



Acórdão 00021/2020-8 - Plenário

Processo: 04871/2018-9

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMES - Polícia Militar do Espírito Santo

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: ALEXANDRE OFRANTI RAMALHO, MARCOS PAULO PUGNAL DA SILVA,
EDMAR MOREIRA CAMATA

Representante: SECRETARIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARENCIA -
SECONT

Responsável: EDMILSON DOS SANTOS

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
REPRESENTAÇÃO – CONHECER - ACOLHER
JUSTIFICATIVAS – AFASTAR IRREGULARIDADE –
CIENTIFICAR – ARQUIVAR.**

O CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Os autos cuidam de Representação cuja autuação foi determinada pelo Acórdão TC 1318/2017, prolatado no Processo TC 8699/2015, que tratava de fiscalização na Secretaria de Estado da Saúde - SESA cujo objeto era verificação de despesas realizadas sem prévio empenho no curso do exercício de 2014.

Levando em conta terem sido encontrados indícios em outras Secretarias estaduais, e por estar em apuração pela SECONT, a Manifestação Técnica 745/2017 (Processo TC 8699/2015) sugeriu a autuação de processos para cada unidade gestora.

Após, foram os autos remetidos a plenário que deliberou por meio da Decisão 00013/2019-1 nos seguintes termos:

1.1. CONHECER a presente REPRESENTAÇÃO, nos termos do artigo 94, § 1º, c/c o artigo 99, § 2º, ambos da LC nº 621/2012;

1.2. NOTIFICAR o Secretário de Estado de Controle e Transparência, **Sr. MARCOS PAULO PUGNAL DA SILVA**, para que **encaminhe o resultado dos trabalhos a este Tribunal, com a conclusão do processo e medidas adotadas pela Administração Estadual, no caso específico do órgão fiscalizado neste processo, no prazo de 90 (noventa) dias**, sob pena de multa, nos termos do art. 389, inciso IV do RITCEES (Res. TC 261/2013);

1.3. DETERMINAR ao Secretário de Estado de Controle e Transparência, **Sr. MARCOS PAULO PUGNAL DA SILVA**, para que estabeleça **uma coordenação padronizada dos processos disciplinares e/ou sindicâncias que apuram as irregularidades de despesa sem prévio empenho ocorridas no órgão fiscalizado neste processo, a fim de permitir uma definição das consequências dessas irregularidades, bem como a identificação de seus responsáveis; e, após a conclusão dos procedimentos administrativos de apuração de responsabilidade.**

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 19/01/2019–1ª Sessão Ordinária do Plenário.

Os autos foram encaminhados para SecexSES, quando foi elaborada Instrução Técnica Inicial 613/2019 que sugeriu a citação do responsável para apresentar as justificativas a respeito do indicio de irregularidade elencado (3.1. Despesa efetuada sem prévio empenho).

Após citação, o responsável apresentou a Defesa/Justificativa 01437/2019-8 e Peças Complementares 27773, 27774 e 27775/2019. Em seguida, os autos foram remetidos novamente à Secex SES, momento de elaboração da Instrução Técnica Conclusiva 5170/2019-1, que opinou pela exclusão da responsabilidade do responsável, Sr. Edmilson dos Santos.

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer 06113/201-3 da lavra do Dr. Luís Henrique Anastácio da Silva, anuiu ao entendimento técnico.

Ato contínuo, me foram remetidos os autos.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme já exposto, trata-se de representação com a finalidade de verificar despesas realizadas sem prévio empenho no curso do exercício de 2014. Tendo em vista terem sido encontrados indícios em outras Secretarias estaduais e o fato estar em apuração pela SECONT, foi sugerido na Manifestação Técnica nº 745/2017 (nos autos do processo TC 8699/2015) a autuação de processos para cada unidade gestora.

II. 1 DO INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

II. 1.1 DESPESA EFETUADA SEM PRÉVIO EMPENHO

Critério: Artigo 60, *caput*, da Lei 4.320/64.

- **Responsável:** EDMILSON DOS SANTOS (ex-Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo - PMES).
- **Conduta:** autorizar despesas no exercício de 2014 com insuficiência ou sem existência de dotação orçamentária.
- **Nexo:** a conduta do ordenador de despesas, à época, permitiu que fosse realizado o serviço sem a existência de prévia dotação orçamentária, contrariando o disposto na Lei Federal nº 4.320/64.
- **Culpabilidade:** É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou, sendo exigível conduta diversa do ordenador de despesas, que deveria ter autorizado, previamente, o empenho

necessário à realização da despesa. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta representa erro grosseiro, com descumprimento à dispositivo legal, pois o empenho prévio integra o ciclo da despesa pública, devendo ocorrer antes de sua execução, nos termos da Lei 4.320/64.

II.1.2 – Da defesa

Por meio da defesa trouxe o responsável que após citado para apresentação de justificativas, solicitou informações, e em resposta por meio da C.I Nº 399/2019-DF a Diretoria de Finanças da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, apresentou as seguintes informações:

“a) Assim como já apresentado pela PMES aos órgãos de controle, **o caso em exame não se adequa à vedação prevista no art. 60 da Lei nº 4.320/64** (realização de despesa sem prévio empenho); na verdade, **as despesas foram realizadas com suporte nas disposições contidas nos §§ 2º e 3º do mesmo artigo, os quais permitem, respectivamente, o empenho por estimativa para despesas cujo montante não se possa determinar e o empenho global para despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.**

b) Do total das despesas a que se refere a Instrução Técnica Inicial (R\$ 242.754,93), R\$ 177.282,61 dizem respeito a gastos com combustível cuja apuração foi realizada por meio da Sindicância Administrativa nº 69259593 (cópia anexada), a qual fora apreciada pelo Ministério Público Estadual;

c) Outros R\$ 41.640,91 referem-se a um complemento às despesas relativas a publicações no Diário Oficial, anteriormente empenhadas, para o qual foi aberto o devido Processo Administrativo de nº 65012267. Esse processo também averiguou o empenho inicial do tipo estimativo, pois tais despesas não eram passíveis de previsão exata. Foram anexadas cópias de todos esses empenhos;

d) Despesas referentes aos serviços de água e esgoto (R\$ 1.168,72) e energia elétrica (R\$ 6.289,97) igualmente foram objeto de empenho estimativo, uma vez também não poderem ser previstas com exatidão (cópias dos empenhos anexadas).

Ou seja, nos casos das despesas apontadas não era possível proceder-se ao empenho com exatidão, circunstância prevista na legislação de regência, para a qual o legislador reservou uma modalidade flexível de empenho, justamente a opção adotada.

Em casos dessa natureza, assim como especifica o §2º do art. 60 da Lei 4.320/64, a complexidade dos cálculos permite apenas a apuração e um valor aproximado, providência adotada em todas as despesas, cujas notas de empenho foram emitidas previamente, tal como se constata na documentação costada pela Diretoria de Finanças.

Além das afirmações acima reproduzidas, o Sr. Cel PM-Diretor de Finanças da PMES Diretor de Finanças da PMES esclarece que em 2014 ocorreu a antecipação do encerramento do exercício financeiro, conforme estabeleceu o Decreto nº 3689-R, de 31 de outubro de 2014. Sendo assim, considerando a ocorrência de despesas maiores que os valores projetados, assim como o término do exercício financeiro antes que fosse possível providenciar o devido reforço dos empenhos, promoveu-se o processamento do valor excedente como despesa de exercício anterior, tal como prevê o art 37 da Lei nº 4.320/64, além de ter sido respeitada a determinação de abertura de Sindicância Administrativa para o processamento de tais despesas, conforme determinavam os Decretos Estaduais nº 3755-R/2015 e 3768-R/2015.”
(gn)

II.2 – Da Despesa sem prévio empenho:

Pois bem. É sabido que a realização das despesas públicas compreende três etapas:

o empenho, que cria para o Estado a obrigação de pagar determinado valor; a liquidação, fase em que se comprova que o credor cumpriu as suas obrigações; e o pagamento, quando o Estado emite a ordem bancária em favor do credor.

Nos termos do que dispõe art. 58 da Lei Federal nº 4.320/64, Empenho “é o ato emanado pela autoridade competente que cria para o estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Doutrinariamente, a partir da leitura do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, classifica-se empenho em: o ordinário, direcionado a despesas de valor determinado e pagamento único; o global, próprio para despesas a serem parcelas ao longo do tempo; e o estimativo, adequada para despesas cujo montante não se possa determinar antecipadamente.

O termo “obrigação de pagamento” expresso na Lei, refere-se ao comprometimento de recursos financeiros, que serão necessários em breve para o pagamento da obrigação compactuada.

O Tribuna de Contas da União, por meio da Secretária de Orçamento, Finanças e Contabilidade, trata das finalidades do empenho, conforme passo a transcrever:

São finalidades do empenho:

- Firmar um compromisso. Por isso é sempre prévio em relação à despesa;
- Dar garantia de que os recursos utilizados serão apropriados às despesas, pois dele consta da classificação orçamentária;
- Assegurar que o crédito próprio comporte a despesa. Depois da sua emissão, o saldo disponível para assumir novos compromissos fica diminuído de seu valor;
- Servir de base à liquidação da despesa;
- Contribuir para assegurar a validade dos contratos, convênios e outros ajustes financeiros, mediante sua indicação obrigatória em uma das cláusulas essenciais desses termos.

No exato momento do empenho são utilizados os recursos orçamentários, indicando a necessidade futura de recursos financeiros para adimplir a obrigação de pagamento que logo se concretizará¹. Essa é a primeira parte da execução de uma despesa, quando realizado o empenho esse valor é deduzido da respectiva dotação orçamentária, impedindo que aquele montante fique disponível para outra finalidade.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 veda expressamente a realização de despesa sem prévio empenho (ato), sendo possível, em casos excepcionais se dispensar a nota de empenho (documento), como no caso da folha de pagamento do funcionalismo público.

O mesmo dispositivo dispõe que o empenho da despesa será feito por estimativa quando o montante/valor não se puder determinar. A saber:

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.

(...) (grifo nosso)

II.2.1 Empenho por Estimativa é utilizado quando não se pode determinar com exatidão o montante da despesa, como, por exemplo, conta de água, de luz e de telefone, alguns adiantamentos a servidores etc.

Nem sempre a obrigação financeira contraída pelo Poder Público tem seu valor líquido e certo, conhecido no momento exato da constituição da obrigação, somente sendo possível o conhecimento do valor devido na ocasião em que se realiza o pagamento da despesa. Voltado para essa circunstância, o legislador introduziu nesta lei a instituição do Empenho por Estimativa, com a finalidade de atender à criação dos compromissos

¹ Carvalho, Deusvaldo. Orçamento e Contabilidade Pública – 6 ed. – Rio de Janeiro – Elsevier, 2014.

envoltos nesta situação. Atente-se, porém, que o que tem natureza estimativa é o Empenho de Despesa, e não a Nota de Empenho².

II.2.2 – Contextualização: Decreto Estadual nº 3755-R/2015 e Decreto Estadual nº Decreto 4350/2019-R.

Em breve síntese o Decreto Estadual nº 3755-R/2015, publicado no Diário Oficial em 02 de janeiro de 2015, estabeleceu diretrizes e providências ao Poder Executivo Estadual, para que no exercício de 2015 realizasse a contenção de gastos. Dentre as disposições se estabeleceu em seu art. 10³ a realização de levantamento de despesas realizadas sem emissão de empenho em exercícios anteriores.

Para tanto normatizou em Decreto nº 3768-R/2015, que eventuais despesas de exercícios anteriores e que não estivessem empenhada somente seriam processada, após a realização de sindicância.

Em cumprimento às disposições normativas, a SECONT elaborou relatório de avaliação das despesas sem prévio empenho no exercício 2014, no caso concreto, da SESP constantes no evento 290.

Ocorre que em em 02 de janeiro de 2019 foi publicado Decreto 4350/2019-R revogando expressamente em seu art. 15⁴ o Decreto citado anteriormente. Em que pese tal revogação, no presente caso, a análise do presente não está prejudicada, visto que os autos já se encontram maduros para julgamento, não perfazendo-se a necessidade de nova citação.

II.3 Da análise:

² CONSULORIA Fórum. Valor por estimativa. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 3, n.28, abr.2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=8937>>. Acesso em: 22 mar. 2018

³ Art. 10. As Unidades Gestoras deverão no prazo de 30 (trinta) dias efetuar o levantamento das despesas realizadas sem emissão de empenho/com insuficiência de dotação orçamentária nos exercícios anteriores.

§ 1º Caberá a Secretaria de Controle e Transparência - SECONT coordenar o levantamento a ser realizado no âmbito das Unidades Gestoras e orientar os gestores na adoção das providências com vista à apuração dos valores e indicação dos responsáveis por meio de sindicância.

§ 2º As despesas de exercícios anteriores não empenhadas no exercício de 2014 somente serão processadas no exercício de 2015 após conclusão de sindicância administrativa no âmbito do Órgão ou Entidade da Administração Direta e Indireta, com a indicação do responsável.

§ 3º O disposto no § 2º não se aplica às despesas de exercícios anteriores relativas a Pessoal e Encargos Sociais e Juros, Encargos e Amortização da Dívida Pública.

⁴ Art. 15. Ficam revogados os Decretos nº 3.755-R, de 02 de janeiro de 2015, nº 3.922-R, de 04 de janeiro de 2016, nº 4.057-R, de 29 de dezembro de 2016 e nº 4.197-R, de 02 de janeiro de 2018.

Conforme constatado pela equipe técnica, com base inclusive nos Relatórios de Sindicância trazidos aos autos no documento Peça Complementar 21333/2019-9, fls. 41 a 50, que o total de despesas sem empenho identificadas na tabela 1 perfaz o valor de R\$ 230.025,71, que pressupõe uma diferença de R\$ 12.729,22 para atingir o valor de R\$ 242.754,93 que foi o valor apontado na ITI como irregular.

Toda via, traz as fls.17 da Peça Complementar 21333/2019-9 que trata-se a diferença de despesa de pessoa, *in verbis*:

“Destaca-se que as despesas sem prévio empenho referentes à auxílio fardamento, estagiários, auxílio alimentação, auxílio a pessoas físicas FOPAG RPPS, indenização suplementar por escala operacional, indenização por acidente em serviço e indenização de transporte, não serão analisadas, uma vez que as mesmas, **apesar de serem classificadas como custeio, possuem essência de despesa com pessoal**”.

Constatou a área técnica por meio da ITC 05170/2019-2 que pertinente aos Processos n. 65009983 e 65010507 - despesas com serviços de água e esgoto), (Processos 65011325 e 65011260 - despesas com energia elétrica), (Processo n. 69209510 – despesa com telefonia), (Processo n. 65012267 – despesas com serviços de publicações institucionais) e (Processo 69183481 - despesas com coleta de lixo refere-se os empenhos do tipo estimativo, conforme já discorrido no item II.2.1 deste voto, trata-se essa modalidade de uma estimativa de consumo calculada com base no consumo dos exercícios anteriores.

Em consonância, a Comunicação Interna Nº 399/2019-DF, emitida pelo Departamento Financeiro da PMES (evento nº 299) justificou a despesa afirmando os seguintes termos:

“Apesar da complexidade do cálculo de gastos estimados, a legislação não dispensou o gestor de realizar o empenho previamente à despesa, mas configurou uma modalidade flexível de empenho. Portanto, a nota

de empenho é um documento formal, observa-se da documentação acostada à presente CI, que todos os empenhos foram emitidos previamente, no tipo descrito na legislação em vigor, sendo esse um ato discricionário da administração.

Logo, o citado em relação às despesas mencionadas, cumpriu com o princípio basilar da administração, o da legalidade, pois para todas elas, existiam empenhos prévios, devidamente autorizados, só que o que ocorreu foi insuficiência orçamentária resultantes de empenhos estimativas nos quais não era possível a precisão do valor e em decorrência do Decreto nº 3689-R, 31 de outubro e 2014, que estabeleceu normas relativas ao encerramento do exercício financeiro de 2014.”

Já quanto ao Processo nº 69636508 (diárias) e Processo nº 68999380 (Multas Detran), apurou-se que o Decreto nº 3.689-R, de 31 de outubro de 2014, encerrou o exercício financeiro antes que fosse possível antes que fosse possível providencias o devido reforço dos empenhos, não sendo possível a realização dos ajustes orçamentários para adequar as estimativas com estas despesas ao real consumo.

Por fim, quanto ao Processo nº 64740510 (fornecimento de combustíveis), foi apurado por meio da Sindicância Administrativa nº 69259593, a qual, fora apreciada pelo Ministério Público Estadual (evento 300), que entendeu da seguinte forma:

“Infere-se da declaração de fls. 10/12, o sr. José Carlos de Souza Miguel afirma que trabalha na diretoria de finanças há sete anos, sendo que a partir de 01/12/2014, virou contador responsável pela contabilidade da Polícia Militar. Afirma que com o advento do Decreto nº 3768-R, de 22 de janeiro de 2015, essa passou a prever que as despesas de exercícios anteriores não empenhados no ano de 2014 ou empenhadas com saldo insuficiente, somente seriam processadas no ano de 2015, após a abertura de sindicância administrativa.

Ante o exposto, o Ministério Público Estadual **se manifesta pelo ARQUIVAMENTO dos autos, haja vista ausência de justa causa capaz de ensejar ação penal.**

A sindicância ainda esclareceu que o valor de R\$177.282,61, refere-se a pagamento de combustível do mês de dezembro de 2014, sendo que o valor total do empenho suporta o pagamento da Nota Fiscal (NF), faltando apenas saldo no subelemento “gasolina” e sobrando saldo nos subelemento “diesel e outros materiais”, não sendo possível fazer remanejamento entre o subelemento por se tratar de “RAP-RESTOS APAGAR”, de acordo com evento 300, fls. 17 do presente Processo.

Face ao exposto, me alinho ao entendimento técnico e ministerial no sentido de acolher as justificativas do defendente.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, acolhendo as manifestações técnica e ministerial, tornando-as parte integrante do presente, VOTO para que seja adotada a seguinte deliberação que ora submeto à apreciação.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões acima expostas:

1.1. CONHECER da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade, na forma dos art. 182 do RITCEES;

1.2. JULGAR IMPROCEDENTE a representação, nos termos do art. 178, Inciso I do RITCEES;

1.3. ACOLHER as justificativas, afastando a responsabilidade do **Sr. Edmilson dos Santos**, ante a ausência de culpabilidade pela ocorrência da irregularidade;

1.4. CIENTIFICAR os interessados do teor desta decisão;

1.5. REMETER os presentes autos ao ilustre representante do **Ministério Público de Contas**, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

1.6. ARQUIVAR após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/01/2020 – 1ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões