



Parecer Prévio 00128/2023-7 - Plenário

Processos: 01981/2023-6, 09796/2022-3, 02468/2021-2, 02378/2021-3

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta

Relator: Domingos Augusto Taufner

Recorrente: FABRICIO PETRI

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER – PROVIMENTO – DESPESA PÚBLICA – DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES – DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO – EQUILÍBRIO DA CONTAS – DISPONIBILIDADE FINANCEIRA

1. As despesas sem prévio empenho, quando inscritas em despesas de exercícios anteriores, não causam rejeição de contas quando houver disponibilidade de caixa suficiente para arcar com essas despesas e com os restos a pagar do exercício.

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. FABRICIO PETRI, em face do Parecer Prévio n. TC 0102/2022 – 1ª Câmara, prolatado nos autos do processo TC 2378/2021, com Embargos de Declaração – processo TC 9796/2022 – Acórdão TC 0021/2023, nestes termos:

1. PARECER PRÉVIO TC-102/2022-4

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. Considerar regular os seguintes indícios de irregularidades, sugerido pela Área Técnica, em face de seus argumentos fáticos e jurídicos:

1.1.1 Transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite Constitucional (item 3.3.2 do RT 127/2022-4).

1.1.2 Ausência do parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde (item 3.4.3.2 do RT 127/2022-4).

1.2. Considerar o seguinte apontamento irregular, tendo em vista a inobservância do art. 167, II, da CF, c/c arts. 59 e 60 da Lei 4.320/1964 e a conduta empreendida pelo gestor:

1.2.1 Evidências de realização de despesas sem prévio empenho – despesas do exercício anterior (item 3.2.4.1 do RT 127/2022-4).

1.3. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, no exercício de **2020**, sob a responsabilidade do Senhor **Fabrizio Petri**, na forma do art. 80¹, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132², III do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013.

1.4. Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Dores do Rio Preto, das ocorrências registradas no RT 59/2022-1 e reproduzidas na ITC 2506/2022-7, nos seguintes termos:

1.4.1 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município promover o reconhecimento do passivo total pertinente aos precatórios (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Representação Fidedigna);

1.4.2 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município promover o reconhecimento do passivo total pertinente aos precatórios (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Representação Fidedigna);

1.4.3 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de Imunidades Tributárias (DEIMU), informando todos os itens constantes da respectiva tabela e incluindo os contribuintes beneficiados, nos termos da Constituição da República;

1.4.4 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e que o mesmo seja preenchido conforme o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, constando todos os itens de forma obrigatória, assim como todos os benefícios fiscais instituídos na legislação municipal;

1.4.5 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município encaminhar junto ao projeto de lei orçamentária anual o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões,

¹ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial

² **Art. 132.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e cujos efeitos sejam relevantes e generalizados.

subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia considerando todos as espécies de benefícios fiscais previstos na legislação municipal;

1.4.6 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município providenciar junto às unidades gestoras integrantes do ente, a correta classificação contábil das operações intraorçamentárias e a retificação dos saldos derivados dessas operações intraorçamentárias, pertinentes a contas de ativo, passivo e patrimônio líquido, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público;

1.4.7 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF;

1.4.8 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município visar sempre o maior grau de transparência na gestão governamental;

1.4.9 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno;

1.4.10 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município proceder, nos próximos exercícios, o reconhecimento do ajuste para perdas em dívida ativa, conforme IN TC 36/2016 (item 3.9.3, do RT 63/2022-8, proc. apenso TC 2.468/2021-2);

1.4.11 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município fazer uma evidenciação contábil fidedigna, observando-se a legislação aplicável (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, Lei 4.320/1964).

1.5. DETERMINAR ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Anchieta que se abstenha de realizar despesa sem prévio empenho, conforme rege a legislação financeira, que abarca a matéria.

1.6. Dar ciência aos interessados;

[...]

Houve, ainda, não conhecimento dos embargos de declaração, conforme autos n. 9796/2023, que gerou o parecer prévio n. 21/2023, nestes termos:

PARECER PRÉVIO TC-021/2023:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira

Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. Não conhecer os Embargos de Declaração, em razão do não atendimento dos requisitos necessários à utilização desta restrita via recursal, ante a inexistência de alegações plausíveis do ora recorrente que indiquem a existência de omissão, obscuridade ou contradição no parecer prévio recorrido, conforme impõem os artigos 167, § 1º, da Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e 411, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, Resolução TC nº 261/2013; Assinado digitalmente.

- 1.2. Dar ciência ao Embargante do teor da decisão tomada por este Tribunal;
 - 1.3. Remeter os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;
- [...]

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para a devida instrução, consubstanciada na Instrução Técnica de Recurso n. 173/2023 (doc. 13), que concluiu pelo provimento do recurso, modificando o parecer prévio n. 102/2022 recomendar a aprovação das contas do recorrente.

Por conseguinte, o Ministério Público de Contas se manifestou, mediante Parecer n. 4389/2023 (doc. 17), da lavra do Exmo. Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio Da Silva, corroborou os argumentos fáticos e jurídicos posto pela área técnica.

É o relatório, passo a fundamentar.

2. DA ADMISSIBILIDADE

Verifico que o presente Recurso de Reconsideração foi conhecido por meio da Decisão Monocrática 705/2023 (doc. 12), na forma do artigo 161 e 164 da lei complementar nº. 621/2012³ e do artigo 405, §§ 1º a 4º do RITCEES⁴.

³ Art. 161. Compete ao Relator o juízo de admissibilidade como condição para o processamento do recurso.

Art. 164. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

⁴Art. 405. Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito. § 1º Além das hipóteses previstas no caput, caberá recurso de reconsideração das deliberações tomadas nos pareceres prévios dos chefes do Poder Executivo. § 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal. § 3º O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo. § 4º Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não serão atingidos pelo efeito suspensivo. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

Verifico ainda, que foram cumpridas as formalidades explícitas no art. 165 da lei complementar nº. 621/2012⁵ e nos arts. 395 e 406 do RITCEES⁶, tendo a equipe técnica se manifestado por meio da Instrução Técnica de Recurso n. 173/2023 (doc. 13), bem como houve a manifestação do Ministério Público de Contas por meio do Parecer n. 4389/2023 (doc. 17). Portanto, os autos estão aptos para julgamento.

Passo à análise do mérito.

3. FUNDAMENTAÇÃO

O Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. Fabrício Petri, em face do parecer prévio n. 102/2022 (TC n. 2378/2021 - doc. 185), busca:

PEDIDOS

Diante do acima exposto, requer sejam acolhidas as razões recursais e assim seja alterado o conteúdo do Parecer Prévio TC-102/2022, recomendando ao poder legislativo municipal que aprove com ressalvas as contas referentes ao exercício de 2020 de responsabilidade do Sr. Fabrício Petri.

Em síntese, o recurso desenvolve seus argumentos sobre o item da realização de despesas sem prévio empenho, achado que gerou a rejeição das contas em comento, nestes termos:

1.2. Considerar o seguinte apontamento irregular, tendo em vista a inobservância do art. 167, II, da CF, c/c arts. 59 e 60 da Lei 4.320/1964 e a conduta empreendida pelo gestor:

1.2.1 Evidências de realização de despesas sem prévio empenho – despesas do exercício anterior (item 3.2.4.1 do RT 127/2022-4).

O gestor reconhece que efetivou o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores (elemento de despesa 92) no montante de R\$ 11.782.929,09 (onze milhões

⁵ Art. 165. O recurso de reconsideração, interposto por petição dirigida ao Tribunal de Contas, conterá: I - os nomes e a qualificação das partes; II - os fundamentos de fato e de direito; III - o pedido de nova decisão.

⁶ Art. 395. O recurso deverá revestir-se das seguintes formalidades: I - ser interposto por escrito; II - ser apresentado dentro do respectivo prazo; III - conter a qualificação indispensável à identificação do recorrente; IV - ser firmado por quem tenha legitimidade e seja parte interessada; V - conter o pedido, a causa de pedir e fundamento jurídico; VI - conter os documentos que o instruirão, quando for o caso.

Art. 406. Admitido o recurso interposto pelo responsável ou pelo interessado, o Relator encaminhará para manifestação da unidade técnica competente.

setecentos e oitenta e dois mil, novecentos e vinte e nove reais e nove centavos), descrevendo suas justificativas para o feito:

- 1- Inicialmente procedeu a necessária reclassificação referente a parcelamento previdenciário junto ao Instituto Próprio de Previdência motivado pela Manifestação Técnica 01407/2021-9, NPPREV;
- 2- Promoveu o reconhecimento de débito em face dos servidores efetivos referente a reajuste salarial de anos anteriores, cuja atual administração (2017- 2020 e 2021-2024) se empenhou em quitar;
- 3- Para além, diante da verificação de empenhos estimativos de despesas correntes com saldo insuficientes para cobrir toda a despesa do ano, foi necessário realizar a devida complementação em janeiro do exercício seguinte (2021), sem qualquer mácula aos cofres, e sobretudo sem subterfúgios e ou maquiagem, tendo primado pela transparência de suas ações de forma fidedigna, tendo por arrimo o princípio da autotutela, sem perder de vista os princípios contábeis.

Prossegue informando que:

- Havia R\$ 12.849.743,26 (doze milhões oitocentos e quarenta e nove mil setecentos e quarenta e três reais e vinte e sei centavos), valor suficiente para suprir as despesas de exercícios anteriores reconhecidas;
- O Ministério Público de Contas (TC 2378/2021 – doc. 182) e a Área Técnica (TC 2378/2021 – doc. 178) são consoantes em informar que o achado não possui o condão de macular as contas, sendo passíveis de ressalva, haja vista que houve suficiência de caixa para suportar o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores;
- Reapresenta as disponibilidades por fontes de recursos, para demonstrar que havia disponibilidade de caixa;
- Apresenta a jurisprudência do TCEES para demonstrar que o achado não possui o condão de rejeitar as contas em análise, sendo passível de ressalva;
- Informa que o fato não caracteriza dolo ou erro grosseiro, conforme art. 28 da LINDB.

A área técnica procede à sua análise pautada nos argumentos de que houve o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, demonstrando o reconhecimento de despesas sem prévio empenho. Contudo, havia saldo financeiro capaz de suportar esse valor ora reconhecido no patrimônio, fazendo com que não gerasse o desequilíbrio das contas públicas, bem como havia disponibilidade de caixa para cumprir com os restos a pagar do final do mandato.

Da análise dos argumentos trazidos, verifico que as despesas de exercícios anteriores é o mecanismo indicado para despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores, não havendo, no presente, dotação destinada a sanar tais despesas, visto que o orçamento é anual.

Outro ponto a se observar é que o art. 37 da lei n. 4320/64⁷ prevê que essas despesas deveriam possuir crédito próprio no orçamento de origem.

Assim, de fato, a atitude é de se reconhecer a despesa, mesmo que extemporaneamente e esse fato demonstra que houve despesa sem prévio empenho, em inobservância ao art. 60 da lei n. 4320/1964⁸.

Inobstante a irregularidade, corroboro o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, haja vista que a despesa em tela não afetou o equilíbrio das contas públicas porque havia saldo suficiente para arcar com esses valores, bem como não restaram restos a pagar sem disponibilidade de caixa, conforme descrito e analisado, respectivamente, na manifestação técnica n. 2455/2022 (doc. 177 – TC n. 2378/2021) e no apêndice I do relatório técnico n. 127/2022 (doc. 89 – TC n. 2378/2021).

Diante de todo o exposto, **acompanhando** o opinamento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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. **CONHECER** do presente **Recurso de Reconsideração**, nos termos artigos 161, 164 e 165 da lei complementar n. 621/2012, c/c art. 405 do RITCEES;

⁷ Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

⁸ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

2. **ACOLHER** as justificativas apresentadas pelo Sr. Fabrício Petri, em face do parecer prévio n. 102/2022, item 1.2.1 (TC n. 2378/2021 - doc. 185), mantendo o achado de evidência de realização de despesas sem prévio empenho no campo da ressalva;
3. **DAR PROVIMENTO** ao recurso para, no mérito, **REFORMAR** o Parecer Prévio n. 102/2022, no item 1.3, conforme se segue:

1. PARECER PRÉVIO TC-102/2022-4

[...]

1.3. Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 76⁹ c/c artigo 80, II¹⁰ da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 c/c art. 132, II¹¹ do RITCEES, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, sob a responsabilidade do Sr. **FABRÍCIO PETRI**, relativas ao **exercício de 2020**, em face de realização de despesas sem prévio empenho (item 3 do voto).

[...]

4. **MANTER** incólume os demais termos do Parecer Prévio n. 102/2022;
5. **Dar ciência** aos interessados;
6. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

⁹ Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento

¹⁰ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

¹¹ Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade, falta de natureza formal ou irregularidade da qual não resulte dano ao erário e cujos efeitos, por si só, não ensejem a rejeição das contas, nos termos do inciso seguinte, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. FABRICIO PETRI, em face do Parecer Prévio TC 0102/2022 – 1ª Câmara, prolatado nos autos do processo TC 2378/2021, com Embargos de Declaração – processo TC 9796/2022 – Acórdão TC 0021/2023, nestes termos:

1. PARECER PRÉVIO TC-102/2022-4

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. Considerar regular os seguintes indícios de irregularidades, sugerido pela Área Técnica, em face de seus argumentos fáticos e jurídicos:

1.1.1 Transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite Constitucional (item 3.3.2 do RT 127/2022-4).

1.1.2 Ausência do parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde (item 3.4.3.2 do RT 127/2022-4).

1.2. Considerar o seguinte apontamento irregular, tendo em vista a inobservância do art. 167, II, da CF, c/c arts. 59 e 60 da Lei 4.320/1964 e a conduta empreendida pelo gestor:

1.2.1 Evidências de realização de despesas sem prévio empenho – despesas do exercício anterior (item 3.2.4.1 do RT 127/2022-4).

1.3. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, no exercício de **2020**, sob a responsabilidade do Senhor **Fabrcício Petri**, na forma do art. 80¹², III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132¹³, III do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013.

1.4. Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Dores do Rio Preto, das ocorrências registradas no RT 59/2022-1 e reproduzidas na ITC 2506/2022-7, nos seguintes termos:

1.4.1 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município promover o reconhecimento do passivo total pertinente aos precatórios (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Representação Fidedigna);

1.4.2 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município promover o reconhecimento do passivo total pertinente aos precatórios (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Representação Fidedigna);

1.4.3 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo de

¹² **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial

¹³ **Art. 132.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e cujos efeitos sejam relevantes e generalizados.

Imunidades Tributárias (DEIMU), informando todos os itens constantes da respectiva tabela e incluindo os contribuintes beneficiados, nos termos da Constituição da República;

1.4.4 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município apresentar o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e que o mesmo seja preenchido conforme o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, constando todos os itens de forma obrigatória, assim como todos os benefícios fiscais instituídos na legislação municipal;

1.4.5 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município encaminhar junto ao projeto de lei orçamentária anual o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia considerando todos as espécies de benefícios fiscais previstos na legislação municipal;

1.4.6 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município providenciar junto às unidades gestoras integrantes do ente, a correta classificação contábil das operações intraorçamentárias e a retificação dos saldos derivados dessas operações intraorçamentárias, pertinentes a contas de ativo, passivo e patrimônio líquido, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público;

1.4.7 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF;

1.4.8 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município visar sempre o maior grau de transparência na gestão governamental;

1.4.9 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno;

1.4.10 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município proceder, nos próximos exercícios, o reconhecimento do ajuste para perdas em dívida ativa, conforme IN TC 36/2016 (item 3.9.3, do RT 63/2022-8, proc. apenso TC 2.468/2021-2);

1.4.11 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do município fazer uma evidenciação contábil fidedigna, observando-se a legislação aplicável (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, Lei 4.320/1964).

1.5. DETERMINAR ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Anchieta que se abstenha de realizar despesa sem prévio empenho, conforme rege a legislação financeira, que abarca a matéria.

1.6. Dar ciência aos interessados;

[...]

Destaca-se que houve, ainda, não conhecimento dos embargos de declaração, conforme autos TC 9796/2023, que gerou o parecer prévio 21/2023, nestes termos:

PARECER PRÉVIO TC-021/2023:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira

Câmara, ante as razões expostas, em:

- 1.1. Não conhecer os Embargos de Declaração, em razão do não atendimento dos requisitos necessários à utilização desta restrita via recursal, ante a inexistência de alegações plausíveis do ora recorrente que indiquem a existência de omissão, obscuridade ou contradição no parecer prévio recorrido, conforme impõem os artigos 167, § 1º, da Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e 411, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, Resolução TC nº 261/2013; Assinado digitalmente.
- 1.2. Dar ciência ao Embargante do teor da decisão tomada por este Tribunal;
- 1.3. Remeter os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;
- [...]

Logo em seguida, os documentos foram enviados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para a adequada análise, conforme evidenciado na Instrução Técnica de Recurso 173/2023 (evento 13), a qual resultou na proposta de encaminhamento sugerindo o provimento do recurso, modificando o parecer prévio TC 102/2022 para recomendar a aprovação das contas do recorrente.

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas, o Exmo. Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio Da Silva, corroborou os argumentos fáticos e jurídicos posto pela área técnica por meio do Parecer 04389/2023-6 (evento 17).

Na 53ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 26 de outubro do corrente ano, o eminente Relator posicionou-se no r. Voto, e na mesma sessão solicitei vista dos autos para melhor conhecer a decisão tendo em vista que fui relator dos autos TC 2378/2021-3, objeto do presente recurso.

Passo então a me manifestar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Dessa forma, considerando a manifestação da Área Técnica, por meio da Instrução Técnica de Recurso 00173/2023-2 e do Ministério Público de Contas, através do Parecer 04389/2023-6, o eminente Conselheiro Relator Domingos Augusto Taufner, por meio do Voto 04504/2023-1, posicionou-se nos seguintes termos, *in verbis*:

7. **CONHECER** do presente **Recurso de Reconsideração**, nos termos artigos 161, 164 e 165 da lei complementar n. 621/2012, c/c art. 405 do RITCEES;

8. **ACOLHER** as justificativas apresentadas pelo Sr. Fabrício Petri, em face do parecer prévio n. 102/2022, item 1.2.1 (TC n. 2378/2021 - doc. 185), mantendo o achado de evidência de realização de despesas sem prévio empenho no campo da ressalva;

9. **DAR PROVIMENTO** ao recurso para, no mérito, **REFORMAR** o Parecer Prévio n. 102/2022, no item 1.3, conforme se segue:

1. PARECER PRÉVIO TC-102/2022-4

[...]

1.3. Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 76¹⁴ c/c artigo 80, II¹⁵ da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 c/c art. 132, II¹⁶ do RITCEES, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, sob a responsabilidade do Sr. **FABRÍCIO PETRI**, relativas ao **exercício de 2020**, em face de realização de despesas sem prévio empenho (item 3 do voto).

[...]

10. **MANTER** incólume os demais termos do Parecer Prévio n. 102/2022;

11. **Dar ciência** aos interessados;

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

Assim, em razão do pedido de vista formulado, **apresento as seguintes considerações**. Antes, destaco que **estou acompanhando integralmente o voto do Conselheiro**, conforme passo a expor.

Em síntese, a petição Recurso 00225/2023-6 desenvolve seus argumentos sobre o apontamento **realização de despesas sem prévio empenho**, achado que gerou a

¹⁴ Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento

¹⁵ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

¹⁶ Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade, falta de natureza formal ou irregularidade da qual não resulte dano ao erário e cujos efeitos, por si só, não ensejem a rejeição das contas, nos termos do inciso seguinte, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

rejeição das contas em comento, nos termos do Parecer Prévio 00102/2022-4 (Processo 02378/2021-3).

O gestor admite ter realizado a contabilização de despesas de anos anteriores (elemento de despesa 92), totalizando R\$ 11.782.929,09 (onze milhões, setecentos e oitenta e dois mil, novecentos e vinte e nove reais e nove centavos), apresentando as razões que embasaram tal ação:

- 1- Inicialmente procedeu a necessária reclassificação referente a parcelamento previdenciário junto ao Instituto Próprio de Previdência motivado pela Manifestação Técnica 01407/2021-9, NPPREV;
- 2- Promoveu o reconhecimento de débito em face dos servidores efetivos referente a reajuste salarial de anos anteriores, cuja atual administração (2017- 2020 e 2021-2024) se empenhou em quitar;
- 3- Para além, diante da verificação de empenhos estimativos de despesas correntes com saldo insuficientes para cobrir toda a despesa do ano, foi necessário realizar a devida complementação em janeiro do exercício seguinte (2021), sem qualquer mácula aos cofres, e sobretudo sem subterfúgios e ou maquiagem, tendo primado pela transparência de suas ações de forma fidedigna, tendo por arrimo o princípio da autotutela, sem perder de vista os princípios contábeis.

Conforme exposto no Voto Relator 04504/2023-1, o gestor prossegue informando que:

- Havia R\$ 12.849.743,26 (doze milhões oitocentos e quarenta e nove mil setecentos e quarenta e três reais e vinte e sei centavos), valor suficiente para suprir as despesas de exercícios anteriores reconhecidas;
- O Ministério Público de Contas (TC 2378/2021 – doc. 182) e a Área Técnica (TC 2378/2021 – doc. 178) são consoantes em informar que o achado não possui o condão de macular as contas, sendo passíveis de ressalva, haja vista que houve suficiência de caixa para suportar o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores;
- Reapresenta as disponibilidade por fontes de recursos, para demonstrar que havia disponibilidade de caixa;
- Apresenta a jurisprudência do TCEES para demonstrar que o achado não possui o condão de rejeitar as contas em análise, sendo passível de ressalva;
- Informa que o fato não caracteriza dolo ou erro grosseiro, conforme art. 28 da LINDB.

Através da ITR 173/2023-2, o corpo técnico desta Corte de Contas realizou sua análise pautada nos argumentos de que houve o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, demonstrando o reconhecimento de despesas sem prévio empenho. Contudo, havia saldo financeiro capaz de suportar esse valor ora reconhecido no patrimônio, fazendo com que não gerasse o desequilíbrio das contas

públicas, bem como havia disponibilidade de caixa para cumprir com os restos a pagar do final do mandato.

Pois bem.

Diante dos fatos narrados, exsurge a necessidade de se analisar a culpabilidade do agente, se o ato é contrário a lei, não há que se questionar a irregularidade, no entanto, faz-se necessário analisar se aquele ato é culpável. À vista disso, o artigo 28 da Lei nº 12.376, de 2010¹⁷, passou a condicionar a responsabilização do agente público **à prática de ato doloso ou de ato contaminado por erro grosseiro**, restringindo, com isso, as hipóteses de responsabilização de agentes públicos por atuação culposa.

Já tendo por base os elementos acima expostos para a análise de aplicação de penalidade, tem-se como escopo, ainda, a apreciação conforme dispõe o art. 20 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro¹⁸ – Lei nº 13.655, bem como os “princípios constitucionais” explícitos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e implícitos, tais como: a boa-fé objetiva, a razoabilidade e a proporcionalidade, quando na avaliação da conduta dos agentes públicos.

Desse modo, a decisão não se baseia em percepções pessoais, mas sim na avaliação objetiva da gravidade da conduta do agente, considerando as consequências legais e administrativas. Sob esse mesmo viés, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB, preceituada no art. 22, que ao operador do direito competirá na aplicação das normas, considerar as dificuldades reais do gestor, sem prejuízo do direito dos administrados. Sendo esperado que a conduta a ser empreendida pelo responsável resguarde Constituição da República e os diversos normativos legais que regem as finanças públicas, sendo inescusável o erro que o homem médio não cometeria.

Portanto, é plenamente possível que se tenha uma conduta típica (prevista em lei como ilícita) e antijurídica (contrária ao ordenamento vigente), sem a reprovabilidade sobre ato ou omissão. É possível, portanto, haver o

¹⁷ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

¹⁸ [Art. 20](#). Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

reconhecimento de uma irregularidade sem a imputação de sanção, na hipótese de afastamento da culpabilidade/responsabilidade do agente.

Observe-se, assim, que não se está dizendo que não se observará **a literalidade da Lei ou regras** que o administrador tenha eventualmente violado, pelo contrário, a **legalidade estrita é que norteará quando da manutenção ou não da irregularidade**. No entanto, quando se fala em sanção ao agente, deve-se observar as **dificuldades práticas que ele enfrentou** (art. 22 LINDB) e **suas consequências** (art. 20 LINDB), **sendo passível de justificativa esse descumprimento, tendo, ainda, seus atos analisados conforme a gravidade** (art. 28 LINDB).

No caso dos autos em análise, embora as despesas tenham sido realizadas de maneira inadequada, essa execução não afetou o equilíbrio das contas públicas ao longo do tempo. Destaca-se ainda que houve o reconhecimento da irregularidade por parte do gestor, bem como, foram feitos os devidos ajustes para sanear o apontamento. Portanto, esse erro se manifestou, no caso específico, apenas como uma questão de formalidade, uma vez que não resultou em qualquer prejuízo ao cumprimento do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Desta forma, na linha de inteligência da LINDB, entendo que no caso concreto, não restou configurada a presença de erro grosseiro na presente irregularidade, logo, **ressalvo a culpa/responsabilidade do agente em relação ao apontamento, motivo pelo qual concordo com o entendimento técnico, ministerial e do relator, mantendo a irregularidade apenas na ressalva.**

III – CONCLUSÃO

Conforme já exposto, **apresento considerações a respeito da análise da conduta do gestor**, ademais, **acompanho integralmente** o entendimento técnico, do Ministério Público de Contas e do relator **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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. **CONHECER** do presente **Recurso de Reconsideração**, nos termos artigos 161, 164 e 165 da lei complementar n. 621/2012, c/c art. 405 do RITCEES;
2. **ACOLHER** as justificativas apresentadas pelo Sr. Fabrício Petri, em face do parecer prévio n. 102/2022, item 1.2.1 (TC n. 2378/2021 - doc. 185), mantendo o achado de evidência de realização de despesas sem prévio empenho no campo da ressalva;
3. **DAR PROVIMENTO** ao recurso para, no mérito, **REFORMAR** o Parecer Prévio n. 102/2022, no item 1.3, conforme se segue:

1. PARECER PRÉVIO TC-102/2022-4

[...]

1.3. Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 76¹⁹ c/c artigo 80, II²⁰ da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 c/c art. 132, II²¹ do RITCEES, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, sob a responsabilidade do Sr. **FABRÍCIO PETRI**, relativas ao **exercício de 2020**, em face de realização de despesas sem prévio empenho (item 3 do voto).

[...]

4. **MANTER** incólume os demais termos do Parecer Prévio n. 102/2022;
5. **Dar ciência** aos interessados;
6. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro

¹⁹ Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento

²⁰ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

²¹ Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade, falta de natureza formal ou irregularidade da qual não resulte dano ao erário e cujos efeitos, por si só, não ensejem a rejeição das contas, nos termos do inciso seguinte, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

1. PARECER PRÉVIO TC-128/2023-7:

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

1.1. CONHECER do presente **Recurso de Reconsideração**, nos termos artigos 161, 164 e 165 da lei complementar n. 621/2012, c/c art. 405 do RITCEES;

1.2. ACOLHER as justificativas apresentadas pelo Sr. Fabrício Petri, em face do parecer prévio n. 102/2022, item 1.2.1 (TC n. 2378/2021 - doc. 185), mantendo o achado de evidência de realização de despesas sem prévio empenho no campo da ressalva;

1.3. DAR PROVIMENTO ao recurso para, no mérito, **REFORMAR** o Parecer Prévio n. 102/2022, no item 1.3, conforme se segue:

1. PARECER PRÉVIO TC-102/2022-4

[...]

1.3. Emitir PARECER PRÉVIO, com fulcro no artigo 76²² c/c artigo 80, II²³ da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 c/c art. 132, II²⁴ do RITCEES, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, sob a responsabilidade do Sr. **FABRÍCIO PETRI**, relativas ao **exercício de 2020**, em face de realização de despesas sem prévio empenho (item 3 do voto).

[...];

1.4. MANTER incólume os demais termos do Parecer Prévio n. 102/2022;

²² Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento

²³ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

²⁴ Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade, falta de natureza formal ou irregularidade da qual não resulte dano ao erário e cujos efeitos, por si só, não ensejem a rejeição das contas, nos termos do inciso seguinte, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

1.5. Dar ciência aos interessados ;

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

2. Unânime, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, anuído pelo relator.

3. Data da Sessão: 16/11/2023 – 57ª 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:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões