

**Manifestação Técnica 00836/2018-4****Processo:** 02523/2017-1**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito**Setor:** NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia**Exercício:** 2016**Criação:** 18/09/2018 13:51**UG:** PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo**Responsável:** CARLOS ROBERTO CASTEGLIONE DIAS, VICTOR DA SILVA COELHO

## 1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tratam os presentes autos das contas anuais do Sr. Carlos Roberto Casteglione Dias, Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, exercício de 2016.

Inicialmente, a análise técnica formalizada pela área técnica no Relatório Técnico Contábil RTC 1091/2017 registrou indicativos de irregularidades, os quais foram consubstanciados na Instrução Técnica Inicial ITI 1526/2017, com sugestão de citação ao responsável para apresentação de justificativas ou documentos que entendesse necessários, o que foi realizado mediante a Decisão Monocrática Preliminar DECM 2040/2017.

Devidamente citado, o senhor Carlos Roberto Casteglione Dias apresentou suas justificativas, por meio da Defesa/Justificativa 554/2018.

Foi, então, elaborada a Instrução Técnica Conclusiva ITC 2360/2018, opinando pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para ciência da propositura e análise, o MPC anuiu ao posicionamento da área técnica e pugnou pela rejeição das contas (Parecer MPC 3085/2018).

Realizada sustentação oral na 29ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ocorrida no dia 5 de setembro de 2018, pelo Sr. Francisco José Boturão Ferreira, representando o Sr. Carlos Roberto Casteglione Dias, foram juntadas as Notas Taquigráficas 155/2018 e o Memorial 70/2018 e determinado o retorno dos autos à área técnica e ao Ministério Público para análise da documentação (Despacho 47704/2018-8).

Sendo assim, vieram os autos a esta unidade técnica para atendimento aos termos do despacho.

## **2 DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE MANTIDOS NA ITC 2360/2018**

DA ANÁLISE NA ITC:

### **JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS NA DEFESA JUSTIFICATIVA 554/2018-4 RELATIVAS AOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES 2.2.1 A 2.2.24:**

**CARLOS ROBERTO CASTEGLIONE DIAS**, já qualificado no Processo da referência, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência prestar Esclarecimentos no que concerne à apresentação de sua Defesa Técnica por irregularidades identificadas pela área técnica dessa Corte de Contas na Prestação de Contas (Prefeito) do Exercício de 2016 relativa ao Município de Cachoeiro de Itapemirim.

A presença peça tem por escopo trazer as razões que impossibilitaram a apresentação de sua Defesa no prazo fixado por esse Tribunal, bem como solicitar que a Corte adote as medidas cabíveis para que o direito à Defesa do Requerente possa ser exercitado em sua plenitude.

#### **1-Sucinto histórico**

O Requerente, em 01.01.2017, transmitiu o cargo de Prefeito Municipal de Cachoeiro de **Itapemirim ao Senhor Victor da Silva Coelho, a quem coube o encargo de remeter** ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a Prestação de Contas referente ao Exercício de 2016.

A Prestação de Contas, remetida pelo novo Prefeito foi enviada com atraso, resumindo-se a uma coleta dos Relatórios e Balanços que compunham a documentação prevista para envio ao Tribunal, sem que houvesse uma verificação acurada e adequada das peças preparadas, visando corrigir eventuais distorções e promover as atualizações necessárias nos três

meses (janeiro, fevereiro e março de 2017) concedidos para que os registros feitos no ano anterior sofram o necessário refinamento.

Dessa forma, a Prestação de Contas de 2016 - Prefeito foi alvo de análise pela área técnica dessa Corte, sendo identificadas 24(vinte e quatro) irregularidades/inconsistências, cujo Esclarecimento foi demandado ao ex-Prefeito, ora Requerente.

Encontra-se em decurso o prazo concedido para apresentação desses Esclarecimentos (Defesa Técnica), não sendo possível formular uma peça que traga ao Tribunal, em detalhe, as justificativas para cada uma das irregularidades informadas, posto que o ex-Prefeito não mais se encontra à testa da Administração Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. Cabem, por outro lado, Esclarecimentos destinados a nortear a ação dessa Corte de Contas no intuito de elucidar por inteiro a matéria.

## **II - Esclarecimentos e Informações**

### **1. As irregularidades identificadas**

Todas as irregularidades identificadas na Prestação de Contas de 2016 traduzem erros formais, via de regra por força de lançamentos contábeis incorretos ou consolidações feitas de forma inadequada.

A substituição do software contábil originalmente utilizada pelo Município e a pouca experiência dos Servidores em sua operação (associada a uma rejeição dos mesmos à alteração) ensejaram, desde o Exercício de 2015 uma sucessão de deslizes formais que redundaram em inconsistências nos documentos componentes das Prestações de Contas - seja do Exercício de 2015, seja do Exercício de 2016.

No que tange ao Exercício de 2015, estando o Requerente no exercício do Cargo de Prefeito Municipal, as retificações e correções desses deslizes foram possíveis, mediante uma direta atuação no setor contábil, revendo as peças elaboradas e adequando os lançamentos, de modo a espantar as inconsistências.

No que concerne ao Exercício de 2016, o novo Prefeito Municipal não promoveu os ajustes e determinou as correções na documentação, fazendo sua remessa à Corte de Contas na forma em que se encontravam ao final de 2016 - apesar de dispor de três meses para sua revisão e adequação.

Saliente-se que tais ajustes/adequações são essenciais posto que as movimentações dos últimos meses do ano vencido somente irão se refletir e ganhar forma nos primeiros meses do ano subsequente - daí dispor a Administração dos meses de janeiro, fevereiro e março para preparar corretamente a documentação da Prestação de Contas.

### **2. A solicitação à Prefeitura Municipal**

Ciente de que as irregularidades trazidas pela área técnica relativamente à Prestação de Contas de 2016 tinham natureza puramente formal - tal como havia ocorrido em 2015 - o Requerente oficiou ao Prefeito Municipal para que autorizasse o acesso do Contador Luciano Morisco à documentação da Prestação de Contas de 2016, para que o mesmo pudesse - a exemplo do que fizera em 2015 - efetuar as correções e sanar as inconsistências geradoras das irregularidades.

Essa solicitação encontra-se em análise na Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim e, considerando-se o fato de que similar pedido

(relativamente à PCA 2016 - Ordenador) foi negado por aquele Executivo, é de presumir que o acesso ora solicitado, não será autorizado, impedindo que as correções demandadas pelos documentos contábeis sejam feitos.

### **3. A possibilidade de retificar os erros**

À luz da análise técnica feita pelo Tribunal de Contas, e tendo a documentação em mãos, é possível prestar esclarecimentos sobre cada uma das irregularidades - o que não as afasta, simplesmente informando o porquê de sua ocorrência. Nessas condições, a ação correta - e esse tem sido o procedimento aceito pela Corte de Contas - é a retificação e adequação dos documentos, sanando os erros identificados, posto que sua natureza é puramente formal.

A correção desses documentos - normalmente feita na própria Defesa remetida pelo Gestor quando a Prestação de Contas apresenta inconsistências como as identificadas no Exercício de 2016 - é a única medida capaz de sanar os deslizes.

Ocorre que tal correção somente pode ser feita por quem tem acesso às peças na Contabilidade Geral do Município, refazendo e retificando os lançamentos de modo a sanar os erros.

Repetimos que tal procedimento não é inadequado, refletindo, mesmo a ação correta a ser tomada em casos dessa natureza.

### **4. O direito ao exercício da Defesa**

Ao não fazer a correção na oportunidade em que remeteu a Prestação de Contas ao Tribunal, o Prefeito Municipal permitiu que erros formais viciassem os documentos, redundando nas irregularidades identificadas pela área técnica da Corte.

Ao não permitir o acesso de profissional habilitado pelo Recorrente à Contabilidade Geral e, por seu intermédio - sob supervisão de Servidores do Município - promover as correções na documentação e sanar os erros de forma identificados, está sendo negado ao mesmo exercitar seu Direito de Defesa.

### **5. A não apresentação de Defesa/Esclarecimentos pelo Recorrente**

As informações acima elencadas permitem entender e compreender as razões de a Defesa Técnica em relação às irregularidades apontadas na Prestação de Contas não poder ser apresentada de forma tempestiva. Sem que seja facultado o acesso de profissional habilitado pelo Requerente à Contabilidade Geral do Município, essa Defesa Técnica tornar-se-á impossível de ser elaborada, limitando-se a 'justificativas' para a ocorrência das irregularidades.

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.

Não sendo facultado esse acesso, não será possível elaborar uma Defesa minimamente consistente.

### **6. Irregularidades formais - Parecer pela Regularidade com Ressalvas**

As 24 (vinte e quatro) irregularidades apontadas pela área técnica traduzem, como afirmamos, deslizos de natureza formal e que não traduzem a realidade material da situação econômico-financeira do Município durante o exercício de 2016. Todos os Limites Constitucionais foram devidamente atendidos, considerando-se que o percentual a menor aplicado em Educação em 2016 decorreu do ingresso de recursos oriundo do repatriamento de divisas, ocorrido no último dia de dezembro de 2016, e que aumentou a base de cálculo sem possibilidade de novas despesas nesse setor.

Saliente-se que, em 2017, a aplicação em Educação superou o percentual constitucionalmente previsto compensando - como autoriza a Lei - a carência havida no ano anterior.

O equilíbrio entre a Receita e a Despesa nas Contas Municipais foi mantido, atendendo àquilo que a Lei de Responsabilidade Fiscal requer, à luz da pacificada interpretação que essa Corte tem dado às Contas dos Gestores emitindo Parecer de Regular com Ressalvas, sempre que - ainda que sejam identificados erros formais contábeis - quando a situação econômico financeira do Município se revela adequada.

Assim, não obstante a impossibilidade de apresentar uma Defesa Técnica, pelas razões já expostas, é nosso entendimento que - apesar dessas irregularidades contábeis - outro não pode ser o Parecer Prévio senão o da Regularidade com as Ressalvas que os deslizos contábeis determinam.

## **7. Uma informação adicional**

Tomamos conhecimento, por meio de visualização do site do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que as Prestações de Contas Bimestrais relativas ao Exercício de 2016 foram remetidas a essa Corte.

É nosso entendimento que, face tal ação, o Processo deve ser retornado à área técnica para análise das peças juntadas, salientando que, não tendo havido a devida correção dessas Prestações de Contas, os erros por inadequação de lançamentos e incorreta operação do Sistema deverão se apresentar, demandando o acesso da equipe do ex-Prefeito à Contabilidade do Município para promover as devidas correções.

## **8. Dos pedidos**

Inequivocamente as irregularidades identificadas na Prestação de Contas de 2016 tem natureza formal e, a exemplo do ocorrido em 2015, demandam a correção das peças apresentadas à Corte, sendo de nosso maior interesse que sejam as mesmas sanadas permitindo um Parecer pela Regularidade plena dessas Contas.

Como enfatizamos 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.

Roga-se, portanto, a essa Corte de Contas que:

- Caso as Prestações de Contas remetidas ao Tribunal pela atual Administração apontem erros que demandem intervenção no Sistema Contábil do Município para as devidas correções, que:
  - o Determine ao Município de Cachoeiro de Itapemirim que autorize o acesso de profissional contábil designado pelo Requerente à Contabilidade Geral do Município - sempre com

supervisão de Servidores - para que possa promover as correções de forma (lançamentos) que resultaram nas irregularidades identificadas pela área técnica, permitindo a entrega a essa Corte da documentação devidamente saneada.

É o que se pede,

Carlos Roberto Castelione Dias

**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.

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 - 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, 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 providencia**”, 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, acrescente-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 sidos 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 Casteghione 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.

Em função do tratamento dado pela defesa às irregularidades apontadas na ITC 2360/2018 e, no intuito de facilitar o entendimento da presente análise, a maior parte dos itens será analisada em conjunto, na sequência das argumentações proferidas na sustentação oral.

## **2.1 Inconsistência na consolidação dos saldos das receitas e das despesas no Balanço Orçamentário (Item 2.2.1 da ITC 2360/2018 e 4.3.1 do RT 1091/2017)**

*Base Normativa: artigos 85, 89, 100, 101 e 102 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50, inciso III da Lei Complementar 101/2000.*

**2.2 Divergência Na Consolidação Das Disponibilidades Evidenciadas No Termo De Verificação Das Disponibilidades** (Item 2.2.3 da ITC 2360/2018 e 5.1 do RT 1091/2017)

*Base Legal: artigos 85, 89, 101 e 103 da Lei 4.320/64 e art. 50, inciso III da Lei Complementar 101/2000.*

**2.3 Inconsistência Na Consolidação Dos Grupos De Contas Do Balanço Financeiro** (Item 2.2.4 da ITC 2360/2018 e 5.2 do RT 1091/2017)

*Base Legal: artigos 85, 89, 100, 101 e 103 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50, inciso III da Lei Complementar 101/2000.*

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

*Base normativa: Base normativa: artigos 85, 89, 100, 101, 102, 103 e 105, da Lei Federal 4.320/1964 e art.55, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).*

**2.5 Anexo 5 Do RGF (RGFDCX) Apresenta Saldos Inconsistentes Com Os Evidenciados No Anexo Ao Balanço Patrimonial** (Item 2.2.6 da ITC 2360/2018 e 6.2 do RT 1091/2017)

*Base normativa: artigos 50 e 55 inciso III da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF) e artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.*

**2.6 Divergência Na Consolidação Dos Saldos Do Passivo Circulante E Não Circulante** (Item 2.2.7 da ITC 2360/2018 e 6.3 do RT 1091/2017)

*Base normativa: artigos 85, 89, 100, 101 e 105, da lei federal 4.320/1964 e art. 50, inciso III da lei complementar 101/2000.*



**2.7 Divergência Na Consolidação Dos Saldos Do Ativo E Passivo Financeiro Causando Distorção No Superávit Financeiro Apurado** (Item 2.2.8 da ITC 2360/2018 e 6.4 do RT 1091/2017)

*Base normativa: artigos 85, 89, 100, 101 e 105, da lei federal 4.320/1964 e art. 50, inciso III da lei complementar 101/2000.*

**2.8 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 e 6.5 do RT 1091/2017)

*Base normativa: artigos 85, 89, 100, 101 e 105, da lei federal 4.320/1964 e art. 50, inciso III da lei complementar 101/2000.*

**2.9 Divergência Na Consolidação Do Saldo Patrimonial Do Exercício** (Item 2.2.10 da ITC 2360/2018 e 6.6 do RT 1091/2017)

*Base normativa: artigos 85, 89, 100, 101, 104 e 105, da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50, inciso III da Lei Complementar 101/2000.*

**2.10 Inconsistência Na Consolidação Do Ativo Real Líquido** (Item 2.2.11 da ITC 2360/2018 e 6.7 do RT 1091/2017)

*Base normativa: artigos 85, 89, 100, 101, 104 e 105, da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50, inciso III da Lei Complementar 101/2000.*

**2.11 Saldo Devedor Da Conta Patrimônio Social E Capital Social** (Item 2.2.15 da ITC 2360/2018 e 11.1 do RT 1091/2017)

**2.12 Divergência Verificada Entre Os Saldos Do Patrimônio Líquido Social** (Item 2.2.16 da ITC 2360/2018 e 11.2 do RT 1091/2017)

**2.13 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 e 13.1.1 do RT 1091/2017)

*Base Legal: artigos 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964*

**2.14 Divergência Entre O Balanço Financeiro E O Balanço Orçamentário Em Relação Aos Restos A Pagar Processados** (Item 2.2.20 da ITC 2360/2018 e 13.1.2 do RT 1091/2017)

*Base Legal: artigos 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964*

**2.15 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 e 13.1.7 do RT 1091/2017)

*Base Legal: artigos 85, 101, 103 e 105 da Lei 4.320/1964*

**2.16 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 e 13.1.8 do RT 1091/2017)

*Base Legal: artigos 85, 101, 103 e 105 da Lei 4.320/1964*

**2.17 Divergência Entre O Demonstrativo Das Variações Patrimoniais E O Balanço Patrimonial Em Relação Ao Resultado Patrimonial** (Item 2.2.23 da ITC 2360/2018 e 13.1.9 do RT 1091/2017)

*Base Legal: artigos 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964*

**2.18 Divergência Entre Os Totais Dos Saldos Devedores E Dos Saldos Credores** (Item 2.2.24 da ITC 2360/2018 e 13.1.10 do RT 1091/2017)

*Base Legal: artigos 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964*

**DA DEFESA ORAL:**

**a) preambularmente**

Inicialmente, destaco que, ao fazer uso desta Tribuna, há sempre, uma especificidade própria. É que as palavras que são proferidas não se restringem aos méritos Julgadores.

Fala-se, também, para o D. Ministério Público Especial e a todo corpo técnico, busca-se, por assim, apresentar vertente interpretativa e de hermenêutica fática diversa da constante na Instrução Técnica e que merece análise, eis que, também, respaldadas na legislação e na jurisprudência.

Volto a destacar, não se trata de uma mera discordância, representa, antes, uma visão teórica que trilha caminho diverso, todavia, ancorada nos princípios que norteiam a administração pública.

Consideradas estas preambulares que infirmam a especificidade dos julgamentos de todas as Cortes de Contas caracterizados pela coisa julgada administrativa com reflexos diretos na vida dos jurisdicionados, é que se passa a demarcar os aspectos que mostram os outros vértices materiais do que se expõe.

## **b) O Dever de Prestar Contas**

O dever de prestar contas anuais é da pessoa física do Prefeito. Nesse caso, o Prefeito age em nome próprio, e não em nome do Município.

É obrigação personalíssima, que só ele pode efetivar, não se admite que tal prestação seja executada através de interposta pessoa (procurador, preposto, substituto, etc.).

Por outra, o Código Civil estabelece quanto às responsabilidades dos contadores que são os responsáveis pelos atos relativos à escrituração contábil e fiscal artigos 1.177 e 1.178, da mesma forma, enquanto que artigos 1.179 a 1.195 tratam da Escrituração.

A profissão contábil encontra-se definida no Decreto-Lei 9.295/1946 que lhe atribui no art. 25 os trabalhos técnicos:

- a) organização e execução de serviços de contabilidade em geral;
- b) escrituração dos livros de contabilidade obrigatórios, bem como de todos os necessários no conjunto da organização contábil e levantamento dos respectivos balanços e demonstrações.

Além de executar as suas tarefas dentro da boa técnica, deve observar as normas que determinantes para a sua conduta profissional e quais os procedimentos técnicos a serem seguidos na elaboração do trabalho contábil a ser executado.

Conforme a Resolução CFC n.º 751 de 29 de dezembro de 1993, as normas se classificam em normas técnicas e normas profissionais, as normas técnicas estabelecem conceitos doutrinários, regras e procedimentos aplicados à contabilidade, estas normas tem o prefixo NBC T, as Normas Profissionais estabelecem regras do exercício profissional e tem o prefixo NBC P.

De sorte que as Demonstrações Contábeis devem exprimir, com fidelidade e clareza, a situação real da entidade e, atendidas as peculiaridades desta, bem como as disposições das leis especiais, indicará, distintamente, o ativo e o passivo (Art. 1.188).

O balanço de resultado econômico, ou demonstração da conta de lucros e perdas, acompanhará o balanço patrimonial e dele constarão crédito e débito, na forma da lei especial (Art. 1.189).

A escrituração contábil, quando formalmente elaborada, observando-se os princípios contábeis e requisitos essenciais de registro, tem valor probante para todos os efeitos judiciais e extrajudiciais.

Portanto, cumpre ao contador assegurar na escrituração dos atos e fatos as alterações patrimoniais que demandem registros contábeis, a certeza manifesta de todas as determinações deste, bem como evidenciar os respectivos números de registro que embasem sua escrituração.

Colocadas estas considerações, quando ocorre o encerramento de mandato o Prefeito que deixa a gestão encerra a prática de seus atos no dia 31 de dezembro.

É de saber comum que a elaboração das demonstrações contábeis ocorrem a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte e, guardam rotinas próprias, inclusive normas editadas no âmbito deste TCE expressas em rotinas de encerramento e apuração de resultados dos (meses 13 e 14) que são cruciais

para que as peças contábeis reflitam a real situação patrimonial da entidade.

**De se destacar que o próprio envio não é admitido ser feito pelo gestor anterior.**

No caso deste processo a grande maioria das inconsistências apontadas está vinculada e tem origem na análise das peças contábeis, ou seja, no resultado da conta, para ser avaliar a correta posição e necessário validar os dados, ou seja, qual foi a conta. Itens 2.2.1, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.9, 2.2.10, 2.2.11, 2.2.15, 2.2.16, 2.2.19, 2.2.20, 2.2.21, 2.2.22, 2.2.23 e 2.2.24.

Restando os Itens 2.2.2, 2.2.12 e 2.2.13 que, por evidente, não guardam relação com as peças contábeis, ao contrário, são constatações delas decorrentes.

Portanto são os que merecem maior atenção porque dizem respeito, diretamente, a responsabilidade do Prefeito e que, portanto, serão melhor aprofundados a seguir. Note-se que estes últimos mantêm estreita relação com a questão do cumprimento da aplicação do mínimo constitucional na educação.

[...]

#### **e) Em relação às impropriedades apontadas de natureza contábil**

Há de se consagrar, por indispensável. Identifica-se nas imprecisões apontadas que aquelas, de natureza contábil, logo essencialmente técnicas, não recaem sobre a pessoa do Prefeito, porque não se pode exigir conhecimento específico para toda e qualquer impropriedade que eventualmente ocorra na sua Administração.

Aliás, este é o entendimento do próprio Ministério Público de Contas com assento nesta Egrégia Corte de Contas que expressou sua posição nos autos TC-6457/2007, veja-se:

"2.2.1.1 DO AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE EX-PREFEITO MUNICIPAL O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Dr. Luciano Vieira, propõe o afastamento da responsabilidade do ex-prefeito do rol de responsáveis asseverando o seguinte: Excepciona-se, contudo, a imputação ao ex-prefeito, haja vista matéria tratada nos autos é de natureza técnica, o que demanda conhecimento específico, cuja responsabilidade ... deve recair sobre os autores do ato defeituoso, sem alcançar o gestor que neles legitimamente acreditou, conforme tem decidido o Tribunal de Contas da União( ... ) (O parquet de Contas fundamentou sua posição na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão AC-183-3/ 16-P: Numero interno do documento: AC-183-3/16-P Número do Acórdão: 183 Ano do Acórdão: 2016".

Assim, por serem os itens de estrita natureza contábil que exigem conhecimentos técnicos específicos, definidos por lei, pede-se que sejam afastadas as imputações ao Prefeito que, inclusive, quando da remessa dos dados não mais ocupava a Chefia do Executivo cabendo ao seu sucessor o envio das informações conforme estabelecido por este mesmo Tribunal.

#### **ANÁLISE DA DEFESA:**

Em suas argumentações, o defendente reforça que a maior parte das irregularidades decorre da validação de dados evidenciados nas peças contábeis que compõem a presente prestação de contas, cuja elaboração, falhas e correções atribui ao técnico responsável pelos registros contábeis do município, conforme se destaca:

[...] Por outra, o Código Civil estabelece quanto às responsabilidades dos contadores que são os responsáveis pelos atos relativos à escrituração contábil e fiscal artigos 1.177 e 1.178, da mesma forma, enquanto que artigos 1.179 a 1.195 tratam da Escrituração. [g.n.]

[...] Portanto, cumpra ao contador assegurar na escrituração dos atos e fatos as alterações patrimoniais que demandem registros contábeis, a certeza manifesta de todas as determinações deste, bem como evidenciar os respectivos números de registro que embasem sua escrituração. [g.n.]

[...] No caso deste processo a grande maioria das inconsistências apontadas está vinculada e tem origem na análise das peças contábeis, ou seja, no resultado da conta, para ser avaliar a correta posição e necessário validar os dados, ou seja, qual foi a conta. Itens 2.2.1, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.9, 2.2.10, 2.2.11, 2.2.15, 2.2.16, 2.2.19, 2.2.20, 2.2.21, 2.2.22, 2.2.23 e 2.2.24.

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.

Cabe ressaltar que não foram apresentadas justificativas para as impropriedades apontadas nos itens: **2.2.13** (Avaliação Do Parecer Emitido Pelo Conselho De Acompanhamento E Controle Social Do FUNDEB), **2.2.17** (Não Realização Do Aporte Ao Instituto De Previdência – IPACI) e **2.2.18** (Ausência De Medidas Administrativas Que Viabilizassem A Realização De Procedimentos De Controle Necessários E Suficientes À Embasar O Parecer Técnico Do Controle Interno Municipal), da ITC 2360/2018, porém as mesmas não retratam irregularidades geradas por incompatibilidades entre registros e demonstrativos contábeis.

Por todo o exposto, sugere-se manter os indicativos de irregularidades.

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

*Base legal: artigo 43, inciso II e § 3º, da Lei Federal 4.320/1964.*

### DEFESA ORAL:

#### **c) Quanto ao Item 2.2.2**

Consta do D. Parecer do MPC, "verbis":

2.2.2 Abertura de créditos adicionais sem recursos financeiros correspondentes (Item 4.3.2 RT 1091/2017) Base legal: artigo 43, inciso II e § 3º, da Lei Federal 4.320/1964.

Enquanto o Item da conclusiva técnica consistia:

4.3.2. Abertura de créditos adicionais sem recursos financeiros correspondentes Base legal: artigo 43, inciso II e § 3º, da Lei Federal

4.320/1964. De acordo com o demonstrativo dos créditos adicionais - arquivo DEMCAD, foram abertos créditos com base no excesso de arrecadação no montante de R\$ 27.879.860,75, entretanto, verifica-se que não houve excesso de arrecadação no exercício, mas déficit no montante de R\$ 12.983.735,34. Sendo assim, foram abertos créditos adicionais sem lastro financeiro no montante de R\$ 27.879.860,75. Pelo exposto, opina-se no sentido de citar o gestor responsável para apresentar as justificativas que julgar necessárias, acompanhadas de documentos probantes.

Note-se que o controle da fonte, à época, consistia em um conjunto de 12 caracteres, sendo os oito primeiros seguindo normas editadas por este mesmo TCE. Os quatro últimos consistiam em detalhamento local que permitia identificar a vinculação da receita a despesa nos padrões de uso "IDUSO" utilizada pela União onde se apontava até a conta bancária de trânsito do recurso.

Esse controle permitia ao setor de planejamento e orçamento aferir a existência de recursos previamente a execução da despesa.

**Por assim, é de se constatar que evidenciava-se, ao contrário, do que se afirma, a existência de superávit, pois, ao se realizar a análise individualizada por origem de recurso e vinculação.**

**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.

A opção foi de se registrar o crédito por excesso já que a movimentação entre fonte é considerada indevida pela STN como consta do Item 33 das perguntas e respostas que expressa:

33. Na movimentação de recursos orçamentários, mediante a abertura de créditos adicionais, devem ser observadas as fontes de recursos, ou seja, não poderão ser cancelados os recursos de uma fonte para suplementar outra fonte (fontes diferentes)?

R.: O cancelamento do crédito orçamentário, parcial ou total, não muda a classificação da fonte de recurso. A realização do crédito adicional deverá sempre obedecer a vinculação do recurso disponível.

Questão importante ocorre na separação dos registros das Unidades Gestoras, PMCI e FMS, fato desse período.

Segundo explicações técnicas dos expertos, também, por opção da contabilidade, utilizou-se a conta "caixa" em detrimento do controle de valores em trânsito.

A identificação da situação se deu pelo controle interno, no esforço de requalificar os registros contábeis a partir de maio de 2016, ficando a orientação para adequação, o que aparentemente não se processou vez que a referida conta código 2001 ainda se apresenta nos Balanço patrimoniais individualizados das UGS PMCI e FMS.

Como referido anteriormente o controle de fonte destinação executado na PMCI era mais profundo que o normativo vigente a época contendo 4

dígitos de detalhamento local que permitia identificar até a conta financeira de ingresso do recurso seus desdobramentos até a execução da despesa.

Quando da elaboração das peças contábeis é fundamente por parte do profissional contábil a constante conciliação de saldo dos razonetes das diversas contas do plano de contas em execução como também a conciliação de seus desdobramentos em grupos de controle. Já que parte destas contas encerram saldo na apuração (mês 13) outras permanecem ou acumulam saldos no encerramento (mês 14). Neste último conjuntos de contas a ainda contas contábeis que terão seu saldo transferido na abertura do exercício seguinte.

Trata-se também de rotina contábil cuja imperícia do profissional pode resultar em divergência em peças de demonstração contábil, que, como se verá, não pode atingir o Prefeito, eis que requer conhecimentos técnicos específicos.

#### ANÁLISE DA DEFESA:

Em suas argumentações, o defendente alega que os créditos adicionais abertos sem fonte de recurso suficiente seriam cobertos por excessos de arrecadação apurados em recursos vinculados.

Ressalta-se que 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, dificultando corroborar os dados neles registrados.

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.

Ante o exposto, opina-se pela manutenção do indicativo de irregularidade.

#### **2.20 Aplicação De Recursos Próprios Em Manutenção E Desenvolvimento Do Ensino Abaixo Do Limite Mínimo Constitucional (Item 2.2.12 da ITC 2360/2018 e 8.1.1 do RT 1091/2017)**

*Base normativa: Artigo 212 da Constituição Federal.*



## DEFESA ORAL:

**d) Quanto ao Item 2.2.12**

Descreve D. Parecer do MPC:

A Irregularidade descrita no item 2.2.12 - APLICAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO ABAIXO DO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL (item 8.1.1 RT 1091/2017) Base Normativa: Artigo 212 da Constituição Federal -, por intermédio da qual restou apurado pela equipe técnica a aplicação de apenas 24,64% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências -, 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 e a

## AUTONOMIA POLÍTICA MUNICIPAL.

De esclarecer que esses recursos advêm da divisão dos valores repatriados na forma da Lei 13.254/2016 em razão da Medida Provisória 753/2016 que dispunha:

Medida Provisória nº 753, de 19.12.2016- DOU - Edição Extra de 19.12.2016- Ret. DOU - Edição Extra de 20.12.2016

Altera a Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016, para dispor sobre compartilhamento de recursos.

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 8º ...

§ 3º A arrecadação decorrente do disposto no caput será destinada na forma prevista no § 1º do art. 6º, inclusive para compor os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios."

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor:

I - na data de sua publicação, para o repasse a que se refere o art. 159, caput, inciso I, alínea "a", da Constituição; e

II - a partir de 30 de dezembro de 2016, para os demais repasses a que se refere o art. 159, caput, inciso I, da Constituição Brasília, 19 de dezembro de 2016; 195º da Independência e 128º da República.

MICHEL TEMER  
Henrique Meirelles

De fato, como se pode ver do demonstrativo de distribuição de arrecadação emitido pelo Banco do Brasil, que por agora se acosta, 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 (três milhões, novecentos e

setenta e seis mil, quinhentos e vinte e quatro reais e cinquenta e quatro centavos).

Por se tratar de parcela referente a imposto, impõe-se o repasse de 25% que corresponde a quantia de R\$ 994.131,14 (novecentos e noventa e quatro mil, cento e trinta e um reais, quatorze centavos) de aplicação compulsória na educação, conforme previsto na Carta Federativa e na LOM.

Há de se ressaltar que o valor veio para a Prefeitura no último dia do ano, recorde-se 30/12/2016, em dia de expediente bancário apenas interno, sem atendimento ao público, porque caiu numa sexta-feira.

De pronto, vê-se a impossibilidade de se realizar a transação bancária, até pelo fechamento das contas do termo final do mandato que se concluiria em 31/12/2016.

Mesmo assim, ainda que nenhuma previsão normativa viesse em socorro, os lançamentos contábeis poderiam se dar mediante restos a pagar, porque esses valores representavam receitas aferidas no exercício de 2.016, cumprindo com a previsão da Lei 4.320/64.

De sorte que, na origem da Lei 13.254/2016, a arrecadação tributária decorrente da repatriação dos recursos não seria distribuída aos Estados e aos Municípios, apenas, após a edição da referida Medida Provisória é que esses entes federativos passaram a fazer jus ao recebimento da parcela do imposto de renda e isto se deu em 19/12.

Esse ponto é essencial para o entendimento do que ocorreu nos repasses para a educação, pois a hipótese gerou grande confusão na contabilidade pública, tanto que em março de 2017, houve a edição da Medida Provisória 773/2017 que autorizava, "verbis":

#### MEDIDA PROVISÓRIA Nº 773, DE 29 DE MARÇO DE 2017

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

**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.**

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de março de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER  
Maria Helena Guimarães de Castro  
Dyogo Henrique de Oliveira

Resta claro que a diferença apurada refere-se ao valor do imposto da repatriação de recursos que se encontravam no estrangeiro e que o acerto das contas públicas poderiam ocorrer até a data de 31/12/2017, **enquanto que, como já dito, o mandato do Requerido encerrou-se em 31/12/2016.**

No entanto, a Medida Provisória 773/2017 que autorizava o acerto contábil, perdeu eficácia em agosto daquele ano, ou seja, os prefeitos que permaneceram inertes não puderam aproveitar do benefício, eis que não havia o empenho para a execução da despesa, embora se encontrasse em conta corrente.

Existiu sim a diferença não liquidada para a educação, contudo sua origem fica demonstrada com os documentos que vão anexados, notadamente, a Nota Técnica da Confederação Nacional dos Municípios que esclarece a metodologia a ser seguida pelos prefeitos no exercício seguinte.

Segue, ainda, em acostado, o Demonstrativo do Banco do Brasil que mostra o repasse decorrente da parcela recolhida para Cachoeiro de Itapemirim referente ao imposto de renda da repatriação.

Como se constata, até por impossibilidade material, não lhe seria possível realizar o ajuste, pois, conforme se vê, o recebimento dos recursos advindos da SRF ocorrera em data de 30/12/2016, repise-se, em dia de expediente bancário apenas interno, sem atendimento ao público.

Esclarecido como está a impossibilidade da realização a destempo do repasse para as despesas da educação, bem como a existência de autorização normativa para que fosse levado a cabo no exercício de 2.017, embora pertencente ao exercício de 2.016, impõe-se o afastamento da irregularidade, eis que o Prefeito cumpriu com os preceitos aplicáveis à época.

## ANÁLISE DA DEFESA:

Em suas argumentações e documentos apresentados, o defendente confirma 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 exercício de 2016.

Consta na página 13 do Memorial 70/2018 o Demonstrativo de Distribuição de Arrecadação – conta FPM, comprovando o crédito de recurso identificado como “Parcela de IR”, no dia 30/12/2016.

Preliminarmente, cabe destacar os ensinamentos presentes na doutrina de BORGES<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> BORGES, Maria Cecília. Princípio da insignificância e limite percentual mínimo para o direito fundamental à educação estabelecido na Constituição de 1988: inaplicabilidade em decisões proferidas pelos tribunais de contas. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo

A educação é fundamental para o desenvolvimento humano e para o crescimento e afirmação da soberania de um país, seja em sua faceta territorial, tecnológica ou cultural.

O art. 6º, *caput*, da CR/88, inserido no capítulo dos direitos sociais, dimensão dos direitos fundamentais do homem, dispõe o que o Estado, direta ou indiretamente, deve proporcionar aos seus cidadãos. Dentre eles se destaca o direito à educação, um dos pilares da soberania do país (art. 1º, I, da CR/88), fundamento e veículo concretizador da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CR/88):

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Nas palavras de José Afonso da Silva, direitos sociais “[...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos [...]”.

São “[...] direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam com o direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real [...]”.

(...)

Vê-se que é por esse direito que o Estado realizará um de seus objetivos fundamentais, consistente na erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CR/88).

Vê-se que a educação não é qualquer valor jurídico que por acaso foi elevado à categoria de direito social. O seu significado e extensão são imanentes à própria conceituação que se dá à dignidade da pessoa humana, hoje um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, da CR/88).

Nessa linha, conclui-se que a educação é um direito constitucional assegurado a todos, sendo dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, constituindo-se no verdadeiro caminho para a inclusão social.

Percebe-se que a concretização desse objetivo foi a intenção do legislador ao dispor, no art. 212, que a aplicação de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino — no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios — não pode ser inferior a 25% da receita líquida de impostos e transferências.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no

mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Verifica-se que o mandamento constitucional exige um valor mínimo de aplicação, sendo vedada qualquer manobra ou situação de risco que culmine na aplicação a menor de recursos. Entende-se que, nas questões dos índices constitucionais, o legislador foi bastante claro, trazendo assertivas limitadoras, com rigor extremo.

Nesse sentido, se manifestou o Conselheiro do TCE-MG, Conselheiro Eduardo Carone Costa, nos seguintes termos:

Com fundamento no art. 212 da Constituição Federal, na letra expressa do constituinte, o ente público municipal aplicará nunca menos de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo. Então, são duas assertivas limitadoras, nunca a menos e no mínimo. É usual, quando examinamos abertura de créditos orçamentários, que há extrapolação de pequena monta ou de pouca relevância, mas foi aplicada dentro da finalidade. Então, entendo que o princípio da insignificância poderia ser aplicado. Mas nesse caso de percentual de programa institucional, com o rigor extremo do texto legal constitucional, de nunca a menos e no mínimo, tudo que é abaixo de 25% já infringe o mínimo. Então, nessa hipótese, eu não considero aplicáveis esses princípios.<sup>2</sup>

O mesmo posicionamento predomina entre os conselheiros daquela Corte de Contas, ou seja, **votar pela rejeição das contas na hipótese do não atendimento do índice constitucional**. Neste sentido, destacam-se julgados recentes exarados pelo Tribunal:

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS — EXECUTIVO MUNICIPAL — EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL — NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO — DESCUMPRIMENTO DO ART. 212 DA CR/88 — PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas prestadas, com fulcro no art. 45, III, da LCE n. 102/2008, visto que o índice constitucional de aplicação no Ensino apresentado em 26,59%, após glosa de despesas oriundas de convênio, sofreu redução para 24,94%, sujeitando-se o agente político às sanções da Lei n. 8429/92, razão pela qual, observadas as disposições do art. 350 da Resolução TCEMG 12/2008, os autos deverão ser encaminhados ao Ministério Público de Contas. 2) O responsável pelo Controle Interno deverá acompanhar a execução dos atos de gestão, dando-se ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade e ilegalidade de que tome conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária. 3) Os autos deverão ser arquivados, observadas as disposições do art. 239 do RITCEMG e a manifestação do Ministério Público de Contas

<sup>2</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. TCEMG. Segunda Câmara. Prestação de Contas Municipal n. 710.460, Relator: Cons. Sebastião Helvecio. Acórdão de: 16 fev.2012, notas taquigráficas.

acerca do julgamento das contas pelo Legislativo Municipal. 4) Decisão por maioria de votos.<sup>3</sup>

Quanto à aplicação de recursos nas ações e serviços de saúde, cabe salientar que, segundo o § 1º do art. 77 do ADCT, os percentuais aplicados serão elevados gradualmente, à razão de um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000 a aplicação será de pelo menos 7%, e até o exercício de 2004, os recursos mínimos aplicados serão equivalentes a 15% da base de cálculo.

É importante ressaltar que, apesar de a meta de 15% ter sido estabelecida para ser cumprida até 2004, uma vez atingido o limite constitucional antes deste exercício, o município deveria, nos exercícios subsequentes, aplicar o percentual mínimo de 15% ou percentual superior, nos termos art.77, III, do ADCT.

Desta forma, não encontra respaldo a justificativa do defendente, uma vez que, de acordo com o Demonstrativo da Aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (fls. 27/28) o município aplicou 18,55% da Receita Corrente Líquida no exercício de 2002, o que demonstra a capacidade deste ente político em atender ao mandamento constitucional de aplicação mínima de recursos na saúde.

Assim, haja vista que o município aplicou 11,69% dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde, não obedecendo ao mínimo exigido no art. 77, III, do ADCT, considero irregular essa aplicação, descumprido o comando constitucional acerca da matéria.<sup>4</sup>

Considerando o índice de 24,83% da receita base de cálculo de R\$4.956.413,85, aplicado no ensino, e a imaterialidade do percentual de 0,17% não aplicado, o que correspondeu a um valor anual de R\$8.899,69, que representaria o valor diário de R\$24,38;

Com fulcro nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, **no caso concreto**, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS**, com fulcro no art. 45, I, da LC 102/08, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais, e na execução orçamentária (arts. 42, 43 e 59, da Lei 4.320/64), bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, com as recomendações constantes na fundamentação desta proposta, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária e ao pleno atendimento dos dispositivos constitucionais relativos ao ensino, de modo a prevenir reincidências.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Não acolho a proposta de voto do Dr. Licurgo, tendo em vista que, no meu entendimento, já externado nesta Câmara em outras oportunidades, não se deve aceitar que os municípios apliquem menos do que o mínimo exigido constitucionalmente, pois o constituinte fixou parâmetros de referência para que o gestor pudesse dar efetividade às ações de uma área tão sensível como a Educação.

Ademais, **mínimo é mínimo**.

Assim, constatada a inobservância ao disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988, com fulcro no art. 240, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, voto pela **emissão de parecer prévio**

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. TCEMG. Segunda Câmara. Prestação de Contas Municipais n. 710460. Relator: Cons. Sebastião Helvecio. Acórdão de: 16 fev. 2012.

<sup>4</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. TCEMG. Primeira Câmara. Prestação de Contas Municipais n. 686125. Relator: Cons. Cláudio Terrão. Acórdão de: 25 out. 2011.

**pela rejeição das contas** da Prefeitura Municipal de Nova União relativas ao exercício de 2007.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Sra. Presidente, também vou pedir vênia ao Relator para, coerente com votos que tenho proferido nos processos de minha relatoria, acompanhar a divergência aberta pelo Conselheiro José Alves Viana e o seu voto.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Da mesma forma, peço vênia e acompanho o voto do Conselheiro José Alves Viana.

REJEITADA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR. APROVADO, POR UNANIMIDADE, O VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.<sup>5</sup>

[...]

Dessa forma, considerando que o trabalho da equipe de inspeção foi realizado com base nos balancetes mensais e nos comprovantes de despesa, e o defendente não apresentou novos documentos que pudessem comprovar a aplicação informada no SIACE/PCA, concluo que o Município aplicou **23,46% e 9,77%** da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, respectivamente, **inferiores aos percentuais mínimos de 25% e 15% estabelecidos nos artigos 212 e 77, inciso III do ADCT, ambos da Constituição da República.**

[...]

Constatada a inobservância ao disposto nos artigos 212 e 77, inciso III do ADCT, ambos da Constituição da República, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c art. 240, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, voto pela **emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** relativas ao exercício de 2004, prestadas pelo Sr. Orivaldo Alves Oliveira, gestor e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Ibiracatu.<sup>6</sup>

Pois bem, adentrando às justificativas apresentadas pela defesa, verifica-se 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.

Verifica-se, ainda, que o município deixou, na função Educação, restos a pagar processados sem disponibilidade financeira de recursos vinculados para cobrir, demonstrando certo descontrole dos recursos.

<sup>5</sup> MINAS GERAIS. Tribunal do Estado. Primeira Câmara. Prestação de Contas Municipal n. 749.282. Relator: Auditor Licurgo Mourão. Acórdão de: 25/09/2012.

<sup>6</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. TCEMG. Primeira Câmara. Prestação de Contas Municipal n. 697.634. Relator: Cons. José Alves Viana. Acórdão de: 20 nov. 2012.

<b>CÁLCULO DO LIMITE COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO</b>	
<b>RECEITAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO</b>	<b>REALIZADAS</b>
<b>14 - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AO MDE (25% * 3)</b>	<b>56.824.200,53</b>
<b>DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO</b>	<b>REALIZADAS</b>
<b>15 - SUBFUNÇÕES COMPUTÁVEIS - MDE</b>	<b>102.351.889,19</b>
15.1 - Despesas Custeadas com Educação Infantil, Ensino Fundamental, Especial, Jovens e Adultos e Adm. Geral	102.351.889,19
<b>16 - SUBFUNÇÕES NÃO COMPUTÁVEIS - MDE</b>	<b>856.157,36</b>
16.1 - Desp. Custeadas Ensino Médio, Superior, Profissional e Outras	856.157,36
<b>17 - TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (15 + 16)</b>	<b>103.208.046,55</b>
<b>DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL</b>	<b>REALIZADAS</b>
<b>18 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB</b>	<b>39.343.168,11</b>
<b>19 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO</b>	<b>1.613.006,20</b>
<b>20 - CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO</b>	<b>64.722,00</b>
<b>21 - RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO</b>	<b>-</b>
<b>22 - DESPESAS COM OUTRAS FONTES DE RECURSOS VINCULADAS (Convênios, Sal. Educação, etc.)</b>	<b>5.324.163,73</b>
<b>23 - TOTAL DA DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITES CONSTITUCIONAIS (18 + 19 + 20 + 21 + 22)</b>	<b>46.345.060,04</b>
<b>24 - MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO <math>[(15) - (23) / (3)] * 100\%</math></b>	<b>24,64%</b>

Ante todo o exposto, opina-se no sentido de manter o indicativo de irregularidade.

### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A presente análise pautou-se no exame de todos os documentos anexos à defesa, concluindo-se por não conter nos autos justificativas e documentos suficientes para afastar os indicativos de irregularidade mantidos na ITC 2360/2018.

Dessa forma, sugere-se manter o posicionamento no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a **REJEIÇÃO** das Contas do Sr. **Carlos Roberto Casteghione Dias**, Prefeito Municipal durante o **exercício de 2016**, na forma do art. 80, inciso III da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção de indicativos de irregularidades apontados no RT 1091/2017 (itens 2.2.1 a 2.2.13 e 2.2.15 a 2.2.24 da Instrução Técnica Conclusiva 2360/2018).

Vitória/ES, 17 de setembro de 2018.

**Margareth Cardoso Rocha Malheiros**  
Auditor de Controle Externo  
Matrícula 203.239