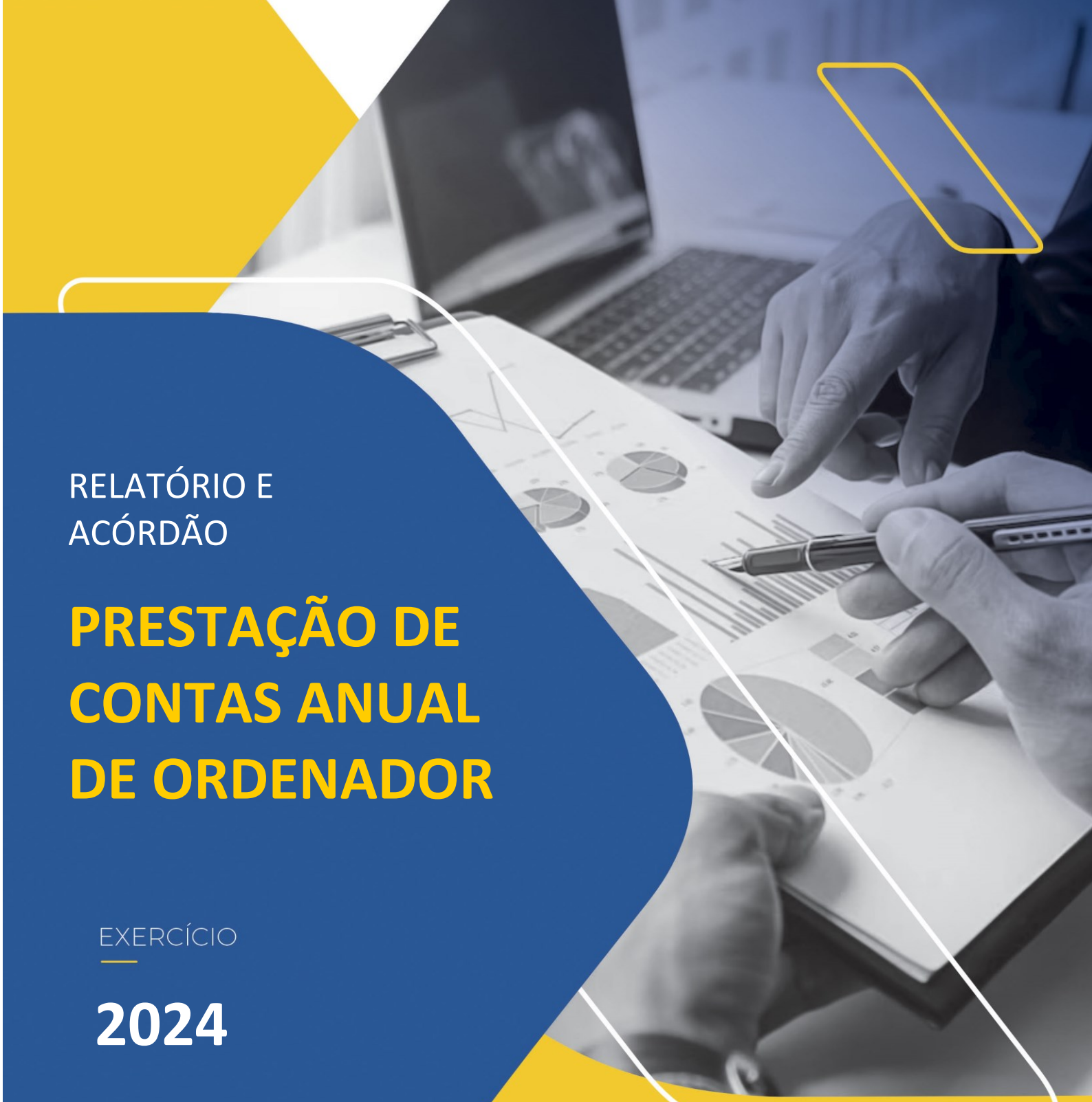
# Acórdão 00569/2026 - 2ª Câmara

**Processo:** 04027/2025
**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Ordenador
**Exercício:** 2024
**UG:** CMA - Câmara Municipal de Apiacá
**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo
**Interessado**: FABIANO BASILIO ZANARDI
**Responsável**: MARIO LUCIO RIBEIRO MARQUEZ

Assinado por ANA LUIZA GARCIA VIEIRA 29/07/2026 15:19
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 29/07/2026 15:25
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 29/07/2026 15:58
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 29/07/2026 17:09
Assinado por LUIS HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA 30/07/2026 11:24



RELATÓRIO E
ACÓRDÃO

# PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR

EXERCÍCIO

**2024**

UNIDADE GESTORA

**CMA - Câmara Municipal de Apiacá**

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

@tceespiritosanto www.tcees.tc.br

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

## Composição

**Conselheiros**

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Presidente

Davi Diniz de Carvalho - Vice-Presidente

Domingos Augusto Taufner – Corregedor

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

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

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Conselheiro

Rodrigo Coelho do Carmo – Conselheiro

**Conselheiros Substitutos**

Márcia Jaccoud Freitas

Marco Antônio da Silva

Donato Volker Moutinho

**Ministério Público de Contas**

Luciano Vieira - Procurador Geral

Luís Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

## Conteúdo do Parecer Prévio

**Conselheiro Relator**

Rodrigo Coelho do Carmo

## Procurador de Contas

Luciano Vieira

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

## Sumário

**1. RELATÓRIO** **5**

**2. FUNDAMENTAÇÃO** **7**

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

2.2 Conjuntura 10

2.3 Indícios de irregularidades 14

2.4 Diagnóstico de Governança 19

2.5 Julgamento 25

**3. DISPOSITIVO** **30**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR. CÂMARA MUNICIPAL DE APIACÁ. EXERCÍCIO 2024. EQUÍVOCO FORMAL DE ESCRITURAÇÃO. REGULAR. QUITAÇÃO. RECOMENDAR. CIENTIFICAR. ARQUIVAR.**

**I. Caso em exame**

**1.** Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Apiacá, referente ao exercício financeiro de 2024, sob responsabilidade do Chefe do Legislativo, com o objetivo de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos, na forma do art. 71, II, c/c art. 75 da CF/1988.

**2.** Após a instrução inicial, foram apontados três indícios de irregularidade — déficit na execução financeira, inscrição de restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa e assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF) —, todos derivados de um mesmo lançamento contábil equivocado, praticado em dezembro de 2023, no valor de R$ 10.833,61.

**II. Questão em discussão**

**3.** A principal questão em discussão consiste em aferir se o desequilíbrio financeiro apurado no encerramento do exercício e seus desdobramentos fiscais subsistem diante da comprovação de que o passivo que os originou decorreu de equívoco formal de escrituração, inexistente no plano fático e regularizado no exercício subsequente.

**4.** Discute-se também se a gestão financeira do Poder Legislativo observou os princípios constitucionais e legais da administração pública e os limites que lhe são próprios, refletindo compromisso com a boa governança e com a aplicação responsável dos recursos públicos.

**III. Razões de decidir**

**5.** A análise conclusiva da área técnica, acolhendo as justificativas e a documentação apresentadas pelo responsável, demonstrou que a obrigação de R$ 10.833,61 era meramente escritural — registro equivocado do desconto de adiantamento de décimo terceiro salário em conta de consignação —, tendo sido corrigida no exercício de 2025; expurgado o valor, restabelece-se o equilíbrio financeiro e evidencia-se lastro integral para os restos a pagar inscritos, afastando-se os três indícios.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

**6.** A conduta do responsável não revela dolo ou erro grosseiro (arts. 22 e 28 da LINDB): a falha formal não gerou dano ao erário nem proveito ao gestor, que a demonstrou documentalmente e a corrigiu de forma espontânea, em gestão que observou a integralidade dos limites constitucionais e legais aplicáveis ao Poder Legislativo municipal.

**IV. Dispositivo e Tese**

**7.** Conclui-se pela regularidade da prestação de contas anual do Poder Legislativo do Município de Apiacá, relativa ao exercício examinado, com a consequente outorga de quitação ao gestor responsável, expedindo-se recomendação voltada ao aprimoramento das rotinas de conciliação contábil e ao fortalecimento do monitoramento dos controles internos da unidade gestora.

*Tese de julgamento:*

**1.** A apuração do equilíbrio financeiro (art. 1º, § 1º, da LRF), da suficiência de caixa para inscrição de restos a pagar e do cumprimento do art. 42 da LRF deve considerar a realidade fática das obrigações, expurgando-se passivo comprovadamente originado de equívoco formal de escrituração e regularizado em exercício subsequente.

**2.** Falha meramente escritural, desprovida de dolo, má-fé, erro grosseiro ou dano ao erário, demonstrada documentalmente e corrigida de forma espontânea pelo gestor, não autoriza juízo de reprovação das contas, à luz dos arts. 22 e 28 da LINDB e do princípio da verdade material.

**3.** O fato de os indícios de irregularidades não terem permanecido configurados não afasta a possibilidade de expedição de recomendação, de natureza indutora, voltada ao fortalecimento dos controles internos contábeis da unidade gestora.

**O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**

## 1. RELATÓRIO

Cuida-se da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Apiacá, relativa ao exercício financeiro de 2024, sob responsabilidade do Sr. Mario Lucio Ribeiro Marquez,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

ordenador de despesas, e tendo como interessado o Sr. Fabiano Basilio Zanardi, responsável pelo encaminhamento das contas.

As informações encaminhadas pela unidade gestora foram remetidas ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS. Assim da análise realizada nas informações e documentos encaminhados foi elaborado o Relatório Técnico 00006/2026 (evento 70), que originou a Instrução Técnica Inicial 00008/2026 (evento 42), com a seguinte proposta de encaminhamento:

> Considerando o Relatório Técnico 6/2026; em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sugere-se a esta Corte de Contas:
>
> A **citação** dos responsáveis descritos no quadro adiante, nos termos do artigo 157, III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013 c/c artigo 56, II, e artigo 63, I, da Lei Complementar 621 de 8 de março de 2012, para que, no prazo estipulado apresentem razões de justificativa, alegações de defesa, bem como documentos, individual ou coletivamente, que entenderem necessários em razão dos achados detectados:

| Descrição do achado | Responsável |
|---|---|
| Déficit na execução financeira (subseção 3.2.4). | MARIO LUCIO RIBEIRO MARQUEZ |
| Inscrição de restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. (subseção 3.3.3) | MARIO LUCIO RIBEIRO MARQUEZ |
| Assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa. (Subseção 5.2) | MARIO LUCIO RIBEIRO MARQUEZ |

> Sugerimos, também, que se determine a remessa da cópia do Relatório Técnico em referência, juntamente com o Termo de Citação.

O responsável foi devidamente citado através da Decisão Monocrática 00042/2026 (evento 44). Em resposta ao Termo de Citação 00016/2026 (evento 45), foi protocolizado a peça Petição Recurso 00017/2026 (evento 48), e da Peça Complementar 08533/2026 (eventos 49). Essas peças seguiram para apreciação da Área Técnica desta Corte, que concluiu, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 01595/2026 (evento 54) que a prestação de contas do(a) Câmara Municipal de Apiacá, sob a responsabilidade do (s)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

Sr. Mario Lucio Ribeiro Marquez, no exercício de 2024, seja julgada Regular, na forma do artigo 84, I da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c art. 161, parágrafo único do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013, dando-lhe total quitação.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer do Ministério Público de Contas 02272/2026 (evento 56), anuindo integralmente à proposta técnica de aprovação das contas anuais.

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

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

---

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

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

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

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

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

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

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

A seção 2.2 apresenta a conjuntura: as características da unidade gestora e os principais resultados orçamentários, financeiros e fiscais do exercício de 2024. Essa seção oferece o contexto sem o qual os achados da seção seguinte perdem perspectiva.

A seção 2.3 analisa cada indício de irregularidade constante da instrução processual. Para cada achado, são apresentados os fatos, a base legal, as justificativas do responsável e as razões pelas quais este Relator as acolhe ou rejeita.

A seção 2.4 reúne o diagnóstico dos controles internos contábeis. Os achados identificados na seção anterior são examinados em conjunto, com o propósito de identificar a fragilidade central que os conecta e fundamentar a medida indutora proposta.

A seção 2.5 apresenta a análise da conduta do responsável e a conclusão do julgamento.

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

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas competência para exercer o controle externo da gestão pública sob os enfoques contábil, financeiro,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

orçamentário, operacional e patrimonial (arts. 70 e 71[5][6]), conferindo-lhes papel central na preservação da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, responsabilidade fiscal e transparência da atuação estatal. O dever de prestar contas alcança qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único).

No âmbito das contas de gestão, o exame volta-se à conformidade dos atos de ordenação de despesa: a legalidade e a legitimidade da execução orçamentária e financeira, a observância dos limites constitucionais e legais aplicáveis à unidade gestora e a fidedignidade das demonstrações contábeis divulgadas, à luz do escopo definido na Resolução TC 388, de 10 de dezembro de 2024, das exigências da Instrução Normativa TC 68/2020 e do regime de julgamento do art. 84 da Lei Complementar Estadual

[5] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

[6] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

621/2012[7]. Não se avaliam, aqui, os resultados das políticas públicas do ente federativo, matéria própria das contas de governo, mas a responsabilidade do gestor na condução dos recursos do Poder Legislativo municipal.

Esse enfoque de conformidade, contudo, não se esgota na verificação item a item: os achados são também lidos em conjunto, como expressão da capacidade da unidade gestora de registrar, conciliar e monitorar sua própria execução, leitura que fundamenta o diagnóstico da seção 2.4 e a medida indutora dele decorrente.

## 2.2 Conjuntura

A avaliação das contas não pode ignorar o ambiente em que a gestão foi exercida. O porte da unidade gestora, a estrutura de seu quadro de pessoal e os resultados do exercício de 2024 formam o contexto sem o qual os achados identificados perderiam perspectiva. Esta seção apresenta esse contexto em quatro planos: as características da unidade gestora, os resultados orçamentários e financeiros do exercício, os limites constitucionais e legais e a qualidade das demonstrações contábeis.

### 2.2.1 Características da Unidade Gestora

A Câmara Municipal de Apiacá é um órgão legislativo de município de pequeno porte, com 7.223 habitantes, composta por 9 vereadores. Seu quadro de pessoal, estável em relação ao exercício anterior, totaliza 22 vínculos, com predominância de cargos comissionados e agentes políticos, configuração típica de Câmaras de municípios de

[7] Art. 84. As contas serão julgadas:
I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;
II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário;
III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
a) omissão do dever de prestar contas;
b) não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município;
c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;
d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
e) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
f) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.
§ 1º O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas no caso de descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, em processos de tomada ou de prestação de contas consideradas regulares com ressalva.
§ 2º O Tribunal de Contas julgará a tomada e a prestação de contas até o término do exercício seguinte àquele em que tiverem sido apresentadas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

pequeno porte, na qual a estrutura administrativa profissional permanente é reduzida, circunstância relevante para a leitura do diagnóstico da seção 2.4.

**Quadro 1: Caracterização da Câmara Municipal de Apiacá**

| Indicador | Valor |
|---|---|
| Composição da Câmara Municipal | 9 vereadores |
| Quadro de pessoal — efetivos | 1 |
| Quadro de pessoal — comissionados | 8 |
| Quadro de pessoal — agentes políticos | 9 |
| Quadro de pessoal — demais vínculos | 4 |
| Total de servidores (variação frente a 2023) | 22 (0,00%) |
| População do Município (referência art. 29-A, CF/1988) | 7.223 habitantes |

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 01595/2026.

### 2.2.2 Resultado Orçamentário e Financeiro do Exercício de 2024

A despesa fixada pela Lei 1176/2023 (LOA), de R$ 1.700.000,00, alcançou dotação atualizada de R$ 1.765.000,00, após a abertura de créditos adicionais suplementares autorizados em lei e veiculados por decreto executivo, na forma do art. 42 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964. A execução correspondeu a 98,63% da dotação atualizada, concentrada em despesas de pessoal (o elemento vencimentos e vantagens fixas respondeu por 57,96% do total empenhado), sem realização de despesa sem prévio empenho, nem assunção de obrigações que excedessem os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, II, da CF/1988[8]; arts. 59 e 60 da Lei 4.320/1964[9]).

No plano financeiro, a Câmara recebeu duodécimos de R$ 1.945.993,33, devolveu ao Poder Executivo, ao final do exercício, o montante de R$ 205.235,24, conforme

[8] Art. 167. São vedados:
(...)
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
[9] Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.
§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.
§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.
§ 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública.
§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.
Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.
§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.
§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

evidenciado no Balanço Financeiro acostado à defesa e não infirmado pela área técnica, e encerrou o exercício com saldo em espécie de R$ 20.000,00, integralmente comprometido com os restos a pagar não processados inscritos. O resultado patrimonial foi superavitário em R$ 96.781,60. Destoa desse conjunto apenas o resultado financeiro escriturado de -R$ 10.833,61, objeto central da seção 2.3.

**Quadro 2: Resultados orçamentários e financeiros da Câmara Municipal de Apiacá — exercício de 2024**

| Indicador | Valor |
|---|---|
| Dotação inicial (Lei 1176/2023 — LOA) | R$ 1.700.000,00 |
| Créditos adicionais suplementares / anulações | R$ 422.000,00 / R$ 357.000,00 |
| Dotação atualizada | R$ 1.765.000,00 |
| Despesa executada (% da dotação atualizada) | R$ 1.740.758,09 (98,63%) |
| Duodécimos recebidos no exercício | R$ 1.945.993,33 |
| Devolução de recursos ao Poder Executivo ao final do exercício | R$ 205.235,24 |
| Saldo em espécie para o exercício seguinte | R$ 20.000,00 |
| Restos a pagar não processados inscritos | R$ 20.000,00 |
| Resultado financeiro escriturado (Anexo ao BALPAT) | -R$ 10.833,61 |
| Resultado patrimonial do período (DVP) | R$ 96.781,60 |
| Patrimônio líquido (2023 → 2024) | R$ 297.802,16 → R$ 394.583,76 |

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 01595/2026.

As obrigações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social foram registradas e pagas, quanto à parte patronal, em percentual considerado aceitável pela área técnica (87,54% do devido) e, quanto à parte retida dos servidores, integralmente recolhidas (100,00%), inexistindo parcelamentos de débitos previdenciários no passivo da unidade gestora.

### 2.2.3. Limites Constitucionais e Legais

A unidade gestora observou a integralidade dos limites constitucionais e legais que lhe são aplicáveis, conforme síntese a seguir. Com base nas declarações constantes do arquivo PESS, o Chefe do Poder Legislativo tampouco praticou atos de aumento de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

despesa com pessoal vedados pelo art. 21, I a IV, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000[10], inclusive no período dos últimos 180 dias de mandato.

**Quadro 3: Cumprimento dos limites constitucionais e legais — exercício de 2024**

| Limite | % / valor apurado | Mínimo/Máximo exigido | Situação |
|---|---|---|---|
| Repasse de duodécimos ao Legislativo (art. 29-A, § 2º, I, CF/1988) | R$ 1.945.993,33 | máx. R$ 1.960.872,24 | **Cumpriu** |
| Despesa total com pessoal do Legislativo (art. 20, III, LRF) | 2,30% | máx. 6% da RCL ajustada | **Cumpriu** |
| Subsídio individual dos vereadores (art. 29, VI, CF/1988; Lei municipal 924-B/2016) | R$ 4.500,00 | máx. R$ 4.500,00 | **Cumpriu** |
| Gasto total com remuneração dos vereadores (art. 29, VII, CF/1988) | 0,84% | máx. 5% da receita municipal | **Cumpriu** |
| Folha de pagamento do Legislativo (art. 29-A, § 1º, CF/1988) | 51,85% | máx. 70% da receita da Câmara | **Cumpriu** |
| Gasto total do Poder Legislativo (art. 29-A, CF/1988) | 6,21% | máx. 7% da receita de impostos e transferências do exercício anterior | **Cumpriu** |

Fonte: Elaborado pelo relator com base na Instrução Técnica Conclusiva 01595/2026.

O cumprimento desses índices, contudo, não afasta a necessidade de análise da qualidade dos registros que produziram a informação financeira do encerramento do

[10] Art. 21. É nulo de pleno direito:
I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e
b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:
a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.
§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:
I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e
II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.
§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

exercício, tema desenvolvido na subseção seguinte e retomado no diagnóstico da seção 2.4.

### 2.2.4. Qualidade das Demonstrações Contábeis

As análises de consistência realizadas pelo sistema CidadES não identificaram divergências entre o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, restando observado o método das partidas dobradas.

Os saldos das disponibilidades refletem os extratos bancários conciliados; os inventários de bens em almoxarifado, móveis e imóveis coincidem com os saldos contábeis; e constatou-se o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação da depreciação e das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados, em atenção aos itens 7 e 11 do Anexo Único da Instrução Normativa TC 36/2016.

As demonstrações apresentaram, todavia, uma distorção específica: a permanência, no passivo financeiro, de obrigação fictícia de R$ 10.833,61, originada de lançamento equivocado em dezembro de 2023 e não detectada pelas rotinas internas ao longo de todo o exercício de 2024.

Embora de baixa materialidade absoluta, a distorção foi suficiente para converter em deficitário um encerramento de exercício faticamente equilibrado e deu origem aos três indícios examinados na seção seguinte. A inconsistência foi regularizada no exercício de 2025, conforme a PCM 12/2025 e o Demonstrativo da Dívida Flutuante de 2025.

## 2.3 Indícios de irregularidades

Feitas as considerações acerca da conjuntura orçamentária, financeira, fiscal e contábil da Câmara Municipal de Apiacá no exercício de 2024, passa-se à análise dos indícios de irregularidade identificados nos presentes autos.

A Instrução Técnica e o Parecer Ministerial, em manifestações convergentes, apontaram a existência de três indícios de irregularidade de natureza financeira e fiscal, cuja relevância jurídica demanda exame individualizado, à luz dos dispositivos constitucionais

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

e legais aplicáveis, especialmente da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da Lei Federal nº 4.320/1964 e das normas de contabilidade aplicadas ao setor público. Os três achados, como se verá, possuem raiz causal única, o registro contábil equivocado, em dezembro de 2023, do desconto do adiantamento de décimo terceiro salário, do qual resultou obrigação fictícia de R$ 10.833,61 no passivo financeiro da unidade gestora, projetada sobre o encerramento do exercício de 2024.

Registre-se que, em observância às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/1988)[11], o gestor foi devidamente citado quanto aos três apontamentos, por meio da Decisão Monocrática 42/2026 e do Termo de Citação 16/2026, tendo apresentado, no prazo regimental, razões de justificativa acompanhadas de documentação probante (Petição Recurso 17/2026 e Peça Complementar 8533/2026), regularmente analisadas pela área técnica na Instrução Técnica Conclusiva 01595/2026.

A análise que se segue observará, para cada indício de irregularidade, os elementos fáticos apurados nos autos, o enquadramento normativo pertinente, a defesa apresentada pelo responsável e os reflexos sobre a gestão fiscal e financeira da unidade gestora.

### 2.3.1. Déficit na Execução Financeira

**Base legal**: art. 1º da LRF[12]

---

[11] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)
LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[12] Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.
§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
§ 3º Nas referências:
I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:
a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;
II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;
III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

**Responsável:** Mario Lucio Ribeiro Marquez.

O item 3.2.4 do Relatório Técnico nº 06/2026 apontou a existência de déficit financeiro no montante de **R$ 10.833,61**, evidenciado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro por Fonte de Recursos, em afronta ao princípio do equilíbrio fiscal previsto no art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Conforme consignado pela área técnica, a inconsistência já havia sido identificada no exercício de 2023 e permaneceu refletida no exercício de 2024, sem que houvesse, até então, a devida retificação dos registros contábeis, circunstância que motivou a citação do responsável para apresentação de esclarecimentos e documentos comprobatórios.

Em sua defesa, o gestor esclareceu que o déficit financeiro não decorreu de insuficiência efetiva de recursos, mas de um equívoco formal de registro contábil ocorrido na folha de pagamento de dezembro de 2023. Segundo informado, o desconto referente ao adiantamento do décimo terceiro salário foi registrado equivocadamente na conta contábil **218819900001**, gerando obrigação financeira indevida no valor de **R$ 10.833,61** e, por consequência, distorcendo o balancete de restos a pagar, o Balanço Patrimonial de 2023 e o saldo inicial do exercício de 2024.

A documentação apresentada na defesa, corroborada pelas informações constantes no Sistema CidadES, demonstrou que a inconsistência decorreu exclusivamente de erro de classificação contábil, sem repercussão sobre a efetiva situação financeira do ente. Ademais, verificou-se que a impropriedade foi regularizada na Prestação de Contas Mensal referente ao exercício de 2025.

Dessa forma, restou evidenciado que o déficit financeiro inicialmente apurado não retratava insuficiência efetiva de recursos, mas mera distorção escritural decorrente de falha formal nos registros contábeis, posteriormente corrigida. Acolho as justificativas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

apresentadas, na linha da análise conclusiva da área técnica, razão pela qual **o presente apontamento não restou configurado**.

**2.3.2. Inscrição de Restos a Pagar não Processados sem suficiente disponibilidade de caixa.**

**Base legal**: art. 359-F do Decreto Lei 2.848/1940 (com alterações)

**Responsável:** Mario Lucio Ribeiro Marquez.

O item 3.3.3 do Relatório Técnico nº 06/2026 apontou que o Poder Legislativo teria inscrito **Restos a Pagar Não Processados** sem suficiente disponibilidade de caixa, na fonte de recursos não vinculados **5000000**, no montante de **R$ 20.000,00**, evidenciando insuficiência financeira ao encerramento do exercício de 2024. Em razão desse cenário, a área técnica entendeu configurado o descumprimento do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), propondo a citação do responsável.

Em sua defesa, o gestor sustentou que a inconsistência não refletia a situação financeira efetiva do Poder Legislativo, mas decorria do mesmo equívoco formal de registro contábil ocorrido no exercício de 2023, relacionado ao lançamento incorreto do desconto referente ao adiantamento do décimo terceiro salário na conta contábil **218819900001 – Devolução de valores diversos**. Argumentou que esse erro gerou artificialmente uma obrigação financeira indevida, repercutindo na apuração da disponibilidade de caixa do exercício de 2024. Acrescentou, ainda, que a Câmara Municipal encerrou o exercício com disponibilidade financeira suficiente, tanto que promoveu a devolução de **R$ 205.235,24** ao Poder Executivo, circunstância incompatível com a alegada insuficiência de caixa.

Da análise da documentação apresentada, verifica-se que a obrigação financeira considerada para a apuração da disponibilidade de caixa decorreu, efetivamente, do registro contábil equivocado identificado no exercício anterior. Assim, a insuficiência de caixa apontada não correspondia à realidade financeira do ente, mas era consequência

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

da permanência da inconsistência contábil já examinada em outro item desta instrução. Ademais, o Demonstrativo da Dívida Flutuante do exercício de 2025 evidencia que a obrigação indevidamente registrada foi baixada, confirmando a regularização da impropriedade.

Dessa forma, comprovado que a insuficiência de disponibilidade de caixa resultou exclusivamente de erro formal de contabilização, obrigação inexistente no plano fático, posteriormente baixada, conforme evidencia o Demonstrativo da Dívida Flutuante de 2025 , e que a unidade gestora dispunha de lastro integral (R$ 20.000,00) para os restos a pagar não processados inscritos, acolho as justificativas apresentadas, na linha da análise conclusiva da área técnica, razão pela qual **o presente apontamento não restou configurado.**

**2.3.3. Assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa.**

**base legal**: art. 42 da LRF.

**Responsável:** Mario Lucio Ribeiro Marquez.

O item 5.2 do Relatório Técnico nº 06/2026 apontou que o Chefe do Poder Legislativo teria assumido obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, inscritas em Restos a Pagar processados e não processados, sem suficiente disponibilidade de caixa, em desacordo com o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Segundo a área técnica, a insuficiência financeira apurada configuraria afronta ao equilíbrio fiscal e justificaria a citação do responsável para apresentação de esclarecimentos.

Em sua defesa, o gestor sustentou que a irregularidade decorreu do mesmo equívoco formal de registro contábil já discutido nos itens anteriores, relacionado à contabilização incorreta do desconto referente ao adiantamento do décimo terceiro salário do exercício de 2023 na conta contábil **218819900001 – Devolução de valores diversos**. Argumentou que esse lançamento gerou, de forma indevida, obrigação financeira no

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

passivo, repercutindo na apuração da disponibilidade de caixa ao final do exercício de 2024 e produzindo, artificialmente, o indicativo de descumprimento do art. 42 da LRF. Acrescentou que a inconsistência foi corrigida no exercício de 2025, conforme demonstrado pelo Demonstrativo da Dívida Flutuante, inexistindo saldos remanescentes para o exercício seguinte.

Da análise da documentação apresentada, verifica-se que a insuficiência de disponibilidade de caixa considerada para caracterização da irregularidade decorreu, efetivamente, da permanência do registro contábil equivocado oriundo do exercício de 2023, e não da assunção de novas obrigações desacompanhadas de suporte financeiro. Comprovou-se, ainda, que a obrigação indevidamente registrada foi posteriormente baixada, regularizando-se a inconsistência contábil e evidenciando que a situação apontada não correspondia à realidade financeira do ente.

Assim, restou demonstrado que o apontamento decorreu exclusivamente de erro formal de contabilização, sem repercussão material sobre a gestão fiscal e sem caracterização de assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa. Desse modo, **acolho as justificativas apresentadas e considero que o presente apontamento não restou configurado.**

**2.4 Diagnóstico de Governança**

Examinados isoladamente, os três indícios de irregularidade não permaneceram configurados. Nenhum subsistiu ao contraditório, pois todos decorreram de um único lançamento equivocado, de baixa materialidade, posteriormente corrigido.

Esse resultado, contudo, não esgota o que os autos revelam. A análise conjunta dos achados evidencia que o problema não decorreu de conduta dolosa ou de falha sistêmica da gestão, mas de deficiência na capacidade institucional de detectar tempestivamente inconsistências contábeis. O lançamento incorreto, realizado em dezembro de 2023, atravessou as conciliações, o encerramento do exercício de 2024 e a elaboração das demonstrações contábeis e dos relatórios de gestão fiscal sem ser identificado pelas rotinas internas, vindo a ser corrigido apenas após a atuação desta Corte.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

Há, portanto, um contraste relevante. No plano da conformidade item a item, a gestão cumpriu a integralidade dos limites constitucionais e legais (seção 2.2.3), e suas demonstrações passaram nas análises de consistência (seção 2.2.4). Revelou, contudo, fragilidade em seus mecanismos internos de verificação da confiabilidade da informação contábil. Em outras palavras, coexistiram conformidade dos resultados e deficiência na capacidade de prevenção de inconsistências.

Não estamos diante de fragilidade estrutural, de desequilíbrio recorrente ou de descontrole de execução. O que os autos revelam é déficit circunscrito de capacidade operacional, na acepção adotada pelo Princípio Basilar P-12 da INTOSAI (NBASP 12), segundo o qual os Tribunais de Contas devem apoiar melhorias no setor público, e pelo referencial de valor público de Moore (1995)[13][14], para quem essa capacidade pode já existir na organização, hipótese em que os riscos e custos de mobilizá-la são baixos, ou precisar ser construída, hipótese em que ambos crescem na proporção do que falta.

A Câmara de Apiacá aproxima-se do primeiro cenário naquilo que é essencial: cumpriu a integralidade dos limites, produziu demonstrações consistentes e corrigiu o erro de forma espontânea quando dele tomou ciência. O que lhe falta é circunscrito, uma rotina de verificação da consistência dos registros que alimentam a informação fiscal, em quadro de estrutura mínima, com um único servidor efetivo entre 22 vínculos (seção 2.2.1), o que limita a segregação de funções e a revisão interna. Precisamente por isso, rotinas simples e periódicas de conciliação são, em câmaras de pequeno porte, o controle compensatório mais eficaz e de menor custo. É o cenário em que o custo de completar a capacidade é mínimo e a probabilidade de êxito da indução é máxima.

Esse diagnóstico é convergente com o parecer do órgão central de controle interno do Município, que, no Relatório e Parecer Conclusivo exigidos pelo art. 82, § 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e pela IN 68/2020, opinou pela regularidade com

[13] MOORE, Mark H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
[14] MOORE, Mark H. Creating public value: the core idea of strategic management in government. Journal of Sustainable Institutional Management, v. 12, e0179, 2025. DOI: https://doi.org/10.37497/jsim.v12.id179.2025

ressalva das presentes contas, sinalizando, pela via que lhe é própria, fragilidade no monitoramento.

### 2.4.1 Aprimoramento da governança e da gestão

O diagnóstico construído na seção anterior não esgota o papel desta Corte. Quando as contas são regulares e os indícios não subsistem ao contraditório, o controle externo não se encerra no julgamento: mantém sua função indutora, orientando a unidade gestora para o aprimoramento das práticas que sustentam a confiabilidade da informação pública. Essa função decorre da própria natureza jurisdicional desta Corte, reconhecida no Princípio Basilar P-50 da INTOSAI (NBASP 50), que atribui às instituições superiores de controle com jurisdição o poder de produzir decisões vinculantes e de orientar a gestão pública futura, e encontra seu propósito no Princípio 7 da NBASP 12, que define como papel das ISCs ser fonte confiável de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público. A recomendação expedida em processo de contas regulares não é concessão; é o instrumento pelo qual o Tribunal exerce, de forma prospectiva, o valor público que a NBASP 12 lhe atribui: fazer diferença na vida dos cidadãos não apenas quando condena, mas quando orienta.

#### 2.4.1.1 Controle Interno como pilar de Governança

Nos termos do art. 74 da Constituição Federal, compete ao sistema de controle interno assegurar a legalidade dos atos administrativos, avaliar os resultados da gestão e apoiar o controle externo. No âmbito desta Corte, essa matéria é disciplinada pela Resolução TC nº 227/2011, enquanto a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016 constitui importante referência técnica para sua estruturação.

Sob a perspectiva do modelo COSO, especialmente em organizações de pequeno porte, nas quais a segregação de funções é naturalmente limitada, assumem especial relevância os chamados controles compensatórios. Nesse contexto, destacam-se a conciliação periódica das contas de consignação e a revisão crítica dos registros de encerramento do exercício, por constituírem mecanismos simples, de baixo custo e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

elevada efetividade para prevenir que inconsistências contábeis repercutam sobre as demonstrações financeiras e fiscais.

A correção espontânea promovida pela unidade após tomar conhecimento do equívoco demonstra disposição para o aperfeiçoamento dos controles. O que se mostra necessário, portanto, não é a criação de estruturas complexas, mas a institucionalização de rotinas periódicas de verificação, capazes de conferir maior confiabilidade às informações produzidas.

Por essa razão, a **recomendação**[15] proposta restringe-se ao fortalecimento dessas rotinas de conciliação e revisão contábil, em atuação integrada com o órgão central de controle interno, privilegiando a função orientadora e preventiva do controle externo, em consonância com o art. 74 da Constituição Federal e com o Princípio 7 da NBASP 12.

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

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

Sua obrigatoriedade decorre do art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal[16], que determina que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A NBC TSP 34, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, disciplina os requisitos

[15] **RECOMENDAR** à atual gestão da Câmara Municipal de Apiacá, com fundamento no art. 74, caput, da CF/1988, que institua e pratique, em periodicidade definida, a conciliação das contas de consignação e a revisão crítica dos registros contábeis de encerramento de exercício, em atuação integrada com o órgão central de controle interno do Município, de modo a assegurar a detecção e a correção tempestivas de inconsistências de escrituração antes da elaboração das demonstrações contábeis e dos relatórios de gestão fiscal;

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

técnicos para sua implementação, em alinhamento com os padrões internacionais das IPSAS.

No âmbito desta Corte, a obrigação é de longa data: a Instrução Normativa TCEES nº 36/2016 estabeleceu as primeiras diretrizes para implementação do SIC, tornando-se referência de conhecimento obrigatório para todos os gestores jurisdicionados. A Instrução Normativa TCEES nº 68/2020 acrescentou a obrigatoriedade de declaração do Chefe do Poder Executivo sobre a existência e o funcionamento do SIC como parte integrante da prestação de contas anual. Mais recentemente, a Instrução Normativa TCEES nº 96/2025 aprovou o Guia de Orientação para Implementação da Gestão de Custos no Setor Público, que oferece parâmetros técnicos para a estruturação padronizada dos sistemas de custos nos jurisdicionados.

Quando a unidade gestora é uma Câmara Municipal, essa obrigação ganha um sentido institucional próprio, que decorre da dupla posição que a Constituição lhe reservou no sistema de controle. De um lado, a Câmara é órgão fiscalizador: o art. 31 lhe comete o controle externo do Município, com o auxílio do Tribunal de Contas, cabendo-lhe o julgamento político das contas anuais do Prefeito, do qual o parecer prévio somente é julgado por decisão de dois terços de seus membros (§ 2º). De outro, é unidade gestora fiscalizada: seu Presidente ordena despesas, gere pessoal e patrimônio e responde pela escrituração contábil do órgão, sob os limites do art. 29-A, que contém a despesa total do Legislativo municipal em percentual da receita escalonado pela população e veda que a folha de pagamento ultrapasse setenta por cento dos repasses recebidos (§ 1º), e submete suas contas de ordenador ao julgamento direto desta Corte, na forma do art. 71, II, c/c o art. 75 da Constituição e o art. 84 da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Ambas as posições convergem para a informação de custos. Como gestora, a Câmara opera sob tetos fixados sobre sua despesa total e sua folha: administrar dentro do art. 29-A é, em essência, administrar custos, e conhecer o custo de sua estrutura e de seus serviços é o que permite ao Legislativo manter margem segura em relação aos limites e demonstrar a economicidade de sua gestão. Como fiscalizadora, a Câmara julga contas, e a credibilidade desse julgamento depende, em alguma medida, da qualidade da

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

informação que ela própria produz sobre si: quem exige fidedignidade e eficiência das contas do Executivo fortalece sua autoridade quando pratica, em sua gestão, os mesmos padrões que cobra. A informação de custos, portanto, não é tema de interesse meramente interno da unidade; serve simultaneamente ao seu autogoverno e à sua vocação constitucional de controle.

O SIC não se confunde com o controle interno, mas é um de seus instrumentos mais relevantes. Enquanto o controle interno assegura a integridade dos processos, o SIC alimenta o monitoramento com informações sobre o custo dos serviços e programas, permitindo identificar desvios entre o planejado e o realizado e antecipar desequilíbrios antes que se materializem em irregularidades.

Cumpre delimitar, porém, o papel do SIC neste diagnóstico. A ausência de sistema de custos não foi a causa do erro examinado nestes autos, que nasceu de lançamento equivocado em conta de consignação e cuja interceptação competia às rotinas de conciliação tratadas na subseção anterior. O SIC ingressa neste voto em dimensão prospectiva: é capacidade de monitoramento a desenvolver, exigida por norma vigente há mais de dez anos, cuja estruturação, proporcional ao porte da unidade, fortalecerá para os exercícios futuros a qualidade da informação que alimenta a gestão e o controle.

A implementação do SIC interessa não só ao gestor, mas ao próprio exercício do controle externo. A competência constitucional desta Corte de apreciar a economicidade e a eficiência da gestão pública pressupõe que existam informações de custo confiáveis e organizadas no jurisdicionado. Sem um SIC funcional, o controle externo fica limitado à verificação de conformidade formal, legalidade e regularidade dos atos, sem condições de avaliar se os recursos públicos foram aplicados com eficiência. A ausência do SIC, ou sua operação meramente formal sem produção efetiva de informações gerenciais, configura fragilidade de governança que compromete tanto a capacidade do gestor de tomar decisões fundamentadas quanto a capacidade desta Corte de exercer o controle pleno que a Constituição lhe atribui.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

Governança efetiva, controle interno robusto e SIC operacional não são elementos independentes: são pilares complementares de um sistema integrado de gestão, e a fragilidade de qualquer um deles compromete os demais. No caso da Câmara Municipal de Apiacá, diferentemente de quadros de desequilíbrio estrutural, a fragilidade é localizada, concentra-se no componente de monitoramento e foi identificada em contexto de contas regulares e de gestor cooperativo.

A **recomendação** de implementação do SIC[17] não é inovação normativa: é cumprimento de obrigação já imposta pela LRF e pelas Instruções Normativas desta Corte. A omissão no tema transmitiria tolerância com a inobservância de normas vigentes há mais de dez anos, comprometendo a coerência e a previsibilidade das deliberações desta Corte.

### 2.5 Julgamento

A análise da conduta dos responsáveis deve observar, como premissa, as diretrizes estabelecidas nos arts. 22[18] e 28[19] da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, que orientam a atuação dos órgãos de controle na avaliação da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos à luz da realidade concreta em que foram praticados, considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelo gestor, no caso, as limitações próprias da estrutura administrativa de uma câmara municipal de pequeno porte.

A atuação do controle externo deve estar pautada em avaliação contextual e proporcional da conduta, verificando se houve efetivo comprometimento dos deveres de gestão. No âmbito das contas de gestão, essa análise possui enfoque individual: julga-se a conduta do ordenador de despesas nos atos que praticou, a legalidade da execução orçamentária e financeira, a observância dos limites aplicáveis e a fidedignidade dos registros sob sua responsabilidade, e não o desempenho institucional global do ente federativo, próprio

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

[18] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

[19] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

das contas de governo. Disso decorre que o juízo de regularidade pressupõe o exame da culpabilidade pessoal do agente: apenas o dolo ou o erro grosseiro, na forma do art. 28 da LINDB, autorizam a responsabilização, não bastando a constatação objetiva de inconsistência para macular as contas.

**2.5.1 Análise da conduta do Sr. Mario Lucio Ribeiro Marquez.**

**2.5.1.1 Conduta atribuída**

Ao responsável, Sr. Mario Lucio Ribeiro Marquez, na condição de Chefe do Poder Legislativo e ordenador de despesas no exercício de 2024, foram atribuídas, pelo Relatório Técnico 6/2026, as seguintes condutas, todas objeto de regular citação: (i) manter déficit na execução financeira, encerrando o exercício com resultado financeiro negativo de R$ 10.833,61 em fontes não vinculadas (ativo financeiro de R$ 20.000,00 contra passivo de R$ 30.833,61), situação que perdurava de 2023 para 2024 sem retificação, em afronta ao art. 1º, § 1º, da LRF (item 3.2.4); (ii) inscrever restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, no montante de R$ 20.000,00, na fonte de recursos não vinculados 5000000, resultando em disponibilidade líquida negativa de R$ 10.833,61 após a inscrição — conduta que a área técnica qualificou, em tese, como irresponsabilidade na gestão fiscal e crime contra as finanças públicas do art. 359-F do Código Penal (item 3.3.3); e (iii) contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa, materializada no empenho 313, de 30/12/2024, no valor de R$ 20.000,00, para contratação de empresa organizadora da sessão solene de posse do mandato 2025/2028, inscrito em restos a pagar não processados, com descumprimento apurado de R$ 10.833,61 em face do art. 42 da LRF — em tese, crime do art. 359-C do Código Penal (item 5.2).

**2.5.1.2 Defesa apresentada**

Através da Petição Recurso 17/2026 e da Peça Complementar 8533/2026, o responsável traçou uma linha central para se defender quanto os três achados: tudo decorre de um **equívoco formal de escrituração ocorrido em dezembro de 2023**, o desconto do adiantamento de 13º salário (pago de março a novembro de 2023 pela conta 211110102)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

foi registrado na conta 218819900001 (Devolução de valores diversos) sem a correspondente baixa, criando uma consignação a pagar de R$ 10.833,61 que **não existia no plano fático**.

O gestor comprovou a alegação com os relatórios razão do plano de contas e sustentou que: não havia, na realidade, déficit nem inscrição de restos a pagar sem lastro ("esta não existe no plano fático, pois não havia nem sequer inscrição sem suficiente disponibilidade"); a Câmara devolveu R$ 205.235,24 aos cofres do Executivo ao final de 2024, conduta incompatível com iliquidez; o ajuste contábil foi feito tão logo o erro foi identificado, em 2025, como demonstra o Demonstrativo da Dívida Flutuante de 2025, sem saldos remanescentes para 2026.

Juridicamente, invocou o art. 22 da LINDB (consideração das dificuldades reais do gestor) e o princípio da verdade material, argumentando que falha meramente formal, desprovida de dolo, má-fé ou dano ao erário, e já corrigida, não pode macular as contas — acrescentando que a natureza das despesas do Legislativo municipal (custeio vinculado a duodécimos) afasta hipótese de descontrole estrutural.

**2.5.1.3 Conclusão**

À luz da jurisprudência desta Corte e da doutrina aplicada ao processo de contas, a avaliação da conduta deve considerar critérios de gravidade, materialidade e culpabilidade, em linha com a orientação do Tribunal de Contas da União (v.g. Acórdãos TCU nº 2.053/2016, 1.484/2016 e 944/2016 – Plenário). Esse exame encontra hoje moldura normativa expressa nos arts. 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018, regulamentados pelo Decreto nº 9.830/2019.

O ponto de partida é o art. 22, *caput*, da LINDB, segundo o qual, na interpretação de normas sobre gestão pública, "serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo". O § 1º do mesmo dispositivo determina que, na decisão sobre a regularidade de conduta, sejam

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

consideradas "as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente".

No caso concreto, essas circunstâncias são objetivas e constam dos autos: a unidade gestora opera com um único servidor efetivo em quadro de 22 vínculos (seção 2.2.1), estrutura que limita severamente a segregação de funções e a capacidade de revisão cruzada dos registros contábeis. Exigir de câmara municipal desse porte o mesmo padrão de detecção tempestiva de inconsistências escriturais que se espera de organizações dotadas de contabilidade estruturada seria interpretar a norma de gestão "com base em valores jurídicos abstratos", desconsiderando a realidade administrativa sobre a qual ela incide.

O art. 20 da LINDB, por sua vez, veda a decisão fundada em valores jurídicos abstratos "sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". Aplicado ao juízo de contas, o dispositivo impõe a pergunta: qual bem jurídico seria protegido pela reprovação, total ou parcial, destas contas? O equilíbrio fiscal que o art. 1º, § 1º, da LRF tutela existiu no plano fático, o exercício encerrou-se com lastro integral para os compromissos assumidos e com devolução de R$ 205.235,24 ao tesouro municipal.

A transparência que o art. 55 da LRF tutela foi afetada apenas em desfavor da própria unidade gestora, que publicou situação de iliquidez pior do que a real. Reprovar as contas, nesse cenário, não protegeria bem jurídico algum: produziria, como consequência prática, a punição de um gestor por erro escritural inócuo e já corrigido, com o efeito sistêmico indesejável de sinalizar aos jurisdicionados que a confissão documentada do equívoco e sua correção espontânea, exatamente a conduta que o controle externo deseja induzir, não produzem qualquer diferença no resultado do julgamento.

Na mesma direção, o art. 21, parágrafo único, da LINDB estabelece que a decisão que decretar invalidação de ato deve indicar, quando cabível, as condições para a regularização "de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais". Aqui, sequer há o que regularizar por comando desta Corte: a regularização já ocorreu,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

de forma espontânea e integral, no exercício de 2025, como comprovam a PCM 12/2025 e o Demonstrativo da Dívida Flutuante de 2025, sem saldos remanescentes. O estado de coisas que a norma busca restabelecer, a fidedignidade da escrituração, já foi restabelecido pelo próprio jurisdicionado, restando a esta Corte apenas a atuação prospectiva e indutora das recomendações propostas na seção 2.4.

Merece registro, ainda, o art. 24 da LINDB, que veda a revisão de atos "com base em mudança posterior de orientação geral", assegurando que a validade seja aferida à luz das circunstâncias e das orientações da época da prática do ato. Embora não haja, aqui, mudança de orientação a considerar, o dispositivo reforça o parâmetro temporal correto do julgamento: a conduta do ordenador deve ser avaliada tal como se apresentava em 2024, quando o gestor sequer tinha ciência do erro herdado da escrituração de 2023, e não retrospectivamente, à luz do que a instrução processual veio a revelar.

O fecho do exame está no art. 28 da LINDB: "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro". O Decreto nº 9.830/2019, art. 12, § 1º, define erro grosseiro como "aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia", parâmetro igualmente adotado pela jurisprudência do TCU, que equipara o erro grosseiro à culpa grave, aferível pelo padrão do administrador médio (v.g. Acórdão TCU nº 1.628/2018 – Plenário).

No caso, não há dolo: o registro equivocado não trouxe proveito ao responsável, não ocultou despesa, não maquiou resultado, ao contrário, piorou artificialmente a fotografia fiscal da própria Câmara. E não há erro grosseiro: o equívoco consistiu em lançamento de desconto de adiantamento de 13º salário em conta de consignação inadequada, falha técnico-contábil de natureza escusável, de reduzida materialidade (R$ 10.833,61), praticada no âmbito de rotinas de escrituração e não detectada por estrutura administrativa mínima, quadro que não revela o "elevado grau de negligência" exigido pela norma, sobretudo quando o responsável, citado, demonstrou documentalmente a origem do erro e o corrigiu de imediato.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br  Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

Por fim, ainda que se cogitasse, por hipótese, de sancionamento, o art. 22, § 2º, da LINDB determinaria a consideração "da natureza e gravidade da infração cometida, dos danos que dela provierem para a administração pública, das circunstâncias agravantes ou atenuantes e dos antecedentes do agente" e todos esses vetores militam no mesmo sentido: infração de natureza formal e gravidade mínima, dano inexistente, atenuantes relevantes (confissão, colaboração e correção espontânea) e nenhuma agravante identificada nos autos.

Restou demonstrado, quanto ao mais, que a **gestão foi conduzida de forma regular e transparente, em conformidade com os limites constitucionais, legais e regimentais, com prestação de contas tempestiva e formalmente completa**. Assim, constato que a conduta atribuída ao responsável não revela irregularidade que subsista ao contraditório, tampouco dolo ou erro grosseiro que autorize responsabilização pessoal, razão pela qual, à luz dos arts. 20, 21, 22, 24 e 28 da LINDB, não se revela cabível qualquer penalidade, impondo-se o julgamento pela regularidade das contas, com quitação, na forma do art. 84, I, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Consigno que, conforme exposto na seção 2.4 deste voto, as recomendações ora propostas representam acréscimo deste Relator, não integrando as conclusões da Instrução Técnica Conclusiva nem do parecer do Ministério Público de Contas. Sua formulação decorre do exercício do poder-dever indutor desta Corte de Contas, previsto no art. 71 da Constituição Federal de 1988 e alinhado a NBASP 12, com fundamento no diagnóstico de governança desenvolvido na mencionada seção.

## 3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, **acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas**, **com os acréscimos deste Relator, consistentes na formulação de recomendações fundamentadas no poder-dever indutor desta Corte**, submeto à

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

consideração de Vossas Excelências a seguinte minuta para aprovação pela Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**
**Conselheiro Relator**

## 1. ACÓRDÃO TC-569/2026:

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

**1.1. JULGAR REGULAR** as contas da **Câmara Municipal de Apiacá**, relativas ao **exercício de 2024**, de responsabilidade do **Sr. Mario Lucio Ribeiro Marquez**, ordenador de despesas, com fundamento no art. 84, inciso I[20], da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, dando-se a devida **QUITAÇÃO** ao responsável, conforme artigo art. 85[21] da mesma lei;

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

**1.3. RECOMENDAR** à Câmara Municipal de Apiacá, na pessoa de seu atual Presidente, ou eventual sucessor no cargo, com fundamento no art. 74[22], caput, da CF/1988, que institua e pratique, em periodicidade definida, a conciliação das contas de consignação e a revisão crítica dos registros contábeis de encerramento de exercício, em atuação

[20] Art. 84. As contas serão julgadas: I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;
21 Art. 85. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação ao responsável.
[22] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

integrada com o órgão central de controle interno do Município, de modo a assegurar a detecção e a correção tempestivas de inconsistências de escrituração antes da elaboração das demonstrações contábeis e dos relatórios de gestão fiscal;

**1.4. RECOMENDAR** à Câmara Municipal de Apiacá, na pessoa de seu atual Presidente, ou eventual sucessor no cargo, a implementação do Sistema de Informação de Custos no Setor Público, com base no Guia de Orientação aprovado pela Instrução Normativa TCEES nº 96/2025, em conformidade com a NBC TSP 34 e com o disposto no art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal[23].

**1.5. ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 24/7/2026 - 28ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (presidente), Davi Diniz de Carvalho (relator) e Domingos Augusto Taufner.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Presidente**

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

**Relator**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Em substituição ao procurador-geral**

ANA LUIZA GARCIA VIEIRA

**Subsecretária das Sessões em substituição**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 725F0-4CEF3-964BE