



Voto do Relator 05813/2022-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 00790/2021-1, 02451/2020-9, 15161/2019-7, 04278/2011-7, 01821/2011-8

Classificação: Recurso de Reconsideração

Sector: GAC - Sérgio Aboudib - Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Criação: 09/11/2022 20:41

UG: CMVV - Câmara Municipal de Vila Velha

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Interessado: Cidadão, ALMIR NERES DE SOUZA, ANDERSON DE OLIVEIRA ALMEIDA, ANTONIO MARCOS DE FREITAS, ANTONIO SOUZA DOS SANTOS, BELARMINO NUNES FILHO, ELSO LUIZ NIEIRO, HELIOSANDRO MATTOS SILVA, JOAO ARTEN, JOAO BATISTA GAGNO INTRA, JONIMAR SANTOS OLIVEIRA, JOSE RICARDO RANGEL PEYROTON, OZIAS NUNES PEREIRA, REGINALDO LOUREIRO PEREIRA, ROBSON RODRIGUES BATISTA, ROGERIO CARDOSO SILVEIRA, TENORIO MIGUEL MERLO, VALDIR NEITZEL, VALTER RITO ROCON, WANDERSON PIRES, ELIANE FAIOLI SALOMAO, JOSE CARLOS TELLES, LAURA PEREIRA ULIANA, MARCELO SOUZA NUNES, MARCOS ANDRE NOGUEIRA FRASSON, MARIA ELZA AVELAR PONZO, INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TECNOLOGICO E DE PESQUISA

Recorrente: IVAN CARLINI

Procuradores: RODRIGO FARDIN (OAB: 18985-ES), DANIELE BRAIDE TARTAGLIA (OAB: 18079-ES), JOSEDY SIMOES NUNES (OAB: 5277-ES), ALOIR ZAMPROGNO FILHO (OAB: 11169-ES), ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), AMULIO FINAMORE FILHO (OAB: 1418-ES), ANTONIO CARLOS PIMENTEL MELLO (OAB: 1388-ES), MARCELO SOUZA NUNES (OAB: 9266-ES), MARIANA GOMES AGUIAR (OAB: 22270-ES)



+55 27 3334-7600



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 Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - CONHECER – NEGAR PROVIMENTO - CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

O CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sr. Ivan Carlini, presidente da Câmara Municipal de Vila Velha no exercício de 2010, tendo em vista sua inconformidade com o Acórdão TC 1548/2020 – Plenário, proferido nos autos do Processo TC 2451/2020, que negou provimento a seus embargos de declaração e manteve o julgamento pela irregularidade de suas contas de ordenador de despesas, nos termos do Acórdão TC 783/2019 - Plenário, que fora proferido nos autos do Processo TC 1821/2011.

O recorrente principia por fazer um breve relato sobre o histórico do processo e anuncia que irá explicar o porquê de o acórdão ter que ser reformado.

Inicia o debate com uma preliminar de prescrição em que alega que, como o acórdão reconheceu a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva em diversas irregularidades, também deve deixar de julgar as contas.

Sustenta que, ao ocorrer a prescrição, o TCE perde o direito de expedir determinações, fiscalizar ou punir. Alega que a prescrição é regra constitucional, sendo a imprescritibilidade a exceção.

Argumenta que o julgamento das contas deve ocorrer dentro do prazo prescricional previsto, sob pena de violação ao direito de defesa do recorrente e à ordem constitucional. Também entende que há prescrição nos processos de prestação de contas, a teor da legislação do TCE.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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 Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Traz referências doutrinárias acerca da prescrição, bem como jurisprudência da justiça eleitoral, no sentido de que não se analisam as contas dos partidos políticos, se já tiver ocorrido prescrição.

Alega que não pode haver qualquer punição, “inclusive a desaprovação das contas, uma vez que os presentes autos encontram-se prescritos”.

Refere-se ao Acórdão TC 125/2013, prolatado no Processo TC 1440/2006, em que se realizou a análise da PCA referente ao exercício financeiro de 2005 do Detran/ES. Naquele caso, disse que houve o julgamento pela extinção do processo sem julgamento de mérito, devido ao reconhecimento da prescrição.

A seguir, passa a discutir o mérito, a respeito de obrigação de despesa contraída em desacordo com a LRF. A questão já foi discutida na Manifestação Técnica nº 1604/2021, sendo desnecessárias ulteriores considerações.

Após, passa a discutir a ausência de matriz de responsabilidade, pois alega que este Tribunal tem se manifestado conforme o critério donexo de causalidade. Alega que o Tribunal tem consolidado o entendimento de que a formação da vontade da Administrativa depende da atuação de vários agentes. Os atos, “via de regra, não são praticados por um único agente, mas por vários, que atuam numa cadeia”.

Alega que apenas um único agente apenas por ocupar a posição de gestor aproxima-se da responsabilidade objetiva, sendo inadmissível. Considera que a responsabilização de índole punitiva deve ter natureza subjetiva.

Informa que, no caso concreto, a devolução de recursos ao Poder Executivo se deu após a consulta aos setores administrativos responsáveis, em especial, à contabilidade. Portanto, considera que não há que se falar em responsabilidade do recorrente, devendo a prestação de contas ser julgada aprovada ou, ao menos, aprovada com ressalva.



+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 Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Ao final, manifesta seus pedidos para que, preliminarmente, seja declarada a prescrição; no mérito, ser afastada a infringência ao artigo 42 da LRF e seja julgada regular ou, pelo menos, regular com ressalvas a prestação de contas.

Caso seja mantida a irregularidade, requer que seja reconhecida a boa-fé e, subsidiariamente, aplicada a matriz de responsabilidade.

O NRC elaborou a Instrução Técnica de Recurso 353/2021-4 (peça 21) que conclui pelo não provimento do Recurso.

O Ministério Público Especial de Contas manifestou-se através do Parecer 2148/2022 (Peça 25) da lavra do procurador Luciano Vieira anuindo a proposta da área técnica.

Assim instruídos vieram-me os autos para emissão de voto.

É o relatório.

II. ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, verifica-se que a parte é capaz e possui legitimidade processual.

Quanto à tempestividade, verifica-se, de acordo com o Despacho 7757/2021, da Secretaria Geral das Sessões, que a disponibilização do Acórdão TC-1548/2020 – Plenário, ora recorrido, ocorreu em 14/12/2020, considerando-se publicada em 15/12/2020. Sendo assim, o término do prazo para interpor o Recurso de Reconsideração ocorreu em 18/2/2021. Como se verifica ainda do referido, o recurso foi protocolado em 11/2/2021. Portanto, o Recurso de Reconsideração é tempestivo, nos termos do art. 164, LC 621/2012.

Quanto ao cabimento, é necessário observar que, a teor do disposto no art. 164, da LC 621/2012, o recurso de reconsideração é o instrumento cabível, na medida em que se



+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 Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

presta à impugnação de decisões de mérito proferidas em processos de prestação ou tomada de contas. Dessa forma, tendo em vista que o presente expediente recursal foi interposto em face de acórdão que julgou o mérito de processo com natureza de prestação de contas anual, tem-se que o recurso apresentado é cabível.

No que tange à regularidade formal, requisito extrínseco de admissibilidade que consiste na necessidade de o recorrente atender às formalidades especificadas na norma de regência para o processamento do recurso interposto, verifica-se o seu atendimento, haja vista o cumprimento ao disposto no art. 395, I, III, IV e V, do RITCEES. Isso porque o recurso foi apresentado por escrito, com a necessária qualificação e identificação do recorrente, contém os pedidos, a causa de pedir e o fundamento jurídico.

Lado outro, não se identifica a existência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer.

Desse modo, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, **CONHEÇO** do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Ivan Carlini.

III. MÉRITO

Ratifico o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica de Recurso 353/2021-4, uma vez que está em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

O julgamento das contas do ordenador pela irregularidade não implica, por si só, em punição. É possível que diversos atos ilegítimos possam ensejar multas e outras punições, mas são independentes do objeto principal do julgamento. O que determina o resultado do julgamento é o conjunto dos aspectos mais relevantes da administração, como a gestão fiscal. Não se trata de julgar cada



+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 Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

ato isoladamente. As eventuais punições que poderiam ocorrer neste processo já foram declaradas prescritas, não subsistem.

Tenha-se em mente que o julgamento das contas (e não de cada um dos atos praticados) não implica em punição alguma, nem sequer multa ou proibição de ocupar cargo em comissão, mas numa satisfação que o Tribunal de Contas deve prestar à sociedade, que tem direito a uma avaliação técnica acerca da gestão.

A ocorrência de prescrição não impede o exercício desse mister previsto no artigo 71, II, da Constituição Federal. A pretensão punitiva prescreveu, mas não a totalidade da atividade de conhecimento do processo. O direito à informação por parte da sociedade se sobrepõe. Do mesmo modo, no caso do Chefe do Poder Executivo, não poderá o Poder Legislativo deixar de julgar as contas, mesmo que demore anos e anos, o que de modo geral ocorre em relação às contas dos Presidentes da República.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é elucidativa: **[Direito processual. Prestação de Contas. Contas irregulares. Ausência de ressarcimento. Questão preliminar. Prescrição]**

ACÓRDÃO TC 1508/2018-PLENÁRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr.(...), ex-Secretário de Estado da Saúde, em face do Acórdão TC-1372/2017 – Plenário, proferido nos autos do TC 2445/2011, relativo a Prestação de Contas Anual do Fundo Estadual de Saúde, exercício de 2010, no qual foram julgadas irregulares as contas do responsável, nos seguintes termos (...)

(...)II – FUNDAMENTOS

(...)Em sede de justificativas, o recorrente alega que os indícios de irregularidade evidenciados no processo de fiscalização foram afastados em virtude do reconhecimento da prescrição, a exceção do item 3.1.2.13, que versava sobre a aquisição de medicamentos a preços superiores ao estabelecidos na norma regulamentadora. Contudo, ressalta que esta Corte, apesar de entender pela rejeição das alegações apresentadas, afastou o ressarcimento previsto no referido item para o administrador público, mantendo como irregulares as suas contas.

Deste modo, uma vez reconhecida a prescrição e não havendo imputação de ressarcimento ao recorrente, requer que o acórdão recorrido seja reformado, a fim de que suas contas sejam julgadas regulares, extinguindo todos os seus efeitos legais.

(...) entendo que o no artigo 374 do Regimento Interno do TCEES é claro ao relatar a necessidade de apreciação dos processos em que tenha ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória, nos casos em que houver ressarcimento ao erário ou a necessidade de expedir determinação ao responsável, afastando assim, a análise de mérito nos casos adversos. Contudo, essa regra não se aplica aos processos com dever constitucional de julgamento ou apreciação de contas, conforme disposto no parágrafo único do artigo 375, também do RITCEES (...).

(...)A luz do exposto, depreende-se que a prestação de contas anuais é obrigação constitucionalmente imposta aos gestores públicos, a quem compete conduzir a administração pública, gerenciando seus bens e interesses perante este Tribunal. Logo, em se tratando de prestação de contas, o regimento interno deste Tribunal impõe o dever de julgamento, ainda que ocorra o instituto da prescrição.

(...) Deste modo, tal dever não se encontra presente na esfera de interesses privados do administrador público, não se tratando de penalidade, mas sim, de



+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 Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

uma obrigação de natureza civil, cujo objetivo será demonstrar à sociedade o cenário das contas públicas a ele conferidas.

(...)Deste modo, **entendo que o instituto da prescrição não terá o condão de afastar o julgamento das contas anuais, as quais, independentemente do decurso temporal, demandam posicionamento deste Tribunal acerca do desempenho das contas anuais**, surtindo efeitos, inclusive, no âmbito eleitoral. (grifo nosso)

A propósito do Acórdão TC 125/2013, prolatado no âmbito do Processo TC 1440/2006, a respeito da PCA do Detran-ES no exercício de 2005, o recorrente alegou que foi declarada a prescrição e o processo foi extinto sem julgamento de mérito. Ocorre que se enganou. Houve a prescrição e, mesmo assim, as contas foram julgadas. Vejamos:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-1440/2006, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia nove de abril de dois mil e treze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva:

1. Reconhecer a prescrição quinquenal, julgando extinto o processo com resolução de mérito, relativamente às irregularidades descritas no voto do Relator;
2. Excluir do pólo passivo o Sr. Sebastião Carlos Ranna de Macedo, em face da ilegitimidade passiva ad causum, nos termos do voto;
3. Julgar regulares com ressalva, em razão da prescrição, as contas do DETRAN/ES relativas ao exercício de 2005, sob a responsabilidade do Sr. Evaldo França Martinelli, dando-lhe a devida quitação;
4. Julgar regulares as contas do DETRAN/ES, relativas ao exercício de 2005, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Domingos Deorce, dando-lhe a devida quitação.
5. Determinar ao DETRAN que providencie, nos próximos eventos, a observância dos princípios constitucionais da igualdade ou isonomia, impessoalidade e finalidade, a fim de que o programe alcance de todos as crianças, indistintamente.

A propósito da jurisprudência da Justiça Eleitoral, entendemos que não é aplicável, pois a prestação de contas dos partidos políticos é uma fiscalização sobre entidades privadas, enquanto a prestação de contas nos Tribunais de Contas diz respeito a recursos públicos.

Pelo exposto, temos que a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva não obsta a que as contas sejam julgadas.

A seguir, o recorrente discute o mérito da irregularidade por violação à LRF e pede a declaração de que agiu de boa-fé, por razoabilidade e proporcionalidade. A questão já foi analisada na Manifestação Técnica nº 1604/2021, proferida nestes autos (evento 19) pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade. Portanto, apenas repetimos a conclusão:

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, que os autos sejam encaminhados ao NRC, na forma regimental, propondo-se que seja **negado provimento** ao item 5, subitens 5.1 e 5.2 da Petição Recurso 030/2021-5.

Por fim, a propósito do tema da matriz de responsabilidade, é oportuno citar o magistério de Godinho¹:

¹ GODINHO, Heloisa Helena Antonacio M. Ideias no Lugar: As Decisões Condenatórias Proferidas Pelos Tribunais de Contas. Em: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). Processos de Controle Externo. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 230.



+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 Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Sendo inviáveis medidas corretivas ou mostrando-se graves os fatos e atos verificados, indispensável que o processo de controle externo e a respectiva decisão apurem a responsabilidade, mediante a confecção de matriz de responsabilização, que deve ser expressamente valorada e incluída na condenação.

A matriz de responsabilização deve refletir, com segurança, a necessidade de aplicação da sanção ou de ressarcimento ao Erário. Logo, deve atender a uma metodologia própria do controle externo, ora denominada de *regra matriz de responsabilização da decisão condenatória*. (grifo nosso)

Perceba-se que a matriz de responsabilidade está fortemente associada à hipótese de aplicação de penalidade ou de ressarcimento ao erário. No julgamento desta Prestação de Contas Anual do ordenador, não se debate penalidade ou ressarcimento. Desse modo, não há que se falar em matriz de responsabilidade.

IV. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), acompanhando o entendimento técnico, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Sergio Aboudib Ferreira Pinto

Conselheiro relator

ACÓRDÃO

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

1. CONHECER o Recurso de Reconsideração para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.



+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 Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

- 2. Cientificar** os interessados do teor da presente decisão;
- 3. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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