

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

PROCESSO: TC 367/2000

INTERESSADO: Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo - BANDES

ASSUNTO: Solicitação de Auditoria

EXERCÍCIOS: 1997 a 1999

RESPONSÁVEIS: Diretoria do BANDES nos exercícios de 1997 a 1999:
Guilherme Narciso Lacerda
Sebastião José Balarini
Sérgio Manoel Nader Borges
João Alfredo Ribeiro
Fernando Augusto Barros Bettarello
Vilamir Gonzaga de Azevedo
Luiz Carlos Casali
Elmar Bressanelli
João Luiz de Menezes Tovar
Luiz Fernando Lorenzoni

VOTO
VOTO 3107/2015

Exmo. Senhor Presidente,
Exmos. Senhores Conselheiros,
Exmo. Senhor Representante do Ministério Público Especial de Contas,

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia formulada pelo então Deputado Estadual, senhor Max Mauro Filho, em face de possíveis irregularidades ocorridas no Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo - BANDES - nos exercícios de 1997 a

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1999. Atendendo ao Regimento Interno desta Corte de Contas à época (Resolução TC 135/1997), os autos foram autuados como Solicitação de Auditoria.

Em seguida, o Chefe de Gabinete da Presidência despachou, no dia 08/02/2000, encaminhando os autos ao então Conselheiro Relator Valci José Ferreira de Souza (fl. 1703). No entanto, no Sistema de Controle de Documentos e Processos deste Tribunal de Contas, não consta movimentação dos autos do Gabinete da Presidência para o Gabinete do Relator.

Em dezembro de 2013, ou seja, após treze anos sem qualquer impulso, o então Chefe de Gabinete da Presidência encaminhou os autos à SEGEX, esclarecendo que, de fato, os autos haviam estado fisicamente na Controladoria Geral Administrativa durante anos (fls. 1704/1705)

Mediante a **Manifestação Técnica Preliminar MTP 614/2013** (fls. 1706/1710), a 9ª Secretaria de Controle Externo opinou pelo encaminhamento do processo aos Relatores do exercício de 1997 (Rodrigo Chamoun) e 1998 e 1999 (João Luiz Lovatti), para ciência da denúncia e posterior definição do Relator único.

Em manifestação de fls. 1713/1716, o Chefe de Gabinete da Presidência, após relatar todo o histórico de relatoria BANDES desde o exercício de 2000, conclui que a relatoria dos presentes autos compete a este Conselheiro.

Em seguida, os autos retornaram à 9ª Secretaria de Controle Externo, a qual elaborou a **Manifestação Técnica Preliminar MTP 300/2015** (fls. 1720/1726), opinando pelo não conhecimento da presente solicitação de auditoria, bem como pela dispensa de realização de fiscalização, tendo em vista que, após tanto tempo decorrido, a retomada de procedimentos não se mostraria eficaz, sem descartar a possibilidade de apuração futura caso haja evidências de dano ao erário.

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Tal opinamento foi corroborado pelo Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, o qual pugna, ainda, pela remessa da cópia dos autos à Corregedoria para a devida instauração de procedimento administrativo investigativo decorrente da paralisação da tramitação processual (**Parecer PPJC 4728/2015** - fls. 1731/1736)

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Corroboro o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas pela **dispensa de realização de fiscalização** por este Tribunal de Contas nos presentes autos, com base nos fundamentos exarados na Manifestação Técnica Preliminar MTP 300/2015 abaixo transcritos:

III – DA ANÁLISE

As supostas irregularidades ventiladas na presente solicitação tratam de fatos ocorridos no período de 1997 a 1999, portanto, há mais de 15 anos.

Verifica-se um longo tempo decorrido da ocorrência dos fatos e a não deliberação de comando para desencadear procedimentos de auditoria, assim como a ausência de notificações/citações do agente público com relação aos fatos suscitados. Por conseguinte, não foram realizados procedimentos para apuração de eventuais responsabilidades, apenamentos ou reparação de dano, acarretando a possibilidade da prescrição da pretensão punitiva no âmbito desta Corte de Contas.

Cumprе anotar que a realização de procedimentos de auditoria em casos mais remotos não encontra respaldo no princípio da eficiência, levantando dúvidas quanto à eficácia dos resultados que deles poderiam alcançar quanto à efetividade da atuação deste Tribunal.

Nesse contexto, algumas considerações devem ser levadas em conta em relação à apuração dos fatos apresentados em confronto com a atuação desta Corte de Contas, senão vejamos:

- O lapso temporal entre os fatos noticiados que seriam objetos do processo pode comprometer a eficácia dos procedimentos de auditoria, dificultando ou impedindo o sucesso na verificação dos atos praticados. Nesse passo, abre-se

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

uma reflexão sobre o interesse, a necessidade e utilidade de se desencadear, ou não, um procedimento fiscalizatório;

- O Requerente, na condição de Deputado Estadual, não figuraria entre os legitimados para iniciativa de auditorias, agravando-se ainda o fato de que o pedido parece genérico e sem informações suficientes sobre a autoria, circunstâncias e os elementos de convicção, bem como evidências de que houve dano ao erário;
- Note-se que o julgamento de contas deve ser realizado à luz do princípio do devido processo legal, a teor do inciso LIV, do art. 5º da Constituição da República, que inseriu o processo administrativo no âmbito de sua proteção, de sorte que a produção de provas pelo gestor público é um dos meios inerentes ao contraditório a que faz jus ao processo de julgamento de suas contas.
- Vale ressaltar que, nas prestações de contas de exercícios financeiros findos há vários anos, tem se revelado difícil ou mesmo impossível a produção de provas pelo gestor público, seja pela má conservação dos documentos contábeis pela administração, seja pela perda de memória daquele quanto aos atos de gestão por parte de quem os praticou. Agrava-se ainda o fato de que, na maioria dos casos, nem essa dificuldade pode ser imputada ao gestor público, pois este já não estava a exercer a função no órgão ou entidade incumbido da guarda dos documentos necessários à instrução processual.
- O julgamento dos atos de gestão praticados há muito tempo e havidos de boa-fé, pelo gestor público, como já sedimentados no ordenamento legal vai de encontro ao princípio da segurança jurídica, sem o qual é inviável o próprio direito como técnica de organização e pacificação social.

O transcurso do tempo é um fato que opera efeitos sobre a ação de controle externo, conforme estabelece o art. 71, da Lei Complementar TC 621/2012, *in verbis*:

Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

Desse modo, mesmo diante da hipótese de uma suposta confirmação dos indícios de irregularidades apontados, o tempo já teria materializado os efeitos da pretensão punitiva no âmbito deste Tribunal, em vista do transcurso de mais de 15 anos contados das supostas ocorrências.

A ausência de elementos de convicção sobre a ocorrência de dano ao erário são circunstâncias que inviabilizam a formação de um juízo favorável a necessidade de uma ação fiscalizatória específica deste Órgão de Controle Externo, dada a impossibilidade de se constatar o interesse, a necessidade e a utilidade da medida, ou seja, a “justa causa” para a ação de controle externo, que constitui pressuposto de constituição válido e regular do processo, não identificado na presente demanda.

Ademais, no que se refere à iniciativa da fiscalização deste Tribunal, a Lei Complementar TC 621/2012, em seu art. 91, assim estabelece:

Art. 91. O Tribunal, no exercício de suas competências, realizará, por iniciativa própria, inspeções e auditorias, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, bem como instruir o julgamento de contas.

Assim, em face das considerações expostas, da multiplicidade de fiscalizações a realizar e da necessidade de se otimizar o tempo, custo e pessoal, resta a esta Corte de Contas, analisar prioritariamente os processos que sejam mais contemporâneos e com maior possibilidade de êxito, seja na ação de correção da irregularidade, seja na reparação, com vistas ao atendimento do interesse público e observância ao princípio da eficiência.

No caso vertente, se fosse considerado somente a observância do princípio da legalidade estrita, seria imposto a este Tribunal o exercício da sua função fiscalizatória a qualquer tempo, determinando medidas corretivas e/ou punitivas, ainda que defasadas e pouco efetivas pelo passar dos anos.

Entretanto, deve-se atentar que o princípio da eficiência tende a procurar a melhor forma de atuação deste Tribunal no exercício de sua função institucional, devendo buscar sempre o melhor aproveitamento e zelo pelos recursos públicos.

Nesse passo, o princípio da eficiência acaba sobrepondo ao princípio da legalidade e estaria atrelado diretamente ao interesse público, eis que a atuação do Tribunal de Contas se revela de maneira efetiva e tempestiva, com eficiente aplicação dos seus recursos humanos e materiais.

Resta, por fim, assegurar que não haveria impedimento à atuação posterior desta Corte de Contas no caso em apreço, caso haja evidências de lesão ao erário, por iniciativa do próprio órgão, ou de terceiro interessado, pois não encontraria respaldo legal em relação à prescrição na hipótese de ressarcimento.

Registra-se ainda que este Tribunal, em vista de casos análogos, ou seja, a retomada de procedimentos, após tanto tempo decorrido, não se mostraria eficaz, motivo que as fiscalizações foram dispensadas com o consequente arquivamento, conforme pode ser verificado em relação aos processos: TC 5592/2011, TC 5609/2011, TC 5595/2011 e 5602/2011.

3 DISPOSITIVO

VOTO:

3.1 Pela dispensa de realização de fiscalização por este Tribunal de Contas em relação às supostas ocorrências apontadas nos presentes autos e **arquivamento dos autos**, com fulcro no princípio da eficiência, delineado no art. 37 da Constituição da República, sem descartar a possibilidade de apuração futura, caso haja evidências de dano ao erário;

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

3.2 Pela **remessa dos autos ao Corregedor Geral** para as providências que entender cabíveis, tendo em conta o Parecer Ministerial PPJC 4728/2015;

3.3 Pela **ciência** ao denunciante, na forma do artigo 307, §7º da Resolução TC 261/2013.

Vitória, de dezembro de 2015.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Conselheiro Relator