



**TRIBUNAL DE CONTAS DO**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tce.es.gov.br](http://www.tce.es.gov.br)  
Identificador: 067C5-AD1B8-83434



## **Decisão 01192/2020-2 - Plenário**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processos:** 16314/2019-1, 15562/2019-2, 03675/2018-1

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** CMC - Câmara Municipal de Cariacica

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Interessado:** ANGELO CESAR LUCAS

**Recorrente:** Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

**Procuradores:** ANIEL LUCIO DA SILVA (CPF: 082.605.397-13), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA – ACOLHER A PRELIMINAR DE NULIDADE SUSCITADA – DEVOLVER O PRAZO PARA OFERECIMENTO DE CONTRARAZÕES RECURSAIS.**

**VOTO DO RELATOR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

**1 RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, por intermédio do procurador Luciano Vieira, em face do **Acórdão TC 782/2019 - Plenário**, proferido nos autos do Processo TC 3675/2018, que julgou irregulares as Contas Anuais da Câmara Municipal de Cariacica, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Ângelo César Lucas, na forma do artigo 84, inciso III, alínea “c” da Lei Complementar 621/2012, aplicando-lhe multa no valor de R\$3.000,00, bem como expediu determinações, conforme parte dispositiva do acórdão:

**1. ACÓRDÃO**

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

**1.1 Julgar irregular** as Contas Anual da Câmara Municipal de Cariacica, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Ângelo César Lucas, na forma do artigo 84, inciso III, alínea “c”<sup>1</sup> da Lei Complementar 621/2012, em face da manutenção das as irregularidades apontadas:

Item 4.5.1 do RT - Não reconhecimento contábil da retenção e recolhimento da contribuição previdenciária pertinente aos servidores vinculados ao

---

<sup>1</sup> Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

c) prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico;

Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, evidenciada em folha de pagamento. Base legal: *artigos 40 e 195, inciso I, da Constituição Federal.*

Item 5.2.3 do RT - Gastos com a folha de pagamento do Poder Legislativo acima do limite constitucional. Base legal: artigo 29-A da Constituição Federal.

**1.2 Aplicar multa** ao gestor responsável no valor de R\$ 3.000,00 ( três mil reais) com base no artigo 135, inciso III<sup>2</sup> da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 389, inciso III<sup>3</sup> do Regimento Interno, Resolução 261/2013;

**1.3 Determinar ao atual gestor:**

1.3.1. Que seja tomada as medidas administrativas, que visem recompor o Instituto de Previdência dos prejuízos causados pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias, na forma da Lei - Item 4.5.1 do RT;

1.3.2. Que seja observada para as próximas contabilizações, o correto registro dos valores recolhidos em folha de pagamento, conforme plano de contas estabelecido por esta Corte de Contas, qual seja, na conta 2.1.8.8.1.01.01, intitulada RPPS-RETENÇÕES SOBRE VENCIMENTOS E VANTAGENS;

1.3.3. Que nas próximas Prestações de Contas encaminhe o Demonstrativo de Créditos Adicionais preenchido com as informações de todas as autorizações de aberturas de créditos ocorridas no exercício de referência.

**1.4 Dar ciência aos interessados;**

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

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou integralmente o parecer ministerial.

**3.** Data da Sessão: 02/07/2019 – 21ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

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

**5.** Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

[...]

Após autuação, proferi o **Despacho 54908/2019**, solicitando esclarecimentos à Secretaria Geral das Sessões (SGS) acerca do prazo para interposição do recurso.

---

<sup>2</sup> Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

<sup>3</sup> Art. 389. O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação:

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário: multa no valor compreendido entre três e cem por cento

Em resposta, a SGS prestou as informações pertinentes por meio do **Despacho 55145/2019**.

Em seguida o feito foi encaminhado ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas que, por meio da **Instrução Técnica de Recurso 282/2019**, opinou pelo conhecimento do presente recurso, bem como sugeriu a notificação do Recorrido para, querendo, apresentar contrarrazões ao presente recurso.

Ato contínuo, proferi a **Decisão Monocrática 1090/2019**, em que conheci o presente recurso e determinei a notificação do senhor Ângelo César Lucas para que apresentasse suas contrarrazões recursais no prazo regimental, contudo, o prazo transcorreu *in albis*, conforme informações do **Despacho 65508/2019**.

Os autos retornaram ao NRC, que solicitou os préstimos do Núcleo de Controle Externo de Contabilidade quanto ao mérito recursal, em razão da natureza contábil da matéria.

O NContas apresentou a **Manifestação Técnica 1063/2020** sugerindo o conhecimento e parcial provimento do recurso, para afastar o indicativo de irregularidade apontado no item 5.2.4 e manter os indicativos de irregularidades apontados nos itens 5.1.2.1 e 5.1.2.2 do RT 166/2018.

Mediante a **Instrução Técnica de Recurso 71/2020**, o Núcleo de Recursos e Consultas opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu parcial provimento, seguindo a Manifestação Técnica 1063/2020.

Em sentido um pouco mais amplo opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luciano Vieira, sugerindo-se o provimento total do recurso para reformar o acórdão recorrido, acrescentando-se, dentre aquelas que ensejaram a irregularidade das contas, também a infração do item 5.2.4 do RT 166/2018 (**Manifestação do Ministério Público de Contas 1511/2020**).

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Ratifico parcialmente o posicionamento da área técnica e **integralmente** o posicionamento do Ministério Público Especial de Contas para **tomar como razão de decidir parte das fundamentações exaradas na Manifestação Técnica 1063/2020 e na Instrução Técnica de Recurso 71/2020**, abaixo transcritas:

## 2.1 Da Admissibilidade

Verifica-se que a admissibilidade recursal foi realizada por meio Decisão Monocrática 1090/2019, em que opinei pelo conhecimento do presente recurso.

## 2.2 Do mérito recursal

### Manifestação Técnica 1063/2020

#### 2 DOS ARGUMENTOS DO RECORRENTE EM FACE DO ACÓRDÃO 00782/2019-1

Preliminarmente, reiteramos que o recorrido, **Senhor Ângelo César Lucas, não** apresentou suas contrarrazões em face da notificação oriunda da DCM 1090/2019, publicada no Diário Oficial de Contas em 08 de novembro de 2019.

Dito isto, passaremos agora ao mérito dos argumentos do Ministério Público E. de Contas para cada item recorrido.

**2.1 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, bem como déficit financeiro, evidenciando desequilíbrio das contas (item 5.1.2.1 do RT 166/2018, 2.5 da ITC 4635/2018 e 2.2 da MT 5702/2019<sup>4</sup>)**

Dos termos da MT 5702/2019, temos a seguinte conclusão:

Consta da ITC 4635/2018-1:

#### Dos Fatos

A análise efetuada no item 5.1.2.1 do RT 166/2018 apresentou a seguinte situação:

A Lei Complementar 101/2000 (LRF), na Seção IV, ao dispor sobre o Relatório de Gestão Fiscal, estabelece em seu art. 55, III, b, 3, que a inscrição de restos a pagar não processados deve se limitar ao saldo da disponibilidade de caixa.

Art. 55. O relatório conterá:

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

---

<sup>4</sup> As peças técnicas referenciadas nessa Manifestação estão gravadas nos autos do processo TCEES 03675/2018-1, que trata da **Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Legislativo do município de Cariacica**, exercício financeiro de **2017**.

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

**Tabela 15:** Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

Identificação dos recursos	Disp. de caixa bruta	Obrigações Financeiras				Dispon. Liquida antes do RP não liquid.	RP não Liq.	Dispon. Liquida
		RP Liq. Exerc. Ant.	RP Liq.	RP não Liq. Exerc. Ant.	Demais Obrig. Financ.			
Não vinculadas	311.971,51	0	155.931,63	0	141.439,88	14.600,00	14.600,00	0,00
<b>Total</b>	<b>311.971,51</b>	<b>0</b>	<b>155.931,63</b>	<b>0</b>	<b>141.439,88</b>	<b>14.600,00</b>	<b>14.600,00</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Processo TC 03675/2018-1 - Prestação de Contas Anual/2017

Verifica-se, da tabela anterior, que, a princípio, conforme informações contidas nos demonstrativos contábeis, foi observado o limite de inscrição de restos a pagar não processados pelo Poder Legislativo.

Entretanto, não foi identificada no demonstrativo da dívida fluante a contabilização da retenção e baixa por pagamento da contribuição previdenciária dos servidores (RPPS), no valor de R\$ 192.046,39, conforme aponte 4.5.1.

Além disso, verificou-se, das prestações de contas mensais de 2018, efetuadas junto ao sistema CidadES (até mês de jun/2018) o lançamento de R\$ 234.411,58 na rubrica pertinente a despesas do exercício anterior, evidenciando que a Câmara não reconheceu todas as suas despesas em época própria.

Desta forma, propõe-se a citação do responsável, para apresentar alegações de defesa acompanhadas de documentos de prova, tendo em vista que a inscrição de R\$ 14.600,00 em restos a pagar não processados só poderia ser efetuada após a consideração do passivo retro mencionado.

Acrescente-se que, nesse sentido, há evidências também de déficit financeiro, comprometendo o equilíbrio das contas e contrariando o art. 1º da LRF.

#### Da justificativa

Em resposta à citação o gestor apresentou a seguinte justificativa, acompanhada de documentos (Resposta de Comunicação 842/2018-1).

Tal evidência de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, elencado no relatório do TCE-ES (Tabela nº15), não pode subsistir, uma vez que acabou ocorrendo uma divergência na leitura dos valores ali contidos. Isso posto, a leitura deve se dar consoante a tabela a seguir:

RESTOS A PAGAR LIQUIDADO (A)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (B)	RESTOS A PAGAR NÃO LIQUIDADO (C)	DISPONIBILIDADE FINANCEIRA (D)	DIFERENÇA (A+B+C-D)
R\$ 155.931,63	R\$ 141.439,88	R\$ 14.600,00	R\$ 311.971,51	R\$ 0

Portanto, não há irregularidade quanto ao quesito apresentado.

#### Da Análise da Justificativa

O gestor argumenta que não há irregularidade no item em questão, uma vez que houve uma divergência na leitura dos valores demonstrados na tabela elencada no RT 166.

Tal argumentação não prospera, tendo em vista que os valores demonstrados na tabela 15 do RT apresentam-se em conformidade com aquilo que está registrado na contabilidade da Câmara, relativo ao exercício de 2017. Ademais, conforme relatado no RT, ainda há que se considerarem as despesas de exercícios anteriores no montante de R\$ 234.411,58 na rubrica Pessoal e Encargos Sociais, lançadas até junho de 2018. Considerando-se que, para a inscrição dos restos a pagar não processados, a Câmara deveria ter primeiramente considerado estas despesas de exercício anteriores, verifica-se o descumprimento ao art. 55 da LRF.

Diante do exposto, sugere-se **manter** o indicativo de irregularidade apontado no item 5.1.2.1 do RT 166/2018.

### **Novas Justificativas Apresentadas Em Sede De Sustentação Oral:**

Posteriormente, em sede de sustentação oral, o defendente informa ter encaminhado documentos demonstrando que os montantes de R\$ 175.574,37 e R\$ 24.651,78 referem-se aos exercícios de 2018 e 2016, respectivamente.

#### **Análise:**

De início, faz-se necessário demonstrar os valores registrados como despesas de exercícios anteriores, utilizados por esta corte de contas, com base nas informações prestadas pelo jurisdicionado, e reproduzidas abaixo:

Rubrica	Empenho	Valor	Data
31909299	53/2018	R\$ 200.000,00	30/01/2018
31909299	46/2018	R\$ 4.052,04	26/01/2018
31909299	12/2018	R\$ 24.651,78	10/01/2018
31909299	18/2018	R\$ 5.707,76	15/01/2018
<b>Total</b>			<b>R\$ 234.411,58</b>

Com base nos dados acima, verificou-se os documentos encaminhados às folhas 52-86 do documento 64 (peça complementar 8676/2019-6), os quais abrangem notas de empenho e lançamentos, confirmando em seus históricos e códigos de lançamentos, tratarem-se de empenho de despesas pertinentes a exercícios anteriores, ratificando, portanto, o apontamento feito no RT 166/2018.

Referente ao valor empenhado de R\$ 200.000,00 como DEA (despesas de exercícios anteriores), verificou-se que foram anulados o montante de R\$ 34.185,43 em 13/12/18, conforme relação de empenhos constante da fl. 82 da peça complementar 8676/2019-6. Nesse sentido, deve ser considerado como despesas totais de exercícios anteriores, o valor de R\$ 200.226,15 (R\$ 234.411,58 - R\$34.185,43). Considerando-se, portanto, tal valor no cômputo da disponibilidade financeira do exercício de 2017, observa-se que a Câmara não possuía lastro financeiro para suportar a inscrição de restos a pagar não processados.

Destaque-se aqui a necessidade de se esclarecer que a conta “despesas de exercícios anteriores” - DEA, contabilizada sob o código 31.90.92.99, agrupa despesas decorrentes de compromissos assumidos em exercícios anteriores àquele em que ocorrer o pagamento, não se confundindo com os restos a pagar, tendo em vista tratar-se de valores que sequer passaram pela etapa do empenho em período próprio.

Portanto, diante do exposto e, considerando que os argumentos e documentos apresentados não foram suficientes para refutar a opinião exarada na ITC 4635/18, somos por manter a irregularidade.

Nessa fase recursal, o Ministério Público E. de Contas alegou, dentre outros elementos, que a Decisão recorrida incorreu em *error in iudicando*, uma vez que a infração não é saneada pela simples elaboração do Relatório de Gestão Fiscal ou por representar valor de pouca relevância. De outro lado, alega o *Parquet* que não é possível observar no Acórdão motivação razoável para que o desequilíbrio evidenciado seja passado despercebido. Destacou-se, também, a falta de similitude da decisão utilizada como parâmetro (Parecer Prévio 00143/2018-5, exarado no Processo TC-3954/2016-1) para minorar os efeitos da irregularidade atacada neste item.

Inicialmente, temos que compete ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), nos exatos termos definidos no Regimento Interno, examinar e instruir processos de tomadas e prestações de contas de chefes dos Poderes Executivos e gestores sob a jurisdição do Tribunal, com a finalidade de subsidiar a apreciação ou julgamento das contas.

E, nesse sentido, cabe registrar que as contas do Chefe do Poder Legislativo do município de Cariacica referente ao exercício financeiro de 2017, no tocante ao **item** “*inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, bem como déficit financeiro, evidenciando desequilíbrio das contas*”, foram analisadas em **três** momentos distintos pelo NCE/NCONTAS, **concluindo-se**, em todas as oportunidades citadas, pela **irregularidade** do referido **item**.

Dito isto e, considerando a **ausência de contrarrazões** e a **natureza eminentemente contábil das peças emitidas por este NCONTAS em face dos eventuais recursos encaminhados a este setor, não vislumbramos** elementos suficientes nos autos que possam refutar os fundamentos técnico-contábeis que ensejaram a **irregularidade** do **presente item**.

Assim, temos que à luz da boa técnica contábil merecem prosperar os argumentos do recorrente e, nesse sentido, vimos opinar pela **ratificação** da **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 5.1.2.1 do RT 166/2018 (item 2.5 da ITC 4635/2018 e 2.2 da MT 5702/2019)**.

## **2.2 Realização de despesa sem prévio empenho (item 5.1.2.2 do RT 166/2018, 2.6 da ITC 4635/2018 e 2.3 da MT 5702/2019)**

Dos termos da MT 5702/2019, temos a seguinte conclusão:

Consta da ITC 4635/2018-1:

### **Dos Fatos**

A análise efetuada no item 5.1.2.2 do RT 166/2018 apresentou a seguinte situação:

Conforme foi verificado das prestações de contas mensais de 2018, efetuadas no sistema CidadES, apurou-se o empenho em despesas de exercícios anteriores em um montante de R\$ 234.411,58 lançadas em Pessoal e Encargos Sociais:

Rubrica	Empenho	Valor	Data
31909299	53/2018	R\$ 200.000,00	30/01/2018
31909299	46/2018	R\$ 4.052,04	26/01/2018
31909299	12/2018	R\$ 24.651,78	10/01/2018
31909299	18/2018	R\$ 5.707,76	15/01/2018
		R\$ 234.411,58	

Notou-se que a despesa empenhada à conta de exercícios anteriores totalizou R\$ 234.411,58 entre janeiro e junho de 2018, antes do encaminhamento da PCA de 2017 (26/03/2018), e que o cômputo da totalidade das despesas de exercícios anteriores lançadas em 2018 na aferição da disponibilidade de caixa líquida evidenciada no anexo 5 do RGF foi determinante, refletindo na apuração do art. 55 da LRF, afetando o equilíbrio das contas (déficit financeiro), bem como em infringência ao art. 29 A da Constituição da República (limites de Gastos totais do Poder e de Folha de Pagamento).

Nesse sentido, propõe-se a citação do responsável para alegações de defesa, acompanhadas de documentos de prova, tendo em vista evidências de execução de despesas em 2017 sem prévio empenho (art.167, II, da Constituição da República, arts. 59 e 60 da Lei 4320/1964).

### **Da justificativa**

Em resposta à citação o gestor apresentou a seguinte justificativa, acompanhada de documentos (Resposta de Comunicação 842/2018-1):

Com relação às despesas de exercícios anteriores pagas no 1º semestre de 2018, não se referem a despesas no decorrer do exercício de 2017 e sim despesas reconhecidas pela contabilidade somente em 2018, haja vista que tal valor empenhado de R\$ 234.411,58 deu-se na forma Estimativa, sendo que, conforme o reconhecimento de cada despesa efetua-se o pagamento. Tanto que após o mês de junho de 2018 ainda resta um saldo a liquidar de R\$ 34.185,43, já que as despesas liquidadas até a presente data perfazem o valor de R\$ 200.226,15. Isso posto, não aparecendo a despesa correlata, o saldo a liquidar será anulado.

Afirme-se que todas as despesas realizadas tiveram os correspondentes empenhos na medida em que foram reconhecidas, com fulcro na Lei 4.320/64, na natureza de despesa que se dispõe para tanto (31909299)

Assim, da análise expendida por esta Corte de Contas não é possível afiançar que não haverá disponibilidade de caixa para o exercício subsequente.

### **Da Análise da Justificativa**

Preliminarmente, é importante destacar que a despesa pública no Brasil é realizada em conformidade com o princípio orçamentário da anualidade, que determina a vigência do orçamento para somente o exercício ao qual se refere, não sendo permitida sua transferência para o exercício seguinte, ou seja, conforme o artigo 35, inciso II, da Lei 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro somente as despesas nele legalmente empenhadas.

Neste ponto, cabe esclarecer que a execução da despesa passa por três estágios: empenho, que consiste no ato emanado de autoridade competente que cria para o estado a obrigação de pagamento; liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor; e pagamento, que implica a entrega do numerário ao credor.

Retomando o princípio da anualidade e tendo por base os estágios da despesa pública, a Lei 4.320/1964, artigo 36, determina que, ao fim do exercício financeiro, as despesas empenhadas, mas não pagas, serão consideradas restos a pagar, distinguindo-se em duas categorias: (i) processados, cujo empenho foi entregue ao credor que já cumpriu suas obrigações e a despesa foi considerada liquidada, estando apta ao pagamento; e (ii) não processados, cujo empenho foi legalmente emitido,

mas depende ainda da fase de liquidação, isto é, ainda depende de o credor cumprir sua obrigação, não estando o direito do credor apurado. Ou seja, uma vez empenhada, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício.

Já as DEA, de acordo com Lei 4.320/1964, artigo 37, são as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenha processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente. Essas despesas poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento vigente, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

O Decreto 93.872/1986, em seu artigo 22, § 2º, define melhor as três situações em que as DEA ocorrem:

- despesas de exercícios encerrados não processadas na época própria: aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido o credor tenha cumprido sua obrigação;
- restos a pagar com prescrição interrompida: a despesa cuja inscrição em restos a pagar tenha sido cancelada, mas em relação à qual ainda vige o direito do credor;
- compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro: a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Dessa forma, o enquadramento da despesa como DEA advém do fato gerador do compromisso, que tem de ser atribuído ao ano de surgimento da despesa, ou seja, ao ano em que a despesa foi ou teria de ser legalmente empenhada. Com base nas etapas do planejamento (fixação) e da execução (empenho, liquidação e pagamento) adotadas para contabilização das despesas públicas, conclui-se que pertencem a exercícios anteriores aquelas despesas cujos empenhos foram anteriormente emitidos e cancelados ou que deveriam ter sido emitidos à conta de exercícios já encerrados.

Por essas especificidades, apesar de contar com legislação específica que autorize sua apuração, o reconhecimento de dívida de exercícios anteriores é procedimento de exceção, pois desvirtua diretamente o planejamento orçamentário e financeiro anual do governo, tratando-se de despesa estranha à previsão orçamentária.

São despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores, não havendo, no presente, recursos do respectivo orçamento (passado) para sanar tal despesa, sendo necessário utilizar os recursos orçamentários e financeiros do orçamento atual.

No caso em questão, foi apontada a existência de despesas de exercícios anteriores, portanto, não reconhecidas à época própria, no montante de R\$ 234.411,58. Ressalta-se que essas despesas são relativas à pessoal e encargos, despesas essas que por se tratarem de serviços devem, em tese, serem reconhecidas no tempo decorrido da realização deste. Nos termos do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e conforme o princípio da competência e oportunidade a regra é que independente da disponibilidade orçamentária seja realizado o registro patrimonial das despesas no momento de seu fato gerador (regime de competência). Quanto à despesa com pessoal, cumpre ainda registrar o § 2º do art. 18 da LRF que dispõe que será apurada adotando-se o regime de competência.

O gestor alega que as DEA pagas no 1º semestre de 2018 não se referem a despesas originadas no decorrer do exercício de 2017, afirma ainda que o empenho do valor de R\$ 234.411,58 se deu por estimativa. Não obstante tais argumentações, a documentação encaminhada na defesa não é suficiente para apurar a veracidade das alegações trazidas pelo gestor, pois não foi especificado qual verba de pessoal foi objeto de DEA, bem como não foi esclarecido a qual exercício financeiro elas se referem.

Diante do exposto, sugere-se **manter** o indicativo de irregularidade apontado no item 5.1.2.2 do RT nº 166/2018.

### **Novas Justificativas Apresentadas Em Sede De Sustentação Oral:**

O jurisdicionado informa que, neste caso, trata-se dos mesmos documentos apresentados para esclarecimento do item 2.5 da ITC (*Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, bem como déficit financeiro, evidenciando desequilíbrio das contas*).

### **Análise:**

Os documentos encaminhados e anexados às fls. 52 a 86 da peça complementar 8676/2019-6, demonstram pela leitura de seus históricos e códigos de lançamentos, que os valores objeto de apontamento no RT 166/2018, correspondem a despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores, mas tiveram seus empenhos processados apenas em 2018. Aqui, vale ainda destacar, que caso se referissem de fato a despesas do exercício de 2018, não seria coerente registrá-las como despesas de exercícios anteriores, pois apenas contribuiria para comprometer a fidedignidade das informações contábeis.

Assim, diante do exposto, e tendo em vista que não foram apresentados argumentos e documentos que refutem a opinião exarada na ITC 4635/18, esclarecendo os atos motivadores da ausência de empenho em época própria, dos valores aqui analisados, somos por manter a irregularidade.

Nessa fase recursal, o Ministério Público E. de Contas alegou, dentre outros elementos, que a irregularidade da “*despesa sem prévio empenho*” não pode ser tratada como mera falta formal na medida em que a realização de despesas sem prévio empenho foi causadora dos graves apontamentos descritos em outros pontos do Acórdão, sendo que em um destes pontos também se configurava em tipo penal. Alegou o Órgão Ministerial, ainda, que o empenho é um instrumento de programação e sua inobservância foi primordial para a prática de outras irregularidades, não podendo, assim, ser menosprezada, eis que prejudicou a Administração Pública. Aduziu-se, ainda, que o tipo de despesa e valor envolvido também não é capaz de moderar a irregularidade e, nesse sentido, inexistente suporte jurídico para o abrandamento desta infração, conforme o todo arrazoado.

Inicialmente, temos que compete ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), nos exatos termos definidos no Regimento Interno, examinar e instruir processos de tomadas e prestações de contas de chefes dos Poderes Executivos e gestores sob a jurisdição do Tribunal, com a finalidade de subsidiar a apreciação ou julgamento das contas.

E, nesse sentido, cabe registrar que as contas do Chefe do Poder Legislativo do município de Cariacica referente ao exercício financeiro de 2017, no tocante ao **item**

“realização de despesa sem prévio empenho,” foram analisadas em **três** momentos distintos pelo NCE/NCONTAS, **concluindo-se**, em todas as oportunidades citadas, pela **irregularidade** do referido **item**.

Dito isto e, considerando a **ausência de contrarrazões** e a **natureza eminentemente contábil das peças emitidas por este NCONTAS em face dos eventuais recursos encaminhados a este setor, não vislumbramos** elementos suficientes nos autos que possam refutar os fundamentos técnico-contábeis que ensejaram a **irregularidade** do **presente item**.

Assim, temos que à luz da boa técnica contábil merecem prosperar os argumentos do recorrente e, nesse sentido, vimos opinar pela **ratificação** da **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 5.1.2.2 do RT 166/2018 (item 2.6 da ITC 4635/2018 e 2.3 da MT 5702/2019)**.

## Instrução Técnica de Recurso 71/2020

### 3. DO MÉRITO

Compulsando os autos, verifica-se que a peça recursal versa sobre **matéria eminentemente contábil**, motivo pelo qual as razões recursais foram devidamente apreciadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade - NCONTAS, por meio da **Manifestação Técnica 1063/2020-3**, à qual se reporta e cuja conclusão se transcreve:

### 3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinado o aspecto técnico-contábil do **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Ministério Público E. de Contas** em face do **Acórdão 00782/2019-1**, emitido pelo Plenário deste TCEES, o qual opinou pela irregularidade das contas do **Senhor Ângelo César Lucas**, na época exercendo o cargo de gestor da **Câmara Municipal de Cariacica, exercício financeiro de 2017** (processo TCEES 03675/2018-1).

Nos termos gravados nesta Manifestação Técnica, vimos sugerir o **conhecimento** do recurso para, no mérito, **conceder-lhe provimento parcial, afastando** o indicativo de irregularidade apontado no **item 5.2.4 do RT 166/2018 (itens 2.8 da ITC 4635/2018; 2.5 da MT 5702/2019, respectivamente)** e **mantendo a irregularidade** dos indicativos apontados nos **itens 5.1.2.1 e 5.1.2.2 do RT 166/2018 (itens 2.5 e 2.6 da ITC 4635/2018; 2.2 e 2.3 da MT 5702/2019, respectivamente)**.

Por fim, propomos o envio do processo ao NRC para prosseguimento do feito, na forma regimental.

### 4. CONCLUSÃO

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto ao mérito, nos termos da **Manifestação Técnica 1063/2020-3**, exarada pelo NCONTAS, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** presente Recurso de Reconsideração, para reformar o v. Acórdão TC 782/2019, acrescentando-se, dentre aquelas que ensejaram a irregularidades das contas, as infrações dispostas nos **itens 5.1.2.1 e 5.1.2.2 do RT 166/2018 (itens 2.5 e 2.6 da ITC 4635/2018; 2.2 e 2.3 da MT 5702/2019, respectivamente)**.

Denota-se da **Manifestação Técnica 1063/2020**, que o NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade, reexaminando a matéria fática e jurídica, bem como as provas colacionadas aos autos, ratificou a ocorrência das infrações relativas à “inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, bem como déficit financeiro, evidenciando desequilíbrio das contas” (**item 5.1.2.1 do RT 166/2018**, 2.5 da ITC 4635/2018 e 2.2 da MT 5702/2019) e à “realização de despesa sem prévio empenho” (**item 5.1.2.2 do RT 166/2018**, 2.6 da ITC 4635/2018 e 2.3 da MT 5702/2019).

Outrossim, opinou-se por manter incólume o v. acórdão atacado no tocante ao afastamento da infração relativa aos “gastos totais do Poder Legislativo acima do limite constitucional” (**item 5.2.4 do RT 166/2018**, 2.8 da ITC 4635/2018 e 2.5 da MT 5702/2019), invocando-se o princípio da insignificância, embora tenha alertado para a falta de critérios deste Tribunal de Contas para a sua adoção.

Nesse aspecto, divirjo parcialmente do entendimento da área técnica tão somente quanto ao afastamento do item 5.2.4 do RT 166/2018, corroborando integralmente o posicionamento do Ministério Público Especial de Contas, no sentido de reformar *in totum* o acórdão, com a manutenção de tal irregularidade, conforme razões expostas no **Parecer do Ministério Público de Contas 1511/2020**:

No entanto, mister repisar o que foi assentado na **Petição Recurso 00337/2019-3**[3] no tocante a essa infração:

[...]

Com relação ao este tópico, primeiramente necessário ressaltar que o dispositivo constitucional dispõe que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal não pode ultrapassar 5% do somatório da receita tributária e das transferências previstas nos arts. 153, § 3º, 158 e 159 da Constituição Federal efetivamente realizado no exercício anterior, e, no caso, sequer o gestor logrou êxito em cumprir o limite constitucional.

Ao mesmo tempo, vê-se que a obrigatoriedade de observar o limite de gastos totais do Poder Legislativo é norma impositiva, devendo ser observada pelos agentes políticos.

Assim, constatada está a irregularidade para qualquer valor apurado, se superior ao patamar estipulado constitucionalmente, sendo, além de extrajurídico, perigoso, tendencioso e pernicioso, trazer inovações conflitantes com o próprio ordenamento jurídico.

[...]

Assim, a par da ausência de critérios para se determinar o que é insignificante, consoante bem ponderado pela Unidade Técnica, salienta-se que, notadamente sob o aspecto orçamentário, o limite de repasse já foi prefixado pelo legislador, não havendo espaço para flexibilização pela via da hermenêutica.

### 3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

- 1 – pelo conhecimento do recurso, nos termos dos arts. 152, inciso I, e 164 da LC n. 621/12;
- 2 – no mérito, pelo TOTAL PROVIMENTO para reformar o Acórdão 00782/2019-1– Plenário nos exatos termos requeridos na exordial.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo parcialmente os termos do entendimento técnico e integralmente os termos do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

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

- 1 **Dar total provimento ao recurso**, reformando-se o Acórdão TC 782/2019 Plenário, acrescentando-se, dentre aquelas que ensejaram as irregularidades das contas, as infrações dispostas nos itens **5.1.2.1, 5.1.2.2 e 5.2.4 do RT 166/2018** (itens **2.5, 2.6 e 2.8 da ITC 4635/2018; 2.2, 2.3 e 2.5 da MT 5702/2019**, respectivamente).
- 2 **Arquivar os presentes autos**, após o trânsito em julgado.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

### VOTO VOGAL

#### **O EXMO CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO**

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, por intermédio do procurador Luciano Vieira, em face do **Acórdão TC 782/2019 - Plenário**, proferido nos autos do Processo TC 3675/2018, que julgou irregulares as Contas Anuais da Câmara Municipal de Cariacica, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Ângelo César Lucas, na forma

do artigo 84, inciso III, alínea “c” da Lei Complementar 621/2012, aplicando-lhe multa no valor de R\$3.000,00, bem como expediu determinações.

Desta feita, o eminente Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo acolheu parcialmente os posicionamentos da Área Técnica (ITR 71/2020) e do Ministério Público de Contas (Parecer Ministerial 1511/2020), propondo a seguinte conclusão no Acórdão:

### ACÓRDÃO

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

**1 Dar total provimento ao recurso**, reformando-se o Acórdão TC 782/2019 Plenário, acrescentando-se, dentre aquelas que ensejaram as irregularidades das contas, as infrações dispostas nos itens **5.1.2.1, 5.1.2.2 e 5.2.4 do RT 166/2018** (itens **2.5, 2.6 e 2.8 da ITC 4635/2018; 2.2, 2.3 e 2.5 da MT 5702/2019**, respectivamente).

**2 Arquivar os presentes autos**, após o trânsito em julgado.

Ocorre que, na ocasião do julgamento, o senhor Ângelo César Lucas apresentou sustentação oral (Petição Intercorrente 533/2020-4) onde sustenta por meio de seus advogados Gregório Ribeiro da Silva e Altamiro Thadeu F. Sobreiro, em síntese, a necessidade de chamamento do feito à ordem, em razão da nulidade da notificação para oferecimento de contrarrazões, haja vista que os nomes de seus advogados não constavam da Notificação publicada no Diário Oficial de Contas em 08/11/2019.

Pois bem. Encaminhado novamente os autos para a área técnica, pugnou a Manifestação Técnica de Defesa Oral 00045/2020-3 que na data de **26/02/2019** senhor Ângelo César Lucas, por meio de seus advogados, interpôs Recurso de Reconsideração, autuado sob o número TC 15562/2019, em face do Acórdão 782/201 – Plenário, constante do Processo TC 3675/2018. Na peça recursal constou expressamente o pedido de que *“as intimações de todos os atos processuais sejam publicadas no Diário*

*Oficial em nome de ambos advogados, ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO, OAB/ES 15.786 e GREGÓRIO RIBEIRO DA SILVA, OAB/ES 16.046, sob pena de nulidade”.*

O referido recurso foi apensado aos autos do Processo TC 3675/2018 na data **29/10/2019**.

Já o presente recurso, interposto pelo Ministério Público de Contas, foi protocolado na data de **23/10/2019** e apensado aos autos do Processo TC3675/2018 na data de **29/10/2019**.

A notificação para o oferecimento das contrarrazões, determinada pela Decisão Monocrática 1090/2019, foi publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCEES na data de **08/11/2019**, ou seja, após a interposição do Recurso de Reconsideração constante do processo TC 15562/2019. Sendo notificado:

**PROCESSO: TC 16314/2019- APENSOS: TC 15562/2019; TC 3675/2018**

**ASSUNTO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO**

**RECORRETE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**RECORRIDO: ANGELO CESAR LUCAS**

**PROCURADOR: ANIEL LUCIO DA SILVA**

**REFERÊNCIA: PROCESSO TC 3675/2018 – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – ACÓRDÃO TC 782/2019 – PLENÁRIO**

Fica o senhor **ÂNGELO CESAR LUCAS**, por seu procurador acima mencionado, **NOTIFICADO** da **Decisão Monocrática 1090/2019**, prolatada no Processo TC 16314/2019, para que no prazo de 30(trinta) dias improrrogáveis apresente contrarrazões, ficando ciente do direito de sustentação oral quando do julgamento do recurso de Reconsideração. O conteúdo da peça inicial do recurso de Reconsideração encontram-se disponíveis no site do TCEES.

**ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR**  
**Secretário Geral das Sessões**  
**(Por delegação – Portaria nº 02/2011)**

Portando, constata-se que com a interposição do Recurso de Reconsideração autuado sob o número 15562/2019, houve o ingresso de novos patronos do sr. Ângelo Cesar Lucas, que deveriam ter constados na notificação publicada em 08/11/2019 no Diário Oficial Eletrônico do TCEES.

Sendo assim, buscando resguardar os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como assegurar o devido processo legal, divergindo do voto apresentado pelo nobre Conselheiro Relator, contudo, acompanhando a Manifestação Técnica de Defesa Oral 45/2020-3 e Parecer do Ministério Público de Contas 2504/2020-1 **VOTO** no seguinte sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

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

**1. DECISÃO TC- 1192/2020-2**

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, em:

**1.1. ACOLHER A PRELIMINAR** de nulidade suscitada pelo Sr. Ângelo Cesar Lucas, declarando nula a Decisão Monocrática 1090/2019-7 (evento 07) e os atos processuais praticados a posteriori;

**1.2. DETERMINAR** a devolução do prazo para oferecimento de contrarrazões recursais, para o que deverá a parte recorrida ser devidamente notificada;

2. Unânime, nos termos do voto vogal proferido pelo conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, encampado pelo relator.

3. Data da Sessão: 22/09/2020 - 27ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador Geral Luis Henrique Anastácio da Silva.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**