



## Acórdão 00885/2020-1 - 1ª Câmara

**Processo:** 04571/2018-1

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

**UG:** HMSA - Hospital e Maternidade Silvio Avidos

**Relator:** Márcia Jaccoud Freitas

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

**Responsável:** JOSE TADEU MARINO, MARCIA CRISTINA MARTINS SCHULZ

**Procuradores:** ADILSON JOSE CRUZEIRO (OAB: 12149-ES), EDMAR LORENCINI DOS  
ANJOS (OAB: 12122-ES)

**REPRESENTAÇÃO – DESPESAS SEM PRÉVIO  
EMPENHO – AFASTAR IRREGULARIDADES –  
IMPROCEDÊNCIA – DAR CIÊNCIA**

### **A EXMA CONSELHEIRA SUBSTITUTA MARCIA JACCOUD FREITAS**

Trata-se de **Representação** autuada a partir da deliberação proposta no **Acórdão TC 1318/2017 – Plenário**, prolatado nos autos do Processo TC 8699/2015, que tem como escopo a apuração de irregularidade atinente à realização de despesas sem prévio empenho, ocorridas no âmbito do **Hospital e Maternidade Silvio Avidos**, no exercício de 2014, sob a responsabilidade da Sra. **Márcia Cristina Martins Schultz** (ex-Diretora do Hospital) e do Sr. **José Tadeu Marino** (ex-Secretário de Estado de Saúde).

Após a instrução inicial, os autos foram submetidos à análise da **Secretaria de Controle Externo de Saúde e Assistência Social – SecexSAS**, que, por meio da **Manifestação Técnica n.º 01171/2018-9**, sugeriu:

1. Seja determinado ao Secretário de Estado de Controle e Transparência, Sr. Marcos Pugnall, 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 permitir uma definição das consequências dessas irregularidades, bem como a identificação de seus responsáveis;
2. Após conclusão dos procedimentos administrativos de apuração de responsabilidade, que o Secretário de Estado de Controle e Transparência, Sr. Marcos Pugnall, 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 60 (sessenta) dias, sob pena de multa, nos termos do art. 389, inciso IV do RITCEES (Res. TC 261/2013).

No mesmo sentido, manifestou-se o **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer n.º 05217/2018-4**, de lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, dissentindo apenas no que diz respeito ao prazo para cumprimento da diligência determinada, opinando pela concessão de 90 (noventa dias), por considerar mais razoável e proporcional, haja vista a quantidade de processos instaurados.

Por meio da **Decisão n.º 00325/2019-1**, o colegiado deliberou por:

- “1. **CONHECER** a representação;
2. **DETERMINAR** ao Secretário de Estado de Controle e Transparência, Sr. **Edmar Moreira Camata**, 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 permitir uma definição das consequências dessas irregularidades, bem como a identificação de seus responsáveis;

**3. NOTIFICAR** o Secretário de Estado de Controle e Transparência, Sr. **Edmar Moreira Camata**, 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”.

Por meio do Ofício OF/N.º 181/GAB/SECONT (Justificativa n.º 00654/2019-5), o Sr. Edmar Moreira Camata, Secretário de Estado de Controle e Transparência, solicitou a prorrogação do prazo inicialmente assinalado por mais 90 (noventa) dias, de forma a possibilitar a conclusão dos trabalhos, o que foi deferido, nos termos da **Decisão n.º 01231/2019-5**.

Com base nas **Instruções Técnicas Iniciais n.º 00576/2019-9 e 00741/2019-1**, foram proferidas as **Decisões SEGEX n.º 00543/2019-4 e 00696/2019-9**, por meio das quais os gestores responsáveis foram citados para apresentar justificativas quanto à irregularidade atinente à *despesa efetuada sem prévio empenho*.

Devidamente citados, apresentaram suas razões de justificativas (Respostas de Comunicação n.º 01150/2019-5 e 01366/2019-1) e documentação de apoio (Peças Complementares n.º 25549/2019-2 e 26269/2019-3).

Instado a manifestar-se, o **Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSAÚDE**, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva n.º 05352/2019-7**, opinou pelo afastamento da irregularidade, sugerindo a **improcedência** da representação.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer n.º 06376/2019-4**, de lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, manifestou-se no mesmo sentido, opinando pela **improcedência** da representação.

**É o Relatório. Passo a fundamentar.**

Acompanho a conclusão da área técnica e do Ministério Público de Contas acerca do afastamento das irregularidades e, por consequência, entendo pela **improcedência** da representação. Adoto, como razões de decidir, os fundamentos expostos pelo corpo técnico na **Instrução Técnica Conclusiva n.º 05352/2019-7**, abaixo transcritos:

## **2. DO INDICATIVO DE IRREGULARIDADE**

### **2.1 DESPESA EFETUADA SEM PRÉVIO EMPENHO**

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

- **Responsável:** JOSÉ TADEU MARINO – ex-Secretário da SESA

MÁRCIA CRISTINA MARTINS SCHULTZ – Ex-Diretora do Hospital e Maternidade Silvio Ávidos

- **Conduta:** autorizar despesas no exercício de 2014 com insuficiência ou sem existência de prévia dotação orçamentária.
- **Nexo:** a conduta do ordenador de despesas permitiu que fosse realizado o serviço sem a existência de prévia dotação orçamentária.
- **Culpabilidade:** A conduta representa um erro grosseiro por parte do responsável, pois faz parte do ciclo da despesa pública a etapa de empenho antes da execução. A reprovabilidade da conduta decorre do mero descumprimento legal.

#### **a) Dos fatos**

Na gestão do HMSA - Hospital e Maternidade Silvio Ávidos, no ano de 2014, ocorreu execução de despesas sem a existência de dotação orçamentária e consequentemente sem o prévio empenho, no montante de **R\$ 3.685.473,66**, conforme apontado no relatório da Secont, subscrita pelo auditor Rodolfo Pereira Netto.

Trata-se de descumprimento ao artigo 60 da Lei 4.320/64, que veda, expressamente, a realização de despesa sem prévio empenho.

**b) Da defesa**

De início, os defendentes alegam a ilegitimidade passiva. Afirmam que não agiram com dolo ou culpa em sentido estrito, tendo executado a função de ordenadores de despesas com estrita observância à Lei nº 4.320/64, e a ausência de repasse financeiro decorreu de ausência de autorização para movimentação do orçamento da SESA, fato que estava fora da alçada de responsabilidade dos defendentes.

No mérito, os defendentes afirmam que todas as dificuldades atinentes à execução orçamentária no exercício financeiro de 2014, em todos os órgãos do executivo, derivaram das normas relativas ao encerramento do exercício financeiro daquele ano que provocaram o bloqueio de emissão de notas de reserva - à exceção de despesas com pessoal - bem como anularam os saldos das reservas de dotações orçamentárias, conforme Decreto n. 3.689-R, de 31 de outubro de 2014:

**Art. 5º ...**

[...]

**§ 2º Fica bloqueada, na data de publicação deste Decreto, a emissão de Notas de Reserva no SIGEFES nas fontes de recursos do Tesouro 0101, 0301, 2101, 2301, 3101, 3301, 4101, 4301, 5101, 5301, 0112 e 0312, com exceção das reservas destinadas à cobertura de despesas com a folha de pagamento dos servidores civis e militares, ativos e inativos e pensionistas do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.**

**§ 3º Ficam anulados, na data de publicação deste Decreto, os saldos das reservas de dotações orçamentárias (Notas de Reserva) realizadas nas fontes de recursos do Tesouro elencadas no § 2º.**

Afirma, em linhas gerais, que os gestores de cada unidade gestora perderam a autonomia sobre a execução orçamentária de seus órgãos, ficando inviabilizados procedimentos simples de ajustes na peça orçamentária para alocar recursos para fazer frente às despesas, tais como alterações no quadro detalhado de despesas e propostas de abertura de crédito suplementar, mesmo com indicação de fonte orçamentária de anulação. A título exemplificativo, contratos continuados que venceriam nos últimos meses do ano e, para tanto, já dispunham de recursos reservados, tiveram as notas de reserva canceladas.

Por fim, requer o afastamento do indício de irregularidade.

**c) Da análise**

O artigo 60 da Lei 4.320/64 estabelece que é vedado a realização de despesa sem prévio empenho.

O empenho regular cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Toda despesa pública somente poderá ser concretizada mediante o prévio empenho até o limite das dotações orçamentárias de cada exercício financeiro.

De acordo com a o artigo 58 da Lei 4320/64 define-se empenho da seguinte forma:

O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

O mesmo diploma legal, no artigo 60, veda a realização de despesas sem prévio empenho, leia-se:

Art. 60 - "É vedada a realização de despesa sem prévio empenho".

Em sendo assim, pelo conceito da Lei nº 4.320/64, não há empenho a posteriori. Como se vê, o princípio de que não se pode pagar antecipadamente qualquer despesa é consagrado em lei, quando se prevê primeiro o empenho, depois a liquidação da despesa, para só então permitir o seu pagamento; essas são as fases da despesa, nesta sequência, não podendo haver, sob hipótese alguma a supressão de alguma das fases ou a inversão da sequência das mesmas.

Diante do caso concreto, este Tribunal de Contas deve adotar uma posição uniforme em relação aos demais processos que originaram do mesmo processo (Processo TC 8699/2015).

Assim sendo, o primeiro processo analisado em sede de mérito por esta Corte de Contas foi o processo 4617/2018, de relatoria do Conselheiro Dr. Rodrigo Coelho. Conforme o acórdão gerado nesse processo, assim restou decidido:

*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.*

*Conforme bem salientado pela área técnica, carece de culpabilidade o defendente, uma vez que o Decreto em questão retirou a autonomia sobre a execução orçamentária da SESP, ao anular os saldos de reservas de dotação orçamentárias e impedir o remanejamento orçamentário ao bloquear a emissão de Notas de Reservas, impossibilitando o reajuste orçamentário para empenho do real valor das despesas de água, esgoto e energia elétrica, despesas reservadas por estimativa. 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.***

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

Entende-se que aqui aplica-se o mesmo raciocínio. Alinhando a posição dos defendentes, Ministério Público de Contas e Plenário desta Corte.

Assim, o Decreto nº 3.689-R, de 31 de outubro de 2014, não apenas bloqueou a emissão de novas notas de reserva por parte dos gestores das unidades, retirando-lhes a autonomia orçamentária, como anulou os saldos das reservas existentes.

Conclui-se, portanto, que, por força do Decreto nº 3.689-R, de 31 de outubro de 2014, houve, no HMSA - Hospital e Maternidade Silvio Ávidos, pagamentos sem prévio empenho. No entanto, carece de culpabilidade o defendente, uma vez que o Decreto em questão retirou a autonomia sobre a execução orçamentária do HMSA - Hospital e Maternidade Silvio Ávidos, ao anular os saldos de reservas de dotação orçamentárias e impedir o remanejamento orçamentário ao bloquear a emissão de Notas de Reservas, impossibilitando o reajuste orçamentário para empenho do real valor das despesas.

Face ao exposto, opina-se pela exclusão da responsabilidade dos defendentes.

### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Levando em consideração as análises aqui procedidas e as motivações adotadas nestes autos, que versam sobre **Representação** em face dos **Senhores José Tadeu Marino e Márcia Cristina Martins Schultz**, sugere-se o afastamento das seguintes irregularidades:

#### 3.1.1 DESPESA EFETUADA SEM PRÉVIO EMPENHO

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

- **Responsáveis:**

- JOSÉ TADEU MARINO – ex-Secretário da SESA

- MÁRCIA CRISTINA MARTINS SCHULTZ – Ex-Diretora do Hospital e Maternidade Silvio Ávidos

3.2. Posto isso conclui-se **opinando** por:

3.2.1 **Acolher** as justificativas e **afastar as irregularidades**, excluindo a responsabilidade de **José Tadeu Marino e Márcia Cristina Martins Schultz**, ante a ausência de culpabilidade pela ocorrência da irregularidade;

3.3. Por fim, **sugere-se** que seja dada **ciência ao Representante** do teor da Decisão final a ser proferida por este Egrégio TCEES, conforme preconiza o art. 307, § 7º, da Res. TC 261/2013.

Pelo exposto, acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, nos termos do art. 178, I, c/c art. 182, p. único, ambos do RITCEES, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 17 de agosto de 2020.

**MÁRCIA JACCOUD FREITAS**

Conselheira Substituta

**1. ACÓRDÃO TC-885/2020-1**

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pela relatora, em:

**1.1.** Julgar **IMPROCEDENTE** a representação;

**1.2.** **CIENTIFICAR** os interessados;

**1.3.** **ARQUIVAR**, após o trânsito em julgado.

**2.** Unânime

**3.** Data da Sessão: 04/09/2020 – 24ª Sessão Ordinária da 1ª CÂMARA

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Coelho do Carmo.

**4.2.** Conselheira Substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora)

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**



CONSELHEIRA SUBSTITUTA MARCIA JACCOUD FREITAS

**Relatora**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Fui presente:**

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

VANESSA DE OLIVEIRA RIBEIRO

**Subsecretária das Sessões ad hoc**