



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

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: C269B-81250-DE46F



## **Voto do Relator 03087/2021-1**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 00267/2021-9

**Classificação:** Relatório de Gestão Fiscal

**Setor:** GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho

**Exercício:** 2020

**Criação:** 07/07/2021 20:12

**UG:** PMI - Prefeitura Municipal de Irupi

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Responsável:** EDMILSON MEIRELES DE OLIVEIRA

**Procurador:** PERILIO BARBOSA LEITE DA SILVA (OAB: 17006-ES, OAB: 161462-MG)



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

**Processo TC:** 267/2021-9  
**Classificação:** Relatório de Gestão Fiscal - RGF  
**Unidade Gestora:** Prefeitura Municipal de Irupi  
**Exercício:** 2020: 1º Semestre  
**Responsável:** Edmilson Meireles de Oliveira

**RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - PREFEITURA MUNICIPAL  
DE IRUPI – 1º SEMESTRE 2020 – DESCUMPRIMENTO AO  
ART. 55, § 2º, C/C O ART. 63, II, “B”, DA LEI COMPLEMENTAR  
101, DE 4 DE MAIO DE 2000 – APLICAÇÃO DE MULTA AO  
GESTOR PREVISTA NO ART. 5º, III, §§ 1º E 2º DA LEI  
10.028/2000.**

1. A culpabilidade do agente é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.
2. O artigo 28 da LINDB, 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.
3. O erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, ainda que se entenda como culpa grave ou como erro inescusável, deve ser considerado como aquele que não seria cometido pelo homem médio se estivesse



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

nas mesmas circunstâncias do agente público cuja conduta está sob julgamento.

4. A multa contida no art. 5º, I, da Lei 10.028/2000 da Lei 10.028/2020 deverá incidir sobre os rendimentos anuais líquidos percebidos pelo responsável no exercício no qual recai sua responsabilização.

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

**I – PREÂMBULO: CONTROLE EXTERNO (RAZÕES DE DECIDIR)**

**I.1 – Competência dos Tribunais de Contas**

A Carta da República de 1988 (CFRB) estabelece, nos estritos termos de seu artigo 71<sup>1</sup>, que o Controle Externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Em observância ao princípio constitucional da simetria, do qual se depreende a existência de relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros, aplicam-se, com as devidas adequações, as competências delegadas ao Tribunal de Contas da União às Cortes de Contas estaduais e municipais.

Aprofundando na doutrina acerca das conceituações sobre o controle externo, encontra-se a posição do renomado administrativista José dos Santos Carvalho Filho, em que a função do controle tem intrínseca relação com o instituto da garantia jurídica.

<sup>1</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

De fato, embora caiba à Administração a tarefa de gerir o interesse coletivo, não é esta livre para fazê-lo.

Desta feita, cabe aos Tribunais de Contas a honrosa missão de contribuir para o aprimoramento do desempenho da Administração Pública em benefício da sociedade, por meio do exercício, imparcial, de suas funções legais e institucionais.

### I.2 – Natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas

O Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, que também fora Procurador do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (1978-1990), se posicionou de maneira muito apropriada acerca do regime jurídico das Cortes de Contas:

As Casas de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei. Tal como se dá com a natureza jurídica de toda pessoa estatal federada, nesta precisa dicção constitucional: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição. E salta à razão que se os Tribunais de Contas não ostentassem dimensão política não ficariam habilitados a julgar as contas dos administradores e fiscalizar as unidades administrativas de qualquer dos três Poderes estatais, nos termos da regra insculpida no inciso IV do art. 71 da Carta de Outubro (salvante as contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo). Sequer receberiam o nome de “Tribunais” e nunca teriam em órgãos e agentes judiciários de proa o seu referencial organizativo-operacional. Muito menos se dotariam de um Ministério Público próprio ou especial.

Ademais, dada a relevância do papel institucional desempenhado pelas Casas de Contas, o precitado Ministro enfatiza que os Tribunais **não são órgãos de controle de cunho meramente administrativo, são órgãos cujo regime jurídico é centralmente constitucional e estruturado pelo legislador constituinte.**

A natureza político-administrativa dos Tribunais de Contas

7.1 Por outro aspecto, ajunte-se que nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente). **Não pode ser um tribunal tão-somente**



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

**administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte.** Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.

7.2 Com efeito, o recorte jurídico-positivo das Casas de Contas é nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. É só abrir os olhos sobre os 6 artigos e os 40 dispositivos que a Lei das Leis reservou às Cortes de Contas (para citar apenas a seção de nº IX do capítulo atinente ao Poder Legislativo) para se perceber que somente em uma oportunidade é que existe menção à lei infraconstitucional. Menção que é feita em matéria de aplicação de sanções (inciso VIII do art. 71), porque, em tudo o mais, o Código Supremo fez questão de semear no campo da eficácia plena e da aplicabilidade imediata.

Nesse diapasão, resta claro que a estrutura jurídica ao qual está estruturado o Tribunal de Contas, permeia também as searas processuais cíveis e penais. Afinal, o Direito Administrativo é constituído por normas específicas, sendo que algumas delas serão encontradas em outros ramos do ordenamento jurídico público.

### **I.3 – Incidência do direito penal nas decisões dos Tribunais de Contas.**

Ao longo do tempo, com a consagração da ação punitiva do Estado, também com base em seu poder de polícia, passa-se a perceber que **o direito administrativo sancionador (ou punitivo), assim como o direito penal, é mais uma manifestação do “jus puniendi” estatal, compartilhando, portanto, dos mesmos princípios.** Nesse sentido, é a lição de Luis Roberto Barroso ao entender que, “o direito administrativo, em sua dimensão sancionatória, compartilha com o direito penal os mesmos princípios gerais de aplicação de suas normas”.

O direito disciplinar não é infenso à analogia penal, ainda mais quando se cogita de pena de natureza grave, conforme se vê do entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, manifestado no RE 78.917 (RTJ 71/2004):

‘O direito disciplinar não é infenso à analogia penal, ao que ensina Themístocles B. Cavalcanti nos casos das penas puramente



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

administrativas, os mesmos princípios podem também ser aplicados por analogia (Direito e Processo Disciplinar, p. 179) '. Então vigoram no âmbito administrativo os mesmos princípios observados na esfera processual penal. ”

No mesmo sentido, expõe Nelson Hungria que a ilicitude jurídica é uma só, do mesmo modo que um só, na sua essência, é o dever jurídico. Dizia Bentham que as leis são divididas apenas por questão de comodidade de distribuição: todas podiam ser, por sua identidade substancial, dispostas “sobre um mesmo plano, sobre um só *mapamundi*”. Assim, não há que falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal.

Como consenso, **há a noção de um limitador ao *jus puniendi* do Estado como um pressuposto a ser analisado pelo juiz no momento da aplicação da pena, avaliando a imputabilidade do agente, a consciência da ilicitude e a exigibilidade de conduta diversa.**

#### **I.4 – Irregularidade no Tribunal de Contas**

Em sede de instrução dos Tribunais de Contas, busca-se verificar a regularidade dos atos praticados e, não raro, são apontadas supostas irregularidades, as quais serão objeto de análise técnica, ministerial e, ao fim, julgamento.

Carece, no entanto, de conceituação do que vem a ser considerado o termo “irregularidade”. Não foi encontrada em doutrina ou jurisprudência uma definição, acreditando-se que o próprio termo já se define.

Em sendo assim, na tentativa de estratificar o que se entende por irregularidade, mais uma vez, utiliza-se da proximidade com o Direito Penal. **O termo irregularidade, no âmbito da Corte de Contas, habitualmente é utilizado como sinônimo de antijuricidade, que vem a ser considerada como uma relação antônima entre o Direito e fato praticado ou omissivo do homem.**



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

Nas lições de Mezger, a antijuricidade é um juízo externado sobre a ação. “O juízo, que a ação contrasta com o ordenamento jurídico e com a norma legal, caracteriza qualitativamente a ação como ‘ilícita’ ou na verdade ‘antijurídica’”<sup>2</sup>.

Sob essa ótica, entende-se **que uma vez praticado ato contrário ao ordenamento jurídico sem uma causa de exclusão de ilicitude** (corriqueira na prática penal), **fala-se em manutenção da irregularidade**. O que não significa dizer --- quando a atuação é em processo de contas --- que persistindo a irregularidade, o julgamento será pela irregularidade das contas.

Observa-se que a irregularidade pode ser persistente e perpetuada de uma gestão para outra. **Cabe, nestes casos, a avaliação da conduta adotada por cada gestor, exercício a exercício, verificando se os atos praticados em cada período acentuam, mantêm ou atenuam a causa da irregularidade**, sendo, portanto, determinante a análise da conduta de cada gestor para a apreciação/julgamento.

### **I.5 – Da análise da conduta do agente**

Recentemente a conduta do agente --- ou a culpabilidade da conduta do agente ---, vem sendo amplamente debatida nas Corte de Contas. Isso, porque com os acréscimos inseridos pela Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB no ordenamento jurídico pátrio a análise de culpa passou a exercer protagonismo nas decisões.

Em sendo assim, a culpabilidade do agente é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.

Na esfera Penal, “diz-se que é um juízo de reprovação pessoal sobre a conduta típica (comportamento humano que é descrito pela lei como infração penal) e antijurídica (ilícita)”. Welzel, com a criação da teoria finalista, passa a inserir na decisão uma análise de valor, com elementos subjetivos.

<sup>2</sup> MEZGER, Edmund. Diritto Penale: parte generale. Traduzione Filippo Mandalari. Padova: CEDAM, 1935.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

A partir da doutrina de Welzel, qual seja, a Teoria Finalista, é a consciência da antijuridicidade; a ação humana só se transmudará em injusto à luz do juízo de valor que a torna contrária às exigências do Direito; a tipicidade – que de início foi considerada por seu criador (Ernst von Beling) como indício da antijuridicidade – evoluiu para ser a ratio cognoscendi da antijuridicidade.

Em sendo assim, uma vez reconhecida a irregularidade, exsurge a **necessidade de se analisar a culpabilidade do agente, de forma que esta passa a ser o principal fator a ser considerado no julgamento**. 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.

Em boa parte, essas circunstâncias acabam constituindo um conjunto de elementos para a aferição da boa-fé daquele que praticou o ato, conceito aberto que tem sido ponderado para fins de aplicação de sanção.

O que se busca com a análise da culpabilidade é o alcance da verdadeira justiça, utilizando-se desta como um pressuposto para a valoração da aplicação da pena, bem como um olhar para mensuração do ato, seja este grave, moderado ou leve.

### **I.5.1 – Responsabilidade à luz do art. 28 da LINDB**

O artigo 28 da Lei nº 12.376, de 2010<sup>3</sup>, 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.

No âmbito dos Tribunais de Contas, a relevância do artigo 28 da LINDB se manifesta especialmente sob a perspectiva de que a culpabilidade do agente passa a constituir elemento protagonista na apreciação de julgamento.

<sup>3</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

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 Vêras 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 proibidade, 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](https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administra-dor-honesto)> Acesso em 25/05/2018)**

Vê-se, portanto, que o art. 28, da LINDB não condicionou a responsabilização do agente público à existência de dolo ou culpa, como tradicionalmente se conhecia. Passou-se a **avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro**, e não mais de culpa, independentemente de sua gradação (levíssima, leve ou grave).

Desse modo, o Conselheiro Chamoun fez constar nos processos supracitados que a inovação legislativa trouxe a ideia de que o “erro grosseiro se aproximou do conceito de culpa grave, não bastando, a partir de então, que se identifique qualquer atuação culposa do gestor, em grau leve ou levíssimo por exemplo, pois tais graus de culpa não são mais determinantes para ensejar a responsabilização do agente público perante o ordenamento jurídico pátrio”.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Nesse sentido é a lição de Damásio de Jesus, para quem “há erro invencível (escusável ou inculpável) quando não pode ser evitado pela normal diligência. Qualquer pessoa, empregando a diligência ordinária exigida pelo ordenamento jurídico, nas condições em que se viu o sujeito, incidiria em erro”.<sup>4</sup>

Trazendo tais reflexões para os processos dos Tribunais de Contas, parece adequado que a apreciação aqui procedida se inspire em tais premissas quando do processo de controle puder resultar penalização. Isso, porque a própria Lei Complementar Estadual nº 621/12, em todas as ocasiões em que estabelece a aplicação de sanções, traz o elemento gravidade para a consideração dos julgadores.

### **1.5.2 – Consequencialismo à luz do art. 20 da LINDB**

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 Brasileiro<sup>5</sup> – 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.

Esclarece-se que não se pretende decidir com base em percepções pessoais, sem informações consistentes sobre os fatos, mas ao contrário, busca-se uma tomada de decisão ancorada, principalmente, na **mensuração da gravidade da conduta do agente, sempre estimando as possíveis consequências jurídicas e administrativas do ato de gestão.**

<sup>4</sup> JESUS, Damásio E. de. Direito Penal. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 268. No mesmo sentido, mas no âmbito do direito civil: BEVILAQUA, Clovis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado. Vol. 1. 6ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1.940, p. 334. Apud NEVARES, Ana Luiza Maia. O erro, o dolo, a lesão e o estado de perigo no Código Civil de 2002, p. 263. In: TEPEDINO, Gustavo (Coordenador). A parte geral do novo Código Civil: estudos na perspectiva civil-constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

<sup>5</sup> **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”.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

Em sendo assim, a motivação da presente decisão se baseará em fundamentos que demonstrem **harmonia entre as normas invocadas e os fatos que estão em julgamento**.

De fato, revela-se um grande desafio aplicar esse mundo do dever ser do direito à realidade fática, sem que ao fim se desconsidere a realidade, mas também sem passar por cima do direito.

Desta feita, o reconhecimento de uma “irregularidade ou antijuricidade” não é suficiente para que se aplique a sanção. Ressalta-se, contudo, que isso não torna menos importante a sua identificação, pois é a partir daí que passa a ser possível encontrar o caminho para a solução do ato até então identificado como irregular.

Assim, no cenário de reconhecimento da irregularidade, a sanção deverá estar atrelada aos atos do agente responsável, considerando, ainda, suas possíveis consequências.

### **I.5.3 – Deferência judicial à luz do art. 22 da LINDB**

Nesse contexto, sobretudo, o processo de apreciação nos Tribunais de Contas não se limita às estreitas e frias fronteiras da legalidade. Consagra, em toda sua extensão, uma possibilidade de apreciação jurídica dos fatos, permitindo que sejam sopesados pelo órgão de controle todos os fatores que incidiram sobre o agente no momento em que buscava a realização do interesse público.

É, portanto, um processo que almeja justiça. Esta prática, inclusive, foi recentemente positivada no ordenamento jurídico, quando da alteração da Lei de Introdução às Normas Brasileiras, com a inclusão do artigo 22<sup>6</sup>.

Sobre o dispositivo citado, é lícito afirmar que pode ser entendido como o fundamento normativo específico para a adoção da deferência judicial (ou, mais amplamente, deferência do controlador) às interpretações razoáveis da administração pública. Não

<sup>6</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

que este fundamento normativo específico fosse imprescindível ou que houvesse qualquer vedação anterior no ordenamento jurídico brasileiro à adoção das teorias da deferência, tão comuns em diversos países. Mas, sem dúvidas, esta previsão específica encoraja ainda mais a nós, controladores, a atuarmos neste sentido, **em respeito à interpretações e decisões razoáveis da administração em contexto de indeterminação jurídica, ou, na expressão da lei, em contexto de “dificuldade” jurídica.**<sup>7</sup>

Por outro lado, em que pese esta nova realidade consagrada no ordenamento jurídico pátrio, esta Corte de Contas, no seu dever constitucional de apreciar/julgar as contas dos gestores públicos, vê-se submetida aos ordenamentos que norteiam a elaboração das mesmas, à luz da boa técnica.

Deve, pois, ser levada em consideração a obediência à citada lei, sem que se percam de vista os princípios da eficiência, razoabilidade e economicidade, sempre em atenção ao interesse público, analisando as diferentes correntes doutrinárias; posicionamento do Poder Judiciário acerca do tema; verificação dos parâmetros dos Tribunais de Contas na avaliação do cumprimento dessas exigências legais pelos seus entes fiscalizados e, por fim, exame das consequências resultantes da desobediência aos dispositivos legais.

## **1.6 – Conclusão**

**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 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

<sup>7</sup> JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. Acesso em 02/05/2021. Disponível em: file:///C:/Users/t203796/Downloads/77650-Texto%20do%20Artigo-161994-1-10-20181123.pdf



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

**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 mais, **o foco do julgamento será sob a ótica dos preceitos contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e também considerando eventuais excludentes de culpabilidade e ilicitude** a serem verificadas, merecendo, ainda, a avaliação do caso concreto à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, erro grosseiro e culpa grave.

## **II - RELATÓRIO**

Trata-se de processo de fiscalização da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo, do 1º semestre de 2020, da Prefeitura Municipal de Irupi, especificamente quanto ao cumprimento do art. 55, § 2º, c/c o art. 63, II, “b”, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual determina que o RGF deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

Verificada a ausência de remessa ao TCEES do referido RGF, foi emitida a Manifestação Técnica 00026/2021 e a Instrução Técnica Inicial 00018/2021, citando o gestor por meio da Decisão SEGEX 00019/2021-9 (Termo de Citação 00057/2021-4) para atendimento a referida decisão desta Corte, conforme art. 63, III, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 358. III e 359 do Regimento Interno desta Corte – RITCEES (aprovado pela Resolução TC nº 261/2013).

Em atendimento a determinação expedida, em 24/02/2021 comparece o responsável



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

aos autos através do Protocolo 04593/2021-1 (peças Resposta de Comunicação 00156/2021-2, Defesa/Justificativa 00245/2021-7, Procuração 0157/2021-7 e Peça Complementar 10134/2021-7) apresentando suas justificativas.

Regimentalmente foram os autos remetidos, Despacho 7906/2021-9, ao Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF, dando origem a Instrução Técnica Conclusiva 01960/2021-2, que conclui sugerindo nos seguintes termos:

**4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Trata-se de processo de fiscalização da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo do 1º semestre de 2020 da Prefeitura Municipal de Irupi, especificamente quanto ao cumprimento do art. 55, §2º, c/c o art. 63, II, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi realizada com 8 dias de atraso, conforme Manifestação Técnica 26/2021-9 (Documento 02), evidenciando a ocorrência de infração administrativa contra as leis de finanças públicas, prevista no art. 5º, I, da Lei 10.028/2000, sob responsabilidade do Prefeito Municipal de Irupi, Sr. Edmilson Meireles de Oliveira.

Devidamente citado, o responsável apresentou sua defesa (Documentos 08 a 11), no entanto não trouxe aos autos justificativa e documentos de suporte ao atraso na divulgação RGF do 1º semestre de 2020 da Prefeitura de Irupi.

Assim, nos termos do art. 319, § 1º, IV, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (RITCEES), após análise da documentação acostada aos autos, submetemos à consideração superior as seguintes propostas de encaminhamento para a presente Fiscalização:

- a. Não acolher as razões de justificativa apresentadas, nos termos do art. 5º, I, da Lei 10.028/2000, e manter a irregularidade descrita no subitem 3.1 desta instrução;
- b. Aplicar multa, nos termos do art. 5º, §1º, da Lei 10.028/2000 c/c o art. 136 da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012.

Por fim, cumpre alertar que há pedido para realização de sustentação oral do Prefeito Municipal de Irupi, Sr. Edmilson Meireles de Oliveira.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

O Ministério Público de Contas, na forma regimental, manifesta-se por meio do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, Parecer 2535/2021-5, anuiu a proposta da área técnica contida Instrução Técnica Conclusiva 1960/2021-2, pela aplicação de penalidade ao gestor conforme art. 5º, inciso I, da Lei n. 10.028/00.

Após vieram os autos a este gabinete por meio da Remessa 10528/2021-2.

### **III – DA ANÁLISE DE CONTEXTO (CONFORME PRECEITUA O ART. 22 DA LINDB)**

#### **III.1 – Contexto Processual**

Trata-se de processo de fiscalização da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo, do 1º semestre de 2020, da Prefeitura Municipal de Irupi, especificamente quanto ao cumprimento do art. 55, § 2º, c/c o art. 63, II, “b”, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual determina que o RGF deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

O atraso na publicação gera infração prevista no art. 5º, inciso I da Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) e é punida com multa de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal do Chefe do Poder Executivo.

#### **III.2 Contexto dos Fatos**

Ao ser chamado aos autos para apresentar justificativas, em razão do atraso na divulgação do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 1º quadrimestre da Prefeitura Municipal de Irupi, o responsável, Sr. João Paulo Schattino Mineti apresentou sua defesa, alegando, em síntese, que o município sempre teve como foco o cumprimento dos prazos legais e regimentais estabelecidos em lei, sendo o atraso apenas de 8 dias.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

Ademais, solicita que seja reconhecido que o município de Irupi é de pequeno porte, do interior do Estado do Espírito Santo, e por este motivo o acesso da população à internet é infinitamente menor do que em grandes centros, motivo pelo qual, a divulgação dos referidos demonstrativos no mural do município, atendem ao estabelecido na Lei Fiscal.

#### **IV – FUNDAMENTAÇÃO**

##### **IV.1 – DO MÉRITO:**

##### **III.1.1 – DA IRREGULARIDADE: DEIXAR DE DIVULGAR O RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL (RGF), NO PRAZO E NAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:**

**Base legal:** art. 55, §2º, c/c o art. 63, II, “b”, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

**Responsável:** Edmilson Meireles de Oliveira.

Refere-se a presente irregularidade de não cumprimento da obrigação de encaminhamento no prazo determinado do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) alusivo ao 1º semestre do exercício de 2020, do município de Irupi, sob a responsabilidade do Sr. Edmilson Meireles de Oliveira, conforme apontado na Manifestação Técnica 26/2021-9 que teve como fonte a base de dados do sistema CidadES do TCEES (módulo Contas mensal); o veículo de divulgação informado no sistema CidadES do TCEES; e a consulta à base de dados do Siconfi.

Devidamente citado, em sua defesa o gestor compareceu aos autos através do Protocolo 4593/2021-1 justificou que a Prefeitura Municipal de Irupi sempre cumpriu os prazos legais e regimentais estabelecidos, em especial as obrigações relativas à Prestação de contas mensal e anual, conforme regulamentado pelo Tribunal de Contas



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

do Estado do Espírito Santo, através da Instrução Normativa nº 043/2017 e atualizações posteriores, bem como a publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal, foram elaborados e publicados nos prazos legais.

Não possuindo, portanto, histórico de ausência ou até mesmo atraso na publicação dos referidos demonstrativos fiscais nos termos dos artigos 48, § 2º e 5º, 54 e 55, § 2º, c/c o art. 63, inciso II, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Ademais reconhece o gestor que a disponibilização no site oficial do município, excedeu o limite máximo para publicação de 30/07/2020 em 08 (oito) dias, tendo ponderado que o referido demonstrativo foi devidamente publicado com afixação no Mural do Município, no dia 30/07/2020, conforme declaração do gestor anexada por meio da Peça Complementar 10134/2021-7.

Por fim, avoca o Parecer Consulta nº 23/2017-7 para requerer o reconhecimento de que o Município de Irupi, é de pequeno porte, do interior do Estado do Espírito Santo, e por este motivo, o acesso da população à internet é infinitamente menor do que em grandes centros, motivo pelo qual, a divulgação dos referidos demonstrativos se dá no Mural do Município.

Pelo exposto, diante do princípio da legalidade, **resta evidente a afronta ao disposto no art. 55, § 2º, c/c o art. 63, II, “b”, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).**

## **V – DO JULGAMENTO**

### **V.1 - DA ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL (conforme preceitua o art. 28 da LINDB)**



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buai, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

A irregularidade atribuída aos atos praticados pelo responsável é: **III.1.1 – Deixar de divulgar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), no prazo e nas condições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

Resta demonstrado nos autos que a conduta do gestor se limitou a assumir o atraso de 8 dias para a publicação do Relatório de Gestão Fiscal do 1º semestre de 2020. Ademais, trouxe declaração simples, e de próprio punho (Peça Complementar 10134/2021-7), onde afirmou que fixou o referido RGF nos prazos e forma previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal no Mural do Município no dia 30 de julho de 2020.

Contudo, a declaração apresentada não é suficiente para que se comprove a efetiva fixação do RGF no mural do município, e está em desacordo com o disposto no art. 55<sup>8</sup>, § 2º, c/c o art. 63, II, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É imperioso ressaltar que está intrínseco as competências do gestor público, dar publicidade ao Relatório de Gestão Fiscal. Sendo imprescindível que se apure os fatos e possíveis responsáveis quando da ocorrência de atraso e/ou problemas em sua publicação.

Tomando por base tais balizas, compreendo que os elementos acostados nos autos permitem concluir que o Sr. Edmilson Meireles de Oliveira agiu, no mínimo, com culpa grave, pois, se limitou a assumir o atraso na publicação do RGF, deixando de empreender ações para apurar o ocorrido.

---

<sup>8</sup> **Art. 55.** O relatório conterá:

(...)

**§ 2º** O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

(...)

**Art. 63.** É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

(...)

II - divulgar semestralmente:

a) (VETADO)

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

(...)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

Desse modo, entendo que os atos praticados pelo Sr. Edmilson Meireles de Oliveira foram insuficientes para que se afaste aplicação de penalidade ao responsável.

## **VI - CONCLUSÃO**

Desta feita, VOTO, **acolhendo o posicionamento da área técnica e do Ministério Público de Contas**, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**

**Conselheiro Relator**

## **ACÓRDÃO**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em **Sessão Ordinária da Primeira Câmara**, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 1- APLICAR MULTA, no valor de R\$ 23.758,96** (vinte e três mil, setecentos e cinquenta e oito reais e noventa e seis centavos) ao **Sr. Edmilson Meireles de Oliveira**, Prefeito Municipal de Irupi nos termos do art. 5º, I, da Lei 10.028/2000;
- 2- RECOMENDAR** ao atual gestor, ou a que vier sucedê-lo, que cumpra os prazos de encaminhamento das obrigações junto a este Tribunal de Contas nos termos regimentais.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

*Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo*

**1- ARQUIVAR** os presentes autos, com fundamento art. 330, Incisos III e IV<sup>9</sup> do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).

---

<sup>9</sup> **Art. 330.** O processo será arquivado nos seguintes casos:

- III - decisão terminativa por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;
- IV - quando tenha o processo exaurido o objetivo para o qual foi constituído;



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913