



Acórdão 00891/2020-5 - 2ª Câmara

Processo: 04326/2018-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: CEASA-ES - Centrais de Abastecimento do Espírito Santo S/A

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Representante: SECRETARIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARENCIA -
SECONT

Responsável: JOSE PAULO VICOSI

Terceiro interessado: EDMAR MOREIRA CAMATA

**CONTROLE EXTERNO - FISCALIZAÇÃO -
REPRESENTAÇÃO - DESPESAS SEM PRÉVIO
EMPENHO - IMPROCEDÊNCIA - AFASTAR
IRREGULARIDADE - CIENTIFICAR - ARQUIVAR.**

Em relação à despesa sem prévio empenho, não tendo o gestor autonomia sobre a execução orçamentária, a ponto de impossibilitar o reajuste orçamentário para empenho do real valor das despesas, resta ausente sua culpabilidade.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. DO RELATÓRIO:

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 da CEASA-ES – Centrais de Abastecimento do Espírito Santo S/A.

Por meio da **Decisão Monocrática 01040/2018-1**, a Representação em tela foi conhecida, na forma do art. 177, §2º, c/c o disposto nos arts. 181 e 186, do RITCEES.

Destarte, em sede da **Instrução Técnica Inicial 00597/2018-2**, a equipe da então Secretaria de Controle Externo de Fiscalizações Não Especializadas – SecexMeios, propôs o seguinte encaminhamento:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

4.1 Em face da irregularidade apontada na presente Instrução Técnica Inicial e em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sugere-se a esta Corte de Contas a **citação** do responsável indicado no quadro adiante, nos termos do artigo 56, II, da Lei Complementar Estadual 621/2012, para que, no prazo estipulado, apresente razões de justificativa, bem como documentos que entender necessários, em razão do seguinte indício de irregularidade:

RESPONSÁVEL	SUBITEM / IRREGULARIDADE
JOSÉ PAULO VIÇOSI - Diretor Presidente da CEASA-ES - Centrais de Abastecimento do Espírito Santo S/A	3.1. DESPESA EFETUADA SEM PRÉVIO EMPENHO

Diante disso, após a **Decisão SEGEX 00665/2018-5**, foi expedido o **Termo de Citação 01201/2018-5**, dirigido ao Sr. João Paulo Viçosi, o qual acostou suas razões defensórias em sede da **Defesa/Justificativa 00125/2019-5** (Evento 273 dos autos).

Com nova vista dos autos, a então SecexMeios, nos moldes da **Instrução Técnica Conclusiva 00734/2019-1**, pugnou pela rejeição das justificativas do responsável, com a consequente manutenção da irregularidade indicada no item 3.1 da referida peça (despesa efetuada sem prévio empenho, em afronta ao disposto no art. 60, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/64), e aplicação de multa, com fulcro no art. 95, II c/c art. 135, II, ambos da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, nos termos do **Parecer 00934/2019-6**, requereu o seguinte:

Destarte, visando uniformizar o desfecho destes autos com os outros autuados também em razão de determinação contida no r. Acórdão TC-1318/2017 – Plenário, considerando o teor do Decreto Estadual nº 3.755-R/2015, que, em seu artigo 10, §1º, prevê que à SECONT compete “coordenar o levantamento” referente à realização de despesas sem prévio empenho no exercício de 2014 e “orientar os gestores na adoção das providências com vista à apuração dos valores e indicação dos responsáveis por meio de sindicância”, o Ministério Público de Contas pugna seja determinado ao Secretário de Estado de Controle e Transparência 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;

- após conclusão dos procedimentos administrativos de apuração de responsabilidade, encaminhe o resultado dos trabalhos a esse 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.

Vitória, 11 de agosto de 2020.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador de Contas

Assim sendo, o Plenário, ao acolher voto proferido por este Conselheiro Relator, prolatou a **Decisão 00555/2019-7**, nos termos adiante delineados, *litteris*:

1. DECISÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. 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;

1.2. 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.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 02/04/2019 – 9ª Sessão Ordinária do Plenário.

Notificado, o Sr. Edmar Moreira Camata, Secretário de Estado de Controle e Transparência (SECONT) apresentou a **Resposta de Comunicação 00753/2019-3** e a **Peça Complementar 14690/2019-1**.

Após analisar a documentação colacionada, a Área Técnica ratificou seu entendimento anterior, visto que as novas peças são repetições de documentos já constantes nos autos, os quais subsidiaram a formação do seu posicionamento.

O *Parquet* de Contas, por fim, no esteio do **Parecer do Ministério Público de Contas 01816/2020-1**, concluiu:

Todavia, tais precedentes não se adequam aos presentes autos, haja vista que, consoante consta na ITC, “a própria CEASA-ES concluiu no relatório da Sindicância, com base no depoimento da servidora Ana Carolina Jarim Machado (anexo II, do arquivo eletrônico “04 Documento+de+Autos+Apartados+45-2018-1” - fls. 10/11), que as despesas sem empenho foram em decorrência da anulação indevida de empenhos”.

Isto posto, o Ministério Público de Contas, com fundamento no artigo 95, II, c/c artigo 99, §2º, ambos da LOTCEES, pugna por rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. José Paulo Viçosi e por reconhecer a PROCEDÊNCIA da presente representação, em razão da irregularidade “Despesa efetuada sem prévio empenho”, sem prejuízo da aplicação de multa.

É o relatório. Passo a fundamentar.

VOTO

2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. Considerações Iniciais:

O caso tratado no Processo TC 4617/2018 é semelhante ao que aqui se analisa, porém, referente a outra Secretaria do Estado do Espírito Santo. Por essa razão, o adotaremos como parâmetro de análise.

2.2. DO MÉRITO:

Passo ao enfrentamento da questão.

Sabe-se 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.

Toda despesa pública somente poderá ser concretizada mediante o prévio empenho até o limite das dotações orçamentárias de cada exercício financeiro. Nos termos do que dispõe o artigo 58, da Lei Federal nº 4.320/64 "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 "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 de fases.

A materialização do empenho se faz por meio da emissão do documento denominado "Nota de Empenho". A emissão da Nota de Empenho pressupõe vencidas todas as formalidades anteriores à execução da despesa quais sejam: autorizações, abertura de processo licitatório, ou justificativa para sua dispensa, procedimento, julgamento, etc.

Esse é o parâmetro legal e conceitual acerca do tema. A partir disso, devemos adentrar no caso concreto. O que estamos analisando é a suposta responsabilidade do **Sr. João Paulo Viçosi** pela irregularidade de despesa sem prévio empenho, que sequer foi citado.

Pois bem. É consabido que o Decreto nº 3-689-R, de 31 de outubro de 2014, determinou o cancelamento automático do empenho, bem como a impossibilidade de emissão de novas notas de reservas orçamentárias a partir de datas pré-definidas, além da imprevisibilidade nos casos que envolveram reajustes e repactuações contratuais.

Frise-se que o referido Decreto 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.

Neste sentido, carece de culpabilidade o responsável, uma vez que o Decreto em questão retirou a autonomia sobre a execução orçamentária do CEASA, 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.

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

Este Tribunal de Contas, em caso análogo, processo TC 4617/2018, Acórdão TC 1655/2019, decidiu, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, por afastar a responsabilidade do gestor quanto à irregularidade despesa efetuada sem prévio empenho:

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.

*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.

Pois bem, a fundamentação abordada no Processo TC 4617/2018 - Instrução Técnica Conclusiva 4690/2019 - afeta diretamente o caso concreto.

Neste sentido, na mesma linha do julgado citado, em razão do Decreto nº 3.689-R, de 31 de outubro de 2014, resta claro que o responsável em apreço estava no período evidenciado impossibilitado de realizar ajustes orçamentários para adequar as estimativas ao real consumo.

Portanto, considerando a execução orçamentária da SEAG no período sob análise, ao anular os saldos de reservas de dotação orçamentárias e impedir o remanejamento orçamentário com o bloqueio da emissão de Notas de Reservas, o sobredito Decreto impossibilitou o reajuste orçamentário para empenho do real valor das despesas.

Neste caso, não há que se falar na responsabilidade do ex-gestor.

Sendo assim, o raciocínio aplicado no Processo TC 4617/2018 se amolda perfeitamente ao caso concreto, **não sendo razoável aplicar conclusões distintas para premissas idênticas.**

Face ao exposto, com vistas a uniformização do desfecho destes autos com os outros processos julgados em Plenário, decido por afastar a irregularidade e excluir a responsabilidade do **Sr. João Paulo Viçosi, ex-Diretor Presidente da CEASA-ES**, ante a ausência de culpabilidade.

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, divergindo da área técnica e do *Parquet* de Contas, **VOTO** no sentido de que o Plenário aprove a seguinte minuta de **ACÓRDÃO** que submeto à apreciação.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-891/2020:

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

- 1.1. **CONSIDERAR IMPROCEDENTE** a representação, nos termos do art. 178, Inciso I do RITCEES;
- 1.2. **AFASTAR** a responsabilidade do Sr. João Paulo Viçosi, quanto à irregularidade despesa efetuada sem prévio empenho, pelos argumentos expostos acima;
- 1.3. **CIENTIFICAR** os interessados do teor desta decisão;
- 1.4. **REMETER** os presentes autos ao ilustre representante do **Ministério Público de Contas**, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;
- 1.5. **ARQUIVAR** após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/09/2020 – 24ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator) e Domingos Augusto Taufner.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

FLÁVIA BARCELLOS COLA

Subsecretária das Sessões *ad hoc*