



## Acórdão 00136/2020-7 - Plenário

**Processo:** 04817/2018-4

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** SEGER - Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Interessado:** EDMAR MOREIRA CAMATA

**Representante:** SECRETARIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARENCIA -  
SECONT

**Responsável:** PABLO RODNITZKY

**REPRESENTAÇÃO EM FACE DA SECRETARIA DE  
ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS –  
SEGER – CONHECIMENTO – IMPROCEDÊNCIA –  
ARQUIVAR.**

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

### 1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Representação, cuja autuação foi determinada pelo Acórdão TC 1318/2017 – Plenário, prolatado no Processo TC 8699/2015, que se refere à fiscalização na Secretaria de Estado de Saúde, cujo objetivo era a verificação de despesas realizadas sem prévio empenho no exercício de 2014.

No entanto, foram encontrados indícios de irregularidades em outras Secretarias Estaduais, e estando em apuração pela SECONT, foi sugerido na Manifestação Técnica nº 745/2017, a autuação de processos para cada unidade gestora.

Dessa forma, os autos foram encaminhados para a Secretaria de Controle Externo de Fiscalizações Não Especializadas – Secex Meios, por meio da qual foi elaborada a ITI – Instrução Técnica Inicial nº 625/2018, sugerindo a citação do Secretário da SEGER – Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos, Sr. Pablo Rodnitzky, em relação a seguinte irregularidade: **Despesa efetuada sem prévio empenho – Base Legal:** artigo 60, da Lei 4.320/64.

Ato contínuo, foi determinada a citação do responsável, por meio da Decisão SEGEX 664/2018, que promoveu o envio de suas justificativas.

Após, os autos retornaram para a Secex Meios, onde foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 765/2019, opinando pela procedência da representação e aplicação das penalidades cabíveis.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 935/2019, da lavra do Exmo. Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, opinando pela notificação da SECONT no prazo de 90 (noventa) dias e determinação ao responsável pela SECONT.

O Relator, em seu voto, anuiu com a manifestação do Ministério Público de Contas, sendo acompanhado pela Segunda Câmara desta Corte de Contas (Decisão 724/2019 – evento 293).

Após sua notificação, o Secretário de Estado de Controle e Transparência, Sr. Edmar Moreira Camata, apresentou justificativas, bem como documentação de suporte.

Por meio do Despacho 40205/2019, retornaram os autos à Secex Meios, onde foi elaborada a Manifestação Técnica MT nº 10381/2019, opinando pela manutenção dos termos já analisados na ITC 765/2019, sugerindo o prosseguimento do feito.

Encaminhado os autos para o Ministério Público de Contas, o Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva, elaborou o Parecer 5711/2019, acompanhando parcialmente a Equipe Técnica, acresceu que a penalidade de multa deve ser

convertida em determinação, tendo em vista o acolhimento parcial das razões de justificativas do Sr. Pablo Rodnitzky.

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre mencionar que a representação foi conhecida pela Decisão 724/2019, visto que estão presentes os requisitos/pressupostos de admissibilidade, insertos nos arts. 177 c/c 186, parágrafo único do Regimento Interno desta Corte de Contas e art. 99, inciso VIII da Lei Complementar nº 621/2012, *in verbis*:

**Art. 177.** São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

I – Ser redigida com clareza;

II – Conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV – Se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V – Se pessoa jurídica, prova de sua existência, e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.

§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.

§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.

§ 4º Comprovada, pelo Tribunal, a má fé do denunciante, o fato será comunicado ao Ministério Público para as medidas legais cabíveis.

**Art.186.** Aplicam-se às representações previstas nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

**Art. 99.** Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

VIII - as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do artigo 37, inciso II desta Lei Complementar;

Dessa forma, passo à análise da irregularidade apontada pelo representante.

### 2.1. Relatório SECONT de avaliação das despesas

Com o Decreto Estadual nº 3755-R/2015, que estabelecia a contenção e a qualificação dos gastos do Poder executivo no exercício de 2016, foi determinado, conforme art. 10 do referido decreto, que os órgãos estaduais, sob a coordenação da SECONT, realizassem levantamento das despesas realizadas sem emissão de empenho nos exercícios anteriores. Além disso, este Decreto determinou que as despesas de exercícios anteriores não empenhadas somente seriam processadas após a abertura de sindicância.

Nesse sentido, foi encaminhado a este Tribunal de Contas o Relatório da SECONT apresentando a análise e consolidação das informações encaminhadas pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER, referente as despesas sem empenho no exercício de 2014.

Com base nas informações prestadas pela SEGER e em consulta ao Portal Transparência, em 01/02/2016, a SECONT constatou que o valor empenhado para a telefonia móvel foi de R\$16.951,85, valor este inferior ao inicialmente informado pela SEGER.

Confrontado todas as despesas empenhadas pelo órgão, com o relatório extraído do SIGEFES, a SECONT verificou que não havia dotação orçamentária para as seguintes despesas que foram realizadas sem empenho pela SEGER:

<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Grupo de Despesa</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Fonte de recurso</b>	<b>Saldo ao final do exercício (R\$):</b>	<b>Valor sem empenho (R\$):</b>
3254 - Aquisição, construção, ampliação e reforma de imóveis.	30	90	101	5.901,09	15.194,90
2250 – Administração da Unidade.	30	90	101	76.549,77	111.222,91
<b>Total</b>					<b>126.417,81</b>

Dessa forma, entendeu que muito embora a SEGER tenha apresentado justificativa aparentemente razoável para a realização de despesas sem empenho referente à prestação de serviço de suporte técnico e manutenção de equipamentos de informática, a irregularidade de fato ocorreu, tendo sido realizadas despesas pela SEGER sem empenho na Fonte de Despesa 101, no montante de R\$126.417,81.

**2.1.1. Despesa efetuada sem prévio empenho – Base Legal:** Artigo 60 da Lei 4.320/64 – **Responsável:** Pablo Rodnitzky – Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos.

Foi apurado que na gestão do Sr. Pablo Rodnitzky, no exercício de 2014, ocorreu execução de despesas sem a existência de dotação orçamentária e conseqüentemente sem o prévio empenho, no montante de R\$126.417,81.

No entanto, toda e qualquer despesa só poderá ser efetuada mediante prévio empenho até o limite das dotações orçamentárias de cada exercício financeiro.

Salienta-se que esta Corte de Contas já se manifestou sobre o ato de empenho no processo de despesa pública, conforme PARECER/CONSULTA TC 017/2015 – Plenário, no sentido de que: *“Toda e qualquer despesa só poderá ser efetuada mediante o prévio empenho até o limite das dotações orçamentárias de cada exercício financeiro”*.

Em sede de defesa, o responsável alegou que a irregularidade é improcedente, uma vez que não levaram em consideração os Princípios Constitucionais da Razoabilidade e da Proporcionalidade ao lhe imputar toda a responsabilidade, admitindo que pode ter ocorrido eventual ausência de prévio empenho, por todos os processos serem instruídos pelas respectivas áreas técnicas e que pode ter ocorrido mero equívoco dos servidores envolvidos, em razão da sobrecarga de trabalho.

Quanto a despesa apontada pelo relatório da SECONT, referente à prestação de serviço de suporte técnico e manutenção de equipamentos de informática no valor de **R\$ 90.847,13**, o Secretário alegou que não foi realizado empenho em 2014 por ter sido encaminhada consulta à PGE sobre como deveria ser realizado o pagamento.

Analisando a documentação apresentada, verifica-se que houve a irregularidade, uma vez que foi evidenciado que não havia dotação orçamentária no exercício de 2014 para despesas da SEGER no montante de **R\$126.417,81**<sup>1</sup>.

Contudo, entendo que pelos fatos narrados nos relatórios emitidos pela SECONT e pela SEGER, tem-se elementos suficientes a concluir que não exista culpabilidade do gestor. Vejamos.

O valor total apurado como despesa sem prévio empenho foi de **R\$126.417,81**.

Desse montante total, temos um valor de maior impacto, que restou sem saldo orçamentário, **valor de R\$ 90.847,13**, referente a prestação de serviço de suporte técnico e manutenção de equipamentos de informática.

A SEGER apresentou como razão da não realização do empenho em 2014 o fato de ter sido encaminhada consulta, sobre a forma de como seria realizado o pagamento do referido valor, à Procuradoria Geral do Estado em 23 de setembro de 2014, respondida apenas 3 (três) meses após.

Esse fato foi confirmado pela SECONT, através de consulta ao sistema de protocolo do Estado, conforme consta em seu relatório enviado a este Tribunal (evento 05 – fls. 60).

Dessa forma, quando os autos retornaram da Procuradoria para a SEGER, já havia transcorrido o prazo para emitir nota de empenho para aquele pagamento, visto que o Decreto de Encerramento do Exercício de 2014 (DECRETO Nº 3689-R/2014) permitia a realização de empenhos apenas até a data de 12/12/2014.

---

<sup>1</sup> Páginas 62/64 e 136/139 do documento 281.

Desta feita, entendo carecer de culpabilidade o defendente, uma vez que este não deu causa ao atraso na realização do empenho, já que o processo referente a este pagamento foi encaminhado a Procuradoria em 23 de setembro de 2014, contudo, só retornou após 3 (três) meses.

Como consta do próprio relatório da SECONT, ao analisar as despesas sem empenho ocorridas em todos os órgãos no exercício de 2014, verificou-se que algumas unidades gestoras deixavam de realizar o empenho de despesas em certas situações específicas, como por exemplo quando havia dúvidas sobre a forma de pagamento; quando estavam aguardando respostas de consulta a órgãos de controle do Poder Executivo e no caso de análises de reajustes e repactuações.

Acrescenta o relatório, que havia lacuna de normatização de alguns casos específicos, como os citados.

Assim, o gestor não incorreu em conduta irregular ao não realizar o empenho enquanto aguardava resposta da consulta feita à Procuradoria. Além disso, quando do retorno do processo, o gestor estava impedido de realizar o empenho por força do prazo estabelecido pelo Decreto de encerramento de exercício

No que se refere ao *montante excedente*, que compõe o valor total de despesa sem prévio empenho, observo que se referem a *manutenção predial, serviços de telefonia e fornecimento de energia elétrica*.

Para essas situações, o empenho é realizado com base em estimativa de consumo, calculada com base no consumo/valores de despesas dos anos anteriores, sendo impossível prever o exato consumo. Assim, a reserva orçamentária e o empenho são realizados em relação à estimativa de consumo, podendo ocorrer a necessidade ao longo do exercício financeiro de se realizar ajustes orçamentários para adequar as estimativas ao real consumo daquele ano.

Todavia, no caso dos autos, o Gestor estava impossibilitado de realizar ajustes orçamentários para adequar as estimativas ao real consumo, em razão do Decreto nº 3.689-R, de 31 de outubro de 2014, que não permitia a emissão de novas notas de reserva por parte dos gestores das unidades, retirando-lhes a autonomia orçamentária, bem como anulou os saldos das reservas existentes.

Esse entendimento foi aplicado em casos semelhantes apurados no Estado, em outras secretarias, conforme depreende do trecho abaixo, extraído do processo TC 4617/2018, Acórdão TC 01655/2019-1:

No que se refere às demais despesas apontadas como despesas sem prévio empenho, totalizando R\$ 37.340,01, **referem-se a água, esgoto e energia elétrica.**

Consoante aduzido pelo defendente e acolhido pela equipe técnica, as referidas despesas, conforme Relatório de Sindicância, foram empenhadas tendo como base estimativa de consumo calculada e teve como premissa os anos anteriores, não sendo possível prever o exato consumo. **Ou seja, a reserva orçamentária e o empenho foram realizados em relação à estimativa de consumo,** o que coaduna com o que preceitua o §2º do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Em relação ao seu pagamento, por **decorrência da aplicação do Decreto nº 3.689-R, o defendente não pôde realizar ajustes orçamentários para adequar as estimativas ao real consumo. Dessa forma, apesar dos pagamentos referentes ao montante de R\$ 37.340,01 sem prévio empenho, não se vislumbra culpabilidade do defendente.**

(...)

Ou seja, apesar de razoável afirmar que era possível ao defendente ter consciência da ilicitude do ato, por força do Decreto nº 3.689-R/2014, **não lhe era exigível conduta diversa, uma vez não ter autonomia orçamentária para autorizar, previamente, o empenho necessário à realização da despesa.**

Seguindo o entendimento supracitado, entendo que não era exigível conduta diversa por parte do Gestor, uma vez que este estava sem autonomia orçamentária para autorizar empenho necessário à realização da despesa.

Assim, divergindo do opinamento técnico e acompanhando parcialmente o entendimento ministerial, acolho as justificativas do defendente e **afasto a irregularidade.**



Ante o exposto, divergindo do entendimento da Área Técnica e acompanhando parcialmente o entendimento do Ministério Público de Contas VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**

**Relator**

**1. ACÓRDÃO**

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

**1.1. Acolher** as justificativas apresentadas pelo Sr. Pablo Rodnitzky, em razão da irregularidade disposta no **item 2.1.1**, considerando a ausência de culpabilidade pela irregularidade, conforme fundamento constante nesse voto;

**1.2. Considerar IMPROCEDENTE** a presente representação, com base no inciso I, do artigo 95, c/c artigo 99, §2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012;

**1.3. Dar ciência** aos interessados;

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

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 18/02/2020 – 4ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

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

**4.2. Conselheira Substituta:** Márcia Jaccoud Freitas (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

**Em substituição**

Fui presente:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das sessões**