma fonte para a outra.

Aponta a ITC para negar provimento à Defesa:

(...) tanto o Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, quanto o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Anexo ao Balanço Patrimonial encontram-se inconsistentes, conforme apontado no item 6.2 do RT 1091/2017,

Ora, esse item 6.2 do Relatório Técnico 1091/2017 encontra-se no rol de deslizos formais já tratados anteriormente, não podendo ser considerado como documento fidedigno, que tenha credibilidade nos dados registrados, posto que não foi alvo de correção pelo ex-Gestor face não poder acessar o Sistema Contábil do Município.

Citá-lo, como fonte para negar provimento à argumentação que sequer atacou, não tem qualquer sentido ou cabimento.

Prossegue a 'análise':

Não obstante, a Tabela 32: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (item 7.4.1 do RT 1091/2017), elaborada a partir de análise dos saldos bancários registrados no TVDISP e demais demonstrativos contábeis, evidencia que o município apresenta superávit financeiro em algumas contas vinculadas.

Entretanto, a defesa não apresentou informações suficientes para comprovar que os créditos abertos possuem correlação com tais recursos.

Reconhece a Instrução Técnica que o Município apresentou superávit financeiro em contas vinculadas – dentro da linha da Defesa trazida pelo ex-Gestor – o que dava amparo para abertura dos créditos adicionais.

Em seguida, a mesma Instrução Técnica – não querendo afastar a irregularidade – exige que a Defesa apresente 'informações suficientes' para comprovar que os créditos abertos possuem correlação com tais recursos.

Ora, os créditos adicionais foram abertos com superávit de recursos vinculados. Havia, comprovadamente, superávit em contas vinculadas.

Qual a informação adicional que se deseja?

Não há necessidade de nenhuma informação adicional. Essa irregularidade simplesmente não existe”.

**Chamada a manifestar-se a área técnica o fez como segue:**

As argumentações trazidas pelo Recorrente na petição recursal buscaram reforçar que os superávits apurados em “Recursos Vinculados”, se constituíram em fontes de recursos suficientes para a abertura de créditos adicionais no exercício de 2016, ou seja, é possível afirmar que as alegações ora apresentadas não diferiram, em essência, das apresentadas por ocasião de sustentação oral levada à efeito no Processo TC 2523/2017, as quais foram analisadas pela Manifestação Técnica MT 836/2018 integrante daqueles autos.

Constatou-se que o Recorrente aduziu que a Manifestação Técnica supramencionada reconheceu a ocorrência de superávit em contas vinculadas, em consonância com a argumentação apresentada pela Defesa, todavia, a Área Técnica desta Corte de Contas teria solicitado “informações suficientes para comprovar que os créditos abertos possuíam correlação com tais recursos”, fato que em seu entendimento seria desnecessário.

Compulsando os autos TC 2523/2017, identificou-se que a MT 836/2018 ressaltou a inconsistência dos demonstrativos contábeis “Anexo 5 – Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo” e do “Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial” apresentados

naquele Processo, apontando a “dificuldade em corroborar os dados neles registrados”. Contudo, a Área Técnica desta Corte manifestou que a Tabela 32: Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (item 7.4.1 do RT 1091/2017), elaborada a partir de análise dos saldos bancários registrados no TVDISP e demais demonstrativos contábeis, evidenciava que o município apresentou superávit financeiro “em algumas contas vinculadas”. Da análise realizada, depreende-se que a Área Técnica desta Corte tentou identificar a correlação e a procedência das alegações trazidas pelo Gestor Responsável, contudo, diante da limitação imposta pela presença de demonstrativos contábeis inconsistentes, não logrou êxito.

Insta registrar que não foram apresentados documentos e/ou demonstrativos, na presente ocasião, que comprovassem a correlação entre os recursos derivados dos superávits apurados em “Recursos Vinculados” e os Créditos Adicionais abertos no exercício sob análise.

Entende-se necessário esclarecer que, sob o ponto de vista técnico-contábil, não é suficiente a informação de que foi apurado superávit de “Recursos Vinculados”, uma vez que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Desta forma, no sentido de avaliar o aspecto de legalidade quanto à abertura de créditos adicionais e de apurar a suficiência de recursos disponíveis para a sua respectiva abertura, torna-se imperioso que haja por parte do Município um rígido controle das fontes utilizadas e que haja nos autos da Prestação de Contas Anual o detalhamento de tais informações, por meio de demonstrativos ou documentos comprobatórios, no sentido de possibilitar a esta Corte de Contas identificar e avaliar a correlação entre os superávits obtidos em cada fonte e suas respectivas destinações.

Diante da análise empreendida, conclui-se que **as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial, relativa aos itens 4.3.2 do RT 1091/2017 e 2.2.2 da ITC 2360/2018, razão pela qual opina-se pela manutenção dos termos respectivos contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.**

Pois bem.

A alegação central do recurso é que a abertura dos créditos adicionais foi realizada à conta de excesso de arrecadação em fontes de recursos vinculados. Alega genericamente que houve superávit em recursos vinculados.

A *priori*, recorro que o apontamento em questão diz respeito a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 27.879.860,75, tendo como fonte o excesso de arrecadação, sendo esta, uma das fontes prevista no art. 43 §1º da Lei 4.320/64 e o superávit financeiro outra fonte distinta da primeira.

Em relação às alegações do recorrente de que havia recurso suficiente para abertura em fontes de recursos vinculados, da análise das razões recursais e dos

documentos trazidos (Peças complementares 6616/2019-1 e 6617/2019-5)<sup>22</sup> verifico que também neste caso assiste razão ao corpo técnico quando afirma que não foram trazidos aos autos quaisquer elementos que permitisse verificar/confirmar e/ou demonstrar em quais fontes vinculadas foram abertos os créditos adicionais e o montante individual bem e qual foi o excesso de arrecadação nelas apurado.

Da mesma forma, tais elementos não são encontrados no processo inicial.

Não é de mais repetir, o já tratado pelo corpo técnico “nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”. Assim, não basta haver, genericamente, recursos suficiente em fontes vinculadas. Para a abertura dos créditos adicionais ser lícita, é necessário, que o recurso seja suficiente na fonte em que foi aberto o crédito adicional.

Todavia, repiso, nestes autos, o gestor não teve êxito em demonstrar tal correlação que é direta.

Desta forma, em acolhimento ao entendimento técnico e ministerial tenho que as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial, relativa aos itens 4.3.2 do RT 1091/2017 e 2.2.2 da ITC 2360/2018, razão pela qual voto pela manutenção dos termos respectivos contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017, em relação ao item em referência.

### **2.3.2. Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do Limite Mínimo Constitucional (itens 8.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.12 da ITC 2360/2018)**

O Relatório Técnico 1091/2017-5 (TC 2523/2017-1) apontou ter sido apurado pela equipe técnica a aplicação de apenas 24,64% da receita resultante de impostos, o que representa ofensa à norma do art. 212, *caput*, da Constituição Federal, que

---

<sup>22</sup> Estas peças foram duplicadas conforme peças complementares 6618/2019-1 e 6619/2019-4.

exige a aplicação mínima de 25%, comprometendo a manutenção e o desenvolvimento do Ensino no Município.

Em suas alegações iniciais o gestor confirmou o que a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino ficou abaixo do limite mínimo constitucional, justificando-se com base em recebimento de recursos proveniente da repatriação do Imposto de Renda no último dia útil do ano de 2016, a saber dia 30/12/2016 e sustentou que ter se mostrado impossível realizar transações bancárias envolvendo tais recursos, inclusive em razão do encerramento do mandato.

Traz à tona a edição da Medida Provisória 773/2017 que, em seu art. 1º autorizou:

Art. 1º Ficam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a corrigir, até 31 de dezembro de 2017, as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino público de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que as referidas diferenças advenham dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016.

O argumento foi refutado pelo corpo técnico, cuja análise foi acolhida no Parecer Prévio 0123/2018-8, em síntese bem apertada, tendo como fundamento que o município manteve o percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino muito próximo ao limite mínimo, de modo que ficou vulnerável a quaisquer alterações ocorridas na receita base de cálculo e que o município deixou, na função Educação, restos a pagar processados sem disponibilidade financeira de recursos vinculados para cobrir, demonstrando certo descontrole dos recursos.

Agora, em sede recursal, o recorrente manifesta sua irrisignação com a análise técnica no processo inicial, acolhida pelo Parecer Prévio recorrido, e em seguida afirma que a questão discutida pela defesa “É a utilização de uma base de cálculo para fixação de valor mínimo que não é correta, posto que não factível, não materialmente capaz de ser atendida”.

Em suma, afirma que o Município de Cachoeiro de Itapemirim recebeu, em 30/12/2016, da SRF, a título de Imposto de Renda o valor de R\$ 3.976.524,54 dos quais, impunha-se o repasse de 25% que corresponde a quantia de R\$ 994.131,14,

de aplicação compulsória na educação, conforme previsto na Carta Federativa e na LOM. Alega que não houve tempo hábil para empregar corretamente o recurso.

Aduz que a Base de Cálculo correta a ser empregada no Exercício de 2016, para cálculo do Limite Constitucional de 25% na Educação, em Cachoeiro de Itapemirim, obrigatoriamente não pode incluir esses R\$ 3.976.524, 54.

Debruçando-se sobre as razões recursais, em síntese, a área técnica assim se posicionou:

[...]

Cabe mencionar, por oportuno, que a base de cálculo utilizada por esta Corte de Contas na aferição do cumprimento das aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deriva da legislação vigente, especialmente da Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 212), das orientações normativas da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e da Resolução TC 238/2012 (alterada pela Resolução TC 260/2013), não havendo no arcabouço legal mencionado nenhum respaldo ou permissão especial para que parcelas de impostos recebidas durante o exercício sob análise possam ser desconsideradas da base de cálculo da aferição, face inclusive à necessidade de observância ao “Princípio da Competência”.

Relativamente à Medida Provisória 773/2017, destacada pelo Recorrente em sua petição recursal, conforme adequadamente registrado, o referido diploma perdeu sua eficácia no próprio exercício de sua edição, sendo assim, entende-se que mesmo que estivesse vigente, salvo melhor juízo, afastaria somente as penalidades geradas em consequência do descumprimento do Limite Constitucional em Educação apurado em 2016, ao mesmo tempo que corrigiria as distorções provocadas pela ausência da devida aplicação de recursos, todavia, este se caracterizaria em exceção, a qual não encontra mais amparo no ordenamento jurídico brasileiro.

No que tange aos questionamentos efetuados pelo Recorrente quanto à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a seguir transcritos, especificamente quanto ao tempo hábil para aplicação dos recursos, entende-se pertinente e louvável o seu entendimento de que é imprescindível “APLICAR, isto é, empregar o Recurso corretamente e não GASTAR, simplesmente porque recebeu na última hora e tem que GASTAR”, contudo, com todo respeito ao Recorrente, entende-se necessário frisar que, sob o ponto-de-vista técnico, o acompanhamento e controle da execução dos recursos transferidos às contas vinculadas à Educação, bem como a verificação dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, devem ocorrer ininterruptamente e concomitantemente durante todo o exercício. O objetivo principal destas atividades consiste em compatibilizar as necessidades de aplicação e o cumprimento das determinações constitucionais e legais supramencionadas, prevenindo-se riscos e corrigindo-se desvios capazes de afetar os deveres do Município e o equilíbrio das contas públicas.

“(…)

Pergunta-se:

De que forma a área técnica (e o Ministério Público e o MD Conselheiro Relator) entende que esses R\$ 994.131,14 (novecentos e noventa e quatro mil, cento e trinta e um reais,

quatorze centavos) poderiam ser aplicados com a Educação no Exercício de 2016?

De que forma poderiam contratar despesas com aplicação na Educação? Onde estaria o Empenho que a Lei obriga para que a despesa seja contratada?

Afinal, ainda que pudesse GASTAR, a Constituição fala em APLICAR, isto é, empregar o Recurso corretamente e não GASTAR, simplesmente porque recebeu na última hora e tem que GASTAR.

Isso é desperdício de recursos escassos e vai contra as regras mais mezinhas da Administração.

Em verdade não havia tempo hábil sequer para 'distribuir bônus para os Professores', como se assiste rotineiramente nos Municípios para poder 'fechar' o mínimo constitucional(...)"

Portanto, diante da análise empreendida e de todo o exposto, conclui-se que **as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial, relativa aos itens 8.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.12 da ITC 2360/2018, razão pela qual opina-se pela manutenção dos termos respectivos contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.**

Verifico que o recorrente finca-se no argumento de que a "receita de repatriação" decorrentes da Lei 13.254, de 13/1/2016, auferida pelo Município de Cachoeiro de Itapemirim em 30/12/2016, não deveria ser considerada no cômputo dos gastos com ensino no exercício de 2016, por entender que com a edição da Medida Provisória 773 de 2017, o ente teria até o final de 2017 para promover ajustes nas discrepâncias verificadas entre a receita e as despesas previstas e aquelas efetivamente realizadas.

O corpo técnico, por sua vez, considerou que a manutenção do índice de gastos muito próximo ao limite mínimo e o fato de terem sido deixados restos a pagar sem disponibilidade financeira, são elementos que indicam gestão temerária dos recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Também considera que a Medida Provisória 773/2017, perdeu sua eficácia no próprio exercício de sua edição. E, por isso, refuta os argumentos do recorrente.

Pois bem.

De início considero que, os restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira constam como dedução na planilha de apuração do limite mínimo de

aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, não me deterei neste argumento, porque entendo que, para este fim, encontra-se superado.

Quanto a receita decorrente da repatriação de recursos em 2016, passo a examinar.

A Lei nº 13.254, de 13/1/2016, que instituiu o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), também conhecida como a Lei de Repatriação de Recursos, estabelece no § 1º de seu art. 6º que:

Art. 6º Para fins do disposto nesta Lei, o montante dos ativos objeto de regularização será considerado acréscimo patrimonial adquirido em 31 de dezembro de 2014, ainda que nessa data não exista saldo ou título de propriedade, na forma do inciso II do caput e do § 1º do art. 43 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), sujeitando-se a pessoa, física ou jurídica, ao pagamento do imposto de renda sobre ele, a título de ganho de capital, à alíquota de 15% (quinze por cento), vigente em 31 de dezembro de 2014.

§ 1º A arrecadação referida no caput será compartilhada com Estados e Municípios na forma estabelecida pela Constituição Federal, especialmente nos termos do que dispõe o inciso I de seu art. 159. [g.n.]

Desse modo, acompanho o posicionamento técnico de que os recursos decorrentes da citada lei, auferidos pelo Município de Cachoeiro do Itapemirim em 30/12/2016, no montante de R\$ 3.976.524, 54, devem integrar a base de cálculo para apuração do limite dos gastos na educação, posto que são receita do exercício de 2016 ( art. 35, Lei 4320/64). Neste sentido não pode ser dada razão à esta alegação do recorrente quanto a exclusão destes da base de cálculo.

De igual modo, e em consonância com a metodologia de apuração adotada pelo Tribunal, deve também ser considerada no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino a respectiva contribuição ao FUNDEB, deduzida pela União na mesma data do repasse dos recursos.

Também assiste razão à área técnica quando afirma que a Medida Provisória 773/2017 perdeu sua eficácia, deixando de produzir efeitos<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/128552>.  
Consulta em 14/09/2021.

Vale destacar que na Exposição de Motivos da Medida Provisória 773, informa-se que a mesma se tornou necessária tendo em vista o escasso tempo que os entes subnacionais tiveram para se ajustar aos novos limites mínimos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e foi justificada a relevância e urgência dela pela possibilidade de as autoridades competentes dos entes da federação virem a ser responsabilizados civil e criminalmente em situações que fogem as suas capacidades de gestão”<sup>24</sup>.

Talvez com base nesses motivos, o propósito da referida Medida Provisória foi atingido com a edição da Lei 13.530/2017<sup>25</sup>, de 7/12/2017, que em seu art. 15 fixou prazo até 31/12/2017 para que os entes federados pudessem corrigir eventuais diferenças na aplicação do percentual mínimo obrigatório de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996, desde que tais diferenças tenham derivado exclusivamente dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 2016, nos seguintes termos:

**Art. 15. Ficam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a corrigir, até 31 de dezembro de 2017, as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino público de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), desde que as referidas diferenças advenham dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016**

À vista deste comando normativo, estou convicto de que há que se verificar se o valor não aplicado no exercício de 2016 decorreu exclusivamente dos recursos arrecadados em 30/12/2016.

Para clarear, considero tabela trazida pelo o recorrente recalculando o percentual aplicado, promovendo a não inclusão da receita de repatriação na base de cálculo do limite, como a seguir reproduzido:

---

<sup>24</sup> Sumário executivo da Medida Provisória, disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/128552>.

<sup>25</sup> Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências.

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	66.612.293,03
Receitas provenientes de transferências	160.684.509,09
Base de cálculo - aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	227.296.802,12
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	56.862.986,51
% de aplicação	24,64%

**Vamos refazer a Tabela acima, extraída do Relatório Técnico 1091/2017, em seu item 8.1.1, promovendo a retirada desse repasse feito em 31.12.2016;**

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	66.612.293,03
Receitas provenientes de transferências (com a redução do repasse)	156.707.984,55
Base de cálculo - aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	223.320.277,03
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	56.862.986,51
% de aplicação	<b>25,46%</b>

O valor aplicado ultrapassa o limite constitucional mínimo, não havendo qualquer irregularidade.

Com base nestes números, o recorrente alega que, com a simples exclusão do repasse de R\$ 3.976.524, 54 da rubrica “receitas provenientes de transferências”, o valor aplicado ultrapassa o limite constitucional mínimo, não havendo qualquer irregularidade.

Em suas análises o corpo técnico não refutou, especificamente, estes os cálculos.

Assim, sem a intenção de recalculer os valores, mas para auxiliar na formação de opinião, se o valor não aplicado no exercício de 2016 por ter decorrido, como afirma o recorrente, exclusivamente dos recursos arrecadados em 30/12/2016 ajustei os valores considerados no cálculo, deduzindo a receita dos recursos recebidos decorrentes da Lei 13.254/2016 (R\$ 3.976.524,54) , da base de cálculo bem como a parcela do Fundeb (R\$ 761.212,97) do montante aplicado, como demonstro a seguir:

Destinação de recursos	Valor	Deduções	Valores ajustados
Receitas provenientes de impostos	66.612.293,03		66.612.293,03
Receitas provenientes de transferências	160.684.509,09	3.976.524,54	156.707.984,55

Base de cálculo - aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	227.296.802,12		223.320.277,58
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	56.862.986,51	761.212,97	56.101.773,54
% de aplicação	24,64%		25,12%

OBS: As deduções foram lastreadas no Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação que integra o Memorial 00070/2018-1, constante do processo TC 2523/2017-1.

Observa-se que, de fato os recursos de repatriação impactaram o percentual de aplicação na educação e que o percentual aplicado a menor, decorre do recebimento, no último dia do exercício, dos recursos decorrentes da Lei 13.254, de 2016.

Todavia, como já dito, em acordo com a Lei 13.254/2016, eles integram a base de cálculo dos gastos com educação. Todavia, nos termos da Lei 13.530/2017, a parcela não aplicada poderia ser corrigida até 31/12/2017.

Assim, considerando o cálculo realizado pelo corpo técnico, a diferença a ser corrigida é de R\$ 38.785,88, visto que a aplicação foi de 24,64%, correspondente a R\$ 56.862,986,51, enquanto que 25% corresponderia na R\$ 56.824.200,53.

Desta forma, acato o argumento do recorrente de que não houve tempo hábil para a aplicação dos recursos, pois foram recebidos somente em 30/12/16, e tendo em vista o estabelecido na Lei n. 13.254/16, entendo que o legislador concedeu prazo para que o percentual faltante para o atendimento do limite constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2016, pudesse ser aplicado no exercício de 2017.

Dito isso, a diferença advinda dos recursos recebidos de que trata a Lei no 13.254, de 2016, *in casu*, apurada pelo montante de R\$ 38.785,88, teve a aplicação postergada para até 31/12/2017, e, de acordo com o relatório técnico inicial elaborado na prestação de contas do exercício financeiro de 2017, Processo TC 03257/2018-1, é possível aferir a aplicação de 26.81% da base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, que, em termos monetários, sobejou o mínimo exigido em R\$ 4.225.942,23. Isso permite inferir que o gestor responsável pelas contas de 2017 promoveu a aplicação de recursos no

ensino em valor superior ao mínimo constitucionalmente exigido para o exercício, o que pode, a princípio, ter corrigido o percentual não aplicado em 2016.

Isto posto, ainda que não tenha sido aplicado o mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando que o percentual aplicado a menor, decorre exclusivamente dos recursos arrecadados em 30/12/2016, derivado da Lei nº 13.254, de 13/1/2016, que instituiu o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), e considerando que a Lei 13.530/2017 fixou prazo até 31/12/2017 para que os entes federados pudessem corrigir eventuais diferenças na aplicação do percentual mínimo obrigatório de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20/12/19 e **deixo de considerar a presente irregularidade capaz de macular as presentes contas**, no exercício de 2016.

### **2.3.3. Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15 (Itens 8.3 do RT 1091/2017 e 2.2.13 da ITC 2360/2018)**

O Relatório Técnico 1091/2017 apontou que o Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, encaminhado na PCA, se referia a algumas atas de reuniões realizadas durante o exercício, entretanto não apresentavam um parecer conclusivo sobre a análise da prestação de contas referente ao exercício de 2016.

Regularmente citado, o gestor inicialmente não trouxe quaisquer esclarecimentos e documentos de prova relativos à regularização dos apontamentos.

Agora em sede recursal alega o que segue:

“O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB tem seu funcionamento regulado pelo FNDE, mais especificamente pela Resolução FNDE 12 de 17.03.2011, a qual dispõe, quando à Prestação de Contas dos recursos por ele repassados.

Art. 18. (...)

(...)

§ 2º Na falta da apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do gestor dos EEx sucedidos, **as justificativas a que se refere o caput deste artigo deverão ser obrigatoriamente apresentadas pelos gestor que estiver no exercício do cargo à época em que for levantada a omissão ou a irregularidade pelo FNDE**, acompanhadas, necessariamente, de cópia autenticada de Representação protocolizada junto ao respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada.

**Não há registro de que o FNDE tenha reprovado ou não recebido as Prestações de Contas dos recursos por ele repassados e aplicados no FUNDEB, o que aponta para a emissão de Parecer Favorável do Conselho Municipal.**

Causa estranheza o Controlador – que se supõe seja expert nesse tipo de atividade – não ter acessado o Site do FNDE e buscado obter o Parecer que ele entende não ter sido emitido.

De toda sorte, não tendo o ex-Gestor acesso à Administração Municipal e, menos ainda, a senha para obter o referido Parecer junto ao FNDE, sugere-se que o atual Gestor cumpra aquilo que a Resolução 12 FNDE orienta e envie o Parecer ao Tribunal de Contas”.

O corpo técnico, por meio da ITR 247/2019-4 entende que as hipóteses registradas no dispositivo supramencionado (art. 18 da resolução FNDE 12/2011) não guardam relação com o indicativo de irregularidade apontado por esta Corte de Contas na exordial, uma vez que tratam de aspectos da relação entre os Entes Executores e o FNDE, bem como das prestações de contas àquele Fundo e não da Prestação de Contas Anual ao Tribunal de Contas do Espírito Santo.

Em síntese, argumenta que a Resolução FNDE 12/2011, não regula o funcionamento do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do FUNDEB, antes estabelece os critérios para as transferências de recursos do PNATE bem como os critérios e as normas para a prestação de contas, quanto os recursos do PNATE.

Aduz ainda que o artigo 18 da Resolução FNDE 12/2011, mencionado pelo Recorrente na petição recursal, dispõe efetivamente sobre a obrigatoriedade de apresentação de justificativas ao FNDE, pelos Entes Executores, em caso de força maior ou caso fortuito que tenha impedido o envio ou ocasionado a não aprovação de prestações de contas por aquele Fundo.

Por fim remete à Instrução Normativa TC 34/2015 regulamentou a remessa ao Tribunal de Contas do Espírito Santo dos dados da prestação de contas anual das entidades municipais da administração direta e indireta e disciplinou a obrigatoriedade de envio do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, por meio de arquivo digital para ao final sugerir a manutenção da irregularidade, ratificando o apontamento contido no relatório técnico:

“(…)

A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas deve ser realizada pelos grupos organizados ou

organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao chefe do Poder Executivo para que este, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de conselheiros.

A atividade dos conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle exercido pelos conselhos do FUNDEB representa a atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, estão:

**Acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB;**

Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;

Supervisionar a realização do censo escolar anual;

**Instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal;** e

acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos. (...)."

Pois bem.

Acerca deste apontamento trago à colação o Parecer Prévio 050/2019-2, cujo entendimento foi mantido pelo Parecer Prévio 036/2021 (Recurso de Reconsideração TC 15225/2019-3) e já transitado em julgado, na apreciação de irregularidade em que, sequer houve o envio do referido Parecer do Conselho Municipal:

Parecer Prévio 050/2019-2

**Não encaminhamento do parecer do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB; (Item 8.3.1 do RT 14/2018-6).**

Base legal: Lei 11.494/2007 e Instrução Normativa TC 34/2015.

[...]

Observou o NCE, conforme RT 0014/2018, que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Educação acerca da Prestação de Contas relativa ao exercício financeiro em análise, inviabilizando constatar-

se a conclusão daquele colegiado de fiscalização.

Argumentou o responsável que a responsabilidade seria devida ao gestor responsável pelo encaminhamento da PCA, por ter ficado à frente da gestão municipal entre abril e novembro de 2017. Em que pese não entender ser sua a responsabilidade, alega ter realizado esforços no sentido de obter o parecer, sem que lograsse êxito.

Após análise feita às justificativas apresentadas, o NCE sugeriu o afastamento da irregularidade em comento, visto que o gestor responsável pelas contas em análise não estava mais à frente do município quando da elaboração e encaminhamento da presente PCA, não possuindo mais acesso a tais informações.

**Acolho o opinamento técnico**, pelas razões já fundamentadas, **para afastar o presente indicativo de irregularidade**, inclusive a sugestão de expedição de determinação à administração municipal quanto às futuras prestações de contas anuais, para que observe o cumprimento da IN TCEES 43/2017, quanto ao envio da documentação que a compõe, especialmente no que se refere aos relatórios e pareceres emitidos pelo controle social.

Processo 03653/2017-5

Relator: Domingos Augusto Taufner

*In casu*, observo o documento (arquivo PCFUND – TC 2523/2017-1) encaminhado para suprir o Parecer requerido foi considerado insuficiente. Compulsando os autos verifico tratar-se de correspondência encaminhando cópia das atas de reuniões do Conselho, incluindo a reunião realizada no dia 29/03/2017 em que foram aprovadas as prestações de contas dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2016.

Em suas razões recursais o gestor reafirma a dificuldade de obtenção do referido parecer.

Assim, creio que esta situação não se distancia daquela tratada no parecer Prévio 050/2019-2, retro citado, a bem da verdade é menos grave, dado que, neste caso, houve remessa de documentos que permitem a este Tribunal de Contas conhecer o posicionamento do Conselho Municipal de acompanhamento e controle social do Fundeb.

Assim, embora, de fato não tenha sido enviado o parecer com a opinião conclusiva do referido conselho, é também verdade que foram enviados documentos que permitem conhecer a opinião do referido conselho sobre a prestação de contas e, o gestor responsável pelas contas em análise não estava mais à frente do município quando da elaboração e encaminhamento da PCA, não possuindo mais acesso e gerência sobre o fornecimento de tais informações.

De tal forma, divergindo do corpo técnico e do Ministério Público, em relação a este item sou pelo provimento do recurso, afastando a presente irregularidade.

Tendo em vista que, no momento em que elaboro este voto, estamos distante quatro anos do fato ora apreciado, deixo de emitir determinação ou recomendação à administração municipal quanto às futuras prestações de contas anuais, para que observe o cumprimento da IN TCEES 43/2017.

**2.3.4. Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI) (Itens 11.3 do RT 1091/2017e 2.2.17 da ITC 2360/2018)**

Quanto a este item o relatório Técnico apontou descumprimento da legislação editada pela gestão 2013/2016 tendo em vista a inadimplência do município perante o seu RPPS no exercício de 2016.

Em sede Recursal o recorrente afirma que juntou a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, dando conta de que não há nenhum débito do Município para com o Instituto de Previdência relativamente ao repasse da Contribuição Social no RGP bem como Certificados que atestam não haver nenhum débito da Administração Municipal para com o IPACI –RPPS, durante o Exercício de 2016.

O Corpo Técnico confirmou o envio o dos documentos referidos pelo recorrente e após tecer comentários sobre a natureza e conteúdos dos processos de contas que tramitam neste Tribunal de Contas, fez constar nestes autos que a matéria ora tratada relaciona - se à gestão de recursos pelo Ordenador de Despesas e informou que o apontamento em tela foi tratado nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração) referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) Processo TC 2520/2017-6 e concluiu pela exclusão do apontamento destes autos, nos seguintes termos:

Tendo em vista a legislação vigente e a natureza da irregularidade apontada, a qual relaciona-se de forma intrínseca à gestão de recursos públicos pelo Ordenador de Despesas, entende-se que esta deva estar contemplada exclusivamente no Processo de Prestação de Contas Anual de Ordenador do exercício de 2016. Nesta esteira, cabe registrar que o apontamento em tela foi tratado nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração) referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) – Processo TC 2520/2017-6, motivo pelo qual entende-

se necessário transcrever a seguir os termos da Instrução Técnica de Recurso ITR 185/22019-7, integrante daquele processo:

### **III.2.5 Não realização do Aporte ao Regime Próprio de Previdência do Município (Item 3.3.10 do RT 1091/2017).**

#### **JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:**

"Extrai-se do próprio Relatório do Controle Interno:

#### *3.5. Parcelamento de Débitos Previdenciários*

*No que se refere aos parcelamentos de débitos previdenciários, a análise técnico-contábil limitou-se a avaliar se existem dívidas previdenciárias registradas no passivo permanente da unidade gestora, e se essas dívidas estão sendo pagas, tendo por base o estoque da dívida evidenciado no balanço patrimonial do exercício anterior, a movimentação no exercício e o estoque da dívida no encerramento do exercício de referência da PCA.*

*Com base nos valores demonstrados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, na Demonstração das Variações Patrimoniais, no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Balanço Patrimonial do exercício em análise, avaliou-se o comportamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários, do qual se constata que a Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim vem efetuando o pagamento do débito.*

É a própria peça da Controladoria que afirma ter havido Parcelamento do débito do Município para com a Previdência e que o pagamento desse parcelamento vem sendo feito normalmente.

O Parcelamento dos aportes não recolhidos à Previdência é um mecanismo legal e largamente utilizado pelos Municípios, constituindo-se em saneador da intempetividade/não recolhimento das Contribuições ao Ente Previdenciário.

Não há irregularidade a registrar.

#### **ANÁLISE:**

Inicialmente, entende-se oportuno transcrever os termos do item 3.3.10 do RT 1091/2017, no sentido de que seja possível um posterior confronto com as argumentações apresentadas pelo Recorrente e a devida análise da situação fática:

#### **"3.3.10 Não realização do Aporte ao Regime Próprio de Previdência do Município**

De acordo com o Relatório Controle Interno, foi verificado ausência de realização de aporte ao RPPS, resultando em descumprimento a Lei Municipal 6.910/2013, conforme item 6.3.

#### **6.3. Não Realização do Aporte ao Instituto de Previdência (IPACI)**

A Lei 6.910/2013 estabeleceu a obrigatoriedade de realização de aporte por parte do município, enquanto patrocinador do regime próprio, ao IPACI, como forma de cobrir de manter o equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS. Conforme prevê a referida legislação, os aportes devem ser realizados anualmente, nos seguintes termos:

*Art. 15 A contribuição previdenciária ao regime de previdência municipal será devida ao RPPS de Cachoeiro de Itapemirim e administrada pelo IPACI, nos seguintes percentuais:*

*[...]*

*§ 7º. O Município de Cachoeiro de Itapemirim, através dos patrocinadores do IPACI: Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações, em adição a sua Contribuição Previdenciária, prevista no inciso III deste artigo, é o responsável, obrigatoriamente, pela realização de aportes anuais ao IPACI, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.*

Neste sentido, percebe-se o descumprimento de legislação editada pela gestão 2013/2016, visto a inadimplência do município perante o seu RPPS no exercício de 2016.

Desta forma, sugere-se **CITAR** o Sr. **Carlos Roberto Casteghione Dias** para apresentar os documentos e razões de justificativas que julgar necessários".

Com o objetivo de esclarecer a situação fática, o Recorrente inferiu que o “próprio Relatório do Controle Interno”, em seu item 3.5, teria trazido informações de que o Município de Cachoeiro de Itapemirim efetuou parcelamento dos aportes estabelecidos pela Lei Municipal 6910/2013, tendo assinalado da seguinte forma: “(...) é a própria peça da Controladoria que afirma ter havido Parcelamento do débito do Município para com a Previdência e que o pagamento desse parcelamento vem sendo feito normalmente”.

Insta esclarecer que as alegações supramencionadas, de fato, basearam-se no item 3.5 do Relatório Técnico 1091/2017 desta Corte de Contas, não tendo representado uma contra-argumentação ao disposto no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (arquivo digital RELUCI – peça 33375/2017-1 - Processo TC 2523/2017). Transcreve-se a seguir o item referenciado:

“3.5. Parcelamento de Débitos Previdenciários

No que se refere aos parcelamentos de débitos previdenciários, a análise técnico-contábil limitou-se a avaliar se existem dívidas previdenciárias registradas no passivo permanente da unidade gestora, e se essas dívidas estão sendo pagas, tendo por base o estoque da dívida evidenciado no balanço patrimonial do exercício anterior, a movimentação no exercício e o estoque da dívida no encerramento do exercício de referência da PCA.

Com base nos valores demonstrados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, na Demonstração das Variações Patrimoniais, no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Balanço Patrimonial do exercício em análise, avaliou-se o comportamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários, do qual se constata que a Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim vem efetuando o pagamento do débito. (...)”.

Dando prosseguimento às suas argumentações, o Recorrente destacou que “o parcelamento dos aportes não recolhidos à Previdência é um mecanismo legal e largamente utilizado pelos Municípios, constituindo-se em saneador da intempestividade/não recolhimento das Contribuições ao Ente Previdenciário”.

Em que pese procederem as alegações de que o Município de Cachoeiro de Itapemirim efetuou parcelamento de débitos previdenciários no exercício de 2016, consoante se comprovou pela Tabela 17 (item 3.5 do RT 1091/2017), a seguir transcrita, não foram localizados documentos nos presentes autos e nem mesmo nos autos TC 2523/2017 que permitissem afirmar que tenha ocorrido parcelamento de aportes (montantes e competências respectivas) e, ainda, confirmar que estivessem incluídos no saldo de parcelamentos apurado. As informações registradas no arquivo digital RELUCI e no RT 1091/2017 (item 3.5) não trazem detalhamento quanto ao tipo de débitos parcelados, ou seja, não esclarecem se estes referiram-se à contribuições patronais não recolhidas tempestivamente ou se referentes a aportes, por exemplo.

**Tabela 17 do RT 85/2017:** Movimentação de débitos previdenciários  
Em R\$ 1,00

<b>Saldo anterior de parcelamentos previdenciários</b>	<b>10.598.900,27</b>
221410101000000 – INSS Débito parcelado Lei 11.960/2009	4.904.528,71
221410102000000 – INSS Débito parcelado Lei 10.522/2002	0,00
221420101000000 – RPPS – Débito parcelado Lei 4.501/1998	5.694.371,56
<b>Pagamentos da dívida no exercício</b>	<b>5.598.609,25</b>
221410101000000 – INSS Débito parcelado Lei 11.960/2009	4.563.562,22
221410102000000 – INSS Débito parcelado Lei 10.522/2002	0,00
221420101000000 – RPPS – Débito parcelado Lei 4.501/1998	1.035.047,03

<b>Reconhecimento de dívidas no exercício (novos parcelamentos)</b>	<b>3.237.011,03</b>
221410101000000 – INSS Débito parcelado Lei 11.960/2009	0,00
221410102000000 – INSS Débito parcelado Lei 10.522/2002	393.039,79
221420101000000 – RPPS – Débito parcelado Lei 4.501/1998	2.843.971,24
<b>Saldo de parcelamentos previdenciários para o próximo exercício</b>	<b>8.237.302,05</b>
221410101000000 – INSS Débito parcelado Lei 11.960/2009	340.966,49
221410102000000 – INSS Débito parcelado Lei 10.522/2002	393.039,79
221420101000000 – RPPS – Débito parcelado Lei 4.501/1998	7.503.295,77

Fonte: Processo TC 02523/2017 - Prestação de Contas Anual/2016

Observou-se, também, que a Área Técnica deste Tribunal esclareceu que avaliou somente o comportamento da dívida no item 3.5 do RT 1091/2017, embasando-se, para tanto, na existência de dívidas previdenciárias registradas no Passivo Permanente da Unidade Gestora e, quanto ao recolhimento, tão somente no estoque da dívida evidenciado no balanço patrimonial do exercício anterior, na movimentação no exercício e no estoque da dívida no encerramento do exercício de referência da PCA.

Face à situação apresentada e com o objetivo de melhor subsidiar as decisões das instâncias superiores desta Corte, entende-se necessário trazer a esta Instrução Técnica de Recurso o Voto do Conselheiro Relator do processo de Recurso de Reconsideração TC 5120/2018, interposto pelo gestor responsável pelo município de Água Doce do Norte no exercício de 2015. O Voto do Relator, proferido na Sessão Plenária realizada em 11/12/2018, foi acolhido por unanimidade pelos Conselheiros deste Egrégio Tribunal por meio do Parecer Prévio TC 132/2018, sendo nele evidenciado o seguinte posicionamento:

“(...)

Assim, assiste razão à área técnica que o parcelamento previdenciário não elide a ocorrência identificada, e neste sentido, considerando o caráter obrigatório das contribuições previdenciárias normalizadas no artigo 195 da CF/1988, entendo que no caso concreto, a ausência do recolhimento de contribuição previdenciária se configurou como erro grosseiro, conforme disposto no item II.4 deste voto, razão pela qual mantenho o indicativo de irregularidade.

(...)

Diante da ocorrência, o Plenário desta Corte de Contas proferiu a seguinte determinação ao gestor daquele município:

“(...)

**1.4.1 Instaura Tomada de Contas Especial**, para apuração e quantificação do dano, bem como identificação dos responsáveis, a fim de apurar a totalidade dos encargos financeiros incidentes sobre o recolhimento em atraso das parcelas devidas referentes às contribuições previdenciárias, e o ressarcimento aos cofres públicos, com fulcro no artigo 83, §1º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), sob pena de incorrer em responsabilidade solidária, informando, ainda, outros dados exigidos pela Instrução Normativa TC nº 32/2014, devendo os autos da Tomada de Contas Especial ser encaminhados a este Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias, na forma do art. 14 da referida IN;

(...)”.

Relativamente ao pagamento de juros e multa em face das contribuições previdenciárias não pagas ou recolhidas em atraso,

constatou-se que em Sessão Plenária realizada em 09/10/2018 o Plenário desta Corte Contas, através de determinação contida no Parecer Prévio TC 1375/2018, posicionou-se da seguinte forma:

“(...)

**1.2 Determinar** [...] com fulcro no artigo 43, inciso IV da Lei Complementar 621/2012, para que adotem [imediatamente] as medidas administrativas necessárias para a caracterização ou elisão do dano em função dos juros e multas incidentes sobre os valores relativos à Contribuições Previdenciárias não pagas ou recolhidas, a partir do vencimento, até sua regularização [mediante pagamento e/ou parcelamento], ocorridas a partir do exercício de 2009 junto ao Instituto de Previdência dos Servidores da Serra – IPS, observados os princípios constitucionais e administrativos, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua notificação, nos termos do artigo 2º da Instrução Normativa TCEES nº 32/2014;

(...)”.

Observou-se nos julgados, portanto, que mesmo nos casos de parcelamento da dívida previdenciária, esta Corte de Contas empregou o entendimento de que cabe responsabilização do gestor responsável em face do pagamento de multa e demais encargos, ocasionados pela ausência do recolhimento tempestivo das obrigações previdenciárias do ente. Por simetria, depreende-se, salvo melhor juízo, que o mesmo posicionamento é perfeitamente aplicável no que tange à não realização dos aportes ao Regime Próprio de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim, estabelecidos pela Lei Municipal 6910/2013 em seu artigo 15, § 7º, a seguir transcrito:

“**Art. 15 A** contribuição previdenciária ao regime de previdência municipal será devida ao RPPS de Cachoeiro de Itapemirim e administrada pelo IPACI, nos seguintes percentuais:

I - pelos servidores públicos titulares de cargo efetivo ativos, com alíquota de 11% (onze por cento), calculada sobre as parcelas remuneratórias que compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária;

II - pelos servidores inativos e os pensionistas, com alíquota de 11% (onze por cento) incidente sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

III - Pelo Poder Executivo, incluídas suas autarquias e fundações e, pelo Poder Legislativo, com alíquota de 15,90% (quinze vírgula noventa por cento), calculada sobre a remuneração, dos servidores ativos previstos no inciso I deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 7644/2018\)](#)

§ 1º (...).

§ 7º O Município de Cachoeiro de Itapemirim, através dos patrocinadores do IPACI: Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações, em adição a sua Contribuição Previdenciária, prevista no inciso III deste artigo, é o responsável, obrigatoriamente, pela realização de aportes mensais ao IPACI, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo cobradas, em caso de atraso no repasse do aporte, correção de valores, juros e multa, nos mesmos termos do § 2º do artigo 22 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 7644/2018\)](#)”.

Cabe mencionar que a Lei Municipal 6910/2013 também menciona em seu § 13, a seguir transcrito, que em caso de não repasse nas datas e condições previstas no art. 15 daquele diploma, serão aplicadas as disposições do § 2º, do art. 22, o qual transcreve-se igualmente a seguir:

“**Art. 15** (...)

§ 13. Caso os aportes não sejam repassados nas datas e condições previstas neste artigo serão aplicadas as disposições do § 2º, do art. 22 desta Lei.

(...)”.

“**Art. 22** O desconto e o recolhimento ou repasse das contribuições previdenciárias previstas nesta Lei será de responsabilidade do

dirigente máximo do Ente ou Órgão que efetuar o pagamento da remuneração, subsídio ou provento do servidor.

§ 1º. O recolhimento ou repasse das contribuições previdenciárias, previsto nesta Lei, ocorrerá até o vigésimo quinto dia do mês subsequente, contados da data em que ocorrer o desconto correspondente ao servidor titular de cargo efetivo.

§ 2º. O atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias, bem como demais débitos, implicará na correção dos valores pela variação do IPCA-E – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial do período, ou por índice que vier a substituí-lo no Município na cobrança de seus tributos, acrescidos de juros no percentual de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês e multa, no percentual de 2% (dois por cento) sobre cada competência paga em atraso. (...)”.

Por entender-se que não restou comprovada a realização dos aportes devidos ao RPPS municipal e considerando-se, ainda, que mesmo que tenha ocorrido o parcelamento de aportes devidos constatou-se descumprimento ao disposto na Legislação Municipal com a conseqüente geração de encargos desnecessários ao Erário Municipal pela ausência de recolhimento tempestivo (juros e multas); conclui-se, salvo melhor juízo, que **as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial (RT 1091/2017).**

**Pelas razões expostas na análise empreendida, portanto, opina-se pela manutenção dos termos respectivos ao item 3.3.10 do RT 1091/2017, contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.**

Diante das razões fáticas e jurídicas apresentadas, conclui-se pela sugestão de reforma do **Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017, exclusivamente no sentido de exclusão do apontamento de irregularidade em tela, uma vez que este se encontra em apreciação nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração), referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) – Processo TC 2520/2017-6, em trâmite nesta Corte de Contas.**

Consultando o sistema de processos deste Tribunal verifico que o Processo TC 2874/2019 já transitou em julgado.

Isto posto, com fim de evitar o *bis in idem*, acompanho integralmente a proposta de acompanhamento contida na Instrução Técnica de Recursos 0247/22019-4, acolhida pelo *parquet* de Contas.

**2.3.5. Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal (Itens 11.5 do RT 1091/2017 e 2.2.18 da ITC 2360/2018)**

O Relatório Técnico 1091/2017 apontou que na análise do Parecer Conclusivo do Controle Interno, verificou que não houve a realização de auditoria nos órgãos.

Em sede recursal, em síntese, o gestor afirma, de forma contundente, que o Controlador que assinou o parecer de controle interno não poderia ter realizado as auditorias durante o exercício de 2016 porque não era o controlado no município à época.

A área técnica, se posicionou como segue:

As argumentações trazidas pelo Recorrente quanto ao presente item constituíram-se, em síntese, na afirmação que o subscritor do Parecer Técnico do Controle Interno Municipal não realizou trabalhos de auditoria durante o exercício de 2016, “pois não era o Controlador do Município”. Segundo aduziu o Recorrente, “o Controlador do Município em 2016 era o Senhor Luciano Mourisco”.

Em complementação às suas alegações, o Recorrente expressou o entendimento de que “ao omitir tal informação, o Controlador levanta suspeição sobre o Relatório e deixa vulnerável a credibilidade de seu Parecer”.

Compulsando os arquivos digitais integrantes encaminhados da Prestação de Contas Anual (Processo TC 2523/2017), especificamente o arquivo ROLRES (Prestação de Contas Anual 33453/2017-7), confirmou-se que o Controlador Interno de Governo no exercício de 2016 era, de fato, o senhor Luciano Morisco Ribeiro (CPF 042.152.377-92).

Em que pese o Parecer Técnico do Controle Interno Municipal ter sido firmado pelo Controlador Interno de Governo nomeado após o término da gestão do então Recorrente, constatou-se que o Relatório (arquivo digital RELOCI – Prestação de Contas Anual 33444/2017-8) destacou que o órgão de controle interno observou as disposições dos artigos 74 da Constituição da República Federativa do Brasil e 59 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e “realizou, no exercício supramencionado, procedimentos de controle”. Quanto às auditorias realizadas, o mencionado Relatório discorreu nos seguintes termos: “Durante o exercício de 2016, este órgão de controle interno não realizou trabalhos de auditoria referentes aos itens indicados nos quadros acima”. Da análise dos termos mencionados é possível inferir que o subscritor alegou que o “órgão de controle interno” não realizou tais trabalhos no exercício de 2016, não sendo plausível, portanto, conceber que as conclusões de possíveis trabalhos realizados pelo anterior Controlador Interno de Governo e sua equipe não tivessem sido mencionados e considerados no mencionado Relatório, uma vez que referentes ao exercício auditado, fato que iria de encontro às normas brasileiras de Auditoria Governamental.

Insta registrar, por oportuno, que o Recorrente não acostou aos presentes autos documentos comprobatórios da realização de trabalhos de Auditoria no exercício de 2016, os quais pudessem desconstituir as informações técnicas apresentadas pelo Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno que integrou os autos TC 2523/2017.

Diante da análise empreendida, conclui-se que **as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial, relativa aos itens 11.5 do RT 1091/2017 e 2.2.18 da ITC 2360/2018, razão pela qual opina-se pela manutenção dos termos respectivos contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.**

Pois bem.

É bem verdade que este Tribunal de Contas tem acompanhado a implantação dos Controle Interno nos seus jurisdicionados e não resta dúvida da importância destes para tanto para o gestor quanto como auxiliar do controle externo.

Todavia, embora tenha sido declarado que não foram realizadas auditorias referente aos pontos de controle constantes do Parecer Conclusivo do Controle Interno, na análise deste item não tenho como desconsiderar a constatação pelo corpo técnico de que no exercício de 2016 havia um responsável pelo controle interno Instrução Técnica de Recursos 0247/2019-4) e que ao final foi efetivamente elaborado e encaminhado a esta corte, parecer conclusivo de controle interno.

Tais fatos, implicam na constatação de que o controle interno foi instituído, todavia os procedimentos por ele adotados para cumprir seu desiderato foram apontados como insuficientes. Neste sentido em linha com julgados desta corte<sup>26</sup>, considero que a não completude dos procedimentos de controle requeridos do órgão do controle interno, posto que não há evidência de que de alguma forma resultou em dano ao erário, por si, só, não é suficiente para macular as contas do Sr. Carlos Roberto Castiglione Dias, à frente do Município de Cachoeiro de Itapemirim, no exercício de 2016.

Assim, quanto a este item dou **provimento parcial ao recurso e considero que tal apontamento não tem o condão**, por si só, **de macular as contas do exercício de 2016**, do Município de Cachoeiro de Itapemirim, sob responsabilidade do Sr. Carlos Roberto Castiglione.

**Ante todo o exposto, divergindo parcialmente do posicionamento externado pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.**

---

<sup>26</sup> Parecer prévio 0081/2019 Plenário (TC 0568/2019-1); Parecer Prévio 0046/2021-6 – 2ª Câmara (TC 08681/2019-2)

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

**1. CONHECER PARCIALMENTE** o presente recurso tendo em vista o não conhecimento das teses apresentadas no que tange aos seguintes itens;

- ✓ Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018);
- ✓ Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018);
- ✓ Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Itens 5.2 do RT 1091/2017 e 2.2.4 da ITC 2360/2018)
- ✓ Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Itens 6.1 do RT 1091/2017 e 2.2.5 da ITC 2360/2018)
- ✓ Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Itens 6.2 do RT 1091/2017 e 2.2.6 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Itens 6.3 do RT 1091/2017 e 2.2.7 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Itens 6.4 do RT 1091/2017 e 2.2.8 da ITC 2360/2018)

- ✓ Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Itens 6.5 do RT 1091/2017e 2.2.9 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Itens 6.6 do RT 1091/2017e 2.2.10 da ITC 2360/2018)
- ✓ Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)
- ✓ Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Itens 11.1 do RT 1091/2017e 2.2.15 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Itens 11.2 do RT 1091/2017e 2.2.16 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017e 2.2.20 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017e 2.2.21 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)

- ✓ Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

**2. REJEITAR A PRELIMINAR** de determinação de acesso aos dados do sistema contábil do município, pois não compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo garantir ao responsável o acesso a quaisquer documentações ou mesmo sistemas utilizados pela Prefeitura Municipal para quaisquer fins, ademais eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos por ele geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria;

**3. NO MÉRITO, DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao presente Recurso, **reformando-se o Parecer Prévio 123/2018-8** com o fim de:

- a. Acolher as razões recursais para afastar os indícios de irregularidade apontados nos itens 8.3 do RT 1091/2017 que trata do Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15, consoante análise empreendida nos itens 2.3.3 deste voto
- b. **ACOLHER PARCIALMENTE AS RAZÕES RECURSAIS** para manter no campo da ressalva as irregularidades apontadas nos itens 8.1.1 e 11.5 do RT 1091/2017, que tratam, respectivamente, da Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do Limite Mínimo Constitucional, e da Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal, consoante análise empreendida nos itens 2.3.2 e 2.3.5 deste voto.
- c. **EXCLUIR da análise destes autos o item 11.3** do RT 1091/2017 que trata da Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI) uma vez que este foi apreciado nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração), referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador

(Contas de Gestão) apenso ao Processo TC 2520/2017-6, já transitado em julgado, conforme análise empreendida no item 2.3.4 deste voto.

d. **EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Carlos Roberto Casteglione Dias** - Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, conforme dispõem o inciso III do art.132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso III do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na Instrução Técnica Conclusiva 2360/2018, a seguir relacionadas:

- ✓ Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018);
- ✓ Abertura de Créditos Adicionais sem recursos financeiros correspondentes (Itens 4.3.2 do RT e 2.2.2 da ITC 2360/2018 e item 2.3.1 deste voto)
- ✓ Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018);
- ✓ Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Itens 5.2 do RT 1091/2017 e 2.2.4 da ITC 2360/2018)
- ✓ Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Itens 6.1 do RT 1091/2017 e 2.2.5 da ITC 2360/2018)
- ✓ Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Itens 6.2 do RT 1091/2017 e 2.2.6 da ITC 2360/2018)

- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Itens 6.3 do RT 1091/2017e 2.2.7 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Itens 6.4 do RT 1091/2017e 2.2.8 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Itens 6.5 do RT 1091/2017e 2.2.9 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Itens 6.6 do RT 1091/2017e 2.2.10 da ITC 2360/2018)
- ✓ Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)
- ✓ Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Itens 11.1 do RT 1091/2017e 2.2.15 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Itens 11.2 do RT 1091/2017e 2.2.16 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017e 2.2.20 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017e 2.2.21 da ITC 2360/2018)

- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

**4. MANTER INCÓLUME OS DEMAIS ITENS DO PARECER PRÉVIO 123/2018-8,**  
ora recorrido;

**5. DAR CIÊNCIA** aos interessados, **arquivando-se** os autos, após o trânsito em julgado

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

**VOTO VISTA**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

**1. RELATÓRIO**

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo senhor Carlos Roberto Casteglione Dias, prefeito, no exercício de 2016, do Município de Cachoeiro de Itapemirim – ES, em face do **PARECER PRÉVIO TC 123/2018-8 – Primeira Câmara**, proferido nos autos do processo TC nº 2523/2017-1, relativo a Prestação de Contas Anual – Prefeito, exercício de 2016.

**O Parecer Prévio TC 123/2018-8, traz na parte dispositiva o seguinte teor:**

“(…)

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

**1.1 EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Carlos Roberto Casteglione Dias** - Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativas ao exercício financeiro de **2016**, conforme dispõem o inciso III do art.132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso III do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na Instrução Técnica Conclusiva 2360/2018, a seguir relacionadas:

1.1 – Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Item 2.2.1 da ITC 2360/2018)
1.2 – Abertura de Créditos Adicionais sem recursos financeiros correspondentes (Item 2.2.2 da ITC 2360/2018)
1.3 – Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Item 2.2.3 da ITC 2360/2018)
1.4 – Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Item 2.2.4 da ITC 2360/2018)
1.5 - Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Item 2.2.5 da ITC 2360/2018)
1.6 – Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Item 2.2.6 da ITC 2360/2018)
1.7 – Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Item 2.2.7 da ITC 2360/2018)
1.8 - Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Item 2.2.8 da ITC 2360/2018)
1.9 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Item 2.2.9 da ITC 2360/2018)
1.10 – Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Item 2.2.10 da ITC 2360/2018)
1.11 – Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Item 2.2.11 da ITC 2360/2018)
1.12 – Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do limite mínimo constitucional (Item 2.2.12 da ITC 2360/2018)
1.13 – Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15 (Item 2.2.13 da ITC 2360/2018)
1.14 – Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Item 2.2.15 da ITC 2360/2018)
1.15 – Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Item 2.2.16 da ITC 2360/2018)
1.16 – Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI) (Item 2.2.17 da ITC 2360/2018)
1.17 - Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes à

embasar o parecer técnico do controle interno municipal (Item 2.2.18 da ITC 2360/2018)
1.18– Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Item 2.2.19 da ITC 2360/2018)
1.19 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Item 2.2.20 da ITC 2360/2018)
1.20 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Item 2.2.21 da ITC 2360/2018)
1.21– Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Item 2.2.22 da ITC 2360/2018)
1.22 – Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 2.2.23 da ITC 2360/2018)
1.23 – Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Item 2.2.24 da ITC 2360/2018)

**1.2 Considerar regular o encaminhamento das contas**, sob a responsabilidade do senhor **Victor da Silva Coelho – Prefeito**, tendo em vista que a Decisão Plenária nº 05 de 02/05/2017<sup>27</sup> (DOEL-TCEES 5.5.2017 - Edição nº 883, p. 1) **autorizou**, excepcionalmente, pelo prazo de 120 dias, o recebimento em papel ou outro meio disponível, as prestações de contas das unidades gestoras do Município de Cachoeiro de Itapemirim.

**1.3 ARQUIVAR** os autos do processo após transito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 31/10/2018 - 37ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara. (...)."

A Secretaria Geral das Sessões - SGS, certifica a tempestividade do prazo recursal, nos termos do Despacho 14308/2019-5, logo após os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NCR) para análise, tendo sido elaborada a Instrução Técnica de Recurso – ITR 0247/2019-4, que se manifestou pelo CONHECIMENTO PARCIAL, entendendo não ter sido atendido a regularidade formal no que tange aos itens **4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2;13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017** ante a ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal, atinente à regularidade formal; consubstanciado na ausência de apontamento específico e fundamentado na Petição de Recurso 00060/2019-4 do presente Processo, das razões pelas quais entende ser o Parecer Prévio, ora recorrido, passível de reforma ou anulação.

No mérito, opina pelo PROVIMENTO PARCIAL, como segue:

**Quanto ao mérito**, após análise do conteúdo dos autos TC 2875/2019 e considerando-se as argumentações e documentações apresentadas neste expediente recursal, opina-se pelo **PROVIMENTO PARCIAL** quanto à

<sup>27</sup> Consulta em 19/6/2018. Disponível em  
<<https://www.tce.es.gov.br/biblioteca/legislacao/normas-internas/decisoes/>>

reforma do **Parecer Prévio TC-123/2018 – Primeira Câmara**, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual do Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim (TC 2523/2017), relativo ao exercício de 2016. Sugere-se a reforma do Parecer Prévio TC-123/2018, **exclusivamente**, no sentido de **afastamento da irregularidade apontada no item 11.3 do RT 1091/2017**, consoante análise empreendida no item III.2.6 desta Instrução Técnica.

O Ministério Público de Contas, por intermédio o Procurador de Contas, **Dr. Luiz Henrique Anastácio da Silva**, por meio do **parecer nº 05353/2019-1**, anuiu a proposta apresentada na Instrução Técnica de Recurso – ITR 0247/2019-4.

Realizada sustentação oral pela Defesa, os autos foram remetidos à Área Técnica para instrução, vindo, assim, NCONTAS manifestado por meio da Manifestação Técnica – MT 993/2021-5, em seguida ao NRC que se manifestou por meio da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00072/2021-9 anuindo aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na MT 993/2021-5.

Nos termos regimentais, foram os autos novamente ao Ministério Público de Contas, que se manifestou por intermédio do Procurador de Contas, **Dr. Luiz Henrique Anastácio da Silva**, por meio do **parecer nº 04414/2021-4**, anuiu a proposta apresentada na **Manifestação de Defesa Oral 00072/2021-9**.

Assim, foram os autos ao Relator que proferiu seu voto, 5526/2021-1, concluindo pelo CONHECIMENTO e PROVIMENTO PARCIAL, conforme delineado na parte dispositiva do voto, no seguinte teor:

**6. CONHECER PARCIALMENTE** o presente recurso tendo em vista o não conhecimento das teses apresentadas no que tange aos seguintes itens;

- ✓ Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018);
- ✓ Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018);
- ✓ Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Itens 5.2 do RT 1091/2017e 2.2.4 da ITC 2360/2018)
- ✓ Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Itens 6.1 do RT 1091/2017e 2.2.5 da ITC 2360/2018)
- ✓ Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Itens 6.2 do RT 1091/2017e 2.2.6 da ITC 2360/2018)

- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Itens 6.3 do RT 1091/2017e 2.2.7 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Itens 6.4 do RT 1091/2017e 2.2.8 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Itens 6.5 do RT 1091/2017e 2.2.9 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Itens 6.6 do RT 1091/2017e 2.2.10 da ITC 2360/2018)
- ✓ Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)
- ✓ Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Itens 11.1 do RT 1091/2017e 2.2.15 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Itens 11.2 do RT 1091/2017e 2.2.16 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017e 2.2.20 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017e 2.2.21 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

**7. REJEITAR A PRELIMINAR** de determinação de acesso aos dados do sistema contábil do município, pois não compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo garantir ao responsável o acesso a quaisquer documentações ou mesmo sistemas utilizados pela Prefeitura Municipal para quaisquer fins, ademais eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos por ele geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria;

**8. NO MÉRITO, DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao presente Recurso, **reformando-se o Parecer Prévio 123/2018-8** com o fim de:

- a. Acolher as razões recursais para afastar os indícios de irregularidade apontados nos itens 8.3 do RT 1091/2017 que trata do Parecer emitido pelo Conselho de

acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15, consoante análise empreendida nos itens 2.3.3 deste voto

- b. **ACOLHER PARCIALMENTE AS RAZÕES RECURSAIS** para manter no campo da ressalva as irregularidades apontadas nos itens 8.1.1 e 11.5 do RT 1091/2017, que tratam, respectivamente, da Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do Limite Mínimo Constitucional, e da Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal, consoante análise empreendida nos itens 2.3.2 e 2.3.5 deste voto.
- c. **EXCLUIR da análise destes autos o item 11.3** do RT 1091/2017 que trata da Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI) uma vez que este foi apreciado nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração), referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) apenso ao Processo TC 2520/2017-6, já transitado em julgado, conforme análise empreendida no item 2.3.4 deste voto.
- d. **EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Carlos Roberto Casteglione Dias** - Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, conforme dispõem o inciso III do art.132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso III do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na Instrução Técnica Conclusiva 2360/2018, a seguir relacionadas:
- ✓ Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018);
  - ✓ Abertura de Créditos Adicionais sem recursos financeiros correspondentes (Itens 4.3.2 do RT e 2.2.2 da ITC 2360/2018 e item 2.3.1 deste voto)
  - ✓ Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018);
  - ✓ Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Itens 5.2 do RT 1091/2017e 2.2.4 da ITC 2360/2018)
  - ✓ Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Itens 6.1 do RT 1091/2017e 2.2.5 da ITC 2360/2018)
  - ✓ Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Itens 6.2 do RT 1091/2017e 2.2.6 da ITC 2360/2018)

- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Itens 6.3 do RT 1091/2017e 2.2.7 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Itens 6.4 do RT 1091/2017e 2.2.8 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Itens 6.5 do RT 1091/2017e 2.2.9 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Itens 6.6 do RT 1091/2017e 2.2.10 da ITC 2360/2018)
- ✓ Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)
- ✓ Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Itens 11.1 do RT 1091/2017e 2.2.15 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Itens 11.2 do RT 1091/2017e 2.2.16 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017e 2.2.20 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017e 2.2.21 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

**9. MANTER INCÓLUME OS DEMAIS ITENS DO PARECER PRÉVIO 123/2018-8, ora recorrido;**

**10. DAR CIÊNCIA** aos interessados, **arquivando-se** os autos, após o trânsito em julgado

Diante do exposto, pedi vista aos autos para melhor me inteirar da situação.

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS**

Os requisitos de admissibilidade do presente recurso foram analisados pela Área Técnica na Instrução Técnica de Recurso 00247/2019-4, que considerou os argumentos e documentos trazidos na sustentação oral incapazes de alterar o

entendimento vertido na Instrução Técnica de Recurso 00247/2019-4, tese acolhida pela Manifestação Técnica de Defesa Oral 0072/2021-9.

Nesse mesmo sentido seguiu o Relator.

Assim, opinou a Área Técnica pelo CONHECIMENTO PARCIAL, não conhecendo, portanto, no que tange aos itens 4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017, considerando não haver sido cumprindo o requisito extrínseco de admissibilidade, vejamos a análise da ITR 00247/2019-4:

(...)

No que tange à **regularidade formal**<sup>28</sup>, requisito extrínseco de admissibilidade, é importante ressaltar que a peça contestatória (Petição Recurso 00060/2019-4/Peça Complementar 06773/2019-1) não indicou adequadamente as razões recursais do Recorrente, bem como os pretensos erros *in judicando* ou *in procedendo* consignados no **Parecer Prévio TC 123/2018**, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.

Consoante verificado na petição recursal, no que tange aos itens **4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017**, consignados no Parecer Prévio atacado, **limitou-se o Recorrente a declarar que ocorreram lançamentos contábeis efetuados de forma incorreta, correspondentes a impropriedades de caráter puramente formal e passíveis de correções, sobre os quais não teria como justificar por não ter obtido acesso aos dados da Contabilidade Municipal.**

**Enfatiza-se, por oportuno, que não foram encaminhados documentos ou demonstrativos contábeis, na presente ocasião, que complementassem ou que elucidassem pontos das argumentações trazidas pelo Recorrente.**

Vale destacar que na Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual LC 621/2012), consta especificamente disposta no Parágrafo Único de seu art. 152, a previsão de ocorrência da preclusão consumativa quando da interposição de recurso, a saber:

“Art. 152. [...]”

Parágrafo único. **A interposição de recurso, ainda que venha a não ser conhecido, gera preclusão consumativa”.**

(g.n.)

Pelo princípio da preclusão consumativa, uma vez praticado o ato, o recorrente não mais poderá alterá-lo ou complementá-lo, sendo que no ordenamento desta Corte de Contas inexistente previsão normativa para a juntada de novos elementos após a interposição do recurso.

A preclusão consumativa justifica-se pela necessidade de se assegurar a razoável duração do processo, cujos atos se encadeiam de modo lógico e progressivo, impondo-se a observância dos procedimentos preestabelecidos nas normas processuais e repelindo-se a criação de procedimentos de

---

<sup>28</sup> A regularidade formal consiste na necessidade de o recorrente atender a todos os requisitos especificados na lei para aquele determinado tipo de recurso.

exceção quando da apreciação do feito.

Assim, tendo o recorrente deixado de juntar a documentação que entendesse pertinente em suas razões recursais, não pode ele juntá-las em momento processual posterior, visto que se operou a preclusão consumativa.

Dando prosseguimento à instrução dos presentes autos, é importante, ainda, trazer a esta peça as considerações do Professor Flávio Cheim Jorge<sup>29</sup>, acerca da necessidade de impugnação dos fundamentos da decisão recorrida expondo o seu pretense desacerto:

“[...]”

Além disso, também **exige-se que as partes indiquem os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão**. No que tange ao pedido de nova decisão, insta ressaltar que **é medida de extrema importância e que compromete, inclusive, a admissibilidade do recurso**.

É que o mérito do recurso, isto é, o seu objeto, corresponde à anulação ou à reforma da decisão recorrida. Inexistindo pedido de reforma ou anulação da decisão, não há que se falar na existência de mérito recursal, razão pela qual o mesmo não pode ser admitido; pela falta de regularidade formal.

Quanto aos fundamentos de fato e de direito que devem ser demonstrados pelo recorrente, parece **evidente que o recorrente deve indicar exatamente quais são os erros in judicando e/ou erros in procedendo que maculam a decisão**. E mais, **deverá, ainda, demonstrar porque a decisão está errada, e, conseqüentemente, a necessidade de sua reforma ou anulação**.

[...]”

**A ausência de fundamentação do recurso conduz a sua não admissão, pela falta desse requisito essencial ao exame de seu mérito**. A inexistência desse requisito, ao contrário do que se poderia pensar, não acarreta a nulidade do recurso, mas, simplesmente, impede que seja julgado no mérito.

**Somente após devidamente preenchidos os requisitos da fundamentação e do pedido de nova decisão é que o órgão julgador poderá adentrar no mérito do recurso**.

Por tais motivos, **a jurisprudência tem sido muito rigorosa quanto à necessidade de fundamentação dos recursos**. Se o recorrente simplesmente faz a demonstração de sua insatisfação com a sentença (elemento volitivo), mas não alinha as razões para tal conclusão (elemento descritivo), os tribunais de um modo geral não conhecem do recurso. O extinto 1º TACivSP, no que tange ao recurso de apelação, já chegou inclusive a editar súmula no sentido de que **a ausência das razões de reforma da sentença enseja o não conhecimento** da apelação (grifos nossos).

Consoante exposto, a necessidade do recurso atender à regularidade formal está intimamente ligada ao “princípio da dialeticidade”, sendo que a violação

---

<sup>29</sup> JORGE, Flávio Cheim. Teoria Geral dos Recursos Cíveis. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 198-200.

deste, nas palavras do Professor Flávio Cheim Jorge<sup>30</sup> “[...] *fará com que o recurso não seja admitido por falta de regularidade formal*”.

O princípio da dialeticidade recursal se baseia, genericamente<sup>31</sup>, no disposto na parte final do inciso III do art. 932 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), a seguir transcrito:

**“Art. 932. Incumbe ao relator:**

[...]

**III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida; (...)**” (g.n)

Acerca do princípio da dialeticidade, ou seja, sobre a necessidade do recorrente impugnar especificamente os fundamentos da decisão recorrida, leciona o professor José Miguel Garcia Medina<sup>32</sup> que:

[...] **o relator não conhecerá do recurso**, de acordo com o inc. III do art. 932 do CPC/2015, quando “inadmissível, prejudicado ou **que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida**”. A primeira hipótese (recurso inadmissível) abrange as demais, pois, em se tratando de recurso prejudicado, faltarão interesse recursal, e, não tendo havido impugnação específica aos fundamentos da decisão que possam manter sua conclusão, faltarão, também, regularidade formal (a respeito dos requisitos dos recursos, cf. comentário ao art. 994 do CPC/2015). Cf., no entanto, comentário a seguir (g.n).

Também, Luiz Guilherme Marinoni<sup>33</sup> enfrenta o tema trazendo a seguinte lição:

**“O relator deve inadmitir – isto é, não conhecer – o recurso quando esse não preencher os requisitos intrínsecos e/ou extrínsecos que viabilizam o seu conhecimento.** Inadmissibilidade é gênero no qual se inserem as espécies recurso prejudicado e recurso sem impugnação específica – rigorosamente, portanto, bastaria alusão à inadmissibilidade. Recurso prejudicado é recurso no qual a parte já não tem mais interesse recursal, haja vista a perda de seu objeto – enquadrando-se, portanto, no caso de inadmissibilidade (ausência de requisito intrínseco de admissibilidade recursal). **Recurso sem impugnação específica é aquele que não enfrenta os fundamentos invocados pela decisão recorrida (ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal)**”. (g.n).

---

<sup>30</sup> Op. Cit, 2013, p. 238.

<sup>31</sup> Em verdade o princípio da dialeticidade recursal encontra-se presentificado no NCPC, especificamente, em todas as espécies recursais, vejamos: apelação (art. 1.010, III); agravo de instrumento (art. 1.016, III); agravo interno (art. 1.021, § 1º); embargos de declaração (art. 1.023); recurso ordinário (art. 1.028); recursos especial e extraordinário (art. 1.029, III); agravo em recurso especial e extraordinário (art. 1.042, *caput*) e embargos de divergência (art. 1.043, incisos c/c § 4º).

<sup>32</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. Novo Código de Processo Civil comentado [livro eletrônico]. 2ª Ed. São Paulo: RT, 2016. Epub. ISBN 978-85-203-6754-4

<sup>33</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. O novo código de processo civil [livro eletrônico]. – São Paulo: RT, 2015. Epub. ISBN 978-85-203-6024-8.

É possível inferir que a dialeticidade recursal consiste no desdobramento do pressuposto da regularidade formal, impondo-se ao recorrente a necessidade de impugnar, de modo específico, os fundamentos da decisão combatida. Desta forma, é possível afirmar, ainda, que o recurso não pode ter caráter genérico, dissociado dos fundamentos da decisão impugnada, ou seja, não é aceitável que o recorrente se limite a pleitear a emissão de nova decisão ao órgão julgador sem que indique os motivos específicos da impugnação da decisão recorrida. Conforme anota o professor Nelson Nery Jr<sup>34</sup>, em razão da dialeticidade:

**“[...] exige-se que todo recurso seja formulado por meio de petição pela qual a parte não apenas manifeste sua inconformidade com ato judicial impugnado, mas, também e necessariamente, indique os motivos de fato e de direito pelos quais requer o novo julgamento da questão nele cogitada”. (g.n).**

Vale registrar que **a necessidade de se impugnar especificamente a decisão recorrida** visando a sua reforma ou anulação **encontra-se pacificada nesta Corte de Contas**, conforme se extrai do julgado ora colacionado, publicado no Informativo nº 53 desta Corte:

**“A ausência de impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida é causa de não conhecimento recursal.**

O presente feito cuida de Pedido de Reexame em face de Parecer Prévio que não conheceu de Denúncia formulada pelo recorrente. Analisando as razões recursais, **o relator verificou que o recorrente limitou-se a reiterar as argumentações expendidas na denúncia, não tecendo impugnação específica quanto à conclusão da decisão.** Registrou que **“o recorrente não se desincumbiu do ônus da impugnação específica, que em sede recursal é trazida no princípio da dialeticidade”**. Destacou ainda que **“no novo Código de Processo Civil o não conhecimento do recurso por ausência de impugnação específica à decisão vem positivado no art. 932”, incumbindo ao relator o não conhecimento do recurso, sendo aplicável subsidiariamente a este caso concreto.** No mesmo sentido, mencionou também o artigo 162 do RITCEES, que prevê o não conhecimento da peça recursal no caso de ausência de impugnação específica, inclusive por decisão preliminar do Relator, ad referendum da respectiva Câmara ou Plenário, caso em que o recurso sequer necessita ser encaminhado ao Ministério Público para manifestação, conforme artigo 404, I, do RITCEES. Diante do exposto, verificou não ser o caso de notificação de qualquer responsável para apresentação de contrarrazões, diante do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade. O Plenário, à unanimidade, acompanhou o relator. Parecer Prévio TC- 1261/2016-Plenário, TC 7122/2016, relator Conselheiro José Almeida Antônio Pimentel, publicado em 20/03/2016 (Informativo nº 53 do TCEES)”.

Em decorrência das razões fáticas e jurídicas supramencionadas, opina-se pelo **CONHECIMENTO PARCIAL** do Recurso de Reconsideração interposto, **não se conhecendo das teses apresentadas no que tange aos itens 4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1;**

---

<sup>34</sup> Apud DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro. Direito Processual Civil, vol. 3, 11 ed., Salvador: Jus Podium, 2013, p. 69.

**13.1.2;13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017, ante a ausência de requisito extrínseco de admissibilidade recursal consignada na Petição de Recurso 00060/2019-4 do presente Processo.**

Discorreu a Área Técnica, não ter havido impugnações específicas dos itens acima mencionados mantidos como irregulares na decisão ora atacada, pelos quais o recorrente entende que ensejam sua reforma, mas tão somente, que o Responsável argumentou sobre o cerceamento de defesa em razão de dificuldade de acesso aos sistemas e aos documentos da prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim, em razão da nova gestão que assumiu o Município, a partir de 2017.

Pois bem. O princípio da dialeticidade, citado pela equipe técnica, importa ao recorrente impugnar de forma firme e pontual à decisão recorrida, sendo necessário que a peça recursal demonstre precisamente os motivos, indicando o *error in iudicando* ou *in procedendo*, pelos quais a decisão proferida deveria ser reformada, consistindo no desdobramento do pressuposto da regularidade formal, não sendo aceitável, em tese, que o recorrente se limite a pleitear a emissão de nova decisão ao órgão julgador sem que indique os motivos específicos da impugnação da decisão recorrida.

Neste momento verifica-se que os itens sobre os quais não foram conferidos à admissibilidade recursal se referem aos que versam sobre os dados contábeis.

O Recorrente expõe as razões de fato impeditivos que levaram a dificuldade de apresentar os documentos a serem adequadamente analisados por essa Corte de Contas, que muito se decorreu pela substituição do *software* contábil originalmente utilizado pelo Município, que vinha promovendo distorções na contabilidade desde o exercício de 2015, não havendo tempo para as devidas correções ainda no exercício de 2016, último ano de sua gestão.

Assim, com a alternância da gestão após as eleições de 2016, o responsável pelo envio das contas, cumpriu com o seu dever enviando a PCA de 2016, ainda que, na forma em que se encontravam, qual seja, com as inconsistências contábeis, e, na sequência, não obteve assim, o responsável pelas contas de 2016 mais acesso as informações em poder do Município.

Dito isso, embora o necessário dever de impugnar de forma firme e pontual à decisão recorrida, requisito não cumprido fielmente pelo Recorrente, fato que leva

óbice ao exame do mérito do recurso, excepcionalmente, nesse caso concreto, relevo a situação, por considerar significativa a situação do Município de Cachoeiro de Itapemirim, quanto a instabilidade do *software* contábil, bem como a dificuldade ao acesso ao sistema e documentos da prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim no exercício seguinte, motivo que desvirtuou o Gestor a cumprir com as condições extrínseca exigida para garantir sem qualquer reparo a admissibilidade do recurso. Por essas razões, divirjo do entendimento da Área Técnica, Ministério Público de Contas e do Relator e **CONHEÇO O RECURSO**.

Desta feita, passa-se à análise das razões apresentadas pelos Recorrentes.

## **2.2. PRELIMINAR DE DETERMINAÇÃO DE ACESSO AOS DADOS DO SISTEMA CONTÁBIL DO MUNICÍPIO**

Em sede preliminar, o Recorrente suscitou ter ocorrido uma situação de prejuízo à sua ampla defesa nos autos TC 2523/2017 (Prestação de Contas Anual – Prefeito) e pleiteia que seja suspenso o Processo 2523/2017, com determinação ao Município de Cachoeiro de Itapemirim para que atenda ao pedido formulado àquela Prefeitura para que:

(...) seja facultado o contato direto do Senhor Luciano Morisco, com os Servidores do Setor Contábil do Município visando obtenção de esclarecimentos pontuais para tópicos e procedimentos que poderão ser essenciais na formulação da peça a ser apresentada ao Tribunal de Contas.

A Área Técnica, sobre esse tópico, manifestou-se, que não merece prosperar a presente questão preliminar trazida aos presentes autos no seguinte sentido:

Da análise das razões de recurso apresentadas nos presentes autos, constatou-se que, antes de adentrar no mérito, o Recorrente suscitou ter ocorrido uma situação de prejuízo à sua ampla defesa nos autos TC 2523/2017 (Prestação de Contas Anual – Prefeito), de igual forma ao supostamente ocorrido, em seu entendimento, quanto aos autos TC 2520/2017 (Prestação de Contas Anual – Ordenador). Consoante aduzido nestes últimos, não teria sido considerado e atendido o pleito do ora Recorrente quanto à determinação ao seu sucessor para que lhe facultasse o acesso, por meio de profissional contábil externo, aos dados da Contabilidade Geral de Cachoeiro de Itapemirim. O acesso mencionado teria como finalidade a elaboração de defesa referente aos autos TC 2520/2017, bem como a correção de inconsistências apuradas por este Tribunal quando da análise dos demonstrativos contábeis integrantes daquela Prestação de Contas Anual,

repercutindo, conseqüentemente, nos autos da Prestação de Contas Anual subsequente (TC 2523/2017), objeto do presente Recurso de Reconsideração.

Segundo o entendimento delineado pelo Recorrente em suas argumentações, o qual foi analisado no Processo TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração), o instrumento decisório integrante dos autos TC 2520/2017 teria “ignorado” a exposição dos motivos do pedido e a correspondência enviada à Prefeitura Municipal na qual foi solicitado o acesso aos dados da Contabilidade Geral do Município, fato que teria prejudicado, em tese, sua ampla defesa.

[...]

Da análise dos termos da Decisão TC 1825/2018-8 (Processo TC 2520/2017), decorrente do Voto do Relator 3321/2018-1 que a subsidiou, não se vislumbrou que tenha ocorrido no instrumento decisório qualquer tipo de omissão relativamente à exposição de motivos do pedido do Recorrente e à correspondência encaminhada pelo Recorrente à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. O parágrafo a seguir transcrito evidencia que na Decisão TC 1825/2018-8 foram sopesadas as dificuldades na obtenção de documentos e informações pelo Recorrente (relacionados na exposição de motivos do pleito quanto ao acesso à Contabilidade Geral do Município) e, ainda, a ciência do Relator quanto à correspondência encaminhada, uma vez que este menciona textualmente, inclusive, sua data de protocolização (15/03/2018):

“(...)

**Como bem anotou a unidade técnica em sua manifestação (MT 01392/2017- 8), o interessado alegou dificuldades em obter documentos e informações junto à atual gestão municipal.**

**E, nesse sentido, acostou solicitação protocolizada na Prefeitura Municipal na data de 15/03/2018.**

(...).” (g.n)

Tendo-se em vista que restou clara a fundamentação adotada na Decisão TC 1825/2018-8, sendo perfeitamente possível dela extrair a razão de decidir do Relator, depreende-se da mesma forma, salvo melhor juízo, que não merece prosperar a presente questão preliminar trazida aos presentes autos.

O Relator analisou a preliminar requerida, acompanhando o entendimento técnico no sentido de que não assiste razão ao Recorrente de que tenha havido cerceamento de defesa por esta Corte ao julgar as Contas do Gestor, tendo sido, portanto, observados e cumpridos todo o regramento regimental/processual.

O fato de não atender o pedido do Gestor para ter acesso a quaisquer documentações ou mesmo sistemas utilizados pela Prefeitura Municipal para fins de defesa, não inviabiliza ou caracteriza cerceamento de defesa. Não impõe dever ao

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a obrigatoriedade de viabilizar os caminhos e meios de defesa de seus jurisdicionados.

Assim, também foi o entendimento do Relator deste Recurso de Reconsideração ao fundamentar pelo não cerceamento de defesa arguido, quando registra que “Eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos por ele geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal e intransferível.”

Assim, corroborando entendimento do Relator, da Área Técnica e do Ministério Público de Contas **rejeito a preliminar de cerceamento de defesa**, bem como o pedido para este Tribunal de Contas determine ao Município o acesso de dados do sistema contábil.

### **3. DO MÉRITO RECURSAL**

Insurge o Recorrente inconformado com julgamento disposto no PARECER PRÉVIO 123/2018-8 – Primeira Câmara (Processo TC 2523/2017-7), que manteve as irregularidades:

- 1 – Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário** (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018)
- 2 – Abertura de Créditos Adicionais sem recursos financeiros correspondentes** (Itens 4.3.2 do RT e 2.2.2 da ITC 2360/2018)
- 3 – Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades** (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018)
- 4 – Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro** (Itens 5.2 do RT 1091/2017 e 2.2.4 da ITC 2360/2018)
- 5 - Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro** (Itens 6.1 do RT 1091/2017 e 2.2.5 da ITC 2360/2018)
- 6 – Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial** (Itens 6.2 do RT 1091/2017 e 2.2.6 da ITC 2360/2018)

- 7 – Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante** (Itens 6.3 do RT 1091/2017e 2.2.7 da ITC 2360/2018)
- 8 - Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado** (Itens 6.4 do RT 1091/2017e 2.2.8 da ITC 2360/2018)
- 9 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial** (Itens 6.5 do RT 1091/2017e 2.2.9 da ITC 2360/2018)
- 10 – Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício** (Itens 6.6 do RT 1091/2017e 2.2.10 da ITC 2360/2018)
- 11 – Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido** (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)
- 12 – Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do limite mínimo constitucional** (Itens 8.1.1 do RT 1091/2017e 2.2.12 da ITC 2360/2018)
- 13 – Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15** (Itens 8.3 do RT 1091/2017e 2.2.13 da ITC 2360/2018)
- 14 – Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social** (Itens 11.1 do RT 1091/2017e 2.2.15 da ITC 2360/2018)
- 15 – Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido** (Itens 11.2 do RT 1091/2017e 2.2.16 da ITC 2360/2018)
- 16 – Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI)** (Itens 11.3 do RT 1091/2017e 2.2.17 da ITC 2360/2018)
- 17 - Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes à embasar o parecer técnico do controle interno municipal** (Itens 11.5 do RT 1091/2017 e 2.2.18 da ITC 2360/2018)
- 18– Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados** (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)
- 19 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados** (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017e 2.2.20 da ITC 2360/2018)
- 20 – Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa** (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017e 2.2.21 da ITC 2360/2018)
- 21– Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa** (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)
- 22 – Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial** (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)
- 23 – Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores** (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

Nesse sentido, conforme já exposto na análise dos Pressupostos Recursais, pelas razões fáticas e jurídicas delineadas, divergi do Relator e me posicionei pelo CONHECIMENTO DO PRESENTE RECURSO, também em relação aos itens .3.1;

5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2;13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017, sobre os quais, mais adiante farei as considerações pertinentes e ao final decidir.

Já em relação aos itens 4.3.2; 8.1.1; 8.3; 11.3 e 11.5 do Relatório Técnico RT 1091/2017, quais sejam:

**Item. 4.3.2 - Abertura de créditos adicionais sem recursos financeiros correspondentes** (Itens 4.3.2 do RT 1091/2017e 2.2.2 da ITC 2360/2018)

**Item. 8.1.1 - Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do Limite Mínimo Constitucional** (itens 8.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.12 da ITC 2360/2018);

**Item. 8.3 - Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15** (Itens 8.3 do RT 1091/2017e 2.2.13 da ITC 2360/2018);

**Item. 11.3 - Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI)** (Itens 11.3 do RT 1091/2017e 2.2.17 da ITC 2360/2018);

**Item. 11.5 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal** (Itens 11.5 do RT 1091/2017 e 2.2.18 da ITC 2360/2018)

Temos que sobre esses itens, o corpo técnico conferiu opinamento pelo CONHECIMENTO PARCIAL ao Recurso, na medida que atribuiu sobre eles o cumprimento dos requisitos de admissibilidade, e, corroborado pelo Relator, nesse mesmo sentido, apreciando, portanto, as razões recursais do Recorrente.

Passo a análise das irregularidades.

### **3.1. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM RECURSOS FINANCEIROS CORRESPONDENTES** (Itens 4.3.2 do RT 1091/2017e 2.2.2 da ITC 2360/2018)

O Relatório Técnico 1091/2017-5 (TC 2523/2017-1) apontou que foram abertos créditos adicionais com base no excesso de arrecadação no montante de R\$ 27.879.860,75, sem lastro, visto que não houve excesso de arrecadação no exercício, antes déficit.

Consoante se extrai do Parecer Prévio 123/2018-8 as alegações de que os créditos adicionais abertos sem fonte de recurso suficiente seriam cobertos por

excessos de arrecadação apurados em recursos vinculados, trazidas no processo inicial foram rejeitadas porque “a defesa não apresentou informações suficientes para comprovar que os créditos abertos possuem correlação com tais recursos”.

Em sede recursal o recorrente se insurge contra a decisão, nos seguintes termos:

“(…)

A ‘análise’ trazida na Instrução Técnica Conclusiva ignorou o ponto central posto pela Defesa Oral de que não houve erro material, mas sim, de forma ao ser adotado o mecanismo para controle da abertura de crédito com suporte em superávit quanto aos recursos vinculados.

Senão vejamos o que foi dito:

Esta verificação pode ser visualizada quando analisa o superávit quanto aos recursos vinculados, notadamente, nas áreas de saúde, educação e investimento com royalties. [grifo nosso]

A divergência se decorre do enfoque da abertura do crédito orçamentário pelo que realmente se configurava (superávit), ou pela anulação, transferindo de uma fonte para a outra.

Aponta a ITC para negar provimento à Defesa:

(…) tanto o Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, quanto o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Anexo ao Balanço Patrimonial encontram-se inconsistentes, conforme apontado no item 6.2 do RT 1091/2017,

Ora, esse item 6.2 do Relatório Técnico 1091/2017 encontra-se no rol de deslizos formais já tratados anteriormente, não podendo ser considerado como documento fidedigno, que tenha credibilidade nos dados registrados, posto que não foi alvo de correção pelo ex-Gestor face não poder acessar o Sistema Contábil do Município.

Citá-lo, como fonte para negar provimento à argumentação que sequer atacou, não tem qualquer sentido ou cabimento.

Prossegue a ‘análise’:

Não obstante, a Tabela 32: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (item 7.4.1 do RT 1091/2017), elaborada a partir de análise dos saldos bancários registrados no TVDISP e demais demonstrativos contábeis, evidencia que o município apresenta superávit financeiro em algumas contas vinculadas.

Entretanto, a defesa não apresentou informações suficientes para comprovar que os créditos abertos possuem correlação com tais recursos.

Reconhece a Instrução Técnica que o Município apresentou superávit financeiro em contas vinculadas – dentro da linha da Defesa trazida pelo ex- Gestor – o que dava amparo para abertura dos créditos adicionais.

Em seguida, a mesma Instrução Técnica – não querendo afastar a irregularidade – exige que a Defesa apresente ‘informações suficientes’ para comprovar que os créditos abertos possuem correlação com tais recursos.

Ora, os créditos adicionais foram abertos com superávit de recursos vinculados. Havia, comprovadamente, superávit em contas vinculadas.

Qual a informação adicional que se deseja?

Não há necessidade de nenhuma informação adicional. Essa irregularidade simplesmente não existe”.

Chamada a manifestar-se a área técnica o fez como segue:

As argumentações trazidas pelo Recorrente na petição recursal buscaram reforçar que os superávits apurados em “Recursos Vinculados”, se constituíram em fontes de recursos suficientes para a abertura de créditos adicionais no exercício de 2016, ou seja, é possível afirmar que as alegações ora apresentadas não diferiram, em essência, das apresentadas por ocasião de sustentação oral levada à efeito no Processo TC 2523/2017, as quais foram analisadas pela Manifestação Técnica MT 836/2018 integrante daqueles autos.

Constatou-se que o Recorrente aduziu que a Manifestação Técnica supramencionada reconheceu a ocorrência de superávit em contas vinculadas, em consonância com a argumentação apresentada pela Defesa, todavia, a Área Técnica desta Corte de Contas teria solicitado “informações suficientes para comprovar que os créditos abertos possuíam correlação com tais recursos”, fato que em seu entendimento seria desnecessário.

Compulsando os autos TC 2523/2017, identificou-se que a MT 836/2018 ressaltou a inconsistência dos demonstrativos contábeis “Anexo 5 – Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo” e do “Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial” apresentados naquele Processo, apontando a “dificuldade em corroborar os dados neles registrados”. Contudo, a Área Técnica desta Corte manifestou que a Tabela 32: Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (item 7.4.1 do RT 1091/2017), elaborada a partir de análise dos saldos bancários registrados no TVDISP e demais demonstrativos contábeis, evidenciava que o município apresentou superávit financeiro “em algumas contas vinculadas”. Da análise realizada, depreende-se que a Área Técnica desta Corte tentou identificar a correlação e a procedência das alegações trazidas pelo Gestor Responsável, contudo, diante da limitação imposta pela presença de demonstrativos contábeis inconsistentes, não logrou êxito.

Insta registrar que não foram apresentados documentos e/ou demonstrativos, na presente ocasião, que comprovassem a correlação entre os recursos derivados dos superávits apurados em

“Recursos Vinculados” e os Créditos Adicionais abertos no exercício sob análise.

Entende-se necessário esclarecer que, sob o ponto de vista técnico-contábil, não é suficiente a informação de que foi apurado superávit de “Recursos Vinculados”, uma vez que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Desta forma, no sentido de avaliar o aspecto de legalidade quanto à abertura de créditos adicionais e de apurar a suficiência de recursos disponíveis para a sua respectiva abertura, torna-se imperioso que haja por parte do Município um rígido controle das fontes utilizadas e que haja nos autos da Prestação de Contas Anual o detalhamento de tais informações, por meio de demonstrativos ou documentos comprobatórios, no sentido de possibilitar a esta Corte de Contas identificar e avaliar a correlação entre os superávits obtidos em cada fonte e suas respectivas destinações.

Diante da análise empreendida, conclui-se que **as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial, relativa aos itens 4.3.2 do RT 1091/2017 e 2.2.2 da ITC 2360/2018, razão pela qual opina-se pela manutenção dos termos respectivos contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.**

O Relator, se posiciona acompanhando o entendimento técnico, fundamentando nos seguintes termos:

A alegação central do recurso é que a abertura dos créditos adicionais foi realizada à conta de excesso de arrecadação em fontes de recursos vinculados. Alega genericamente que houve superávit em recursos vinculados.

A *priori*, recorro que o apontamento em questão diz respeito a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 27.879.860,75, tendo como fonte o excesso de arrecadação, sendo esta, uma das fontes prevista no art. 43 §1º da Lei 4.320/64 e o superávit financeiro outra fonte distinta da primeira.

Em relação às alegações do recorrente de que havia recurso suficiente para abertura em fontes de recursos vinculados, da análise das razões recursais e dos documentos trazidos (Peças complementares 6616/2019-1 e 6617/2019-5)<sup>35</sup> verifico que também neste caso assiste razão ao corpo técnico quando afirma que não foram trazidos aos autos quaisquer elementos que permitisse verificar/confirmar e/ou demonstrar em quais

---

<sup>35</sup> Estas peças foram duplicadas conforme peças complementares 6618/2019-1 e 6619/2019-4.

fontes vinculadas foram abertos os créditos adicionais e o montante individual bem e qual foi o excesso de arrecadação nelas apurado.

Da mesma forma, tais elementos não são encontrados no processo inicial.

Não é de mais repetir, o já tratado pelo corpo técnico “nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”. Assim, não basta haver, genericamente, recursos suficiente em fontes vinculadas. Para a aberturda dos créditos adicionais ser lícita, é necessário, que o recurso seja suficiente na fonte em que foi aberto o crédito adicional.

Todavia, repiso, nestes autos, o gestor não teve exito em demonstrar tal correlação que é direta.

Desta forma, em acolhimento ao entendimento técnico e ministerial tenho que as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial, relativa aos itens 4.3.2 do RT 1091/2017e 2.2.2 da ITC 2360/2018, razão pela qual voto pela manutenção dos termos respectivos contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017, em relação ao item em referência.

Observo que a razão essencial da irregularidade está sedimentada ao fato de que não foram satisfatórios os documentos e informações para comprovar que os créditos abertos possuem correlação com os recursos abertos, em desobediência aos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, “os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”.

Embora evidente a ausência das informações, observo que nos termos da análise técnica constante da Tabela 32: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (item 7.4.1 do RT 1091/2017), elaborada a partir de análise dos saldos bancários registrados no TVDISP e demais demonstrativos contábeis, evidencia que o município apresenta superávit financeiro em algumas contas vinculadas.

Tendo em vista tratar-se de impropriedade ou falta de natureza formal, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, **divergindo parcialmente do entendimento técnico, ministerial e do Relator**, entendo por

manter a presente irregularidade, no entanto, no campo da ressalva.

Em relação aos itens 8.1.1; 8.3; 11.3 e 11.5 do Relatório Técnico RT 1091/2017, acompanho integralmente o posicionamento adotado pelo Relator, e tomo como razão de decidir a fundamentação exarada nos exatos termos de fato e de direito, assim, transcrevo a íntegra do seu voto 5526/2021-1:

**2.3.2. Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do Limite Mínimo Constitucional** (itens 8.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.12 da ITC 2360/2018)

O Relatório Técnico 1091/2017-5 (TC 2523/2017-1) apontou ter sido apurado pela equipe técnica a aplicação de apenas 24,64% da receita resultante de impostos, o que representa ofensa à norma do art. 212, *caput*, da Constituição Federal, que exige a aplicação mínima de 25%, comprometendo a manutenção e o desenvolvimento do Ensino no Município.

Em suas alegações iniciais o gestor confirmou o que a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino ficou abaixo do limite mínimo constitucional, justificando-se com base em recebimento de recursos proveniente da repatriação do Imposto de Renda no último dia útil do ano de 2016, a saber dia 30/12/2016 e sustentou que ter se mostrado impossível realizar transações bancárias envolvendo tais recursos, inclusive em razão do encerramento do mandato.

Traz à tona a edição da Medida Provisória 773/2017 que, em seu art. 1º autorizou:

Art. 1º Ficam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a corrigir, até 31 de dezembro de 2017, as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino público de que trata o *caput* do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que as referidas diferenças advenham dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016.

O argumento foi refutado pelo corpo técnico, cuja análise foi acolhida no Parecer Prévio 0123/2018-8, em síntese bem apertada, tendo como fundamento que o município manteve o percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino muito próximo ao limite mínimo, de modo que ficou vulnerável a quaisquer alterações ocorridas na receita base de cálculo e que o município deixou, na função Educação, restos a pagar processados sem disponibilidade financeira de recursos vinculados para cobrir, demonstrando certo descontrole dos recursos.

Agora, em sede recursal, o recorrente manifesta sua irrisignação com a análise técnica no processo inicial, acolhida pelo Parecer Prévio

recorrido, e em seguida afirma que a questão discutida pela defesa “É a utilização de uma base de cálculo para fixação de valor mínimo que não é correta, posto que não factível, não materialmente capaz de ser atendida”.

Em suma, afirma que o Município de Cachoeiro de Itapemirim recebeu, em 30/12/2016, da SRF, a título de Imposto de Renda o valor de R\$ 3.976.524,54 dos quais, impunha-se o repasse de 25% que corresponde a quantia de R\$ 994.131,14, de aplicação compulsória na educação, conforme previsto na Carta Federativa e na LOM. Alega que não houve tempo hábil para empregar corretamente o recurso.

Aduz que a Base de Cálculo correta a ser empregada no Exercício de 2016, para cálculo do Limite Constitucional de 25% na Educação, em Cachoeiro de Itapemirim, obrigatoriamente não pode incluir esses R\$ 3.976.524, 54.

Debruçando-se sobre as razões recursais, em síntese, a área técnica assim se posicionou:

[...]

Cabe mencionar, por oportuno, que a base de cálculo utilizada por esta Corte de Contas na aferição do cumprimento das aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deriva da legislação vigente, especialmente da Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 212), das orientações normativas da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e da Resolução TC 238/2012 (alterada pela Resolução TC 260/2013), não havendo no arcabouço legal mencionado nenhum respaldo ou permissão especial para que parcelas de impostos recebidas durante o exercício sob análise possam ser desconsideradas da base de cálculo da aferição, face inclusive à necessidade de observância ao “Princípio da Competência”.

Relativamente à Medida Provisória 773/2017, destacada pelo Recorrente em sua petição recursal, conforme adequadamente registrado, o referido diploma perdeu sua eficácia no próprio exercício de sua edição, sendo assim, entende-se que mesmo que estivesse vigente, salvo melhor juízo, afastaria somente as penalidades geradas em consequência do descumprimento do Limite Constitucional em Educação apurado em 2016, ao mesmo tempo que corrigiria as distorções provocadas pela ausência da devida aplicação de recursos, todavia, este se caracterizaria em exceção, a qual não encontra mais amparo no ordenamento jurídico brasileiro.

No que tange aos questionamentos efetuados pelo Recorrente quanto à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a seguir transcritos, especificamente quanto ao tempo hábil para aplicação dos recursos, entende-se pertinente e louvável o seu entendimento de que é imprescindível “APLICAR, isto é, empregar o Recurso corretamente e não GASTAR, simplesmente porque recebeu na última hora e tem que GASTAR”, contudo, com todo respeito ao Recorrente, entende-se necessário frisar que, sob o ponto-de-vista técnico, o acompanhamento e controle da execução dos recursos transferidos às contas vinculadas à Educação, bem como a verificação dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, devem ocorrer ininterruptamente e concomitantemente durante todo o exercício. O objetivo principal destas atividades consiste em compatibilizar as necessidades de aplicação e o cumprimento das determinações constitucionais e legais supramencionadas, prevenindo-se riscos e corrigindo-se desvios capazes de afetar os deveres do Município e o equilíbrio das contas públicas.

“(…)

Pergunta-se:

De que forma a área técnica (e o Ministério Público e o MD Conselheiro Relator) entende que esses R\$ 994.131,14 (novecentos e noventa e quatro mil, cento e trinta e um reais, quatorze centavos) poderiam ser aplicados com a Educação no Exercício de 2016?

De que forma poderiam contratar despesas com aplicação na Educação? Onde estaria o Empenho que a Lei obriga para que a despesa seja contratada?

Afinal, ainda que pudesse GASTAR, a Constituição fala em APLICAR, isto empregar o Recurso corretamente e não GASTAR, simplesmente porque recebeu na última hora e tem que GASTAR.

Isso é desperdício de recursos escassos e vai contra as regras mais comezinhas da Administração.

Em verdade não havia tempo hábil sequer para 'distribuir bônus para os Professores', como se assiste rotineiramente nos Municípios para poder 'fechar' o mínimo constitucional(...).

**Portanto, diante da análise empreendida e de todo o exposto, conclui-se que as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial, relativa aos itens 8.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.12 da ITC 2360/2018, razão pela qual opina-se pela manutenção dos termos respectivos contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.**

Verifico que o recorrente finca-se no argumento de que a “receita de repatriação” decorrentes da Lei 13.254, de 13/1/2016, auferida pelo Município de Cachoeiro de Itapemirim em 30/12/2016, não deveria ser considerada no cômputo dos gastos com ensino no exercício de 2016, por entender que com a edição da Medida Provisória 773 de 2017, o ente teria até o final de 2017 para promover ajustes nas discrepâncias verificadas entre a receita e as despesas previstas e aquelas efetivamente realizadas.

O corpo técnico, por sua vez, considerou que a manutenção do índice de gastos muito próximo ao limite mínimo e o fato de terem sido deixados restos a pagar sem disponibilidade financeira, são elementos que indicam gestão temerária dos recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Também considera que a Medida Provisória 773/2017, perdeu sua eficácia no próprio exercício de sua edição. E, por isso, refuta os argumentos do recorrente.

Pois bem.

De início considero que, os restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira constam como dedução na planilha de apuração do limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, não me deterei neste argumento, porque entendo que, para este fim, encontra-se superado.

Quanto a receita decorrente da repatriação de recursos em 2016, passo a examinar.

A Lei nº 13.254, de 13/1/2016, que instituiu o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), também conhecida como a Lei de Repatriação de Recursos, estabelece no § 1º de seu art. 6º que:

Art. 6º Para fins do disposto nesta Lei, o montante dos ativos objeto de regularização será considerado acréscimo patrimonial adquirido em 31 de dezembro de 2014, ainda que nessa data não exista saldo ou título de propriedade, na forma do inciso II do caput e do § 1º do art. 43 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), sujeitando-se a pessoa, física ou jurídica, ao pagamento do imposto de renda sobre ele, a título de ganho de capital, à alíquota de 15% (quinze por cento), vigente em 31 de dezembro de 2014.

**§ 1º A arrecadação referida no caput será compartilhada com Estados e Municípios na forma estabelecida pela Constituição Federal, especialmente nos termos do que dispõe o inciso I de seu art. 159. [g.n.]**

Desse modo, acompanho o posicionamento técnico de que os recursos decorrentes da citada lei, auferidos pelo Município de Cachoeiro do Itapemirim em 30/12/2016, no montante de R\$ 3.976.524, 54, devem integrar a base de cálculo para apuração do limite dos gastos na educação, posto que são receita do exercício de 2016 (art. 35, Lei 4320/64). Neste sentido não pode ser dada razão à esta alegação do recorrente quanto a exclusão destes da base de cálculo.

De igual modo, e em consonância com a metodologia de apuração adotada pelo Tribunal, deve também ser considerada no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino a respectiva contribuição ao FUNDEB, deduzida pela União na mesma data do repasse dos recursos.

Também assiste razão à área técnica quando afirma que a Medida Provisória 773/2017 perdeu sua eficácia, deixando de produzir efeitos<sup>36</sup>.

Vale destacar que na Exposição de Motivos da Medida Provisória 773, informa-se que a mesma se tornou necessária tendo em vista o escasso tempo que os entes subnacionais tiveram para se ajustar aos novos limites mínimos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e foi justificada a relevância e urgência dela pela possibilidade de as autoridades competentes dos entes da federação virem a ser responsabilizados civil e criminalmente em situações que fogem as suas capacidades de gestão”<sup>37</sup>.

Talvez com base nesses motivos, o propósito da referida Medida Provisória foi atingido com a edição da Lei 13.530/2017<sup>38</sup>, de 7/12/2017, que em seu art. 15 fixou prazo até 31/12/2017 para que os

<sup>36</sup> <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/128552>. Consulta em 14/09/2021.

<sup>37</sup> Sumário executivo da Medida Provisória, disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/128552>.

<sup>38</sup> Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências.

entes federados pudessem corrigir eventuais diferenças na aplicação do percentual mínimo obrigatório de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996, desde que tais diferenças tenham derivado exclusivamente dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 2016, nos seguintes termos:

Art. 15. Ficam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados **a corrigir, até 31 de dezembro de 2017**, as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas **que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino público de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996** (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), **desde que as referidas diferenças advenham dos recursos recebidos em decorrência da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016**

À vista deste comando normativo, estou convicto de que há que se verificar se o valor não aplicado no exercício de 2016 decorreu exclusivamente dos recursos arrecadados em 30/12/2016.

Para clarear, considero tabela trazida pelo o recorrente recalculando o percentual aplicado, promovendo a não inclusão da receita de repatriação na base de cálculo do limite, como a seguir reproduzido:

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	66.612.293,03
Receitas provenientes de transferências	160.684.509,09
Base de cálculo - aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino	227.296.802,12
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	56.862.986,51
% de aplicação	24,64%

Vamos refazer a Tabela acima, extraída do Relatório Técnico 1091/2017, em seu item 8.1.1, promovendo a retirada desse repasse feito em 31.12.2016;

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	66.612.293,03
Receitas provenientes de transferências (com a redução do repasse)	156.707.984,55
Base de cálculo - aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino	223.320.277,03
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	56.862.986,51
% de aplicação	25,46%

licado ultrapassa o limite constitucional mínimo, não havendo qualquer irregularidade.

Com base nestes números, o recorrente alega que, com a simples exclusão do repasse de R\$ 3.976.524, 54 da rubrica "receitas provenientes de transferências", o valor aplicado ultrapassa o limite constitucional mínimo, não havendo qualquer irregularidade.

Em suas análises o corpo técnico não refutou, especificamente, estes os cálculos.

Assim, sem a intenção de recalcular os valores, mas para auxiliar na formação de opinião, se o valor não aplicado no exercício de 2016 por ter decorrido, como afirma o recorrente, exclusivamente dos recursos arrecadados em 30/12/2016 ajustei os valores considerados no cálculo, deduzindo a receita dos recursos recebidos decorrentes da Lei 13.254/2016 (R\$ 3.976.524,54) , da base de cálculo bem como a parcela do Fundeb (R\$ 761.212,97) do montante aplicado, como demonstro a seguir:

Destinação de recursos	Valor	Deduções	Valores ajustados
Receitas provenientes de impostos	66.612.293,03		66.612.293,03
Receitas provenientes de transferências	160.684.509,09	3.976.524,54	156.707.984,55
Base de cálculo - aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	227.296.802,12		223.320.277,58
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	56.862.986,51	761.212,97	56.101.773,54
% de aplicação	24,64%		25,12%

OBS: As deduções foram lastreadas no Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação que integra o Memorial 00070/2018-1, constante do processo TC 2523/2017-1.

Observa-se que, de fato os recursos de repatriação impactaram o percentual de aplicação na educação e que o percentual aplicado a menor, decorre do recebimento, no último dia do exercício, dos recursos decorrentes da Lei 13.254, de 2016.

Todavia, como já dito, em acordo com a Lei 13.254/2016, eles integram a base de cálculo dos gastos com educação. Todavia, nos termos da Lei 13.530/2017, a parcela não aplicada poderia ser corrigida até 31/12/2017.

Assim, considerando o cálculo realizado pelo corpo técnico, a diferença a ser corrigida é de R\$ 38.785,88, visto que a aplicação foi de 24,64%, correspondente a R\$ 56.862,986,51, enquanto que 25% corresponderia na R\$ 56.824.200,53.

Desta forma, acato o argumento do recorrente de que não houve tempo hábil para a aplicação dos recursos, pois foram recebidos somente em 30/12/16, e tendo em vista o estabelecido na Lei n. 13.254/16, entendo que o legislador concedeu prazo para que o percentual faltante para o atendimento do limite constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2016, pudesse ser aplicado no exercício de 2017.

Dito isso, a diferença advinda dos recursos recebidos de que trata a Lei no 13.254, de 2016, in casu, apurada pelo montante de R\$ 38.785,88, teve a aplicação postergada para até 31/12/2017, e, de acordo com o

relatório técnico inicial elaborado na prestação de contas do exercício financeiro de 2017, Processo TC 03257/2018-1, é possível aferir a aplicação de 26.81% da base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, que, em termos monetários, sobejou o mínimo exigido em R\$ 4.225.942,23. Isso permite inferir que o gestor responsável pelas contas de 2017 promoveu a aplicação de recursos no ensino em valor superior ao mínimo constitucionalmente exigido para o exercício, o que pode, a princípio, ter corrigido o percentual não aplicado em 2016.

Isto posto, ainda que não tenha sido aplicado o mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando que o percentual aplicado a menor, decorre exclusivamente dos recursos arrecadados em 30/12/2016, derivado da Lei nº 13.254, de 13/1/2016, que instituiu o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), e considerando que a Lei 13.530/2017 fixou prazo até 31/12/2017 para que os entes federados pudessem corrigir eventuais diferenças na aplicação do percentual mínimo obrigatório de que trata o caput do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20/12/19 e **deixo de considerar a presente irregularidade capaz de macular as presentes contas**, no exercício de 2016.

### **2.3.3. Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15 (Itens 8.3 do RT 1091/2017 e 2.2.13 da ITC 2360/2018)**

O Relatório Técnico 1091/2017 apontou que o Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, encaminhado na PCA, se referia a algumas atas de reuniões realizadas durante o exercício, entretanto não apresentavam um parecer conclusivo sobre a análise da prestação de contas referente ao exercício de 2016.

Regularmente citado, o gestor inicialmente não trouxe quaisquer esclarecimentos e documentos de prova relativos à regularização dos apontamentos.

Agora em sede recursal alega o que segue:

“O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB tem seu funcionamento regulado pelo FNDE, mais especificamente pela Resolução FNDE 12 de 17.03.2011, a qual dispõe, quando à Prestação de Contas dos recursos por ele repassados.

Art. 18. (...)

(...)

§ 2º Na falta da apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do gestor dos EEx sucedidos, **as justificativas a que se refere o caput deste artigo deverão ser obrigatoriamente apresentadas pelos gestor que estiver no exercício do cargo à época em que for levantada a omissão ou a irregularidade pelo FNDE**, acompanhadas, necessariamente, de cópia autenticada de Representação protocolizada junto ao respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada.

**Não há registro de que o FNDE tenha reprovado ou não recebido as Prestações de Contas dos recursos por ele repassados e aplicados no FUNDEB, o que aponta para a emissão de Parecer Favorável do Conselho Municipal.**

Causa estranheza o Controlador – que se supõe seja expert nesse tipo de atividade – não ter acessado o Site do FNDE e buscado obter o Parecer que ele entende não ter sido emitido.

De toda sorte, não tendo o ex-Gestor acesso à Administração Municipal e, menos ainda, a senha para obter o referido Parecer junto ao FNDE, sugere-se que o atual Gestor cumpra aquilo que a Resolução 12 FNDE orienta e envie o Parecer ao Tribunal de Contas”.

O corpo técnico, por meio da ITR 247/2019-4 entende que as hipóteses registradas no dispositivo supramencionado (art. 18 da resolução FNDE 12/2011) não guardam relação com o indicativo de irregularidade apontado por esta Corte de Contas na exordial, uma vez que tratam de aspectos da relação entre os Entes Executores e o FNDE, bem como das prestações de contas àquele Fundo e não da Prestação de Contas Anual ao Tribunal de Contas do Espírito Santo.

Em síntese, argumenta que a Resolução FNDE 12/2011, não regula o funcionamento do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do FUNDEB, antes estabelece os critérios para as transferências de recursos do PNATE bem como os critérios e as normas para a prestação de contas, quanto os recursos do PNATE.

Aduz ainda que o artigo 18 da Resolução FNDE 12/2011, mencionado pelo Recorrente na petição recursal, dispõe efetivamente sobre a obrigatoriedade de apresentação de justificativas ao FNDE, pelos Entes Executores, em caso de força maior ou caso fortuito que tenha impedido o envio ou ocasionado a não aprovação de prestações de contas por aquele Fundo.

Por fim remete à Instrução Normativa TC 34/2015 regulamentou a remessa ao Tribunal de Contas do Espírito Santo dos dados da prestação de contas anual das entidades municipais da administração direta e indireta e disciplinou a obrigatoriedade de envio do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, por meio de arquivo digital para ao final sugerir a manutenção da irregularidade, ratificando o apontamento contido no relatório técnico:

“(…)

A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao chefe do Poder Executivo para que este, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de conselheiros.

A atividade dos conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle exercido pelos conselhos do FUNDEB representa a atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, estão:

**Acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB;**

Supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;

Supervisionar a realização do censo escolar anual;

**Instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal;** e

acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos. (...)"

Pois bem.

Acerca deste apontamento trago à colação o Parecer Prévio 050/2019-2, cujo entendimento foi mantido pelo Parecer Prévio 036/2021 (Recurso de Reconsideração TC 15225/2019-3) e já transitado em julgado, na apreciação de irregularidade em que, sequer houve o envio do referido Parecer do Conselho Municipal:

Parecer Prévio 050/2019-2

**Não encaminhamento do parecer do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB; (Item 8.3.1 do RT 14/2018-6).**

Base legal: Lei 11.494/2007 e Instrução Normativa TC 34/2015.

[...]

Observou o NCE, conforme RT 0014/2018, que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Educação acerca da Prestação de Contas relativa ao exercício financeiro em análise, inviabilizando constatar-se a conclusão daquele colegiado de fiscalização.

Argumentou o responsável que a responsabilidade seria devida ao gestor responsável pelo encaminhamento da PCA, por ter ficado à frente da gestão municipal entre abril e novembro de 2017. Em que pese não entender ser sua a responsabilidade, alega ter realizado esforços no sentido de obter o parecer, sem que lograsse êxito.

Após análise feita às justificativas apresentadas, o NCE sugeriu o afastamento da irregularidade em comento, visto que o gestor responsável pelas contas em análise não estava mais à frente do município quando da elaboração e encaminhamento da presente PCA, não possuindo mais acesso a tais informações.

**Acolho o opinamento técnico**, pelas razões já fundamentadas, **para afastar o presente indicativo de irregularidade**, inclusive a sugestão de expedição de determinação à administração municipal quanto às futuras prestações de contas anuais, para que observe o cumprimento da IN TCEES 43/2017, quanto ao envio da documentação que a compõe, especialmente no que se refere aos relatórios e pareceres emitidos pelo controle social.

Processo 03653/2017-5

Relator: Domingos Augusto Taufner

In casu, observo o documento (arquivo PCFUND – TC 2523/2017-1) encaminhado para suprir o Parecer requerido foi considerado insuficiente. Compulsando os autos verifico tratar-se de correspondência encaminhando cópia das atas de reuniões do Conselho, incluindo a reunião realizada no dia 29/03/2017 em que foram aprovadas as prestações de contas dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2016.

Em suas razões recursais o gestor reafirma a dificuldade de obtenção do referido parecer.

Assim, creio que esta situação não se distancia daquela tratada no parecer Prévio 050/2019-2, retro citado, a bem da verdade é menos grave, dado que, neste caso, houve remessa de documentos que permitem a este Tribunal de Contas conhecer o posicionamento do Conselho Municipal de acompanhamento e controle social do Fundeb.

Assim, embora, de fato não tenha sido enviado o parecer com a opinião conclusiva do referido conselho, é também verdade que foram enviados documentos que permitem conhecer a opinião do referido conselho sobre a prestação de contas e, o gestor responsável pelas contas em análise não estava mais à frente do município quando da elaboração e encaminhamento da PCA, não possuindo mais acesso e gerência sobre o fornecimento de tais informações.

De tal forma, divergindo do corpo técnico e do Ministério Público, em relação a este item sou pelo provimento do recurso, afastando a presente irregularidade.

Tendo em vista que, no momento em que elaboro este voto, estamos distante quatro anos do fato ora apreciado, deixo de emitir determinação ou recomendação à administração municipal quanto às futuras prestações de contas anuais, para que observe o cumprimento da IN TCEES 43/2017.

#### **2.3.4. Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI) (Itens 11.3 do RT 1091/2017 e 2.2.17 da ITC 2360/2018)**

Quanto a este item o relatório Técnico apontou descumprimento da legislação editada pela gestão 2013/2016 tendo em vista a inadimplência do município perante o seu RPPS no exercício de 2016.

Em sede Recursal o recorrente afirma que juntou a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, dando conta de que não há nenhum débito do Município para com o Instituto de Previdência relativamente ao repasse da Contribuição Social no RGP bem como Certificados que atestam não haver nenhum débito da Administração Municipal para com o IPACI –RPPS, durante o Exercício de 2016.

O Corpo Técnico confirmou o envio dos documentos referidos pelo recorrente e após tecer comentários sobre a natureza e conteúdos dos processos de contas que tramitam neste Tribunal de Contas, fez constar nestes autos que a matéria ora tratada relaciona-se à gestão de recursos pelo Ordenador de Despesas e informou que o apontamento em tela foi tratado nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração) referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) Processo TC 2520/2017-6 e concluiu pela exclusão do apontamento destes autos, nos seguintes termos:

Tendo em vista a legislação vigente e a natureza da irregularidade apontada, a qual relaciona-se de forma intrínseca à gestão de recursos públicos pelo Ordenador de Despesas, entende-se que esta deva estar contemplada exclusivamente no Processo de Prestação de Contas Anual de Ordenador do exercício de 2016. Nesta esteira, cabe registrar que o apontamento em tela foi tratado nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração) referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) – Processo TC 2520/2017-6, motivo pelo qual entende-se necessário transcrever a seguir os termos da Instrução Técnica de Recurso ITR 185/2019-7, integrante daquele processo:

### **III.2.5 Não realização do Aporte ao Regime Próprio de Previdência do Município (Item 3.3.10 do RT 1091/2017).**

#### **JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:**

"Extrai-se do próprio Relatório do Controle Interno:

#### *3.5. Parcelamento de Débitos Previdenciários*

*No que se refere aos parcelamentos de débitos previdenciários, a análise técnico-contábil limitou-se a avaliar se existem dívidas previdenciárias registradas no passivo permanente da unidade gestora, e se essas dívidas estão sendo pagas, tendo por base o estoque da dívida evidenciado no balanço patrimonial do exercício anterior, a movimentação no exercício e o estoque da dívida no encerramento do exercício de referência da PCA.*

*Com base nos valores demonstrados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, na Demonstração das Variações Patrimoniais, no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Balanço Patrimonial do exercício em análise, avaliou-se o comportamento da **dívida decorrente de parcelamentos previdenciários, do qual se constata que a Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim vem efetuando o pagamento do débito.***

É a própria peça da Controladoria que afirma ter havido Parcelamento do débito do Município para com a Previdência e que o pagamento desse parcelamento vem sendo feito normalmente.

O Parcelamento dos aportes não recolhidos à Previdência é um mecanismo legal e largamente utilizado pelos Municípios, constituindo-se em saneador da intempestividade/não recolhimento das Contribuições ao Ente Previdenciário.

Não há irregularidade a registrar.

#### **ANÁLISE:**

Inicialmente, entende-se oportuno transcrever os termos do item 3.3.10 do RT 1091/2017, no sentido de que seja possível um posterior confronto com as argumentações apresentadas pelo Recorrente e a devida análise da situação fática:

#### **“3.3.10 Não realização do Aporte ao Regime Próprio de Previdência do Município**

De acordo com o Relatório Controle Interno, foi verificada ausência de realização de aporte ao RPPS, resultando em descumprimento a Lei Municipal 6.910/2013, conforme item 6.3.

### 6.3. Não Realização do Aporte ao Instituto de Previdência (IPACI)

A Lei 6.910/2013 estabeleceu a obrigatoriedade de realização de aporte por parte do município, enquanto patrocinador do regime próprio, ao IPACI, como forma de cobrir de manter o equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS. Conforme prevê a referida legislação, os aportes devem ser realizados anualmente, nos seguintes termos:

*Art. 15 A contribuição previdenciária ao regime de previdência municipal será devida ao RPPS de Cachoeiro de Itapemirim e administrada pelo IPACI, nos seguintes percentuais:*

[...]

*§ 7º. O Município de Cachoeiro de Itapemirim, através dos patrocinadores do IPACI: Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações, em adição a sua Contribuição Previdenciária, prevista no inciso III deste artigo, é o responsável, obrigatoriamente, pela realização de aportes anuais ao IPACI, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.*

Neste sentido, percebe-se o descumprimento de legislação editada pela gestão 2013/2016, visto a inadimplência do município perante o seu RPPS no exercício de 2016.

Desta forma, sugere-se **CITAR** o Sr. **Carlos Roberto Casteglione Dias** para apresentar os documentos e razões de justificativas que julgar necessários”.

Com o objetivo de esclarecer a situação fática, o Recorrente inferiu que o “próprio Relatório do Controle Interno”, em seu item 3.5, teria trazido informações de que o Município de Cachoeiro de Itapemirim efetuou parcelamento dos aportes estabelecidos pela Lei Municipal 6910/2013, tendo assinalado da seguinte forma: “(...) é a própria peça da Controladoria que afirma ter havido Parcelamento do débito do Município para com a Previdência e que o pagamento desse parcelamento vem sendo feito normalmente”.

Insta esclarecer que as alegações supramencionadas, de fato, basearam-se no item 3.5 do Relatório Técnico 1091/2017 desta Corte de Contas, não tendo representado uma contra-argumentação ao disposto no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (arquivo digital RELUCI – peça 33375/2017-1 - Processo TC 2523/2017). Transcreve-se a seguir o item referenciado:

#### “3.5. Parcelamento de Débitos Previdenciários

No que se refere aos parcelamentos de débitos previdenciários, a análise técnico-contábil limitou-se a avaliar se existem dívidas previdenciárias registradas no passivo permanente da unidade gestora, e se essas dívidas estão sendo pagas, tendo por base o estoque da dívida evidenciado no balanço patrimonial do exercício anterior, a movimentação no exercício e o estoque da dívida no encerramento do exercício de referência da PCA.

Com base nos valores demonstrados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, na Demonstração das Variações Patrimoniais, no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Balanço Patrimonial do exercício em análise, avaliou-se o comportamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários, do qual se constata que a Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim vem efetuando o pagamento do débito. (...)”.

Dando prosseguimento às suas argumentações, o Recorrente destacou que “o parcelamento dos aportes não recolhidos à Previdência é um mecanismo legal e largamente utilizado pelos Municípios, constituindo-se em saneador da intempestividade/não recolhimento das Contribuições ao Ente Previdenciário”.

Em que pese procederem as alegações de que o Município de Cachoeiro de Itapemirim efetuou parcelamento de débitos previdenciários no exercício de 2016, consoante se comprovou pela Tabela 17 (item 3.5 do RT 1091/2017), a seguir transcrita, não foram localizados documentos nos presentes autos e nem mesmo nos autos TC 2523/2017 que permitissem afirmar que tenha ocorrido parcelamento de aportes (montantes e competências respectivas) e, ainda, confirmar que estivessem incluídos no saldo de parcelamentos apurado. As informações registradas no arquivo digital RELUCI e no RT 1091/2017 (item 3.5) não trazem detalhamento quanto ao tipo de débitos parcelados, ou seja,

não esclarecem se estes referiram-se à contribuições patronais não recolhidas tempestivamente ou se referentes a aportes, por exemplo.

Tabela 17 do RT 85/2017: Movimentação de débitos previdenciários

Em R\$ 1,00

<b>Saldo anterior de parcelamentos previdenciários</b>	<b>10.598.900,27</b>
221410101000000 – INSS Débito parcelado Lei 11.960/2009	4.904.528,71
221410102000000 – INSS Débito parcelado Lei 10.522/2002	0,00
221420101000000 – RPPS – Débito parcelado Lei 4.501/1998	5.694.371,56
<b>Pagamentos da dívida no exercício</b>	<b>5.598.609,25</b>
221410101000000 – INSS Débito parcelado Lei 11.960/2009	4.563.562,22
221410102000000 – INSS Débito parcelado Lei 10.522/2002	0,00
221420101000000 – RPPS – Débito parcelado Lei 4.501/1998	1.035.047,03
<b>Reconhecimento de dívidas no exercício (novos parcelamentos)</b>	<b>3.237.011,03</b>
221410101000000 – INSS Débito parcelado Lei 11.960/2009	0,00
221410102000000 – INSS Débito parcelado Lei 10.522/2002	393.039,79
221420101000000 – RPPS – Débito parcelado Lei 4.501/1998	2.843.971,24
<b>Saldo de parcelamentos previdenciários para o próximo exercício</b>	<b>8.237.302,05</b>
221410101000000 – INSS Débito parcelado Lei 11.960/2009	340.966,49
221410102000000 – INSS Débito parcelado Lei 10.522/2002	393.039,79
221420101000000 – RPPS – Débito parcelado Lei 4.501/1998	7.503.295,77

Fonte: Processo TC 02523/2017 - Prestação de Contas Anual/2016

Observou-se, também, que a Área Técnica deste Tribunal esclareceu que avaliou somente o comportamento da dívida no item 3.5 do RT 1091/2017, embasando-se, para tanto, na existência de dívidas previdenciárias registradas no Passivo Permanente da Unidade Gestora e, quanto ao recolhimento, tão somente no estoque da dívida evidenciado no balanço patrimonial do exercício anterior, na movimentação no exercício e no estoque da dívida no encerramento do exercício de referência da PCA.

Face à situação apresentada e com o objetivo de melhor subsidiar as decisões das instâncias superiores desta Corte, entende-se necessário trazer a esta Instrução Técnica de Recurso o Voto do Conselheiro Relator do processo de Recurso de Reconsideração TC 5120/2018, interposto pelo gestor responsável pelo município de Água Doce do Norte no exercício de 2015. O Voto do Relator, proferido na Sessão Plenária realizada em 11/12/2018, foi acolhido por unanimidade pelos Conselheiros deste Egrégio Tribunal por meio do Parecer Prévio TC 132/2018, sendo nele evidenciado o seguinte posicionamento:

“(...)

Assim, assiste razão à área técnica que o parcelamento previdenciário não elide a ocorrência identificada, e neste sentido, considerando o caráter obrigatório das contribuições previdenciárias normatizadas no artigo 195 da CF/1988, entendo que no caso concreto, a ausência do recolhimento de contribuição previdenciária se configurou como erro grosseiro, conforme disposto no item II.4 deste voto, razão pela qual mantenho o indicativo de irregularidade.

(...)

Diante da ocorrência, o Plenário desta Corte de Contas proferiu a seguinte determinação ao gestor daquele município:

“(...)

**1.4.1 Instaure Tomada de Contas Especial**, para apuração e quantificação do dano, bem como identificação dos responsáveis, a fim de apurar a totalidade dos encargos financeiros incidentes sobre o recolhimento em atraso das parcelas devidas referentes às contribuições previdenciárias, e o ressarcimento aos cofres públicos, com fulcro no artigo 83, §1º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), sob pena de

incorrer em responsabilidade solidária, informando, ainda, outros dados exigidos pela Instrução Normativa TC nº 32/2014, devendo os autos da Tomada de Contas Especial ser encaminhados a este Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias, na forma do art. 14 da referida IN;

(...)"

Relativamente ao pagamento de juros e multa em face das contribuições previdenciárias não pagas ou recolhidas em atraso, constatou-se que em Sessão Plenária realizada em 09/10/2018 o Plenário desta Corte Contas, através de determinação contida no Parecer Prévio TC 1375/2018, posicionou-se da seguinte forma:

"(...)

**1.2 Determinar** [...] com fulcro no artigo 43, inciso IV da Lei Complementar 621/2012, para que adotem [imediatamente] as medidas administrativas necessárias para a caracterização ou elisão do dano em função dos juros e multas incidentes sobre os valores relativos à Contribuições Previdenciárias não pagas ou recolhidas, a partir do vencimento, até sua regularização [mediante pagamento e/ou parcelamento], ocorridas a partir do exercício de 2009 junto ao Instituto de Previdência dos Servidores da Serra – IPS, observados os princípios constitucionais e administrativos, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua notificação, nos termos do artigo 2º da Instrução Normativa TCEES nº 32/2014;

(...)"

Observou-se nos julgados, portanto, que mesmo nos casos de parcelamento da dívida previdenciária, esta Corte de Contas empregou o entendimento de que cabe responsabilização do gestor responsável em face do pagamento de multa e demais encargos, ocasionados pela ausência do recolhimento tempestivo das obrigações previdenciárias do ente. Por simetria, depreende-se, salvo melhor juízo, que o mesmo posicionamento é perfeitamente aplicável no que tange à não realização dos aportes ao Regime Próprio de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim, estabelecidos pela Lei Municipal 6910/2013 em seu, artigo 15, § 7º, a seguir transcrito:

**Art. 15** A contribuição previdenciária ao regime de previdência municipal será devida ao RPPS de Cachoeiro de Itapemirim e administrada pelo IPACI, nos seguintes percentuais:

I - pelos servidores públicos titulares de cargo efetivo ativos, com alíquota de 11% (onze por cento), calculada sobre as parcelas remuneratórias que compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária;

II - pelos servidores inativos e os pensionistas, com alíquota de 11% (onze por cento) incidente sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

*III - Pelo Poder Executivo, incluídas suas autarquias e fundações e, pelo Poder Legislativo, com alíquota de 15,90% (quinze vírgula noventa por cento), calculada sobre a remuneração, dos servidores ativos previstos no inciso I deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 7644/2018)*

**§ 1º** (...).

**§ 7º** O Município de Cachoeiro de Itapemirim, através dos patrocinadores do IPACI: Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações, em adição a sua Contribuição Previdenciária, prevista no inciso III deste artigo, é o responsável, obrigatoriamente, pela realização de aportes mensais ao IPACI, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo cobradas, em caso de atraso no repasse do aporte, correção de valores, juros e multa, nos mesmos termos do § 2º do artigo 22 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 7644/2018)".

Cabe mencionar que a Lei Municipal 6910/2013 também menciona em seu § 13, a seguir transcrito, que em caso de não repasse nas datas e condições previstas no art. 15 daquele diploma, serão aplicadas as disposições do § 2º, do art. 22, o qual transcreve-se igualmente a seguir:

**Art. 15** (..)

**§ 13.** Caso os aportes não sejam repassados nas datas e condições previstas neste artigo serão aplicadas as disposições do § 2º, do art. 22 desta Lei.

(...)"

**Art. 22** O desconto e o recolhimento ou repasse das contribuições previdenciárias previstas nesta Lei será de responsabilidade do dirigente máximo do Ente ou Órgão que efetuar o pagamento da remuneração, subsídio ou provento do servidor.

**§ 1º.** O recolhimento ou repasse das contribuições previdenciárias, previsto nesta Lei, ocorrerá até o vigésimo quinto dia do mês subsequente, contados da data em que ocorrer o desconto correspondente ao servidor titular de cargo efetivo.

**§ 2º.** O atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias, bem como demais débitos, implicará na correção dos valores pela variação do IPCA-E – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial do período, ou por índice que vier a substituí-lo no Município na cobrança de seus tributos, acrescidos de juros no percentual de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês e multa, no percentual de 2% (dois por cento) sobre cada competência paga em atraso. (...)"

Por entender-se que não restou comprovada a realização dos aportes devidos ao RPPS municipal e considerando-se, ainda, que mesmo que tenha ocorrido o parcelamento de aportes devidos constatou-se descumprimento ao disposto na Legislação Municipal com a consequente geração de encargos desnecessários ao Erário Municipal pela ausência de recolhimento tempestivo (juros e multas); conclui-se, salvo melhor juízo, que **as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial (RT 1091/2017).**

**Pelas razões expostas na análise empreendida, portanto, opina-se pela manutenção dos termos respectivos ao item 3.3.10 do RT 1091/2017, contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.**

Diante das razões fáticas e jurídicas apresentadas, conclui-se pela sugestão de reforma do **Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017, exclusivamente no sentido de exclusão do apontamento de irregularidade em tela, uma vez que este se encontra em apreciação nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração), referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) – Processo TC 2520/2017-6, em trâmite nesta Corte de Contas.**

Consultando o sistema de processos deste Tribunal verifico que o Processo TC 2874/2019 já transitou em julgado.

Isto posto, com fim de evitar o *bis in idem*, acompanho integralmente a proposta de acompanhamento contida na Instrução Técnica de Recursos 0247/22019-4, acolhida pelo *parquet* de Contas.

### **2.3.5. Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal (Itens 11.5 do RT 1091/2017 e 2.2.18 da ITC 2360/2018)**

O Relatório Técnico 1091/2017 apontou que na análise do Parecer Conclusivo do Controle Interno, verificou que não houve a realização de auditoria nos órgãos.

Em sede recursal, em síntese, o gestor afirma, de forma contundente, que o Controlador que assinou o parecer de controle interno não poderia ter realizado as auditorias durante o exercício de 2016 porque não era o controlado no município à época.

## A área técnica, se posicionou como segue:

As argumentações trazidas pelo Recorrente quanto ao presente item constituíram-se, em síntese, na afirmação que o subscritor do Parecer Técnico do Controle Interno Municipal não realizou trabalhos de auditoria durante o exercício de 2016, “pois não era o Controlador do Município”. Segundo aduziu o Recorrente, “o Controlador do Município em 2016 era o Senhor Luciano Mourisco”.

Em complementação às suas alegações, o Recorrente expressou o entendimento de que “ao omitir tal informação, o Controlador levanta suspeição sobre o Relatório e deixa vulnerável a credibilidade de seu Parecer”.

Compulsando os arquivos digitais integrantes encaminhados da Prestação de Contas Anual (Processo TC 2523/2017), especificamente o arquivo ROLRES (Prestação de Contas Anual 33453/2017-7), confirmou-se que o Controlador Interno de Governo no exercício de 2016 era, de fato, o senhor Luciano Morisco Ribeiro (CPF 042.152.377-92).

Em que pese o Parecer Técnico do Controle Interno Municipal ter sido firmado pelo Controlador Interno de Governo nomeado após o término da gestão do então Recorrente, constatou-se que o Relatório (arquivo digital RELOCI – Prestação de Contas Anual 33444/2017-8) destacou que o órgão de controle interno observou as disposições dos artigos 74 da Constituição da República Federativa do Brasil e 59 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e “realizou, no exercício supramencionado, procedimentos de controle”. Quanto às auditorias realizadas, o mencionado Relatório discorreu nos seguintes termos: “Durante o exercício de 2016, este órgão de controle interno não realizou trabalhos de auditoria referentes aos itens indicados nos quadros acima”. Da análise dos termos mencionados é possível inferir que o subscritor alegou que o “órgão de controle interno” não realizou tais trabalhos no exercício de 2016, não sendo plausível, portanto, conceber que as conclusões de possíveis trabalhos realizados pelo anterior Controlador Interno de Governo e sua equipe não tivessem sido mencionados e considerados no mencionado Relatório, uma vez que referentes ao exercício auditado, fato que iria de encontro às normas brasileiras de Auditoria Governamental.

Insta registrar, por oportuno, que o Recorrente não acostou aos presentes autos documentos comprobatórios da realização de trabalhos de Auditoria no exercício de 2016, os quais pudessem desconstituir as informações técnicas apresentadas pelo Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno que integrou os autos TC 2523/2017.

Diante da análise empreendida, conclui-se que as argumentações apresentadas nos presentes autos são insuficientes para elidir a ocorrência da irregularidade apontada na exordial, relativa aos itens 11.5 do RT 1091/2017 e 2.2.18 da ITC 2360/2018, razão pela qual opina-se pela manutenção dos termos respectivos contidos no Parecer Prévio TC 123/2018, prolatado nos autos do Proc. TC- 2523/2017.

Pois bem.

É bem verdade que este Tribunal de Contas tem acompanhado a implantação dos Controle Interno nos seus jurisdicionados e não resta dúvida da importância destes para tanto para o gestor quanto como auxiliar do controle externo.

Todavia, embora tenha sido declarado que não foram realizadas auditorias referente aos pontos de controle constantes do Parecer Conclusivo do Controle Interno, na análise deste item não tenho como desconsiderar a constatação pelo corpo técnico de que no exercício de 2016 havia um responsável pelo controle interno Instrução Técnica de Recursos 0247/2019-4) e que ao final foi efetivamente elaborado e encaminhado a esta corte, parecer conclusivo de controle interno.

Tais fatos, implicam na constatação de que o controle interno foi instituído, todavia os procedimentos por ele adotados para cumprir seu desiderato foram apontados como insuficientes. Neste sentido em linha com julgados desta corte<sup>39</sup>, considero que a não completude dos procedimentos de controle requeridos do órgão do controle interno, posto que não há evidência de que de alguma forma resultou em dano ao erário, por si, só, não é suficiente para macular as contas do Sr. Carlos Roberto Castiglione Dias, à frente do Município de Cachoeiro de Itapemirim, no exercício de 2016.

Passo agora à análise das irregularidades dos itens **4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017**, não conhecidas pelo Relator nesse Recurso e, por conseguinte não analisado o mérito.

Inicialmente importante registrar que os referidos itens acima descritos, foram analisados em conjunto na Prestação de Contas Anual – PCA/2016 – Processo 2523/2017-1, isso porque na verdade não havia informações e documentos satisfatórios para a devida e regular análise da equipe técnica desta Corte, conforme se extraí da ITC 2360/2018 que analisou a PCA/2016 (Processo 2523/2017-1 – DOC. 96):

**ANÁLISE TÉCNICA:** De início, registre-se que em relação ao Parecer do Conselho da Saúde (item 2.2.14 desta instrução), consta nos autos encaminhamento (protocolo 15942/2017, de 17/10/2017) efetuado pela Secretária de Saúde do Município encaminhando a Resolução CMS 206/2017, aprovando o Relatório Anual de Gestão de 2016 (Peça Complementar 08694/2017-8), motivo pelo qual somos por considerar o item saneado.

**Quanto aos demais, não obstante o responsável tenha encaminhado tempestivamente a Defesa Justificativa 554/2018-4, não constam do documento esclarecimentos e documentos de prova relativos à regularização dos apontamentos levantados na ITI 1526/2017-6, Decisão Monocrática 2040/2017-3.**

Embora não tenha encaminhado justificativas/documentos de prova para esclarecer os indicativos de irregularidades apontados, afirma a defesa que todas as irregularidades identificadas na Prestação de Contas de 2016 traduzem erros formais, todavia, observa-se indicativos de irregularidades graves contra dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, citando-se como exemplos os itens 2.2.2, 2.2.6 e 2.2.12.

Além disso, verificou-se uma série de divergências significativas nos demonstrativos contábeis, conforme os apontes efetuados, comprometendo a fidedignidade das informações evidenciadas, contrariando as Normas Brasileiras de Contabilidade e a Lei 4320/64.

(...)

---

<sup>39</sup> Parecer prévio 0081/2019 Plenário (TC 0568/2019-1); Parecer Prévio 0046/2021-6 – 2ª Câmara (TC 08681/2019-2)

A defesa alega também que “o acesso capaz de permitir a correção exigida foi negado pela atual Administração do Município de Cachoeiro de Itapemirim, inviabilizando a elaboração da Defesa pelo Requerente”; verifica-se à pág. 9 da Defesa justificativa 554/2018-4 cópia da solicitação

(...)

Por derradeiro, acrescenta-se que o responsável não efetuou a prestação de contas bimestral tempestivamente, durante a sua gestão (2016), ficando o encargo para a nova administração. Por exemplo, o mês 01/2016 foi encaminhado e homologado apenas em 19/12/2016, tendo sido encaminhados apenas janeiro e fevereiro até 31/12/2016.

A informação é relevante uma vez que permite inferir sobre os atrasos ocorridos no processo de contabilização e geração de informações pertinentes às prestações de contas mensais, bem como às prestações de contas anuais, sob responsabilidade do prefeito à época, Sr. Carlos Roberto Casteglione Dias.

Desta forma, diante de todo o exposto, verifica-se o não saneamento dos indicativos de irregularidades referentes aos itens 2.2.1 a 2.2.13 e 2.2.15 a 2.2.24 desta Instrução.

Fato é que a elaboração da informação contábil fidedigna tem por objetivo prestar as contas aos órgãos de controle para que seja apurada responsabilização do responsável, e, com isso, garantir a saúde orçamentária e financeira do Município, é, ainda, um importante instrumento de controle, promovendo a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, assim, consta do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional:

O objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de **prestação de contas e responsabilização** (accountability) e tomada de decisão.

As características qualitativas são atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil. São elas: a relevância, a **representação fidedigna**, a compreensibilidade, **a tempestividade**, a comparabilidade e a verificabilidade.

Analisando detidamente os autos do processo, observo uma situação de evidente desajuste na gestão contábil ocorrida por ingerência da administração, que não foi capaz de solucionar o problema do *software* contábil responsável por consolidar o processo de contabilização e geração de informações pertinentes às prestações de contas mensais, bem como à prestação de contas anual, sob responsabilidade do prefeito, no exercício de 2016, em tempo razoável, arrastando um problema durante todo o exercício financeiro, deixando insatisfatória as informações contábeis para a análise regular das contas.

Somado a isso, restou evidenciado a dificuldade de acesso no exercício seguinte, não sendo capaz de impugnar de forma firme e pontual à decisão recorrida em razão da permanente ausência dos documentos, conforme expõe exaustivamente na sua defesa, dada a alternância do chefe do executivo municipal, após as eleições de 2016.

Sendo assim, julguei adequado diligenciar às contas dos exercícios imediatamente seguintes, 2017 e 2018, a fim de evidenciar sobre as informações contábeis, e apura-se que já se encontram julgadas por essa Corte de Contas, oferecendo o parecer prévio a ser dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim para aprovação com ressalvas e aprovação, respectivamente.

Analiso ainda que as irregularidades referentes à **Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do Limite Mínimo Constitucional** (itens 8.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.12 da ITC 2360/2018) e **Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI)** (Itens 11.3 do RT 1091/2017 e 2.2.17 da ITC 2360/2018), que ensejou o Parecer pela Rejeição das Contas, foram afastadas pelo Relator, no presente Recurso, que acompanhei nos seus exatos termos.

Dito isso, considerando as irregularidades apontadas se revestem de impropriedades ou falha de natureza formal, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, **divergindo parcialmente do entendimento técnico, ministerial e do Relator**, julgo permanecer as presentes irregularidades dos itens **4.3.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7; 11.1; 11.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017**, no entanto, no campo da ressalva.

Ante o exposto, acompanho parcialmente o Relator, a Área Técnica e o Ministério Público Especial de Contas e, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração

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

1. **CONHECER** o presente recurso;

2. **REJEITAR A PRELIMINAR** de determinação de acesso aos dados do sistema contábil do município, pois não compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo garantir ao responsável o acesso a quaisquer documentações ou mesmo sistemas utilizados pela Prefeitura Municipal para quaisquer fins, ademais eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos por ele geridos;

3. **NO MÉRITO, DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao presente Recurso, reformando-se o Parecer Prévio 123/2018-8 com o fim de:

3.1 Acolher as razões recursais para afastar os indícios de irregularidades apontados no item 8.3 do RT 1091/2017 que trata do Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15;

a. **ACOLHER PARCIALMENTE AS RAZÕES RECURSAIS** para manter no campo da ressalva as irregularidades apontadas nos itens 4.3.1; 4.3.2; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.7, 8.1.1 11.1; 11.2; 11.5; 13.1.1; 13.1.2; 13.1.7; 13.1.8; 13.1.9 e 13.1.10 do RT 1091/2017;

b. **EXCLUIR da análise destes autos o item 11.3** do RT 1091/2017 que trata da não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI) uma vez que este foi apreciado nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração), referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) apenso ao Processo TC 2520/2017-6, já transitado em julgado;

c. **EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS** do senhor **Carlos Roberto Casteghione Dias** - Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, conforme dispõem o inciso II do art.132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso II do art. 80, da Lei Complementar 621/2012;

4. **DAR CIÊNCIA** aos interessados,

5. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**  
**Conselheiro**

**1. PARECER PRÉVIO TC-013/2022:**

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

**1.1. CONHECER PARCIALMENTE** o presente recurso tendo em vista o não conhecimento das teses apresentadas no que tange aos seguintes itens;

- ✓ Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018);
- ✓ Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018);
- ✓ Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Itens 5.2 do RT 1091/2017 e 2.2.4 da ITC 2360/2018)
- ✓ Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Itens 6.1 do RT 1091/2017 e 2.2.5 da ITC 2360/2018)

- ✓ Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Itens 6.2 do RT 1091/2017e 2.2.6 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Itens 6.3 do RT 1091/2017e 2.2.7 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Itens 6.4 do RT 1091/2017e 2.2.8 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Itens 6.5 do RT 1091/2017e 2.2.9 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Itens 6.6 do RT 1091/2017e 2.2.10 da ITC 2360/2018)
- ✓ Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)
- ✓ Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Itens 11.1 do RT 1091/2017e 2.2.15 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Itens 11.2 do RT 1091/2017e 2.2.16 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017e 2.2.20 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e

Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017 e 2.2.21 da ITC 2360/2018)

- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

**1.2. REJEITAR A PRELIMINAR** de determinação de acesso aos dados do sistema contábil do município, pois não compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo garantir ao responsável o acesso a quaisquer documentações ou mesmo sistemas utilizados pela Prefeitura Municipal para quaisquer fins, ademais eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos por ele geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria;

**1.3. NO MÉRITO, DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao presente Recurso, reformando-se o Parecer Prévio 123/2018-8 com o fim de:

- a. Acolher as razões recursais para afastar os indícios de irregularidade apontados nos itens 8.3 do RT 1091/2017 que trata do Parecer emitido pelo Conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb não atende aos requisitos da IN TCEES 34/15, consoante análise empreendida nos itens 2.3.3 deste voto
- b. **ACOLHER PARCIALMENTE AS RAZÕES RECURSAIS** para manter no campo da ressalva as irregularidades apontadas nos itens 8.1.1 e 11.5 do RT 1091/2017, que tratam, respectivamente, da Aplicação de recursos

próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do Limite Mínimo Constitucional, e da Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal, consoante análise empreendida nos itens 2.3.2 e 2.3.5 deste voto.

- c. **EXCLUIR da análise destes autos o item 11.3** do RT 1091/2017 que trata da Não realização do aporte ao Instituto de Previdência (IPACI) uma vez que este foi apreciado nos autos TC 2874/2019 (Recurso de Reconsideração), referente à Prestação de Contas Anual de Ordenador (Contas de Gestão) apenso ao Processo TC 2520/2017-6, já transitado em julgado, conforme análise empreendida no item 2.3.4 deste voto.
- d. **EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Carlos Roberto Casteglione Dias** - Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativas ao **exercício financeiro de 2016**, conforme dispõem o inciso III do art.132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso III do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na Instrução Técnica Conclusiva 2360/2018, a seguir relacionadas:
- ✓ Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e despesas no Balanço Orçamentário (Itens 4.3.1 do RT 1091/2017 e 2.2.1 da ITC 2360/2018);
  - ✓ Abertura de Créditos Adicionais sem recursos financeiros correspondentes (Itens 4.3.2 do RT e 2.2.2 da ITC 2360/2018 e item 2.3.1 deste voto)
  - ✓ Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (Itens 5.1 do RT 1091/2017 e 2.2.3 da ITC 2360/2018);
  - ✓ Inconsistência na consolidação dos grupos de contas do Balanço Financeiro (Itens 5.2 do RT 1091/2017 e 2.2.4 da ITC 2360/2018)

- ✓ Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores evidenciados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (Itens 6.1 do RT 1091/2017e 2.2.5 da ITC 2360/2018)
- ✓ Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Itens 6.2 do RT 1091/2017e 2.2.6 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Passivo Circulante e Não Circulante (Itens 6.3 do RT 1091/2017e 2.2.7 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação dos saldos do Ativo e do Passivo Financeiro causando distorção no Superávit Financeiro apurado (Itens 6.4 do RT 1091/2017e 2.2.8 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Itens 6.5 do RT 1091/2017e 2.2.9 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência na consolidação do Saldo Patrimonial do Exercício (Itens 6.6 do RT 1091/2017e 2.2.10 da ITC 2360/2018)
- ✓ Inconsistência na consolidação do Ativo Real Líquido (Itens 6.7 do RT 1091/2017 e 2.2.11 da ITC 2360/2018)
- ✓ Saldo devedor da Conta Patrimônio Social e Capital Social (Itens 11.1 do RT 1091/2017e 2.2.15 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência verificada entre os saldos do Patrimônio Líquido (Itens 11.2 do RT 1091/2017e 2.2.16 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Itens 13.1.1 do RT 1091/2017 e 2.2.19 da ITC 2360/2018)

- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados (Itens 13.1.2 do RT 1091/2017 e 2.2.20 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.7 do RT 1091/2017 e 2.2.21 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (Itens 13.1.8 do RT 1091/2017 e 2.2.22 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Itens 13.1.9 do RT 1091/2017 e 2.2.23 da ITC 2360/2018)
- ✓ Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos Credores (Itens 13.1.10 do RT 1091/2017 e 2.2.24 da ITC 2360/2018)

**1.4. MANTER INCÓLUME OS DEMAIS ITENS DO PARECER PRÉVIO 123/2018-8,** ora recorrido;

**1.5. DAR CIÊNCIA** aos interessados, **arquivando-se** os autos, após o trânsito em julgado

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Vencidos o Conselheiro Domingos Augusto Taufner, que votou pela aprovação com ressalva das contas, e o Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti Da Cunha, que o acompanhou.

Sem divergência, absteve-se de votar, por suspeição, o Conselheiro Rodrigo Coelho Do Carmo.

**3.** Data da Sessão: 03/02/2022 – 3ª Sessão Ordinária do Plenário.

#### 4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

#### **Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

#### **Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

#### **Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**