Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 04/07/2025 17:14
Assinado por MARCIA JACCOUD FREITAS 03/07/2025 23:43
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 03/07/2025 14:50
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 03/07/2025 11:41
Assinado por LUCIANO VIEIRA 03/07/2025 11:27
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 03/07/2025 08:29
Assinado por MARCO ANTONIO DA SILVA 02/07/2025 22:00
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 02/07/2025 20:20
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 02/07/2025 17:37

Parecer Prévio 00058/2025-1 - Plenário

Processos: 00410/2025-7, 10000/2022-9, 09999/2022-2
Classificação: Recurso de Reconsideração
UG: PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Interessado: ANTONIO COIMBRA DE ALMEIDA
Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)
Procuradores: ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES)

LEI 4.320/1964 – LEI COMPLEMENTAR 101/2000 (LRF) – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB) - RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – NEGAR PROVIMENTO – PARECER PRÉVIO TC 121/2024-3 - 1ª CÂMARA - CIENTIFICAR – REMETER – ARQUIVAR.

1. A culpabilidade do agente é baseada na reprovabilidade de sua conduta, seja por ação ou omissão. O artigo 28 da LINDB restringe a responsabilização do agente público a atos dolosos ou contaminados por erro grosseiro, excluindo atuação culposa. O erro grosseiro é aquele que não seria cometido pelo homem médio nas mesmas circunstâncias. As decisões são pautadas na gravidade da conduta do agente e suas possíveis consequências jurídicas e administrativas, sem perder de vista os princípios da eficiência, razoabilidade e economicidade. A legalidade é o critério para manter ou não uma irregularidade, mas a sanção deve considerar as dificuldades práticas enfrentadas pelo agente e suas consequências, além da gravidade de sua conduta.

2. Reconhecida a infração aos arts. 43 da Lei nº 4.320/1964, 8º da Lei Complementar nº 101/2000 e 167, inciso V, da Constituição Federal, em razão da abertura de créditos

adicionais sem comprovação de excesso de arrecadação nas fontes específicas, entendeu-se, no caso concreto, pela possibilidade de ressalva da irregularidade, considerando-se a inexistência de déficit financeiro ao final do exercício, a não execução integral das dotações autorizadas**.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do Parecer Prévio TC 121/2024-3 - 1ª Câmara, prolatado nos autos do proc. TC 9999/2022-2, que recomendou ao Legislativo Municipal a APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas do Município de São José do Calçado, relativas ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do senhor Antônio Coimbra de Almeida. Transcreve-se, a seguir, as partes dispositivas do instrumento decisório supramencionado:

> "(...)
>
> **1. PARECER PRÉVIO TC-121/2024:**
>
> 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. Manter** os seguintes indícios de irregularidades, porém no campo da **ressalva**:
>
> **1.1.1** INOBSERVÂNCIA DA SISTEMÁTICA DE CONSOLIDAÇÃO DO BALANÇO PATRIMONIAL, INCORRENDO NUMA DIVERGÊNCIA DE R$ 44.674.685,07 ENTRE CONTAS INTRAORÇAMENTÁRIA *(*subseção 4.2.1.1 do RT 215/2023-2)*;*
>
> **1.1.2** DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE REGISTRADO NO DEMDAT E O ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA NO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO NO MONTANTE DE R$ 378.009,30 *(*subseção 4.2.3.1 do RT 215/2023-2)*;*
>
> **1.1.3** AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO AJUSTE PARA PERDAS ESTIMADAS EM CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA *(*subseção 4.2.3.2 do RT 215/2023-2)*;*
>
> **1.1.4** AUSÊNCIA DE REGISTRO DA DEPRECIAÇÃO ACUMULADA DE BENS IMÓVEIS (subseção 4.2.4.1 do RT 215/2023-2)*;*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

1.1.5 INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, PROVENIENTE DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO (subseção 3.2.3.1 do RT 215/2023-2);

1.1.6 AUSÊNCIA DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA E/OU JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA (subseção 7.2 do RT 215/2023-2, acerca dos fatos abordados no item 3.9.2 do RT 93/2023, proc. TC 10.000/2022-9, apenso).

1.2. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da **Prefeitura Municipal de São José do Calçado**, no exercício de **2021**, sob a responsabilidade do Senhor **Antônio Coimbra de Almeida**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012;

1.3. RECOMENDAR ao atual chefe do Poder Executivo:

1.3.1 quanto à gestão orçamentária, dê cumprimento ao art. 165, § 2°, da Constituição da República;

1.3.2 quanto à gestão financeira, dê atendimento à IN TC n. 68/2020, encaminhando, nas próximas prestações de contas, ato normativo estabelecendo a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso referente ao exercício da prestação de contas anual;

1.3.3 quanto à renúncia de receitas, aperfeiçoe o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

1.3.4 quanto à abertura de créditos adicionais, atente-se aos critérios previstos no art. 8º da LRF, além do art. 167, inciso V, da Constituição da República e do art. 43 da Lei n. 4.320/1964.

1.4. DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo, como forma de alerta, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, sobre as seguintes proposições:

1.4.1 da necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;

1.4.2 da necessidade de atendimento à IN TCEES 68/2020 encaminhando, nas próximas prestações de contas, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas anual;

1.4.3 para a necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

1.4.4 para a necessidade de se atentar aos critérios previstos no art. 8º da LRF, além do art. 167, V da Constituição da República e do art. 43 da Lei 4.320/64 (*subseção 3.2.3.1 do RT 215/2023-2*).

1.5 Dar **ciência** aos interessados;

1.6. Arquivar os presentes autos em arquivo corrente para, após o encaminhamento do julgamento das contas, serem arquivados de forma definitiva.

2. Unânime, nos termos do voto vista do conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, anuído pelo relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

3. Data da Sessão: 11/10/2024 - 44ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

> **4.** Especificação do quórum:
>
> **4.1.** Conselheiros: Davi Diniz de Carvalho (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto..
>
> (...)".

Após a autuação, conforme registrado no Despacho 01866/2025-1, à Secretaria Geral das Sessões (SGS) informou sobre o prazo para a interposição do recurso, confirmando a tempestividade do recurso.

O feito foi então submetido novamente ao Relator, que, por meio do Despacho 01954/2025-1, autorizou seu processamento pelo corpo técnico desta Corte de Contas. Na sequência, o Núcleo de Recurso e Consulta (NRC), por meio da ITR 00046/2025-9, opinou que o processo fosse remetido ao Gabinete do Conselheiro Relator para que fosse determinada a notificação formal do gestor, garantindo-se a oportunidade de apresentação de contrarrazões, em observância ao princípio da ampla defesa.

Por meio da Decisão Monocrática 00147/2025-6 o Sr. Antônio Coimbra de Almeida, foi notificado para que pudesse apresentar suas justificativas ao recurso interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, nos termos dos artigos 1562 da Lei Complementar nº 621/2012, observado o prazo prescrito no artigo 4023 Inciso I do Regimento Interno. Em resposta, ao Termo de Notificação 00274/2025-6, o responsável apresentou suas justificativas através da peça Defesa/Justificativa 00459/2025-7.

Encaminhado os autos ao NRC, o corpo se manifestou através da ITC 00120/2025-7 pelo conhecimento do recurso de reconsideração e, no mérito, pelo seu não provimento, mantendo-se incólume o **Parecer Prévio TC 121/2024-3 - 1ª Câmara**.

Ato contínuo, o **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 02543/2025-2** da lavra do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos já apresentados, reitera todos os pedidos requeridos na exordial do recurso.

Pautado para a 29ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, datada para 26 de junho de 2025, em 26 de junho de 2025 foi protocolizada tempestivamente pela parte

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

sustentação oral sob o nº 09989/2025-8, apresentada nos termos do artigo 11 da Resolução 339/2020.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, constata-se que as partes envolvidas possuem capacidade e legitimidade processual.

No que se refere à tempestividade, conforme indicado no Despacho 01866/2025-1 da Secretaria-geral das Sessões, a disponibilização dos autos para o Ministério Público de Contas para ciência do Parecer Prévio TC-121/2024, prolatado no processo TC nº 9999/2022, ocorreu em 21/10/2024. Tendo em vista que o presente Recurso de Reconsideração foi interposto em 20/01/2025, considerando o disposto no art. 405, §2º do Regimento Interno do TCEES c/c art. 66, V e art. 157 da LCE nº 621/2012, bem como ainda o art. 3º da Decisão Plenária nº 14/2023, o prazo para interposição do Recurso de Reconsideração pelo MPC em face do mencionado Parecer Prévio venceu em 22/01/2025. Nesse passo, o recurso é tempestivo.

Quanto à admissibilidade, o Recurso de Reconsideração, nos termos do artigo 164 da LC 621/2012, é o meio processual adequado para contestar decisões de mérito em processos de prestação ou tomada de contas. Como o parecer prévio recorrido analisou o mérito de um processo dessa natureza, conclui-se que o recurso é cabível.

Diante disso, verificando-se o cumprimento dos pressupostos recursais de admissibilidade, entende-se pelo conhecimento do presente Recurso de Reconsideração (Decisão Monocrática 00147/2025-6).

Passa-se, então, à análise do mérito recursal.

3. DO MÉRITO RECURSAL.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas através da Petição de Recurso 00003/2025-1 contra o **Parecer Prévio TC 121/2024-3 - 1ª Câmara**, prolatado nos autos do processo **TC 9.999/2022-2**, que recomendou ao Legislativo Municipal a APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas do Município de São José do Calçado, relativas ao **exercício de 2021**, sob a responsabilidade do senhor Antônio Coimbra de Almeida, por considerar que a irregularidade referente à **subseção 3.2.3.1** do **Relatório Técnico 215/2023-2** a seguir indicada, teria sido mitigada indevidamente no Parecer Prévio mencionado e considerada passível de ressalva, portanto, sem o condão de macular as contas do exercício de 2021, configurando-se, em sua compreensão, a grave infração à norma constitucional e legal e a "*error in judicando*", sendo esta objeto do presente recurso:

- **Insuficiência de recursos para abertura de créditos adicionais, proveniente de excesso de arrecadação** (**subseções 3.2.3.1** do **RT 215/2023-2**; **9.1** da **ITC 4.545/2023-9** e **9.1** da **ITC 2.948/2024-8**).

3.1. DO INDÍCIO DE IRREGULARIDADE

3.1.1 INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, PROVENIENTE DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO (SUBSEÇÕES 3.2.3.1 DO RT 215/2023-2; 9.1 DA ITC 4.545/2023-9 E 9.1 DA ITC 2.948/2024-8).

Em síntese, o Ministério Público de Contas, ao recorrer do Parecer Prévio que recomendou a aprovação com ressalvas das contas do Executivo Municipal de São José do Calçado relativas ao exercício de 2021, **sustenta que a abertura de créditos adicionais sem lastro financeiro suficiente configura infração grave**, e não meramente formal, como entendido na decisão recorrida.

Segundo o MPC, a irregularidade – apontada no item 3.2.3.1 do Relatório Técnico – decorre da **abertura de créditos com base em excesso de arrecadação nas fontes 001, 112 e 530, sem que houvesse recursos efetivamente disponíveis nessas fontes**, violando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/1964, no art. 8º da LRF e no art. 167, V da Constituição Federal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

O órgão ministerial ressalta que **a legalidade do ato de abertura não se vincula à posterior execução da despesa nem ao resultado orçamentário ao final do exercício**, sendo a infração consumada no momento da abertura dos créditos. Argumenta ainda que **a ausência de déficit financeiro não elimina a gravidade da conduta**, que representa clara inobservância do dever de cuidado e constitui erro grosseiro, conforme precedentes do TCU e do STF.

O MPC também destaca que **o gestor não se desincumbiu do ônus de comprovar a regularidade dos atos praticados** e que **a multiplicidade de falhas evidencia descontrole e negligência na gestão orçamentária**, o que agrava o cenário. Com base na jurisprudência recente deste Tribunal e do TCU, o Ministério Público requer a **reforma do Parecer Prévio para que recomende a rejeição das contas**, com fundamento no art. 80, III, da LC nº 621/2012.

Em resposta ao recorrente, o responsável pelas contas da Prefeitura Municipal de São José do Calçado (exercício de 2021) apresentou as seguintes justificativas:

> "(...)
>
> **III - RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO RECORRIDO**
>
> A irregularidade trazida para o debate em sede recursal tratou da insuficiência de saldo de excesso de arrecadação nas fontes recursos 001, 112 e 530 para abertura de créditos adicionais com excesso de arrecadação.
>
> De acordo com os esclarecimentos e documentos apresentados nos autos de origem, demonstrou-se que ao final do exercício de 2021 houve saldo orçamentário positivo nas referidas fontes, mesmo considerando os saldos referente à insuficiência de arrecadação.
>
> A Instrução Técnica Conclusiva 04545/2023-9, pág. 135/136, opinou por manter a irregularidade, mas a considerou passível de ressalva, tendo em vista que não houve a existência de déficit financeiro ao final do exercício:
>
> > "Diante de todo exposto, opina-se por manter a irregularidade da subseção 3.2.3.1 do RT 215/2023-2, por infringência ao art. 43 da Lei 4.320/1964, porém, **passível de ressalva, tendo em vista que não incorreu em déficit financeiro ao final do exercício**; e por dar ciência ao responsável da necessidade de se atentar aos critérios previstos no art. 8º da LRF, além do art. 167, V da Constituição da República e do art. 43 da Lei 4.320/64." [grifo nosso]
>
> Desse modo, entende o Recorrido que se deve manter o posicionamento da Unidade Técnica, externado pela ITC elaborada nos autos de origem, negando-se provimento ao recurso.
>
> Em continuidade, o Recorrente faz menção ao Parecer Prévio 00095/2024-4 - Plenário, invocando o entendimento contido no julgado para fundamentar a manutenção da irregularidade e a sua aptidão para macular as contas do Recorrido.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

Com o devido respeito, entende-se que a abertura de créditos adicionais com insuficiência de arrecadação naqueles autos não teve o suporte de suficiência na fonte de recursos próprios, como é possível constatar da pág. 50 do referido julgado:

> "Entretanto, verificou-se que as fontes de recursos 125, 215, 220, 312, 520, 920 e 940 apresentaram insuficiência de arrecadação no exercício corrrente. De outro lado, a fonte de recursos próprios (fonte 001) também apresentou insuficiência de arrecadação e, assim, não foi possível utilizá-la para suportar as demais fontes deficitárias.
>
> Nessa mesma linha, as fontes 111, 120, 123, 124, 125, 212, 220, 510, 520, 620 e 940 também não apresentaram superávit financeiro no exercício anterior capaz de suportar os créditos adicionais abertos no exercício corrente. De igual modo, **a fonte de recursos próprios** (fonte 001), ainda que apresentasse vultoso superávit financeiro no exercício anterior (R$ 39.052.277,50), **ainda assim não conseguiu lastrear os créditos abertos à conta própria e aos demais já citados anteriormente**." [grifo nosso]

Na hipótese dos autos, a fonte de recursos próprios apresentou superávit tanto no exercício anterior como no sob análise (2021):

DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL

FONTES DE RECURSOS		SUPER
Código	Descrição	Exercício Atual
	Ordinária	
001	Recursos Ordinários	
090	Outros Recursos não Vinculados	

Desse modo, observa-se que houve outros aspectos financeiros que repercutem materialmente na irregularidade, distanciando-se o caso em análise da situação retratada no Parecer Prévio 00095/2024-4 - Plenário.

Pontua-se ainda que na análise das contas efetuada pelo julgado invocado pelo Recorrente houve a constatação de déficit financeiro em diversas fontes de recursos, irregularidade esta inexistente nos presentes autos e fator determinante para a Unidade Técnica, nos autos sob análise, recomendar o enquadramento da irregularidade no campo da ressalva.

Com base em todo o exposto, pede-se o desprovimento do recurso de reconsideração.

(...)".

Evidencia-se, pelas manifestações constantes nos autos, que o Agente Responsável **diverge das alegações apresentadas pelo Ministério Público de Contas**, sustentando que a irregularidade apontada diz respeito à **ausência de saldo suficiente de excesso de arrecadação nas fontes 001, 112 e 530 no momento da abertura dos créditos adicionais**. No entanto, segundo o Recorrido, restaria demonstrado nos autos que, **ao término do exercício de 2021, havia saldo orçamentário positivo nessas mesmas fontes**, mesmo após consideradas as insuficiências inicialmente apontadas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

Prosseguindo em sua defesa, o responsável destacou que, **diferentemente do caso mencionado pelo Recorrente como paradigma**, no presente processo **não houve constatação de déficit financeiro nas fontes analisadas**, o que teria sido **um fator determinante para a Unidade Técnica enquadrar a infração como passível de ressalva**.

Para melhor esclarecimento do contexto e compreensão dos fundamentos adotados, cabe registrar que o NRC trouxe as conclusões da **Instrução Técnica Conclusiva nº 4545/2023-9, especificamente na subseção 9.1**, que foram reiteradas posteriormente na **ITC nº 2948/2024-8**, após nova análise decorrente de sustentação oral apresentada nos autos do processo TC 9.999/2022-2, conforme transcrito a seguir.

> "(...)
>
> **9.1 Insuficiência de recursos para abertura de créditos adicionais, proveniente de excesso de arrecadação**
>
> Refere-se à **subseção 3.2.3.1** do RT 215/2023-2. Análise realizada pelo NCONTAS.
>
> - **Situação encontrada**
>
> Foi constatado que foram abertos créditos adicionais com excesso de arrecadação insuficiente nas fontes recursos 001, 112 e 530 (infringência ao art. 43 da Lei 4.320/1964).
>
> - **Justificativa apresentada**
>
> Conforme Defesa/Justificativa 1813/2023, pç. 82, p.2-3:
>
> > 1. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, PROVENIENTE DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – ITEM – 3.2.3.1
> >
> > • No que se refere a fonte 001, o respectivo relatório apresenta um excesso de arrecadação negativo de R$ -329.036,37. Ocorre que, conforme observa-se do balancete da execução orçamentária do exercício de 2021, existe um saldo a empenhar de R$ 471.879,18, ou seja, existe, na verdade, uma diferença positiva no saldo orçamentário de R$ 142.842,81.
> >
> > o Neste diapasão, resta observar que o excesso de arrecadação aberto não traz qualquer consequência à execução orçamentaria do ente, uma vez que existe um saldo a empenhar disponível de R$ 142.842,81, já abatida a diferença negativa de R$ -329.036,37.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

EMPENHO			
Empenhado No	Empenhado Até	Anulado No	Saldo Empenhar
0,00 283,49	283,49		
99.173,83	91.921,00	7.252,83	6.182,64
99.173,83	91.921,00	7.252,83	6.182,64
99.173,83	91.921,00	7.252,83	6.182,64
99.173,83	91.921,00	7.252,83	6.182,64
99.173,83	91.921,00	7.252,83	6.182,64
99.173,83	91.921,00	7.252,83	6.182,64
13.429.047,88	12.619.998,30	809.049,58	471.879,18

No que se refere a fonte 112, o respectivo relatório apresenta um excesso de arrecadação negativo de R$ -73.135,35. Ocorre que, conforme observa-se no balancete da execução orçamentária do exercício de 2021, existe um saldo a empenhar de R$ 218.368,40, ou seja, existe, na verdade, uma diferença positiva no saldo orçamentário R$ 145.233,05.

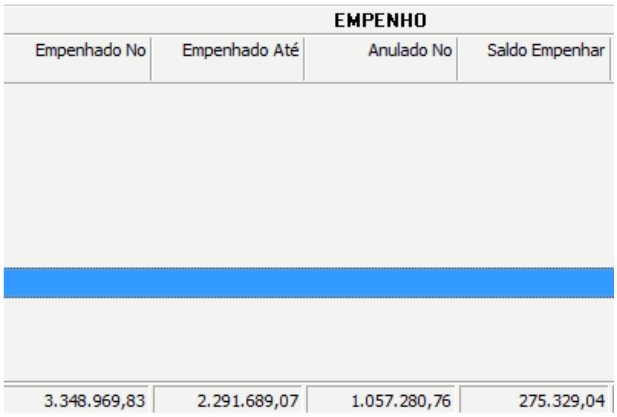
o Neste diapasão, resta observar que o excesso de arrecadação aberto não traz qualquer consequência à execução orçamentaria do ente, uma vez que existe um saldo a empenhar disponível de R$ 145.233,05, já abatida a diferença negativa de R$ -73.135,35.

EMPENHO			
Empenhado No	Empenhado Até	Anulado No	Saldo Empenhar
5.764.941,53	5.639.862,67	125.078,86	218.368,40
5.764.941,53	5.639.862,67	125.078,86	218.368,40
5.764.941,53	5.639.862,67	125.078,86	218.368,40

No que se refere a fonte 530, o respectivo relatório apresenta um excesso de arrecadação negativo de R$ 89.000,00. Ocorre que, conforme observa-se no balancete da execução orçamentária do exercício de 2021, existe um saldo a empenhar de R$ 275.329,04, ou seja, existe, na verdade, uma diferença positiva no saldo orçamentário R$ 53.842,81.

o Neste diapasão, resta observar que o excesso de arrecadação aberto não traz qualquer consequência à execução orçamentaria do ente, uma vez que existe um saldo a empenhar disponível de R$ R$ 53.842,81, já abatida a diferença negativa de R$ 89.000,00.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E



EMPENHO			
Empenhado No	Empenhado Até	Anulado No	Saldo Empenhar
3.348.969,83	2.291.689,07	1.057.280,76	275.329,04

- **Análise das justificativas apresentadas**

Trata-se de insuficiência de saldo de excesso de arrecadação insuficiente nas fontes recursos 001, 112 e 530 para abertura de créditos adicionais com excesso de arrecadação.

Conforme a defesa, as fontes questionadas possuíam em 31/12/2021, saldo orçamentário positivo a empenhar, mesmo após abatida a diferença negativa referente à insuficiência de saldo de excesso de arrecadação das respectivas fontes, e encaminhou Balancetes Orçamentários da Despesa/2021 das Fontes Recursos: 10010000000 - Recursos Ordinários, 11120000000 - Transferências do FUNDEB – Impostos 70% e 5300000000 - Transferência da União Referente Royalties do Petróleo (Peças Complementares 31724 a 31726/2023, pçs. 84-86) visando comprovar tais saldos.

Dessa forma, pretendeu a defesa comprovar que ao final do exercício, não foi executada toda a despesa autorizada nas fontes em comento, porém, não há demonstração da não execução total dos referidos créditos orçamentários arguidos. Além disso, a legalidade da abertura do crédito adicional independe da sua efetiva utilização posterior, e o que se questiona neste apontamento é exatamente a abertura de crédito, sem observância ao disposto no art. 43 da Lei 4.320/1964. Registre-se que deve ser observada também a origem do recurso, conforme disposto no art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 (fonte de recurso).

Diante de todo exposto, opina-se por manter a irregularidade da subseção 3.2.3.1 do RT 215/2023-2, por infringência ao art. 43 da Lei 4.320/1964, porém, passível de ressalva, tendo em vista que não incorreu em déficit financeiro ao final do exercício; e por dar ciência ao responsável da necessidade de se atentar aos critérios previstos no art. 8º da LRF, além do art. 167, V da Constituição da República e do art. 43 da Lei 4.320/64.

(...)". (**g.n**.)

A partir da análise da Instrução Técnica Conclusiva nº 2948/2024-8, infere-se que a **gravidade da irregularidade foi reconhecida pela equipe técnica**, **nesse passo mantenho a irregularidade, tendo em vista que ela permaneceu caracterizada.**

4. DO JULGAMENTO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

4.1. DA ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL (conforme preceitua o art. 28 da LINDB)

Responsável: sr. Antônio Coimbra de Almeida.

Conforme exposto, trata-se o apontamento de "**INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, PROVENIENTE DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO (SUBSEÇÕES 3.2.3.1 DO RT 215/2023-2; 9.1 DA ITC 4.545/2023-9 E 9.1 DA ITC 2.948/2024-8)"**. A Unidade Técnica deste Tribunal reconheceu a infração às normas legais e constitucionais aplicáveis, especialmente ao art. 43 da Lei n.º 4.320/1964, ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal. No entanto, entendeu que, diante da ausência de déficit financeiro ao final do exercício, a falha poderia ser enquadrada como passível de ressalva, resultando na recomendação pela aprovação das contas com ressalvas.

O Ministério Público de Contas, por meio do presente recurso de reconsideração, divergiu dessa conclusão. Sustentou que a abertura de créditos sem recursos disponíveis configura infração grave, cuja irregularidade se verifica no próprio momento da abertura, independentemente da posterior execução da despesa ou da situação fiscal ao final do exercício. Destacou que o gestor não demonstrou a legalidade dos atos praticados, incorrendo, assim, em erro grosseiro por inobservância do dever de cuidado, conforme jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União. Argumentou ainda que a multiplicidade de falhas e a fragilidade nos controles internos agravam o cenário e comprometem a governança fiscal, razão pela qual requereu a reforma do parecer prévio para que se recomendasse a rejeição das contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n.º 621/2012.

Em sua defesa, o gestor alegou que, ao final do exercício de 2021, havia saldo orçamentário positivo nas fontes apontadas, mesmo após consideradas as insuficiências iniciais, e que o caso paradigma citado pelo órgão ministerial (Município de Guarapari) envolvia a ocorrência de déficit financeiro, situação que não se repete no presente caso. Assim, defendeu a manutenção da classificação da irregularidade como passível de ressalva.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

A Instrução Técnica Conclusiva n.º 2.948/2024-8, elaborada após sustentação oral, reafirmou a existência da infração e a violação das normas legais e constitucionais pertinentes. Contudo, considerou que, diante do conjunto da análise e da inexistência de déficit financeiro ao final do exercício, os efeitos da irregularidade, neste caso específico, não seriam suficientes para macular integralmente as contas, posicionando-se, assim, pela manutenção do enquadramento como ressalva.

Pois bem. Destaca-se que a análise da conduta do responsável, à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), deve considerar princípios como segurança jurídica, proporcionalidade, motivação, eficiência administrativa e as consequências práticas da decisão. Inicialmente, é essencial avaliar se o agente público fundamentou suas ações em interpretação razoável da legislação vigente, pois, conforme o artigo 22 da LINDB, a responsabilização não deve ocorrer por meras divergências interpretativas, desde que justificadas de forma coerente e sem intenção de causar dano ou obter vantagem indevida.

Além disso, deve-se observar se a conduta adotada estava alinhada a práticas administrativas consolidadas ou a orientações prévias da administração pública, pois, de acordo com o artigo 23 da LINDB, a aplicação de penalidades em contextos de entendimento controverso pode comprometer a segurança jurídica e desestimular a atuação responsável dos gestores públicos.

Outro aspecto fundamental é a análise das consequências práticas da decisão, conforme o artigo 20 da LINDB, pois a imposição de sanções deve levar em conta os impactos para a administração e para a coletividade. Caso a irregularidade apontada não tenha gerado prejuízo significativo ou comprometido o interesse público, a responsabilização deve ser proporcional à gravidade da infração. Nesse sentido, o artigo 21 da LINDB estabelece que a aplicação de penalidades deve observar a proporcionalidade, evitando punições desproporcionais quando o agente público não atuou com dolo ou negligência grave.

Portanto, ao avaliar a conduta do responsável, é necessário ponderar se houve intenção dolosa, desrespeito evidente à legalidade ou negligência grave. Caso a atuação tenha sido fundamentada em interpretação razoável da norma e sem prejuízo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

efetivo ao erário ou à administração, a responsabilização deve ser relativizada, garantindo a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade. 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.

Cabe rememorar ainda que o Poder Legislativo estabeleceu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como o principal instrumento legal para a gestão fiscal em todos os níveis governamentais. A LRF exige transparência e planejamento na gestão fiscal, incluindo o cumprimento de metas de receitas e despesas, além de limites em áreas como renúncia de receitas, gastos com pessoal e endividamento. O controle de despesas sem disponibilidade de caixa é exigido durante toda a gestão, não apenas no último ano do mandato, e a LRF impõe sanções severas para o descumprimento.

A análise da culpabilidade é fundamental para a aplicação justa de sanções, sendo considerada um elemento-chave na avaliação do ato praticado por agentes públicos. O artigo 28 da Lei nº 12.376, de 2010, estabelece que a responsabilização do agente público está condicionada à prática de ato doloso ou contaminado por erro grosseiro, limitando as hipóteses de responsabilização por atuação culposa. Nos Tribunais de Contas, o artigo 28 da LINDB ganha destaque, pois a culpabilidade do agente torna-se um elemento central na apreciação dos julgamentos.

Nessa toada, já houve posicionamento sobre o tema nos autos do TC 3331/2019 e do TC 4383/2018, ambos da relatoria do Conselheiro Rodrigo Chamoun, de cujo teor destaca-se o trecho:

> É imperioso reconhecer que **erro grosseiro é o contrário de erro escusável**, sendo, portanto, injustificável por ofender conhecimentos ou deveres elementares e, mesmo que a lei não tenha dito, advém de uma ação culposa que pode ser decorrente de uma atitude imprudente, negligente ou imperita, e não de um mero equívoco justificável.

Nesse sentido, é a lição dos professores Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Véras de Freitas:

> [...] O **"erro grosseiro",** por sua vez, **terá lugar quando o agente público incorrer em negligência, imprudência ou imperícia irrecusáveis no exercício de seu mister** (por exemplo, quando expedir um ato administrativo de cassação de uma licença, com base numa legislação revogada). **Não se trata de violar a probidade, por divergência de interpretações com o seu controlador, mas de atuar com menoscabo e com desídia para com a função pública**. (**O artigo 28 da nova LINDB:** um regime jurídico para o administrador honesto. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administra dor-honesto> Acesso em 25/05/2018)

No presente caso concreto, o NRC trouxe através da ITR 00120/2025-7 que compulsarmos os autos **TC 9.999/2022-2**, especialmente o **RT 215/2023-2**, verificamos que as informações pertinentes ao Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo (2º semestre do exercício em análise) evidenciaram que em 31 de dezembro de 2021, o Poder Executivo analisado possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF e, ainda, consoante os dados analisados, "o déficit financeiro observado nas fontes de recursos 113, no valor de R$ 6.470,53, 150, no valor de R$ 121,09, e 530, no valor de R$ 69.213,95, podem (podiam) ser compensados pela disponibilidade financeira oriunda dos recursos ordinários (sem vinculação) no montante de R$ 537.001,64".

Tendo o corpo técnico ponderado ainda que o **Parecer Prévio TC 95/2024-4** não pode ser utilizado como paradigma, pois, por suas peculiaridades, a situação fática apresentada no processo respectivo difere do caso em tela, haja vista que naqueles autos constatou-se que, do ponto de vista estritamente fiscal, em 31 de dezembro de 2022, o Poder Executivo analisado não possuía liquidez para arcar com seus compromissos financeiros, tendo efetuado a inscrição de Restos a Pagar sem suficiente disponibilidade de caixa. A inscrição de Restos a Pagar não processados, sem suficiente disponibilidade de caixa, configura, por sua vez, irresponsabilidade na gestão fiscal, na medida em que afeta o equilíbrio das contas públicas e constitui crime contra as finanças públicas, previsto no art. 359-F do Decreto Lei 2.848/1940 (com alterações).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

Nesse passo, não obstante a constatação da infração formal, é necessário considerar, conforme evidenciado nos autos, que **o gestor apresentou elementos que demonstram a existência de saldo orçamentário positivo ao final do exercício de 2021 nas respectivas fontes**, mesmo após descontadas as insuficiências inicialmente apontadas. Tal informação foi corroborada pelos balancetes de despesa juntados aos autos e reflete que **as dotações autorizadas não foram executadas integralmente**, o que, na prática, não comprometeu o equilíbrio fiscal do exercício.

Dessa forma, **acolho as justificativas apresentadas pelo gestor**, bem como **o posicionamento técnico da equipe de instrução**, entendendo que, embora tenha havido inobservância formal à legislação orçamentária, a conduta não comprometeu a lisura global das contas. Concluo, assim, que a conduta do gestor — embora reprovável sob o ponto de vista técnico-formal — **não alcança o grau de gravidade necessário para justificar a rejeição das contas**, sendo **adequado o enquadramento da infração como ressalva**. Assim, **nego provimento ao presente recurso, mantendo incólume Parecer Prévio TC 121/2024-3 - 1ª Câmara).**

5. CONCLUSÃO

Nesses termos, **acompanhando integralmente a área técnica e divergindo do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-0058/2025:

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 Negar provimento ao recurso, mantendo incólume **Parecer Prévio TC 121/2024-3 - 1ª Câmara**, nos termos da análise de conduta realizada no item 4.1 deste voto**;**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

1.2 Dar ciência aos interessados;

1.3 Remeter os autos ao Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do Parecer Prévio, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

1.4 Arquivar os autos após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 26/6/2025 - 29ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Davi Diniz de Carvalho.

4.2. Conselheiros substitutos: Márcia Jaccoud Freitas (em substituição) e Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: FAA36-04BB3-A547E