



## SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO PROCESSO TC 990/2005,

**Decisão recorrida:** Acórdão TC 802/2018 - Plenário  
**Processo de referência:** TC 990/2005 e TC 525/2013  
**Responsáveis:** Luiz Paulo Vellozo Lucas (Prefeito Municipal em 2003 e 2004)  
João Carlos Coser (Prefeito Municipal em 2005)  
Fábio Ribeiro Tancredi (Secretário Municipal de Obras em 2003 e 2004)  
Antônio Cesar Menezes Penedo (Secretário Municipal de Obras em 2005)  
José Arthur Bermudes da Silveira (Secretário Municipal de Obras em 2000 a 2002)  
**Unidade Gestora:** Prefeitura Municipal de Vitória  
**Assunto:** Auditoria Especial

“A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.

[...]

[Na relação de administração] não há apenas um poder em relação a um objeto, mas, sobretudo, um dever, cingindo o administrador ao cumprimento da finalidade, que lhe serve de parâmetro.

[...]

Em suma, o necessário – parece-nos – é encarecer que na administração os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe sobre ela”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 29ª, Malheiros, 2012, p. 76 e 77)

O **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos arts. 55, IV<sup>1</sup>, 152, IV<sup>2</sup>, 157<sup>3</sup>, 159<sup>4</sup> e 169<sup>5</sup> da Lei Complementar

1 **Art. 55.** São etapas do processo:

[...]

IV – os eventuais recursos;

2 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

[...]

IV - agravo.

3 **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

4 **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.

5 **Art. 169.** Das decisões interlocutórias e terminativas caberá agravo formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias contado da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno.



nº 621/2012, no art. 38, III,<sup>6</sup> e art. 415<sup>7</sup>, do Regimento Interno e no artigo 3º, III, da Lei Complementar nº 451/2008<sup>8</sup>, exprimindo irresignação com os termos assentados na **decisão terminativa** consubstanciada no **Acórdão TC 802/2018 – Plenário**, vem propor o presente

## AGRAVO

em vista das razões adiante aduzidas, requerendo que, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, XIV, do Regimento Interno<sup>9</sup>.

### 1 CABIMENTO, LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE RECURSAL

Conforme parte dispositiva do **Acórdão TC 802/2018**, o **Plenário expediu uma decisão terminativa ao extinguir o Processo TC 990/2005 sem resolução do mérito**, com fundamento no art. 142, § 4º, Lei Complementar nº. 621/2012<sup>10</sup> e no art.

6 **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

[...]

III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

7 **Art. 415.** Das decisões interlocutórias e terminativas caberá agravo formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias.

§ 1º O prazo referido no *caput* será contado da ciência da decisão pelo responsável ou interessado, na forma mais célere possível, dentre as hipóteses previstas no art. 64 da Lei Orgânica do Tribunal.

§ 2º O agravo será dirigido ao Relator do processo no qual a decisão é impugnada, ressalvada a hipótese de recurso em face de decisão terminativa, nos termos da parte final do art. 256 deste Regimento.

8 **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

[...]

III – interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

9 **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:

[...]

XIV- deliberar sobre os agravos e os embargos de declaração interpostos contra suas próprias decisões;

10 **Art. 142.** As decisões do Tribunal de Contas poderão ser preliminares, interlocutórias, definitivas ou terminativas.

§ 4º **Terminativa** é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, determina a sua extinção pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, ou o seu arquivamento por racionalização administrativa e economia processual.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

166 do Regimento Interno<sup>11</sup>, ante o reconhecimento da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Nos termos dos arts. 169<sup>12</sup> e 170<sup>13</sup> da Lei Complementar nº. 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), caberá recurso de **Agravo** em face das decisões **terminativas, no prazo de dez dias contado da data da ciência da decisão.**

De seu turno, o art. 157 da Lei Complementar nº. 621/2012 preceitua que “o *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas* disporá de **prazo em dobro para interposição de recurso**”, o que eleva o prazo recursal total para **vinte dias**.

Denota-se à fl. **5612 do Processo TC 990/2005, verso**, que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **08 de outubro de 2018 (segunda-feira)**. Logo, a contagem do **prazo de 20 (vinte) dias** para a interposição do agravo, com a exclusão do dia do início (art. 67<sup>14</sup> da Lei Complementar nº. 621/2012), iniciou-se no dia **9 de outubro de 2018 (terça-feira)**, com previsão de encerramento no dia **29 de outubro de 2018 (segunda-feira)**, primeiro dia útil subsequente ao término do prazo, dia **28 de outubro de 2018 (domingo)**.

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

Ademais, o **Ministério Público de Contas, ora agravante, é parte legítima**, possuindo inegável interesse recursal em modificar o ato processual guerreado, sendo o **Agravo** o instrumento necessário e adequado aos fins a que se propõe (art. 396, III, do Regimento Interno<sup>15</sup>).

---

<sup>11</sup> **Art. 166.** O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento de mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

<sup>12</sup> **Art. 169.** Das decisões interlocutórias e **terminativas** caberá **agravo** formulado uma só vez, por escrito, **no prazo de dez dias contado da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno.**

<sup>13</sup> **Art. 170.** A petição de agravo **será dirigida diretamente ao Relator** e conterà a exposição do fato e do direito, as razões de reforma da decisão e cópia da decisão agravada.

<sup>14</sup> **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

**Parágrafo único.** Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

<sup>15</sup> **Art. 396.** Poderão interpor recurso:  
[...]



Feita a análise do cabimento, da legitimidade e da tempestividade, passa-se à exposição dos fatos e fundamentos jurídicos que dão suporte ao **Agravo**.

## 2 DOS FATOS

Os autos processuais, objeto deste Recurso, versam sobre o resultado do **processo de fiscalização**, realizado na Prefeitura Municipal de Vitória, em cumprimento ao **Plano de Auditoria nº 281/2005**, tendo como objetivo averiguar contratos de obras e serviços de engenharia no período correspondente aos exercícios de 2000 a 2005<sup>16</sup>, mais precisamente, contratos firmados para a prestação de serviços de **“Urbanização da Orla de Camburi”**, com os trabalhos de campo focados na execução contratual (Concorrência Pública nº 994/2000, Contratos 026/2000, com a empresa **Almeida & Filho Terraplenagens Ltda.**, e 026/2000B, e 17/2003, com a empresa **Construtora Rodoviária União Ltda.**).

Dos trabalhos desenvolvidos resultou o **Relatório de Auditoria RA-E 24/2008** (fls. 11/37), em que **foram identificados indícios de irregularidades, alguns culminando em robustos prejuízos ao erário**. Veja:

### 5. CONCLUSÃO

Relacionaremos a seguir os seis itens perquiridos pelo Conselheiro Dailson Laranja, relativo às obras de Urbanização e Paisagismo da Orla de Camburi, e na seqüência as constatações obtidas nesta Auditoria Especial deferida pela presidência desta Corte de contas, conforme CI nº 70/05 da SGS. (fl. 01 destes autos).

#### Itens Perquiridos pelo Conselheiro:

- a) Apurar a adequação da liberação de recursos ao cronograma da obra;
- b) Verificar a expressão percentual dos valores pagos em relação ao executado, determinando a equivalência entre os valores pendentes e o montante de serviços a realizar, ou seja, a correlação físico-financeira da obra;
- c) Apurar a existência de superfaturamento nos preços unitários e valor global;
- d) Observar o aspecto orçamentário a fim de verificar o cumprimento do Art.42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – o Ministério Público junto ao Tribunal.

<sup>16</sup> Conforme RA-E 24/2008 (fls. 11-34, vol. I).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

e) Especificação das fontes que compuseram os recursos necessários à execução da obra e a efetiva aplicação desses recursos conforme a previsão, tanto na gestão anterior como na atual;

f) Determinar se a obra está contemplada nas metas e prioridades governamentais previstas no Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

#### **Constatações**

Para o item “a)” pudemos constatar, conforme se depreende do **Apêndice 02** e do relacionado neste relatório item “4.2.1- BREVE HISTÓRIO”, que o cronograma da obra foi totalmente alterado em função da mesma ter sido embargada após as 1ª e 2ª medições, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, por não ter licença ambiental, ficando paralisada de 29/06/2000 a 10/12/2001, ou seja quase um ano e meio de paralisação para uma obra que estava prevista para ser executada em dois anos (24 períodos). Findo o embargo, a obra se arrastou por mais 42 períodos (total de 44 medições), deixando totalmente comprometida (atrasada) a relação, liberação de recursos x cronograma da obra.

Quanto ao item “b)”, pode-se depreender através do **Apêndice 02**, quadro “Percentuais previstos e executados dos grupos de serviços da obra”, que os quantitativos previstos na licitação não estavam coerentes com o objeto licitado, ocasionando a realização de diversos aditivos e replanilhamentos que, embora não tenham alterado o valor contratado, modificaram significativamente os quantitativos executados de alguns grupos de serviços, em relação ao contratado. Como por exemplo: Paisagismo, Mobiliário Urbano e Sinalização Viária tiveram o percentual executado sobre o previsto no contrato de 0,00%, 0,24% e 8,35%, respectivamente, enquanto, Serviços Preliminares, Locação e Drenagem Pluvial tiveram o percentual executado sobre o previsto no contrato de 158,84%, 122,04% e 136,79%, respectivamente. Para finalizar este raciocínio, basta observar que foi medido e pago 88,89% do contratado e não foi executado nem 50% da obra, ou seja, a obra que foi licitada para urbanização e paisagismo de toda orla de Camburi, só foi executada da esquina com a Av Adalberto Simão Nader até próximo ao portão de Cia de Tubarão (estaca 240) (vide **Apêndice 07**). Destas constatações podemos afirmar que não há equivalência entre o percentual de valores pendentes (deixaram de ser medidos/pagos 11,11% do contratado) e o volume de serviços para conclusão da obra.

As irregularidades constatadas acima itens “a) e b)” são resultantes da desobediência aos artigos 3º; 6º inciso IX combinados com 7º § 2º inciso I e Art 12 inciso VII; e 6º inciso IX, alínea f; todos da Lei 8.666/93, conforme relacionado nos item 4.2.1 deste relatório, como também, devido aos pagamentos indevidos apurados no Item 4.2.2 deste relatório, que perfaz, conforme demonstrado nos **Apêndices 06 e 06A**, um total de pagamento indevido de **R\$ 3.259.382,44 (Três milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, trezentos e oitenta e dois reais e quarenta e quatro centavos)** nas Obras de Urbanização e Paisagismo da Orla de Camburi. Registramos que, caso não seja demonstrado através de memórias de cálculo das medições (croqui com localização e levantamento das medidas, cálculo da quantificação dos serviços, etc), que demonstre a regularidade do pagamento indevido acima referido, o mesmo será passível de ressarcimento.

Quanto ao item “c)” constatamos com base nas tabelas instituídas pela Resolução Plenária 146/98 que o valor global contratado mostra-se compatível com os preços de referência adotados por esta Corte de Contas, no entanto, foram observados problemas com preços unitários de alguns



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

serviços na execução contratual que já foram incluídos nos pagamentos indevidos acima referidos.

Quanto ao item “**d**”, a matéria já foi tratada no item 5.3 do Relatório de Auditoria Ordinária da Prefeitura Municipal de Vitória no exercício de 2004 (Processo TC 5051/2004), onde consta não ter sido encontrado problemas com o cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos itens “**e** e **f**”, conforme cópias do **Anexo 02** deste relatório (PPA e LOAs dos exercícios de 2001 a 2005) e dados da licitação e dos contratos, os recursos estavam previstos no PPA e LOAs, no entanto houve a celebração de um convênio de cooperação técnica e financeira entre a PMV e o DERTES. (vide dados abaixo das fontes de recursos).

**Fonte de Recursos: (Anexo 02)**

**Próprios do exercício de 2000 e subsequentes:** Dotação: 1301.10.58.323.1.114 – Orla Marítima 4.5.90.51.03 – Obras e Urbanização Convênio nº 001/2004 DERTESxPMV, para cooperação técnica e financeira na execução obras de infra-estrutura da Orla de Camburi. No valor R\$ 2.393.000,00, custeado pelo DERTES R\$ 1.200.000,00 e pelo município R\$ 1.193.000,00. DERTES: Proj. Orçamentário: 2678200671.543 – Melhoria de vias urbanas, Elemento de Despesa: 4.4.40.42.00 – Auxílios para exercício financeiro de 2004. Repasses DERTES: R\$ 400.000,00 em 14/09/2004 R\$ 400.000,00 em 01/11/2004 R\$ 400.000,00 em 16/12/2004 Município: Proj. Orçamentário nº 13.01.15.451.0183.1.0374 – Orla de Camburi, Elem Desp.: 4.4.90.51.03 – Obras de Urbanização, para o exercício de 2004.

A Obra foi definitivamente paralisada em 11/04/2005 e em 18/07/2007 foram assinadas as rescisões contratuais.

Em face aos indícios de irregularidades apontados neste relatório, sugerimos, com base nos artigos 41, inciso III e 57 da Lei 32/1993, combinados com o art. 162 da Resolução TC no 182/02, a citação dos responsáveis abaixo identificados para que apresentem justificativas e/ou razões de defesa que entenderem necessárias aos seguintes itens:

**José Arthur Bermudes da Silveira** - Secretário Municipal de Obras. Responde pelo período de abr/2000 a dez/2002 (Lei Municipal nº 4.293/95)

**a) Descumprimento da legislação:**

- Conforme descrito no **Item 4.2.1-I** deste relatório, a licitação das Obras de Urbanização e Paisagismo da Orla de Camburi não foi precedida de estudo de impacto ambiental e licença ambiental, contrariando o art. 6º, inciso IX, art. 7º, § 2º, inciso I e art. 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/93. Corroborando com este fato, a ausência da licença ambiental ensejou o Auto de Embargo/interdição nº 03378/2000 da SEMMAM, que contribuiu para paralisação da obra no período de 29/06/2000 a 10/12/2001.

- Conforme detalhado no **Item 4.2.1-II** deste relatório, a Planilha Orçamentária da licitação (Concorrência Pública nº 04/2000) não contemplava, ou contemplava em quantidades bem abaixo das previsíveis, serviços importantes para execução das obras, gerando vários aditivos e replanilhamentos que levaram ao pagamento de 46,92%, do inicialmente contratado (**vide Apêndice 02**), com serviços novos extra-planilha, e mesmo assim, conforme teor do Ofício SEMOB/GAB/ nº 163, de 14/08/2003, (**vide Anexo 12**) seria necessário um acréscimo de 64% para conclusão das obras, em patente afronta a princípios estabelecidos no artigo 3º do Estatuto de Licitações e Contratos, notadamente ao da “vinculação ao instrumento





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

convocatório”, e ainda, ao estabelecido no artigo 6º, inciso IX, f), da mesma Lei:

- Conforme descrito no **Item 4.2.1-III)** deste relatório, na planilha da licitação e contrato foram incluídos os itens “Apoio técnico a fiscalização e ser desempenhado por técnico de 2º grau em edificações” e “Locação de veículo tipo gol 1000 a gasolina ou equivalente com um ano de uso, em bom estado de conservação...”. Não se pode dizer que a função do técnico é apenas para “apoio”, pois questões técnicas da fiscalização serão determinadas por ele, se não fosse assim, se a fiscalização tivesse controle desse conteúdo, não haveria necessidade de tal contratação. O trabalho do representante da Administração é tão importante nessa área que pode levar à rescisão do contrato (Lei nº 8.666/93, artigo 78, inciso VIII). Ora, como exigir isso de um técnico que será remunerado pela empresa contratada? E ainda, tais itens não fazem parte do objeto contratual, assim, evidencia-se desrespeito ao artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, que veda aos agentes públicos a admissão, previsão ou inclusão de cláusulas ou condições impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato.

- Conforme descrito no **Item 4.2.1-IV)** deste relatório, a Clausula Terceira Item 3.3, letra m) combinada com a Cláusula Décima Terceira, item 13.1 do edital da Concorrência 04/2000 exige que a garantia de proposta seja efetuada e entregue na SEMOB/CPL três dias antes da data marcada para abertura dos envelopes de habilitação.

Considerando que todos os documentos de habilitação devem ser acessíveis ao público até a data da entrega dos envelopes, os quais deverão estar fechados e indevassáveis até sua abertura, a exigência de que as empresas licitantes compareçam na SEMOB/CPL para retirada de guia de depósito e posteriormente ao depósito para o recebimento de declaração de entrega da garantia de proposta, não tem respaldo legal e compromete o caráter competitivo da licitação, em patente afronta ao estabelecido no artigo 3º, § 1º inciso I e § 3º da Lei 8.666/93.

Conforme descrito no Item 4.2.2-VI deste relatório Os aditamentos e replanilhamentos realizados nos contratos de execução desta obra levaram a pagamentos de serviços em quantidades bem superiores às licitadas, porém, nos processos disponibilizados pela PMV não foram encontradas, as devidas justificativas, em afronta ao estabelecido no art. 65 da Lei 8.666/93.

**b) Pagamento Indevido:** Conforme detalhado nos Itens **4.2.2 – II, III, IV e V** deste relatório, foram apurados pagamentos indevidos nas Obras de Urbanização e Paisagismo da Orla de Camburi. Conforme demonstrado no **Apêndice 06A**, (Pagamentos Indevidos por Períodos), o pagamento apontado como indevido para este ordenador, já incluídos os reajustamentos, perfaz o montante de **R\$ 214.664,88 (Duzentos e catorze mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e oitenta e oito centavos)**, referente ao período de dezembro de 2001 a dezembro de 2002.

Registramos que, caso não seja demonstrado através de memórias de cálculo das medições (croqui com localização e levantamento das medidas, cálculo da quantificação dos serviços, etc), que demonstre a regularidade do pagamento indevido acima referido, o mesmo será passível de ressarcimento.

**Luiz Paulo Vellozo Lucas** (Prefeito Municipal) e **Fábio Ribeiro Tancredi** (Secretário Municipal de Obras) – Respondem solidariamente no período de jan/2003 a dez/2004 (Lei Municipal nº 5.983/03)

**a) Descumprimento da legislação:**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

• Conforme descrito no **Item 4.2.2 - VI** deste relatório os aditamentos e replanilhamentos realizados nos contratos de execução desta obra levaram a pagamentos de serviços em quantidades bem superiores às licitadas, porém, nos processos disponibilizados pela PMV não foram encontradas, as devidas justificativas, em afronta ao estabelecido no art. 65 da Lei 8.666/93.

**b) Pagamento Indevido:** Conforme detalhado nos **Itens 4.2.2 – II, III, IV e V** deste relatório, foram apurados pagamentos indevidos nas Obras de Urbanização e Paisagismo da Orla de Camburi. Conforme demonstrado no **Apêndice 06A**, (Pagamentos Indevidos por Períodos), o pagamento apontado como indevido para estes ordenadores, já incluídos os reajustamentos, perfaz o montante de **R\$ 2.814.730,75 (Dois milhões, oitocentos e catorze mil, setecentos e trinta reais e setenta e cinco centavos)**, referente ao período de janeiro de 2003 a dezembro de 2004.

Registramos que, caso não seja demonstrado através de memórias de cálculo das medições (croqui com localização e levantamento das medidas, cálculo da quantificação dos serviços, etc), que demonstre a regularidade do pagamento indevido acima referido, o mesmo será passível de ressarcimento.

**João Carlos Coser** (Prefeito Municipal) e **Antônio César Menezes Penedo** (Secretário Municipal de Obras) – Respondem solidariamente a partir de jan/2005 (Lei Municipal nº 5.983/03)

**Pagamento Indevido:** Conforme detalhado nos **Itens 4.2.2 – II, III, IV e V** deste relatório, foram apurados pagamentos indevidos nas Obras de Urbanização e Paisagismo da Orla de Camburi. Conforme demonstrado no **Apêndice 06A**, (Pagamentos Indevidos por Períodos), o pagamento apontado como indevido para estes ordenadores, já incluídos os reajustamentos, perfaz o montante de **R\$ 229.987,78 (Duzentos e vinte nove mil, novecentos e oitenta e sete reais e setenta e oito centavos)**, referente ao período de janeiro de 2005 até a rescisão contratual.

Registramos que, caso não seja demonstrado através de memórias de cálculo das medições (croqui com localização e levantamento das medidas, cálculo da quantificação dos serviços, etc), que demonstre a regularidade do pagamento indevido acima referido, o mesmo será passível de ressarcimento.

Posteriormente, esses apontamentos foram consolidados na **Instrução Técnica Inicial ITI 684/2009** (fls. 980/985), nos termos da qual, com base no voto do Relator (fls. 996/997), foi prolatada a **Decisão Preliminar TC 0447/2009** (fl. 998), promovendo-se a **citação** dos senhores **Luiz Paulo Vellozo Lucas** (Prefeito Municipal no período de 2003 a 2004), **Fábio Ribeiro Tancredi** (Secretário Municipal de Obras no período de 2003 a 2004), **José Arthur Bermudes da Silveira** (Secretário Municipal de Obras no período de 2000 a 2002), **João Carlos Coser** (Prefeito Municipal no exercício de 2005) e **Antônio César Menezes Penedo** (Secretário Municipal de Obras no exercício de 2005), para apresentação de justificativas e documentos.





De posse dos elementos probatórios colhidos e das justificativas de defesa dos responsáveis, o **Núcleo de Engenharia e Obras Públicas (NEO)**, em sede de **Instrução de Engenharia Conclusiva IEC 38/2015** (fls. 5454/5517), realizando uma análise relativa à engenharia, entendeu como insuficientes as argumentações de defesa apresentadas, mantendo parcialmente as irregularidades dos seguintes atos, referidos na análise dos Contratos nº. 26/2000, 26000-B e 17/2003:

**Entende-se, quanto a uma análise relativa a Engenharia, INSUFICIENTES as argumentações de defesa apresentadas, mantendo-se parcialmente as IRREGULARIDADES, dos seguintes atos, referidos na análise dos contratos nº 026/2000, nº 026/2000-B e nº 017/2003, relativas aos seguintes responsáveis:**

**i) DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO:**

**4.1 – De Responsabilidade do Sr. José Arthur Bermudes da Silveira (Secretário Municipal de Obras de Vitória, no período de abril de 2000 a dezembro de 2002):**

**4.1.1 – Contratação de obras de urbanização e paisagismo da Orla de Camburi, sem que fosse precedida de emissão da licença ambiental, relativa aos contratos nº 026/2000 e nº 026/2000-B (conforme descrito no item 3.1.1 desta IEC, no item 1.1, da ITI nº 684/2009, e no item 4.2.1-I, do RA-E nº 24/2008), em infringência ao art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso I e, ainda, o art. 12, inciso VII, todos da Lei nº 8.666/93.**

**4.1.2 – Contratação de obras de urbanização e paisagismo da Orla de Camburi, com planilhas orçamentárias com quantitativos omissos ou com quantidades bem inferiores às previsíveis, fazendo-se necessária elaboração de vários aditivos e replanilhamentos no decorrer da execução dos serviços, relativa aos contratos nº 026/2000 e nº 026/2000-B (conforme descrito no item 3.1.2 desta IEC, no item 1.2, da ITI nº 684/2009, e no item 4.2.1-II, do RA-E nº 24/2008), em infringência ao art. 7º, § 2º, inciso I, c/c o art. 7º, § 2º, inciso I, alínea f, c/c Art. 3º, todos da Lei nº 8.666/93.**

**4.1.3 – Contratação de obras de urbanização e paisagismo da Orla de Camburi, com inclusão na planilha orçamentária contratual de serviços de “Apoio Técnico da Fiscalização por Técnico de Edificações e por Locação de Veículo”, itens estes à serem utilizados como auxiliares das atividades de Fiscalização da obra contratada, resultando na Fiscalização da obra ficar dependente de itens contratados, e pagos, pela própria empresa à ser fiscalizada, procedimento este que pode ter atentado contra autonomia da Fiscalização, relativa aos contratos nº 026/2000 e nº 026/2000-B (conforme descrito no item 3.1.3 desta IEC, no item 1.3, da ITI nº 684/2009, e no item 4.2.1-III, do RA-E nº 24/2008), em infringência ao Princípio da Moralidade, que deve ser seguido pela Administração Pública, conforme estabelecido no Art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil.**

**4.1.4 – Contratação de obras de urbanização e paisagismo da Orla de Camburi, cujo edital de concorrência nº 04/2000 que as precedeu exigiu que documento de habilitação fosse apresentado três dias antes da abertura da abertura dos envelopes de habilitação, podendo ter comprometido o carácter competitivo da licitação, relativa aos contratos nº 026/2000 e nº 026/2000-B (conforme descrito no item 3.1.4 desta IEC, no item 1.4, da ITI**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

nº 684/2009, e no item 4.2.1-IV, do RA-E nº 24/2008), em infringência ao art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

**4.1.5 – Contratação de alterações contratuais das obras de urbanização e paisagismo da Orla de Camburi, sem que fossem efetivadas as devidas justificativas**, relativa ao contrato nº 026/2000-B (conforme descrito no item 3.1.5 desta IEC, no item 1.5, da ITI nº 684/2009, e no item 4.2.2-VI, do RA-E nº 24/2008), em infringência ao art. 65, da Lei nº 8.666/93.

**4.2 – De Responsabilidade do Sr. Luiz Paulo Vellozo Lucas, Prefeito Municipal, e do Sr. Fábio Ribeiro Tancredi, Secretário Municipal de Obras, responsáveis solidários, relativo ao período de janeiro de 2003 a dezembro de 2004.**

**4.2.1 – Contratação de alterações contratuais das obras de urbanização e paisagismo da Orla de Camburi, sem que fossem efetivadas as devidas justificativas**, e sem obedecer aos limites legais para estas alterações, relativa aos contratos nº 026/2000-B e nº 17/2003 (conforme descrito nos itens 3.2.1 e 3.2.2 desta IEC, no item 2.15, da ITI nº 684/2009, e no item 4.2.2-VI, do RA-E nº 24/2008), em infringência ao art. 65 (caput e §§ 1º e 2º), da Lei nº 8.666/93.

Observa-se quanto aos itens 4.1.1 a 4.1.5, e 4.2.1, acima, que, nesta IEC, foram analisados sob a ótica da Engenharia, mas como o tema destas irregularidades é afeto a área jurídica, o NEC deve se manifestar também sob os mesmos.

**ii - Pagamento Indevido:**

**4.3 – De Responsabilidade do Sr. José Arthur Bermudes da Silveira (Secretário Municipal de Obras de Vitória, no período de abril de 2000 a dezembro de 2002):**

**4.3.1 – Pagamentos indevidos decorrentes de liquidação irregular de despesas, de itens do Contrato nº 26/2000-B, no valor de R\$ 214.664,88 (duzentos e catorze mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e oitenta e oito centavos)**, equivalente a 173.466,57 VRTE's, referente ao período de dezembro de 2001 a dezembro de 2002, em infringência ao Art. 62 c/c 63 § 2º inciso III, da Lei Federal nº 4.320/1964, conforme descrito no item 3.1.6 desta IEC e no item 1.6, da ITI nº 684/2009, e nos itens 4.2.2-II, 4.2.2-III, 4.2.2-IV, 4.2.2-V, do RA-E nº 24/2008.

**4.4 – De Responsabilidade do Sr. Luiz Paulo Vellozo Lucas, Prefeito Municipal, e do Sr. Fábio Ribeiro Tancredi, Secretário Municipal de Obras, responsáveis solidários, relativo ao período de janeiro de 2003 a dezembro de 2004.**

**4.4.1 – Pagamentos indevidos decorrentes de liquidação irregular de despesas, de itens dos Contratos nº 26/2000-B e nº 17/2003, no valor de R\$2.814.730,75 (dois milhões, oitocentos e catorze mil, setecentos e trinta reais e setenta e cinco centavos)**, equivalente a 1.928.918,51 VRTE's, relativo ao período de janeiro de 2003 a dezembro de 2004, referente ao período de dezembro de 2001 a dezembro de 2002, em infringência ao Art. 62 c/c 63 § 2º inciso III, da Lei Federal nº 4.320/1964, conforme descrito no item 3.2.2 desta IEC e no item 2.2, da ITI nº 684/2009, e nos itens 4.2.2-II, 4.2.2-III, 4.2.2-IV, 4.2.2-V, do RA-E nº 24/2008.

Obs: Considerando cada período:

**Pagamentos indevidos (período 01 a 12/2003): R\$ 622.409,66, equiv. à 456.178,29 VRTE's**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Pagamentos indevidos (período 01 a 12/2004): R\$ 2.192.321,09, equiv à 1.472.740,22 VRTE's

**4.5 – De Responsabilidade do Sr. João Carlos Coser, Prefeito Municipal, e do Sr. Antônio César Menezes Penedo, Secretário Municipal de Obras, responsáveis solidários, relativo ao no período de janeiro de 2005 a rescisão contratual.**

**4.4.1 – Pagamentos indevidos decorrentes de liquidação irregular de despesas, de itens dos Contratos nº 26/2000-B e nº 17/2003, no valor de R\$212.923,52 (duzentos e doze mil, novecentos e vinte e três reais, e cinquenta e dois centavos), equivalentes a 133.855,23 VRTE's, referente ao período de janeiro de 2005 a dezembro de 2005, em infringência ao Art. 62 c/c 63 § 2º inciso III, da Lei Federal nº 4.320/1964, conforme descrito no item 3.3.1 desta IEC e no item 3.1, da ITI nº 684/2009, e nos itens 4.2.2-II, 4.2.2-III, 4.2.2-IV, 4.2.2-V, do RA-E nº 24/2008.**

Observa-se, que a análise de ponto da argumentação de Defesa do Sr. João Carlos Coser, do mesmo não ter responsabilidade solidária junto com seu Secretário de Obras, devendo este responder solitariamente por seus atos, pela competência que lhe foi delegada, descrito em 3.3.3, **por ser matéria de cunho eminentemente jurídico, a análise deve caber ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC.**

Recomenda-se encaminhar cópia desta IEC ao Ministério Público Estadual, tendo em vista os documentos (relativos a irregularidades), encaminhados por este órgão e anexados a estes autos.

Por fim, ressalta-se que esta análise se ateve somente aos aspectos referentes à Engenharia, cabendo ao NEC (Núcleo de Elaboração de Conclusivas), os demais pontos.

Após, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas (NEC), o qual, por meio da **Manifestação Técnica 237/2016-6, absteve-se de expedir pronunciamento conclusivo**, em desprestígio ao art. 319 do Regimento Interno<sup>17</sup>, tendo em vista que, no seu entendimento, haveria a necessidade de realização de diligências para complementar a instrução processual, na forma do art. 288, VI, do Regimento Interno<sup>18</sup>.

Na oportunidade, a Equipe Técnica do NEC sugeriu, após ponderações, **o envio dos autos ao Conselheiro Relator, para que**, na forma do disposto no art. 288 do

<sup>17</sup> **Art. 319.** Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva. Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente: (Parágrafo retificado pela Emenda Regimental nº 001, de 27.8.2013).

I - a narrativa dos fatos;

II - os indícios de irregularidades, se existentes, apontados no relatório e na instrução técnica inicial;

III - a análise devidamente fundamentada, com o exame das questões de fato e de direito;

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

<sup>18</sup> **Art. 288.** O Relator será juiz do feito que lhe for distribuído, competindo-lhe:

[...]

VI - determinar a realização das diligências necessárias à escoreita instrução do processo, inclusive quando o julgamento ou a apreciação dependerem da verificação de fatos ou atos considerados prejudiciais, estabelecendo prazo para o seu cumprimento;



Regimento Interno, e considerando as questões processuais noticiadas no item 2 da Manifestação, **decidiu pela extinção do processo, sem julgamento de mérito, com supedâneo em precedentes deste E. Tribunal** (Acórdãos 232/2013; 304/13; 231/13; 161/13 e 1796/2015), **ou determinasse a complementação de instrução do feito pela Unidade Técnica competente**, conforme disposto art. 56, inciso I<sup>19</sup>, da Lei Complementar nº. 621/2012. Confira:

## 2 ANÁLISE TÉCNICA PRELIMINAR

Antes de se adentrar numa análise de mérito da matéria, cumpre-nos alertar sobre alguns pontos mercedores de análise preliminar por parte do Exmo. Conselheiro Relator, conforme segue:

Os indícios apontados no Relatório de Auditoria RA-E 24/2008, prolatado em 20/12/2007, referem-se a fatos que ocorreram no período compreendido entre os exercícios 2000 a 2005. As inconsistências relatadas foram compiladas na Instrução Técnica Inicial 684/2009 que sugeriu a citação dos gestores apontados como responsáveis.

A citação dos senhores Luiz Paulo Vellozo Lucas (Prefeito Municipal no período de 2003 a 2004), Fábio Ribeiro Tancredi (Secretário Municipal de Obras no período de 2003 a 2004), José Arthur Bermudes da Silveira (Secretário Municipal de Obras no período de 2000 a 2002), João Carlos Coser (Prefeito Municipal no exercício de 2005) e Antônio César Menezes Penedo (Secretário Municipal de Obras no exercício de 2005), se concretizou através dos Termos de Citação nsº 621/2009 a 625/2009 (fls. 999-1003, vol. IV).

Note-se que a juntada do último Termo de Citação (nº 622/2009, fls. 1012-1013, vol. IV) se deu em 15/12/2009, sendo relevante tal data a teor do que dispõe o art. 362, VI do RITCEES (aprovado pela Res. 261/2013), *verbis*:

**Art. 362.** Os prazos referidos neste Regimento são peremptórios e contam-se, independente da ordem sequencial, a partir da data:

[...] omissis [...]

**VI** - da juntada aos autos do último aviso de recebimento ou da certidão de cumprimento da citação, quando houver mais de um responsável.

Dessa forma, quanto aos indícios de irregularidade apontados, não é mais possível a aplicação de sanção por parte desta Corte de Contas, em razão da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do § 2º, inciso II c/c o § 4º, inciso I, todos do art. 71 da LC 621/12<sup>20</sup>, uma vez que

<sup>19</sup> **Art. 56.** O Relator preside a instrução do processo, competindo-lhe determinar, preliminarmente, mediante decisão monocrática, após a manifestação da unidade técnica:

I - a realização das diligências necessárias ao saneamento do processo, inclusive quando o julgamento ou a apreciação dependerem da verificação de fatos ou atos considerados prejudiciais, estabelecendo prazo para o seu cumprimento;

<sup>20</sup> **Art. 71. Prescreve em cinco anos** a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

(omissis)

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:

(omissis)

II - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 4º Interrompem a prescrição:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

transcorreram mais de 06 anos da citação válida dos responsáveis. Aliás, a teor dos mesmos dispositivos legais citados, resulta evidenciado que, à época da citação, eventuais indícios referentes aos exercícios de 2000 a 2004 já se encontravam atingidos pelo fenômeno prescricional.

No que tange aos indícios de irregularidade que ensejariam dano ao erário, a Instrução Técnica Inicial 684/2009, fazendo remissões aos itens do RA-E 24/2008, assim os relacionou:

**1 - José Arthur Bermudes da Silveira**, Secretário Municipal de Obras, responde pelo período de abril de 2000 a dezembro de 2002, de acordo com a Lei Municipal nº 4.293/95.

[...]

1.6 - Conforme descrito nos itens 4.2.2-II, 4.2.2-III, 4.2.2-IV e 4.2.2-V do relatório de auditoria, foram apurados pagamentos indevidos nas obras de urbanização e paisagismo da orla de Camburi. De acordo com a planilha apresentada no Apêndice 06A do relatório, o pagamento apontado como indevido para este ordenador de despesa, já incluídos os reajustamentos, perfaz o montante de R\$ 214.664,88 (duzentos e catorze mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e oitenta e oito centavos), equivalente a 173.466,57 VRTE's<sup>21</sup>, referente ao período de dezembro de 2001 a dezembro de 2002.

Ressalta-se que, caso não seja demonstrada a regularidade do pagamento indevido acima referido, por meio de memórias de cálculo das medições (croqui com localização e levantamento das medidas, cálculo da quantificação dos serviços, boletins diários de apropriação de horas dos equipamentos, etc), o mesmo será passível de ressarcimento.

**2 - Luiz Paulo Vellozo Lucas**, Prefeito Municipal, e **Fábio Ribeiro Tancredi**, Secretário Municipal de Obras, respondem solidariamente pelo período de janeiro de 2003 a dezembro de 2004, conforme Lei Municipal nº 5.983/03.

[...]

2.2 - Conforme descrito nos itens 4.2.2-II, 4.2.2-III, 4.2.2-IV e 4.2.2-V do relatório de auditoria, foram apurados pagamentos indevidos nas obras de urbanização e paisagismo da orla de Camburi. De acordo com a planilha apresentada no Apêndice 06A do relatório, os pagamentos apontados como indevidos, já incluídos os reajustamentos, perfazem os montantes de R\$ 622.409,66 (seiscentos e vinte e dois mil, quatrocentos e nove reais e sessenta e seis centavos), equivalente a 456.178,29 VRTE's<sup>22</sup>, referente ao período de janeiro a dezembro de 2003, e de R\$ 2.192.321,09 (dois milhões, cento e noventa e dois mil, trezentos e vinte e um reais e nove centavos), equivalente a 1.472.740,22 VRTE's<sup>23</sup>, referente ao período de janeiro a dezembro de 2004.

Assim, o total de pagamentos apontados como indevidos para estes ordenadores de despesa é de R\$ 2.814.730,75 (dois milhões, oitocentos e catorze mil, setecentos e trinta reais e setenta e cinco

---

I - a citação válida do responsável;  
(omissis)

<sup>21</sup> VRTE (Valor de Referência do Tesouro Estadual) em 2002 = R\$ 1,2375.

<sup>22</sup> VRTE em 2003 = R\$ 1,3644

<sup>23</sup> VRTE em 2004 = R\$ 1,4886





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

centavos), equivalente a 1.928.918,51 VRTE's, relativo ao período de janeiro de 2003 a dezembro de 2004.

Ressalta-se que, caso não seja demonstrada a regularidade dos pagamentos indevidos acima referidos, por meio de memórias de cálculo das medições (croqui com localização e levantamento das medidas, cálculo da quantificação dos serviços, boletins diários de apropriação de horas dos equipamentos, etc), os mesmos serão passíveis de ressarcimento.

**3 - João Carlos Coser**, Prefeito Municipal, e **Antônio César Menezes Penedo**, Secretário Municipal de Obras, respondem solidariamente a partir de janeiro de 2005 até a rescisão contratual, conforme Lei Municipal nº 5.983/03.

3.1 - Conforme descrito nos itens 4.2.2-II, 4.2.2-III, 4.2.2-IV e 4.2.2-V do relatório de auditoria, foram apurados pagamentos indevidos nas obras de urbanização e paisagismo da orla de Camburi. De acordo com a planilha apresentada no Apêndice 06A do relatório, o pagamento apontado como indevido para estes ordenadores de despesa, já incluídos os reajustamentos, perfaz o montante de R\$ 229.987,78 (duzentos e vinte nove mil, novecentos e oitenta e sete reais e setenta e oito centavos), equivalente a 144.582,75 VRTE's<sup>24</sup>, referente ao período de janeiro de 2005 até a rescisão contratual em julho de 2005.

Ressalta-se que, caso não seja demonstrada a regularidade do pagamento indevido acima referido, por meio de memórias de cálculo das medições (croqui com localização e levantamento das medidas, cálculo da quantificação dos serviços, boletins diários de apropriação de horas dos equipamentos, etc), o mesmo será passível de ressarcimento.

Sugerimos ao Pleno que determine a remessa de cópia do Relatório de Auditoria Especial nº 24/2008 e de seus apêndices, constantes às fls. nº 11 a 87, juntamente com o Termo de Citação.

Pois bem, nos apontamentos supratranscritos, relativos a suposto pagamento indevido nas obras contratadas pela PMV para a urbanização e paisagismo da orla da praia de Camburi, percebe-se que a responsabilidade foi atribuída ao Prefeito Municipal e Secretário de Obras do período correspondente - com exceção do período de abril de 2000 a dezembro de 2002, no qual a responsabilização foi infligida apenas ao Secretário Municipal de Obras - imputando-lhes valores passíveis de ressarcimento.

Observa-se que as obras foram objeto de dois contratos firmados no período de 2000 a 2005, quais sejam: a) o Contrato 26/2000 (fls. 148-155, vol. I), pactuado com a sociedade empresária Almeida & Filho Terraplenagens Ltda. que, posteriormente, cedeu parcela de seu objeto, com anuência do município contratante, à empresa Construtora Rodoviária União Ltda (Contrato nº 01/2000, fls. 180-182, vol. I); b) Contrato 17/2003 (fls. 249-257, vol. II), acordado entre o município e a empresa Construtora Rodoviária União Ltda após a rescisão (fls. 243-244) da parcela do Contrato 26/2000 que lhe tocava contratual.

Entretanto, deve ser ressaltado que tendo em vista o modelo de responsabilização, então adotado nos trabalhos de auditoria deste Tribunal, baseado na culpa objetiva, **não se perquiriu acerca da possível**

---

<sup>24</sup> VRTE em 2005 = R\$ 1,5907





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

responsabilidade de outros agentes públicos, especialmente aqueles que detinham atribuição de medição e fiscalização das obras, bem como, não se aventou a possibilidade de responsabilizar-se, solidariamente, as empresas contratadas em razão da suposta percepção de pagamento indevido, fato que poderá acarretar enriquecimento sem causa.

Ademais, em que pese o louvável e esmerado esforço de auditoria realizado por técnicos deste Tribunal, denota-se dos achados indigitados na ITI 684/2009 e acima elencados, as ausências da individualização das condutas dos gestores apontados como responsáveis, bem como, do nexo de causalidade existente entre as condutas e a anomalia constatada.

Verificou-se, dessa forma, que eventuais responsáveis, pelas inconsistências passíveis de ressarcimento e descritas nos itens “1.6”, “2.2” e “3.1” da ITI 684/2009, não tiveram suas condutas abrangidas pela referida ITI.

Com intuito de fornecer elementos de convicção para se reiniciar ou não a instrução processual, destaca-se que os fatos ocorreram entre os exercícios de 2000 a 2008 e que em breve análise dos autos, percebe-se que não há elementos probatórios suficientes para se apontar todos os outros eventuais responsáveis, demandando, provavelmente, a realização de diligência externa, que, contudo, poderá tornar-se infrutífera em razão do longo tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos. Destaque-se, em adição, que a análise detalhada dos autos quanto à responsabilização deverá ser realizada pela secretaria de controle externo competente, caso assim entenda o Relator.

Registre-se, com ênfase, que a ausência da individualização das condutas e nexo de causalidade na ITI 684/2009 não decorreu de equívoco da Área Técnica, mas sim da própria sistemática aplicada à época, por este Tribunal, na realização de trabalhos de auditoria e elaboração de Relatórios, que se orientavam baseados em modelos e manuais, então vigentes nesta Corte, que preconizavam a aplicação da responsabilização (culpa) objetiva aos achados de auditoria, de modo que apenas os ordenadores de despesa dos órgãos ou entes auditados figuravam como eventuais responsáveis pelas anomalias detectadas.

Portanto é necessário que haja uma contextualização histórica na abordagem de processos de fiscalização atuados anteriormente ao exercício de 2012, quando então, em evolução natural dos seus procedimentos de auditoria, passou o TCEES a adotar matrizes de responsabilização objetivando a discriminação de condutas e do nexo de causalidade existente entre o indício de irregularidade apontado e a atuação do agente apontado como responsável.

Nesse passo, deve-se ponderar que os relatórios de auditoria confeccionados segundo a orientação atrelada à responsabilização objetiva não podem ser tidos como equivocados eis que refletem a orientação normativa superior desta E. Corte vigente à época de sua elaboração.

Contudo, para que tais relatórios e peças processuais deles decorrentes se adequem à sistemática atual de responsabilização, baseada na aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva, far-se-á necessária uma profunda reinstrução processual que poderá se mostrar infrutífera ou até mesmo inviável em virtude do decurso do tempo e suas implicações naturais (morte de agentes, descarte de documentos que seriam necessários à instrução, impossibilidade de verificação de indícios, etc) e jurídicas (prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, falência de empresas, cerceamento de



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

direito de defesa pela dificuldade dos eventuais defendentes terem acesso a documentos comprobatórios de suas teses, etc).

**Nessa ordem de ideias insta destacar que este Tribunal, em casos análogos, tem decidido no sentido de afastar a responsabilidade dos gestores**, em situações em que sequer foram citados os demais agentes para responder por suas ações/omissões, recaindo apenas para os Ordenadores tal responsabilidade, conforme julgados exarados nos seguintes processos: Processos TC nº 1989/2010 (Acórdão 232/2013), 5928/09 (Acórdão 304/13), 167/12 (Acórdão 231/13), 7384/12 (Acórdão 161/13), 4878/2003 (Acórdão 1796/2015).

### **3 – CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Pelo exposto, sugere-se o envio dos autos ao Exmo. Conselheiro Relator, para que, na forma do disposto no art. 288 do RITCEES e considerando as questões processuais noticiadas no item 2 desta Manifestação, decida pela extinção do processo, sem julgamento de mérito, com supedâneo em precedentes deste E. Tribunal (Acórdãos 232/2013; 304/13; 231/13; 161/13 e 1796/2015), **ou** determine a complementação de instrução do feito pela Unidade Técnica competente, conforme disposto art. 56, inciso I<sup>25</sup>, da LC 621/2012.

Em 25 de abril de 2016.

Ato contínuo, o **Ministério Público de Contas**, por meio da **Manifestação 72/2018-9** (fls. 5537/5538), ressaltou a inviabilidade de se extinguir o feito sem julgamento de mérito, pugnando, portanto, **pela complementação da instrução do feito pela unidade técnica competente.**

De posse dos autos, o Conselheiro Relator, senhor Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, mediante o **Voto 1580/2018-9** (fls. 5563/5571), ancorando-se na **inconclusiva Manifestação Técnica 237/2016-6**, propôs a **extinção do processo sem resolução do mérito**, com base no art. 142, § 4<sup>o26</sup>, da Lei Complementar 621/2012 e no art. 166 do Regimento Interno<sup>27</sup>, **ante o reconhecimento da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.** Confira:

<sup>25</sup> **Art. 56.** O Relator preside a instrução do processo, competindo-lhe determinar, preliminarmente, mediante decisão monocrática, após a manifestação da unidade técnica:

I - a realização das diligências necessárias ao saneamento do processo, inclusive quando o julgamento ou a apreciação dependerem da verificação de fatos ou atos considerados prejudiciais, estabelecendo prazo para o seu cumprimento;

<sup>26</sup> **Art. 142.** As decisões do Tribunal de Contas poderão ser preliminares, interlocutórias, definitivas ou terminativas.

[...]

**§ 4º** Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, determina a sua extinção pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, ou o seu arquivamento por racionalização administrativa e economia processual.

<sup>27</sup> **Art. 166.** O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento de mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.



## II FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 PREJUDICIAL DE MÉRITO

Invocando as devidas vênias para discordar do entendimento ministerial, encampo o pronunciamento do NEC, exposto na Manifestação Técnica 237/2016-6, por suas próprias razões de fato e de direito, destacando, em especial, o seguinte trecho:

*[...] nos apontamentos supratranscritos, relativos a suposto pagamento indevido nas obras contratadas pela PMV para a urbanização e paisagismo da orla da praia de Camburi, percebe-se que a responsabilidade foi atribuída ao Prefeito Municipal e Secretário de Obras do período correspondente - com exceção do período de abril de 2000 a dezembro de 2002, no qual a responsabilização foi inflingida apenas ao Secretário Municipal de Obras - imputando-lhes valores passíveis de ressarcimento.*

*Observa-se que as obras foram objeto de dois contratos firmados no período de 2000 a 2005, quais sejam: a) o Contrato 26/2000 (fls. 148-155, vol. I), pactuado com a sociedade empresária Almeida & Filho Terraplenagens Ltda. que, posteriormente, cedeu parcela de seu objeto, com anuência do município contratante, à empresa Construtora Rodoviária União Ltda (Contrato nº 01/2000, fls. 180-182, vol. I); b) Contrato 17/2003 (fls. 249-257, vol. II), acordado entre o município e a empresa Construtora Rodoviária União Ltda após a rescisão (fls. 243-244) da parcela do Contrato 26/2000 que lhe tocava contratual.*

*Entretanto, deve ser ressaltado que tendo em vista o modelo de responsabilização, então adotado nos trabalhos de auditoria deste Tribunal, baseado na culpa objetiva, **não se perquiriu acerca da possível responsabilidade de outros agentes públicos, especialmente aqueles que detinham atribuição de medição e fiscalização das obras, bem como, não se aventou a possibilidade de responsabilizar-se, solidariamente, as empresas contratadas em razão da suposta percepção de pagamento indevido, fato que poderá acarretar enriquecimento sem causa.***

*Ademais, em que pese o louvável e esmerado esforço de auditoria realizado por técnicos deste Tribunal, denota-se dos achados indigitados na ITI 684/2009 e acima elencados, **as ausências da individualização das condutas dos gestores apontados como responsáveis, bem como, do nexo de causalidade existente entre as condutas e a anomalia constatada.***

***Verificou-se, dessa forma, que eventuais responsáveis, pelas inconsistências passíveis de ressarcimento e descritas nos itens "1.6", "2.2" e "3.1" da ITI 684/2009, não tiveram suas condutas abrangidas pela referida ITI.***

*Com intuito de fornecer elementos de convicção para se reiniciar ou não a instrução processual, destaca-se que os fatos ocorreram entre os exercícios de 2000 a 2008 e que em breve análise dos autos, percebe-se que não há elementos probatórios suficientes para se apontar todos os outros eventuais responsáveis, demandando, provavelmente, a realização de diligência externa, que, contudo, poderá tornar-se infrutífera em razão do longo tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos. Destaque-se, em adição, que a análise detalhada dos autos quanto à responsabilização deverá ser realizada*



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

*pela secretaria de controle externo competente, caso assim entenda o Relator.*

*Registre-se, com ênfase, que a ausência da individualização das condutas e nexos de causalidade na ITI 684/2009 não decorreu de equívoco da Área Técnica, mas sim da própria sistemática aplicada à época, por este Tribunal, na realização de trabalhos de auditoria e elaboração de Relatórios, que se orientavam baseados em modelos e manuais, então vigentes nesta Corte, que preconizavam a **aplicação da responsabilização (culpa) objetiva aos achados de auditoria, de modo que apenas os ordenadores de despesa dos órgãos ou entes auditados figuravam como eventuais responsáveis pelas anomalias detectadas.***

*Portanto é necessário que haja uma contextualização histórica na abordagem de processos de fiscalização autuados anteriormente ao exercício de 2012, quando então, em evolução natural dos seus procedimentos de auditoria, passou o TCEES a adotar matrizes de responsabilização objetivando a discriminação de condutas e do nexo de causalidade existente entre o indicio de irregularidade apontado e a atuação do agente apontado como responsável.*

*Nesse passo, deve-se ponderar que os relatórios de auditoria confeccionados segundo a orientação atrelada à responsabilização objetiva não podem ser tidos como equivocados eis que refletem a orientação normativa superior desta E. Corte vigente à época de sua elaboração.*

*Contudo, para que tais relatórios e peças processuais deles decorrentes se adequem à sistemática atual de responsabilização, baseada na aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva, far-se-á necessária uma profunda reinstrução processual que poderá se mostrar infrutífera ou até mesmo inviável em virtude do decurso do tempo e suas implicações naturais (morte de agentes, descarte de documentos que seriam necessários à instrução, impossibilidade de verificação de indícios, etc) e jurídicas (prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, falência de empresas, cerceamento de direito de defesa pela dificuldade dos eventuais defendentes terem acesso a documentos comprobatórios de suas teses, etc).*

***Nessa ordem de ideias insta destacar que este Tribunal, em casos análogos, tem decidido no sentido de afastar a responsabilidade dos gestores, em situações em que sequer foram citados os demais agentes para responder por suas ações/omissões, recaindo apenas para os Ordenadores tal responsabilidade, conforme julgados exarados nos seguintes processos: Processos TC nº 1989/2010 (Acórdão 232/2013), 5928/09 (Acórdão 304/13), 167/12 (Acórdão 231/13), 7384/12 (Acórdão 161/13), 4878/2003 (Acórdão 1796/2015). (g.n.) [...]***

Ademais, em vista os fatos e pacíficos precedentes acumulados no âmbito deste Tribunal, no sentido de que tem lugar a extinção do processo sem resolução do mérito quando ausentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo – processos TC 536/2006 (Acórdão 101/2017); TC 1989/2010 (Acórdão 232/2013); TC 5928/09 (Acórdão 304/13); TC 167/12 (Acórdão 231/13); TC 7384/12 (Acórdão 161/13); TC 4878/2003 (Acórdão 1796/2015); TC 3873/2005 (Acórdão 910/2016); TC 3674/2004 (Acórdão 896/2016); TC 8069/2007 (Acórdão 866/2017); TC 3541/2005 (Acórdão 548/2017); e TC 927/2006 (Acórdão



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

272/2017), entendendo que a solução juridicamente adequada não pode ser outra senão seguir a jurisprudência dominante desta Casa, privilegiando-se o princípio da colegialidade, a força normativa dos precedentes e a segurança jurídica.

Nessa esteira, cabe fazer remissão à sistemática trazida pelo atual Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março de 2015) que traça como diretriz a ser observada pelos Tribunais a formação de uma jurisprudência estável, íntegra e coerente. Vejamos:

*Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.*

*Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:*

*I - as decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade;*

*II - os enunciados de súmula vinculante;*

*III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;*

*IV - os enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional;*

*V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.*

[...]

*§4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.*

Por fim, cumpre esclarecer, também com esteio na indigitada jurisprudência, não ser cabível a reabertura da instrução processual após decurso de excessivo lapso temporal, como é o caso dos autos, por ofensa a garantias constitucionais como a do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo.

### III 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), acompanho o entendimento trazido pelo NEC na Manifestação Técnica 237/2016-6, divergindo do entendimento do NEO e do MPC e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**

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:

**III.1 EXTINGUIR O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** com fundamento o §4º, do art. 142 da Lei Complementar Estadual 621/2012 e art. 166 do RITCEES, reconhecendo a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; e





### III.2 ARQUIVAR.

Após pedido de vista, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, no **Voto Vista 107/2018** (fls. 5573/5585), evidenciou que a *“A materialidade das irregularidades está perfeitamente constatada, delineada, caracterizada, sem qualquer dúvida ou divergência e daí decorre o inequívoco dano ao erário, causado por responsabilidade do gestor público, seja por conduta comissiva ou omissiva, atraindo o inescusável dever de agir desta Corte de Contas”*. Na oportunidade, ainda destacou o dever de agir da Corte de Contas, pois, no seu entendimento, *“Não há possibilidade legal, no rito processual de um Tribunal de Contas, órgão de controle externo da Administração, de uma irregularidade ser constatada, confirmada, materializada e não julgada, porque não há espaço para a vontade pessoal do julgador, à luz dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade desse interesse”*. Veja:

#### 2. FUNDAMENTAÇÃO

A discussão envolvendo o mérito das irregularidades deste processo foi satisfatoriamente exaurida, com o direito à ampla defesa e contraditório devidamente observados.

Os agentes responsáveis, quando citados, trouxeram aos autos argumentos fáticos, técnicos e jurídicos, além de farta documentação, o que já permite a certeza de que a instrução técnica inicial – ITI 684/2009 – foi formulada de maneira clara e precisa, com todos os contornos necessários à elaboração da defesa por aqueles agentes cuja responsabilidade é indiscutível, eis que decorre de lei.

Assim, o resultado das análises realizadas pelo Núcleo de Engenharia – NEO, constantes da **Instrução Conclusiva de Engenharia IEC 38/2015** levam à mesma conclusão: houve irregularidades relativas a descumprimento de legislação, além de pagamentos indevidos.

Considerando o lapso temporal, as irregularidades de que não resultou dano ao erário foram alcançadas pelo instituto da prescrição; quanto àquelas de que decorreu dano (elevado) ao erário, não alcançadas pelo instituto da prescrição, foram estabelecidas na instrução conclusiva com os respectivos vínculos de solidariedade entre os agentes.

Penso que é desnecessária análise, neste voto, do mérito das irregularidades de que decorreram os pagamentos indevidos, eis que foram analisadas por técnico de engenharia, embora ainda não consolidadas em uma Instrução Técnica Conclusiva, uma vez que não chegou a ser elaborada pelo NEC.

*A materialidade das irregularidades está perfeitamente constatada, delineada, caracterizada, sem qualquer dúvida ou divergência e daí decorre o inequívoco dano ao erário, causado por responsabilidade do gestor*





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

**público, seja por conduta comissiva ou omissiva, atraindo o inescusável dever de agir desta Corte de Contas.**

### 2.1 O dever de agir desta Corte de Contas

**Não há possibilidade legal, no rito processual de um Tribunal de Contas, órgão de controle externo da Administração, de uma irregularidade ser constatada, confirmada, materializada e não julgada, porque não há espaço para a vontade pessoal do julgador, à luz dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade desse interesse.**

A questão de ordem processual, de prejudicial de mérito, registre-se, levantada pelo NEC e acolhida pelo Conselheiro Relator e não pelos agentes responsáveis, não podem ser postas acima de valores muito mais relevantes como o respeito à lei, à ordem democrática e aos princípios republicanos.

Neste sentido, pertinente ensinamento do Ministro Carlos Ayres Brito do Supremo Tribunal Federal:

É velando pela observância do princípio da moralidade que os Tribunais de Contas se põem a serviço do mais expressivo conteúdo desse princípio, que é a probidade administrativa. Cujo desrespeito é também tipificador do crime de responsabilidade (inciso V do art. 85 da C.F.) e ensejador das seguintes sanções: [...]

**Numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão.** E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis.

**Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “res publica” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais** e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. [...]

**Essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de Governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo.**

E participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração.

Em suma, aplicar a lei e a Constituição é dever inafastável da Corte de Contas no desempenho de sua função de controle; e controle compreende orientação, fiscalização e punição.

Julgar atos irregulares, impor ao responsável o ressarcimento dos recursos públicos mal aplicados, aplicados com desvio de finalidade, aplicados sem cuidado... enfim, é dever indisponível deste Tribunal de Contas.

**Não existe a possibilidade empregada pelo Conselheiro Relator de deixar de aplicar a lei por considerar que o processo não teve formação e desenvolvimento válido em razão da ausência de citação de outros eventuais responsáveis, eis que o gestor é parte legítima para figurar como responsável pelo dano ao erário.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

O gestor público municipal, o Prefeito Municipal, é o primeiro e principal responsável. Afirmar o contrário inverte a ordem e a lógica da estrutura orgânica e seu funcionamento.

Não custa lembrar que nosso raciocínio deve ser orientado pelo princípio da supremacia do interesse público, eis que se trata aqui de matéria de ordem pública, unicamente.

Em suma, até aqui, qualquer solução processual que impeça ao Tribunal de Contas o exercício de sua função, indisponível portanto, de alcançar aquele que causou prejuízo ao erário deve ser afastada e refutada, como inservível para a prestação que é devida por esta Corte à sociedade. Portanto, não há construção jurídica lógica se seu alicerce é outro interesse que não o público.

**a. Responsabilidade do Prefeito Municipal – origem e fundamento**

O Conselheiro Relator pretende que se repita aqui a lamentável teoria da desresponsabilização do gestor público municipal, acolhida em alguns processos deste Tribunal, mas não menos equivocada, no sentido de que, se à época de citação e formação da relação processual (de direito público, frise-se) do Prefeito Municipal, não foram citados outros agentes que também participaram dos atos inquinados de irregularidade, simplesmente se afasta a responsabilidade do prefeito e se põe fim ao processo.

Não se discute nem mesmo a possibilidade, de se promover a citação posterior dos demais agentes responsáveis, porque, segundo vem decidindo este TCEES, tal providência iria de encontro à racionalização administrativa e a economia processual, considerando o decurso de tempo.

Entendo, ao contrário, **perfeitamente possível a citação tardia de outros agentes públicos** que tenham participado no sentido de dar causa a prejuízos ao patrimônio público, considerando que **a Constituição Federal declarou a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por dano ao erário (art. 37, § 5º)** e, novamente afirmo, a atuação positiva do Tribunal de Contas é direito subjetivo da sociedade e dever do órgão, indisponível portanto.

Cabe destacar, entretanto, que **a formação de um polo passivo com responsáveis solidários não é requisito legal para a atuação da Corte de Contas.**

**a-solidariedade é um direito do credor, não do devedor.**

O instituto da solidariedade obrigacional tem origem no Direito Civil, que rege relações privadas e sua aplicação no Direito Público deve ser interpretada conforme a lei. *A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes*, conforme o Art. 265 do Código Civil.

**No âmbito do direito público, somente a lei pode estabelecer a solidariedade, seja ativa ou passiva, porque não há nesse terreno, espaço para a manifestação de vontade.**

**Além disso, a solidariedade é direito do credor (no caso o Município), não do devedor** como parece ser o entendimento deste Tribunal de Contas, em seus últimos julgados acerca do tema.

O artigo 275 do Código Civil Brasileiro, tratando de solidariedade passiva, assim dispõe:

Art. 275. **O credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente**, a dívida comum; se o pagamento tiver



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.

Assim, a lei dá ao credor a possibilidade de demandar a dívida por inteiro de qualquer dos devedores, à sua escolha, de onde se infere que o dispositivo tem por objeto dar um alto grau de segurança para o credor.

**Sendo o credor uma pessoa jurídica de direito público**, essa faculdade assegurada pelo Código Civil **deve ser compreendida e aplicada no sentido do alcance da máxima eficiência na recuperação do crédito devido ao ente, no caso o Município de Vitória.**

Daí não subsistir, com todas as vênias, razão no voto do Conselheiro Relator, por sua vez embasado na Manifestação Técnica 237/2016 e esta em precedentes equivocados (contrários ao interesse público) desta Corte, que visa o suposto direito dos agentes públicos envolvidos, em detrimento das garantias dadas pela lei ao ente público e joga por terra todo o exaustivo trabalho realizado neste processo.

É, em suma, a inversão do papel do órgão de controle. É a supremacia do interesse privado em prejuízo do interesse público.

O papel deste Tribunal de Contas é julgar este processo e obter para o Município de Vitória o ressarcimento do prejuízo causado ao erário municipal por atos de gestão dos agentes envolvidos, ex-prefeitos e secretários municipais.

Fosse ou não possível estabelecer solidariedade passiva entre o ora recorrente e outros agentes municipais, entendo como matéria superada porque na qualidade de credor – e neste caso o órgão de controle atua em defesa do interesse do credor que é a sociedade – **a utilização do instituto da solidariedade é mera faculdade, que pode não ser empregada.**

Neste mesmo sentido, vale citar precedentes do Tribunal de Contas da União, que tocam diretamente o tema em discussão.

Do recentíssimo **Acórdão 2825/2017** da 1ª Câmara daquela Corte, do voto do Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, se extrai o que segue:

Acórdão 2825/2017

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 020.595/2015-8

Natureza: Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial)

Por fim, também **não vejo como possa perfilhar a tese de nulidade da deliberação ora fustigada em razão de não-convocação dos outros possíveis responsáveis solidários da entidade conveniente** – tesoureiro e colegiado que integra a Coordenação Geral do Cecria. Tal questão não havia sido aventada pelo responsável ao apresentar defesa, razão pela qual não desafia os embargos declaratórios matéria que sequer tenha sido prequestionada na instância *a quo*.

Demais disso, **eventual atribuição de responsabilidade de outros agentes não tem o condão de afastar a legitimidade passiva do Sr. Vicente de Paula Faleiros, já demonstrada nestes autos. A possibilidade de eventual reconhecimento posterior de outros coobrigados não é causa de nulidade da decisão original**, quando muito, abre, apenas, a probabilidade de inserção de novos devedores solidários a fim de reforçar a recuperação de crédito da União. **Trata-se, assim, de faculdade do credor.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Quando muito, haveria de ser aquilatada a corresponsabilidade dos demais agentes do Cecria que possam ter contribuído para o dano ao Erário com vistas a constituir novo título executivo extrajudicial em reforço ao acórdão condenatório já proferido, o que não é admissível nos estritos lindes dos embargos declaratórios.

**O instituto da solidariedade passiva constitui benefício legal erigido em favor do credor, no caso, a União, razão pela qual eventual ausência do chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstando, portanto, a imputação de débito ao agente devidamente citado**, o qual, querendo, poderá reaver em juízo eventual ressarcimento pessoal por meio de ação regressiva. **Nesse sentido, trilharam os Acórdãos 864/2009 e 2591/2016, do Plenário, os Acórdãos 2.917/2006 e 4.192/2011, da 1ª Câmara, e os Acórdãos 10.560/2011, 11.151/2011, 11.437/2011, 206/2012, 1.737/2014, da 2ª Câmara.** (grifamos)

Vê-se então que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União vem se formando no sentido defendido neste voto e contrária aos julgados proferidos por esta Corte Estadual, ou seja, a falta de citação de outros eventuais responsáveis não elide a responsabilidade do gestor citado; a solidariedade passiva é um benefício conferido pela lei ao credor, no caso o ente público, que tem a faculdade de utilizá-la ou não; sendo uma faculdade, a decisão deve ser tomada de forma a alcançar a melhor solução para a satisfação do interesse público.

**b. Natureza da responsabilidade do chefe do Executivo**

Por fim, deve-se ter em mente que a responsabilidade do prefeito municipal por atos irregulares praticados em sua gestão advém do mandato político que lhe é outorgado pelo povo, de quem emana o Poder.

Trata-se de matéria eminentemente de direito público e somente orientada pelos princípios que regem o direito público pode ser compreendida corretamente.

Na verdade, divirjo do Conselheiro Relator justamente por entender que o modelo de responsabilização que sustenta em sua tese é incompatível com regime de direito público.

Na verdade, a decisão adotada reconhece a ocorrência de irregularidade, mas ainda assim afasta a responsabilidade do Prefeito Municipal e não a atribui a nenhum outro agente.

O Conselheiro relator, acolhe manifestação da área técnica no sentido de que ficou caracterizado o nexo de causalidade entre um ato do prefeito e as irregularidades aqui tratadas, aplicando-lhe excludente de culpabilidade por ausência de nexo de causalidade.

Entendo, no entanto, que a teoria utilizada sofre de grave erro de premissa, quando se afasta da natureza jurídica que vincula os ocupantes de cargo ao ente político estatal – que é estatutária, ou seja, regida pelo Direito Público e sujeita ao regime jurídico-administrativo.

Nesse caso, a responsabilidade se encontra contida na competência do cargo, seja ele de provimento efetivo, comissionado ou político.

O mandato político constitui, em síntese, outorga de poder (compreendido no sentido de dever-poder) a um determinado agente, para o exercício de função pública e satisfação do interesse público.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Os poderes são, na verdade, instrumentos para o exercício do dever, que podem ser exercidos direta ou indiretamente pelo Chefe do Executivo, mas sempre decorrem do mandato, ou seja, da outorga originária do poder estatal, que o povo – titular do poder- transfere a um cidadão eleito.

Segundo ALBUQUERQUE e BARBOSA NETTO<sup>28</sup> a *responsabilidade nos processos dos Tribunais de Contas se origina de conduta comissiva (ação, agir) ou omissiva (omissão) do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos.*

Além disso, o fato de outros servidores terem atuado no processo administrativo de que resultou o dano ao erário não exime o ordenador de despesas de responsabilidade, se esta restou comprovada nos autos.

Infere-se a partir daí, ser inafastável a responsabilidade do prefeito, vez que inerente ao exercício da função pública, atraindo os efeitos da condenação que é ato vinculado do Tribunal de Contas.

A matriz de responsabilização se formou de acordo com a lei então vigente e que regulava o processo do Tribunal de Contas; tem-se, então, atos irregulares de que resultou dano ao erário, tem-se um agente público que após ter exercido seu direito de defesa não alcançou afastar as irregularidades que lhe foram atribuídas.

Resulta inafastável então o dever do Tribunal de Contas de aplicar a lei e realizar o julgamento desse gestor, de modo a manter e resguardar o interesse público – e não o privado – o que constitui sua missão, dada pela Constituição Federal e que justifica sua própria existência como instituição, na estrutura administrativa do Estado.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, acompanho o entendimento da área técnica, contido na Instrução Conclusiva de Engenharia **IEC 38/2015**, acompanho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO, divergindo do Conselheiro Relator** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Conselheiro

**DECISÃO**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, quanto à Auditoria Especial realizada na Prefeitura Municipal de Vitória, relativa aos exercícios de 2000 a 2005, para a apurar indícios de irregularidades nos contratos relativos às obras de urbanização da orla de Camburi, **pela rejeição da argumentação contida na Manifestação Técnica 237/2016 do Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas e pelo retorno dos autos à Segex para elaboração de Instrução Técnica Conclusiva,**

<sup>28</sup> ALBUQUERQUE, Marcio André Santos e BARBOSA NETTO, Guilherme. **Responsabilidade perante os Tribunais de Contas.** (Reprodução parcial e adaptada da apostila elaborada por Márcio André Santos de Albuquerque e Guilherme Barbosa Netto, instrutores do TCU)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

consolidando as conclusões da Instrução de Engenharia Conclusiva IEC 38/2015. (grifo nosso)

Nestes termos, a apreciação da matéria foi submetida ao Plenário, o que culminou no **não unânime Acórdão TC 802/2018** (fls. 5591/5610), no qual, por maioria, **optou-se por extinguir o Processo TC 990/2005 sem resolução do mérito**, com fundamento no art. 142, § 4º, Lei Complementar nº. 621/2012<sup>29</sup> e no art. 166 do Regimento Interno<sup>30</sup>, reconhecendo, à vista disso, a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, para, ao final, **arquivar os autos**. Confira:

### 1. ACÓRDÃO TC- 802/2018 – PLENÁRIO

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:

**1.1. EXTINGUIR O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** com fundamento o § 4º, do art. 142 da Lei Complementar Estadual 621/2012 e art. 166 do RITCEES, reconhecendo a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

#### 1.2. ARQUIVAR.

**2. Por maioria**, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. **Vencidos o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo**, que votou pela rejeição da argumentação contida na M.T nº 237 do NEC e pelo encaminhamento à SEGEX para elaboração de Instrução Técnica Conclusiva, consolidando as instruções de engenharia, **e o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti**, que o acompanhou.

**3. Data da Sessão:** 10/07/2018 - 22ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Domingos Augusto Taufner (vice-presidente no exercício da presidência), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator) e Sérgio Manoel Nader Borges.

**4.2. Conselheiros em substituição:** Márcia Jaccoud Freitas e João Luiz Cotta Lovatti.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Vice-presidente no exercício da presidência**

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Relator**

<sup>29</sup> **Art. 142.** As decisões do Tribunal de Contas poderão ser preliminares, interlocutórias, definitivas ou terminativas.

**§ 4º Terminativa** é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, determina a sua extinção pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, ou o seu arquivamento por racionalização administrativa e economia processual.

<sup>30</sup> **Art. 166.** O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento de mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

**Em substituição**

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

**Em substituição**

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas**

Lido na sessão do dia: 11/09/2018

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das sessões**

Esses são os fatos dignos de nota.

Passa-se à fundamentação.

### 3 DOS FUNDAMENTOS

*Data venia* o entendimento assentado pela maioria do Plenário, cumpre ao Ministério Público de Contas robustecer os elementos de convicção expostos pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, acompanhado pelo Conselheiro João Luiz Cotta Lovatti, **objetivando conduzir a Corte de Contas a um pronunciamento conclusivo acerca dos indicativos de pagamentos indevidos de aproximadamente R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)** nas obras de urbanização e paisagismo da Orla de Camburi, de modo a oferecer uma resposta satisfatória à sociedade no que tange à regularidade dos recursos públicos empregados.

Ressalta-se, em tempo, que essa parcela do processo em comento não foi atingida pela **prescrição**. No que se refere à parte prescrita, **nada obsta a expedição de medidas corretivas** por parte deste órgão de controle externo, nos termos assentados pelo art. 71, § 5º, da Lei Complementar nº. 621/2012, *in verbis*:

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



[...]

§ 5º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, nem obsta a adoção de medidas corretivas. (grifou-se)

Portanto, apresenta-se imperioso a continuidade do Processo TC 990/2005, na direção de um pronunciamento de mérito. Fugir desse desiderato equivale a abandonar as competências constitucionais dos Tribunais de Contas.

### **3.1 DA SOLIDARIEDADE COMO INSTITUTO VIABILIZADOR DA REPARAÇÃO DO DANO**

O reconhecimento da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo adveio, em grande parte, da possibilidade (em tese) de responsabilização de agentes públicos que atuaram na medição e na fiscalização dos contratos e das empresas envolvidas, tendo em vista que o polo passivo somente foi integrado pelos Prefeitos e Secretários Municipais de Vitória (**Luiz Paulo Vellozo Lucas** – Prefeito Municipal em 2003 e 2004; **João Carlos Coser** – Prefeito Municipal em 2005; **Fábio Ribeiro Tancredi** – Secretário Municipal de Obras em 2003 e 2004; **Antônio Cesar Menezes Penedo** – Secretário Municipal de Obras em 2005; **José Arthur Bermudes da Silveira** – Secretário Municipal de Obras em 2000 a 2002).

Por certo, tal registro representa apenas algo hipotético – tornando frágil, *per se*, a fundamentação do Acórdão TC 802/2018 – pois unicamente após o contraditório é que se poderia afirmar com certeza que a remodelação do polo passivo foi produtiva ou não.

Ademais, sobre os agentes que atualmente compõem o polo passivo da relação processual não há qualquer óbice jurídico para que ali sejam mantidos e, assim, respondam pelo dano ao erário apurado.

**Deveras, não se observa qualquer impedimento para a responsabilização dos ordenadores de despesas do Poder Executivo Municipal de Vitória (os**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

dirigentes máximos do órgão) – mormente considerando que a responsabilidade foi construída com base nos arts. 3º, § 3º e 4º da Lei 5.983/2003<sup>31</sup> (vigentes à época) – principalmente se considerarmos que os autos estão suficientemente instruídos com elementos que possibilitam o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, o que foi feito às fls. 1016/1030 e fls. 1090/1103.

**Artigo 3º** Fica estabelecida a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal de Vitória, com atribuição de competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas.

[...]

~~§ 3º Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesa:~~

- ~~I – O Prefeito Municipal;~~
- ~~II – O Procurador Geral;~~
- ~~III – Os Secretários Municipais;~~
- ~~IV – O Auditor Geral;~~
- ~~V – O Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito;~~
- ~~VI – O Secretário-Chefe da Coordenadoria de Planejamento;~~
- ~~VII – O Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação; e,~~
- ~~VIII – Os Administradores Regionais.~~

~~§3º Na estrutura do Poder Executivo Municipal são ordenadores de despesa: (Redação dada pela Lei nº 9051/2016)~~

- ~~I - os Secretários Municipais; (Redação dada pela Lei nº 9051/2016)~~
- ~~II - o Procurador Geral do Município; (Redação dada pela Lei nº 9051/2016)~~
- ~~III - o Controlador Geral do Município; (Redação dada pela Lei nº 9051/2016)~~
- ~~IV - os Presidentes dos Fundos Municipais. (Redação dada pela Lei nº 9051/2016)~~

~~§ 4º A delegação de competência prevista na presente Lei não isenta a responsabilidade do Prefeito Municipal dos atos praticados pelos ordenadores de despesas nela indicados. (Revogado pela Lei nº 6897/2007)~~

**Artigo 4º** É facultada a delegação de competência, **sem exclusão, porém, da responsabilidade dos ordenadores de despesas pela prática dos atos pertinentes às suas atribuições.** (grifo nosso)

Como se não bastasse, ainda que se considere – no cenário pessimista vislumbrado pelo NEC – que os atos irregulares em questão possuíram múltiplos causadores, além dos 5 (cinco) agentes já citados, se está a falar, no caso em tela, **de responsabilidade solidária quanto à reparação do dano ao erário**, nos moldes

<sup>31</sup> Disponível em: <http://camarasempapel.cmv.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L59832003.html> Acesso em: 22 out. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

dos arts. 275 e 942 do Código Civil, a qual possibilita que qualquer um dos agentes envolvidos responda de forma isolada ou conjunta, sem qualquer discussão acerca de percentual, nem maior ou menor participação da conduta na concretização do dano. Confira:

**Art. 275.** O credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.

**Parágrafo único.** Não importará renúncia da solidariedade a propositura de ação pelo credor contra um ou alguns dos devedores.

-----  
**Art. 942.** Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, **se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.**

Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores e as pessoas designadas no [art. 932](#). (grifo nosso)

Assim, pouco importa quantos sujeitos integram o rol de responsáveis. Ainda que ampla a cadeia de responsabilidade, *“Na apuração do nexo de causalidade no âmbito da responsabilidade civil solidária, não se discute percentagem, nem maior ou menor participação da conduta do agente na realização do dano, pois a ser diferente perderia o instituto exatamente a sua maior utilidade prática na facilitação do acesso à Justiça para as vítimas”*<sup>32</sup>.

Todos aqueles que, por ação ou omissão, contribuíram para o ato final **podem ser solidariamente responsabilizados**.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), em sede de **Acórdão 2825/2017**<sup>33</sup>, cujos termos se alinham aos **Acórdãos 864/2009**<sup>34</sup> e **2591/2016**<sup>35</sup>, do

<sup>32</sup> Superior Tribunal de Justiça (STJ), REsp 1.236.863, Rel. Min. Herman benjamin, 2ª T. DJ 27.2.2012). Disponível em: [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1236863&&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1236863&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true) Acesso em: 01 nov. 2018.

<sup>33</sup> Disponível: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2825%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false> Acesso em: 22 out. 2018.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A864%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false> Acesso em: 22 out. 2018.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2591%2520ANOACOR>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

**Plenário; os Acórdãos 2.917/2006<sup>36</sup> e 4.192/2011<sup>37</sup>, da 1ª Câmara; e os Acórdãos 10.560/2011<sup>38</sup>, 11.151/2011<sup>39</sup>, 11.437/2011<sup>40</sup>, 206/2012<sup>41</sup>, 1.737/2014<sup>42</sup>, da 2ª Câmara:**

Por fim, também não vejo como possa perfilhar a tese de nulidade da deliberação ora fustigada em razão de não-convocação dos outros possíveis responsáveis solidários da entidade convenente – tesoureiro e colegiado que integra a Coordenação Geral do Cecria. Tal questão não havia sido aventada pelo responsável ao apresentar defesa, razão pela qual não desafia os embargos declaratórios matéria que sequer tenha sido prequestionada na instância *a quo*.

Demais disso, eventual atribuição de responsabilidade de outros agentes não tem o condão de afastar a legitimidade passiva do Sr. Vicente de Paula Faleiros, já demonstrada nestes autos. A possibilidade de eventual reconhecimento posterior de outros coobrigados não é causa de nulidade da decisão original, quando muito, abre, apenas, a probabilidade de inserção de novos devedores solidários a fim de reforçar a recuperação de crédito da União. Trata-se, assim, de faculdade do credor.

Quando muito, haveria de ser aquilatada a corresponsabilidade dos demais agentes do Cecria que possam ter contribuído para o dano ao Erário com vistas a constituir novo título executivo extrajudicial em reforço ao acórdão condenatório já proferido, o que não é admissível nos estritos lindes dos embargos declaratórios.

O instituto da solidariedade passiva constitui benefício legal erigido em favor do credor, no caso, a União, razão pela qual eventual ausência do

- 
- [DAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2.917%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false) Acesso em: 22 out. 2018.
- 36 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2.917%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false> Acesso em: 23 out. 2018.
- 37 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A4.192%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false> Acesso em: 23 out. 2018.
- 38 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A10.560%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false> Acesso em: 23 out. 2018.
- 39 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A11.151%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false> Acesso em: 23 out. 2018.
- 40 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A11.437%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false> Acesso em: 23 out. 2018.
- 41 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A206%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3/false> Acesso em: 23 out. 2018.
- 42 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1737%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3/false> Acesso em: 23 out. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstante, portanto, a imputação de débito ao agente devidamente citado, o qual, querendo, poderá reaver em juízo eventual ressarcimento pessoal por meio de ação regressiva. Nesse sentido, trilharam os Acórdãos 864/2009 e 2591/2016, do Plenário, os Acórdãos 2.917/2006 e 4.192/2011, da 1ª Câmara, e os Acórdãos 10.560/2011, 11.151/2011, 11.437/2011, 206/2012, 1.737/2014, da 2ª Câmara. (grifo nosso)

Na mesma trilha, e com a propriedade que lhe é peculiar, o Conselheiro **João Luiz Cotta Lovatti**, no **Voto Vogal 31/2017** (Processo TC 7819/2007), esclarece que o instituto da solidariedade é adotado pela legislação como instrumento de **satisfação do credor**, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores o pagamento da integralidade da dívida. Veja:

O substrato lógico do sistema de controle externo está relacionado ao dever de prestar contas, em última análise, que alcança a todos aqueles que detêm, de alguma forma, a obrigação sobre o patrimônio público, adotando-se técnicas específicas de auditoria governamental, evidenciando a cadeia de comando, numa visão vertical da estrutura funcional e das relações horizontais entre agentes responsáveis pelos atos cometidos e pelos seus achados.

Não socorre aos Prefeitos o fato de lançar-se unicamente à sua conta a obrigação de ressarcimento. O instituto da solidariedade na recomposição ao erário é adotado pela legislação como instrumento de satisfação do credor, no caso, o Tesouro Municipal de São Mateus, e caso houvesse outros responsáveis citados, a cada um caberia, individualmente, a recomposição total do dano, conforme consolidada jurisprudência do Tribunal de Contas da União e que pode ser encontrado sistematizado conforme o seguinte:

*Acórdão 1337/2017 - Plenário*

*Data da sessão 28/06/2017*

*Relatora ANA ARRAES*

*Não há necessidade de chamamento, no processo de controle externo, de todos os corresponsáveis por débito perante o erário, uma vez que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores o pagamento da integralidade da dívida.*

Se inequívoca a existência do dano ao erário, resta comprovado que a conduta de omissão de Lauriano Marco Zancanela – Prefeito de São Mateus à época, ao deixar de praticar um ato quando havia um dever jurídico de fazê-lo, qualificada como negligência, encontrando-se na cadeia causal de dano ao erário, a despeito da eventual participação de outras pessoas na referida cadeia, não arroladas neste processo.

Em verdade, o convencimento dos julgadores não depende diretamente do número de pessoas que integram o feito; o que se revela relevante é o nível de





detalhamento com que é feito o trabalho do Corpo Técnico, formando uma base sólida e congruente; e nesse aspecto a fiscalização engendrada não deixou a desejar.

Configurando-se o instituto da solidariedade como uma garantia do Município de Vitória (na condição de credor), e não dos devedores, incabível ao Tribunal de Contas mudar essa lógica, como se livremente pudesse dispor de algo que não é proprietário. E ainda que o fosse – valendo-nos de uma metáfora futebolística – não cabe ao dono da bola parar o jogo simplesmente por estar insatisfeito com o resultado da partida.

Assim sendo, cumpre ao Plenário determinar o retorno dos autos ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas para a elaboração de competente Instrução Técnica Conclusiva, na qual conste o opinamento preciso desta Equipe Técnica acerca dos indicativos de irregularidades.

Caso a Corte de Contas não vislumbre a possibilidade de responsabilização nos moldes como o processo se construiu, **subsidiariamente**, cumpre rememorar o dever legal que o relator possui de sempre buscar o saneamento do feito em busca da verdade real, nos moldes do art. 288, I, V e VI, do Regimento Interno<sup>43</sup>, conforme adiante pormenorizado.

### 3.2 DO DEVER LEGAL DE SANEAMENTO DO FEITO

Diante do relatado, depreende-se que a pendência de análise conclusiva pela Equipe Técnica, por intermédio de uma formal Instrução Técnica Conclusiva, possui arrimo no fato de que, **supostamente**, a instrução processual precisaria ser complementada, satisfazendo inclusive a contemporânea necessidade de

<sup>43</sup> **Art. 288.** O Relator será juiz do feito que lhe for distribuído, competindo-lhe:

I - determinar a instrução do feito pelas unidades técnicas;

[...]

V - determinar a coleta de provas, caso não produzidas pela unidade técnica competente, em busca da verdade real;

VI - determinar a realização das diligências necessárias à esmerada instrução do processo, inclusive quando o julgamento ou a apreciação dependerem da verificação de fatos ou atos considerados prejudiciais, estabelecendo prazo para o seu cumprimento; (grifo nosso)



evidenciação de matriz de responsabilização no momento da citação dos responsáveis, dando o devido destaque às condutas dos envolvidos e do nexo causal entre a conduta e o dano.

O óbice para a realização dessa “necessidade processual” decorre da concepção do Conselheiro Relator, traduzida no **Voto 1580/2018-9** (fl. 5563/5571), acompanhada pela maioria do Plenário, de que se apresenta incabível *“a reabertura da instrução processual após o decurso de excessivo lapso temporal, como é o caso dos autos, por ofensa a garantias constitucionais como do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo”* (fl. 5570).

Portanto, malgrado o Conselheiro Relator tenha reconhecido a existência de impropriedades da instrução processual, não buscou saneá-las por meio das competências descritas no art. 288, I, V e VI, do Regimento Interno, preferindo, **em prejuízo à primazia do julgamento de mérito** (art. 4º do Código de Processo Civil<sup>44</sup>), **extinguir o processo sem resolução de mérito**.

**Art. 288.** O Relator será juiz do feito que lhe for distribuído, competindo-lhe:

**I - determinar a instrução do feito pelas unidades técnicas;**

[...]

**V - determinar a coleta de provas, caso não produzidas pela unidade técnica competente, em busca da verdade real;**

**VI - determinar a realização das diligências necessárias à escorreita instrução do processo**, inclusive quando o julgamento ou a apreciação dependerem da verificação de fatos ou atos considerados prejudiciais, estabelecendo prazo para o seu cumprimento; (grifo nosso)

Deveras, a busca pela verdade real perpassa por um processo bem instruído. Assim, frustrar o saneamento dessa importante etapa processual, totalmente viável no caso concreto, **equivale a relativizar a competência fiscalizatória dessa Corte de Contas, em flagrante redução do escopo do controle externo da administração pública.**

---

<sup>44</sup> **Art. 4º** As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.



Conforme apontado pela Equipe Técnica do NEC, o saneamento do feito passaria pela reabertura da instrução processual, possibilitando nova defesa dos atuais responsáveis e pelo chamamento de outros envolvidos, tudo nos moldes da contemporânea exigência de matriz de responsabilização.

**Entretanto, ninguém, nem a Equipe Técnica, muito menos o Conselheiro Relator explica concretamente essa suposta inviabilidade.** O fator tempo foi simplesmente jogado no seio da fundamentação como elemento absoluto, capaz de desconstruir todo o trabalho de auditoria realizado.

A própria Equipe Técnica **evidenciou incerteza** quanto à inviabilidade de reabertura da instrução processual ao se expressar na **Manifestação Técnica 237/2016-6**, ao declarar: “demandando, provavelmente, a realização de diligência externa, que, contudo, poderá tornar-se infrutífera em razão do longo tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos”.

**Não há, portanto, no caso concreto, análise dos efeitos do tempo no processo.**

Em verdade, prosseguir na tese de que há limitação temporal para o pronunciamento conclusivo desta Corte, mesmo diante da real possibilidade de ressarcimento ao erário de aproximadamente **R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)**, acarreta uma irracional inversão de valores, pois gera, em verdade, a **supremacia do interesse privado sobre o público**, desconstituindo toda a concepção fundamental do regime jurídico administrativo, haja vista que **dispõe do interesse público**, contrapondo-o a um eventual prejuízo, a um aventado interesse privado, **sequer demonstrado empiricamente**, em afronta à lógica reitora da proteção às verbas públicas e com evidentes implicações ao próprio Estado de Direito.

Nesses termos, de antemão, **adverte-se para o fato de que, caso seja mantida a proposta de extinção do processo sem julgamento do mérito, 3 (três) prejuízos sobrevirão imediatamente: o primeiro**, decorrente do próprio dano diligentemente apontado; **o segundo**, derivado das horas de trabalho despendidas pelos



profissionais desta Corte (homens/hora) ao longo de um processo que demanda pouco esforço do Tribunal para sua conclusão; e **o terceiro**, um prejuízo imaterial, revela-se no crescente sentimento, por parte da sociedade, da completa irrelevância institucional dos Tribunais de Contas, reverberando, assim, inúmeras vezes que apregoam, até mesmo, sua completa extinção, em virtude de sua politização indevida e ao profundo insulamento, decorrente da crise de credibilidade a que se encontram mergulhados.

Aos Tribunais de Contas clama a órfã sociedade: obediência irrestrita aos rituais de imparcialidade, prudência e retidão institucional e coragem política.

Ademais, **convém evidenciar que o alvo a ser atingido com o prosseguimento da instrução do feito relaciona-se com a necessidade de recompor o patrimônio lesado, o qual não apresenta qualquer viés sancionatório, pois visa tão somente a reposição do *status quo ante*.**

A ratificar o acima expendido, é de todo oportuno transcrever as lapidares explanações tecidas pelos ínclitos juristas Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Aquele que causar dano a outrem tem o dever de repará-lo, dever que reside na necessidade de recompor o patrimônio do lesado, fazendo com que este, tanto quanto possível, retorne ao estado em que se encontrava por ocasião da prática do ato lesivo.

Essa concepção, hodiernamente, encontra-se amplamente difundida e erigida à categoria de princípio geral do direito, sendo integralmente aplicada em se tratando de danos causados ao patrimônio público. Nota-se, no entanto, que o texto legal não tem o poder de alterar a essência ou a natureza dos institutos; *in casu*, observa-se que a reparação dos danos, em seus aspectos intrínsecos, não representa uma punição para o ímprobo, pois tão-somente visa repor o *status quo*.<sup>45</sup>

Nesse diapasão, a busca pela reparação integral, no âmbito de atuação desta Corte de Contas, possui a teleologia de repor determinado ente público ao estado anterior à configuração do injusto dano ao erário. Não se trata, portanto, de sanção, mas de restabelecimento de uma situação anterior ao evento lesivo.

---

<sup>45</sup> GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 6ª ed. p. 526 e 527.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Na sua importante função de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do Controle Externo, identificado um dano aos cofres públicos, cumpre ao Tribunal de Contas emitir uma resposta eficaz com o escopo de reparar o patrimônio público atingido.

Dizendo de outro modo, apresenta-se notória a magna missão desta Corte, consubstanciada na busca pela reposição dos cofres públicos quando constatado o uso irregular do dinheiro público por parte de agentes que tinham a incumbência de aplicá-lo dentro da estrita conformidade legal.

Nessa quadra é que se revela a importância do ressarcimento, haja vista que possui função compensatória ao devolver à coletividade aquilo que lhe foi retirado indevidamente.

Ressalta-se, por imperioso, que o Tribunal de Contas, enquanto guardião da coisa pública, detém papel de destaque na defesa do erário, não sendo supérflua a função de órgão técnico, destinado a fiscalizar a utilização de verbas públicas e emitir decisões, inclusive condenando Gestores ao ressarcimento nos casos de prejuízos causados ao erário.

**Portanto, configura-se ilógico e incorreto que esta colenda Corte, no bojo deste processo de fiscalização, afaste-se da busca pelo ressarcimento, principalmente considerando que o dano foi apurado com base em documentos e na vistoria *in loco* da Equipe Técnica.**

Deveras, não se mostra justo, nem tampouco coerente, que a sociedade vitimada, no caso em questão, toda a população do município de Vitória, receba um tratamento do Estado de pouca importância à reparação do prejuízo aos cofres públicos, no exercício do controle externo.

A corroborar o exposto acima, insta transcrever o entendimento dos juristas Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald e Felipe Peixoto Braga Netto acerca da **importância do ressarcimento** no contexto da responsabilidade civil, com perfeita subsunção ao caso em tela, *ad litteram*:



A ideia da lesão está no centro da responsabilidade civil e a sua função, conseqüentemente, é o restabelecimento do equilíbrio econômico jurídico desfeito por ocasião do fato danoso. Volta-se para o passado, o fato já ocorrido, seja pela forma de reparação pecuniária ou pela reintegração em forma específica, ou seja, pela ripristinação da situação existente:

[...]

Especificamente quanto ao ressarcimento, este assume a finalidade de neutralizar as conseqüências do ilícito. Enquanto a responsabilidade permite imputar um fato danoso a um sujeito, o ressarcimento, por sua vez, permite estabelecer o montante e o modo (ressarcimento pelo equivalente ou pela forma específica) em que se compensará o ofendido.<sup>46</sup>

Por todo o exposto, como órgão incumbido constitucionalmente de fiscalizar a correta aplicação de recursos públicos por parte dos gestores, ante a gravidade dos fatos, **subsidiariamente à continuidade da apreciação da matéria, ante a presença dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, requer-se o saneamento do feito, em busca da verdade real**, com vistas a oferecer à sociedade uma resposta fundamentada e com resolução do mérito, acerca da correção (ou não) da aplicação de recursos públicos na execução dos serviços de “Urbanização da Orla de Camburi” (Concorrência Pública nº 994/2000, Contratos 026/2000, celebrados com a empresa Almeida & Filho Terraplenagens Ltda., e 026/2000B, e 17/2003, com a empresa Construtora Rodoviária União Ltda.).

### **3.3 DA MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO**

No caso concreto, a **complementação da instrução representa uma alternativa viável** – mormente considerando que o dano foi diligentemente apontado, fruto de um trabalho exaustivo da Equipe de Auditoria, que se preocupou em acostar aos autos amplo acervo probatório – **para satisfazer a atual demanda pela elaboração de matriz de responsabilização**, regra procedimental criada com o desiderato de

<sup>46</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil – vol. 3 – Responsabilidade Civil*. Salvador: Juspodivm, 2016. pgs. 63, 64 e 65.





guiar e padronizar o trabalho desempenhado pela auditoria, conforme preconiza a **Resolução TC nº. 287, de 05 de maio de 2015**<sup>47</sup> (páginas 93 e 111), *in verbis*:

### **9.5 IDENTIFICAÇÃO DA CADEIA DE RESPONSABILIDADE**

Nos casos em que existirem achados de auditoria que resultem em propostas de citação, com ou sem conversão em tomada de contas especial, a equipe de auditoria deverá identificar os responsáveis e demonstrar sua responsabilidade. Para isso, deve utilizar o instrumento denominado matriz de responsabilização, cuja elaboração será detidamente apresentada no Capítulo 11 (página 111) deste Manual.

[...]

### **11 ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO**

A matriz de responsabilização fecha o ciclo das apurações realizadas no decorrer da auditoria na medida em que objetiva a formulação de conclusões sobre as responsabilidades individuais dos gestores e agentes públicos que contribuíram ou deram causa aos atos administrativos objetos de achados. Portanto, ela evidencia a responsabilização daquele que deu causa à irregularidade ou impropriedade identificada na auditoria e seus efeitos, bem como fundamentar a proposta de sanção ou sua não aplicação.

Ela permite a verificação da responsabilidade pelo achado e deve ser preenchida sempre que houverem (*sic*) achados que se constituam em irregularidades, cuja proposta de encaminhamento seja pela citação de responsáveis, e somente para esses achados. Desse modo, quando da realização da fiscalização não resultarem achados ou os achados resultantes não se constituírem em irregularidades, ou seja, quando a matriz não for aplicável, não é necessária a sua elaboração.

O preenchimento do “nexo de causalidade” e da “culpabilidade” balizará a formulação das propostas a serem incluídas no campo “Propostas de encaminhamento” da matriz de responsabilização, isto é, se citação, conversão em TCE com citação ou se determinação a órgão ou entidade ou responsável.

Caso um só achado inclua mais de uma irregularidade, semelhantes ou não, ou irregularidades em processos diferentes, a responsabilização deverá ser individualizada por irregularidade, mediante registro nos campos da matriz.

A **matriz de responsabilização** permite a verificação da responsabilidade pelo achado, o qual, por sua vez, apenas para efeito de registro, possui correspondência com outra matriz, a **de achados**, representativa da discrepância entre a situação existente e o critério (isto é, a diferença entre “o que é” e “o que deveria ser”).

Cita-se, ainda, a **matriz de planejamento**, documento que organiza e sistematiza o planejamento do trabalho.

---

<sup>47</sup> Aprovou o Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com o objetivo primordial de “*Aprimorar e padronizar processos de trabalho e instrumentos de controle*”, bem como “*Aperfeiçoar a legislação de suporte ao controle externo*”.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Portanto, são múltiplos os papéis de trabalho (documentação da auditoria) que registram as evidências dos trabalhos executados e fundamentam a opinião e comentários do auditor de controle externo, tais como as supracitadas matrizes de achados, de responsabilização e de planejamento, cada qual com específica função dentro do procedimento fiscalizatório. Confira-as:

**ANEXO I AOS PADRÕES DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE**

**MATRIZ DE PLANEJAMENTO**

TC nº \_\_\_\_\_ Fiscalis nº \_\_\_\_\_  
 ÓRGÃO/ENTIDADE: Declarar o(s) nome(s) do(s) principais órgão(s)/entidade(s) auditado(s)  
 OBJETIVO: Enunciar de forma clara e resumida o objetivo da auditoria.

QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	OBJETOS	MEMBRO RESPONSÁVEL	PERÍODO	POSSÍVEIS ACHADOS
Apresentar, em forma de perguntas, os diferentes aspectos que compõem o escopo da fiscalização e que devem ser investigados com vistas à satisfação do objetivo.	Identificar as informações necessárias para responder a questão de auditoria.	Identificar as fontes de cada item de informação requerida da coluna anterior. Estas fontes estão relacionadas com as técnicas empregadas.	Código ou enunciado do procedimento.	Descrever as tarefas que serão realizadas, de forma clara, esclarecendo os aspectos a serem abordados (itens de verificação ou <i>check list</i> ).	Indicar o documento, o projeto, o programa, o processo, ou o sistema no qual o procedimento será aplicado. Exemplos: contrato, folha de pagamento, base de dados, ata, edital, ficha financeira, processo licitatório, orçamento.	Pessoa(s) da equipe encarregada(s) da execução de cada procedimento.	Dia(s) em que o procedimento será executado.	Esclarecer precisamente que conclusões ou resultados podem ser alcançados.
Q1			P11					A1 A2 A3
			P12					
			P1n					
Q2			P21					A4 A5 A6
			P22					
			P2n					

**ANEXO II AOS PADRÕES DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE**

**MATRIZ DE ACHADOS**

TC nº \_\_\_\_\_ Fiscalis nº \_\_\_\_\_  
 ÓRGÃO/ENTIDADE: Declarar o nome do(s) principal(is) órgão(s)/entidade(s) auditado(s)  
 OBJETIVO: Enunciar de forma clara e resumida o objetivo da auditoria.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
Deve ser preenchido o enunciado do achado, basicamente o título da irregularidade/impropriedade.	Situação existente, identificada, inclusive com o período de ocorrência e documentada durante a fase de execução da auditoria	Indicar o documento, o projeto, o programa, o processo, ou o sistema no qual o achado foi constatado.	Legislação, norma, jurisprudência, entendimento doutrinário ou padrão adotado	Informações obtidas durante a auditoria no intuito de documentar os achados e de respaldar as opiniões e conclusões da equipe	O que motivou a ocorrência do achado	Consequências ou possíveis consequências do achado. Deve ser atribuída a letra "P" ou a letra "R", conforme o efeito seja potencial ou real.	Propostas da equipe de auditoria. Deve conter a identificação do(s) responsável(is).
A1							
A2							
An							

Equipe de Auditoria:  
 Nome e matrícula

Supervisor:  
 Nome e matrícula



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Segedam – Secretaria-Geral de Administração

BTCU ESPECIAL

29  
BTCU Brasília, Ano XLIII, n. 2, 3/ fev. 2010

ANEXO III AOS PADRÕES DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO<sup>48</sup>

TC nº \_\_\_\_\_ Fiscalis nº \_\_\_\_\_  
ORGÃO/ENTIDADE: Declarar o nome do(s) principal(is) órgão(s)/entidade(s) auditado(s)  
OBJETIVO: Enunciar de forma clara e resumida o objetivo da auditoria.

ACHADO	RESPONSÁVEL (IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA <sup>2</sup>	NEXO DE CAUSALIDADE <sup>3</sup> (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE <sup>4</sup>
Correspondência com a Matriz de Achados	Pessoa física: nome, cargo e CPF; Pessoa jurídica de direito privado: razão social e CNPJ; Pessoa jurídica de direito público interno: nome.	Período efetivo de exercício no cargo, seja como titular ou substituto.	Ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa (por ter o responsável querido produzir o resultado ou ter assumido o risco de produzi-lo), praticada pelo responsável.	Evidências de que a conduta do responsável contribuiu significativamente para o resultado ilícito, ou seja, de que foi uma das causas do resultado.	Reprovabilidade da conduta do gestor (não se aplica a pessoas jurídicas)
A1					
A2					
An					

Equipe de Auditoria:  
Nome e matrícula

Supervisor:  
Nome e matrícula

Conforme expandido pela Equipe Técnica na **Manifestação Técnica 1643/2017-2 (Processo TC 4150/2013-7)**, “[...] as matrizes são planilhas a serem preenchidas visando à padronização dos trabalhos de auditoria/inspeção, ou seja, se revelam, apenas, como ferramentas que organizam e auxiliam as fiscalizações externas.”.

Em artigo disponível no **Portal do TCU**<sup>48</sup>, de modo preciso, se definiu que “a matriz de responsabilidade é uma ferramenta útil à disposição do **auditor** para que ele possa melhor fundamentar uma proposta de citação ou audiência de responsáveis, estabelecendo um ‘roteiro’ mínimo para a discriminação da conduta, do resultado e dos responsáveis pela ocorrência”.

**Apresenta-se natural a evolução dos procedimentos de fiscalização. A formação da matriz de responsabilidade** – que, atualmente, passou a discriminar pormenorizadamente os pressupostos que determinam a responsabilização de todos agentes públicos que eventualmente tenham participado para a formação das

<sup>48</sup> **Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A255187E5F015526908732557B>>. Acesso em: 28 fev. 2018.



irregularidades – **é resultado desse processo evolutivo**. Certamente, muitos outros virão para aprimorar o controle externo.

Deveras, nada impede – ao contrário, nada mais natural e benfazejo – que o atual estágio da processualística nesta Corte de Contas seja continuamente aprimorado em tempo vindouro, sem que se contaminem – com a nódoa da imperfeição ensejadora de futura nova revisão – os processos atualmente concebidos e em trâmite segundo modelo processual vigente hodiernamente e em conformidade com a carga de princípios preconizados pela Constituição Federal.

Apesar do valor processual e de refletir a padronização do trabalho de auditoria, **alerta-se para o fato de que a ausência de matriz de responsabilidade, ou até mesmo sua falha, não pode ser determinante para a extinção do processo sem resolução do mérito.**

**Entretanto, o que se apresenta nesta Corte, e adiante será exemplificado, a Matriz de Responsabilidade tem sido utilizada para deslustrar o trabalho de auditoria, desacreditar o conteúdo dos autos, culminando no arquivamento do processo, a depender exclusivamente da proposta de encaminhamento elaborada pela Equipe Técnica.**

Percebe-se que qualquer impropriedade na instrução passou a ter como fonte a ausência de matriz de responsabilidade. A título de “solução”, e com “fundamento” na sua ausência – e não na sua correção – afasta-se a responsabilidade do gestor, sem buscar o saneamento do processo. Certamente, ao se adotar uma linguagem distorcida, os números ao final do ano mostrarão uma Corte pródiga na produção de estatísticas acerca do número de processos julgados, conquanto, por ironia, em verdade, acoberte sua pouca utilidade.

Não se ignora que há casos isolados em que possam ocorrer problemas na adequada formação da relação processual. **A solução também existe: basta complementá-la, reabrindo a instrução do feito. Trata-se não apenas de uma**



**forma de respeitar o consciente trabalho da Equipe Técnica, mas de trilhar o caminho da efetividade do controle externo.**

E mesmo a instrução processual perfeita, baseada em amplo acervo probatório, não parece ser suficiente. A simples ausência formal de matriz de responsabilização é capaz de jogar o processo na vala comum da “extinção sem resolução do mérito”.

A evidenciar a baixa cientificidade adotada pelo Plenário da Corte, nota-se que até mesmo a instrução processual impecável, baseada em amplíssimo acervo probatório, e composta pela contemporânea matriz de responsabilização, também tem sido objeto de reformulações e providencial manejo, a depender da composição do polo passivo da relação jurídica, gerando, infelizmente, decisões, a par de teratológicas, decisões anunciadas. E decisão anunciada não é direito; é política. E política sem o fundamento de validade constitucional apto a legitimá-la nesta instituição.

Lamentavelmente, fácil é ver-se, pois, que o problema não é a ausência de matriz de responsabilização, muitos menos a sua presença, ainda que deficiente, mas quais atores políticos se encontram no polo passivo da relação processual. Em suma, em verdade, há um forte elemento político a moldar a intransponível tese da matriz de responsabilidade adotada pelo Plenário, a conferir-lhe a devida maleabilidade, tornando-a, a par de atender a interesses políticos, um conceito artificial e pouco crível.

Veja, adiante, à guisa de mero exemplo – pois se poderia colacionar inúmeros outros –, situações em que se discorda frontalmente da instrução processual, mesmo ante a presença de matriz de responsabilização concebida com fundamento em padrões científicos de elaboração e que, no entanto, se viu desconstruída, quedando-se ante a interferência do elemento político, componente verdadeiramente definidor de sua **composição**, **recomposição**, **decomposição** ou **descomposição**.

• **PROCESSO TC 11185/2014 (REPRESENTAÇÃO AJUIZADA PELO MPC EM QUE SE BUSCOU O FIM DO USO DE LOGOMARCA DE GESTÃO –**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

**ELEMENTO POLÍTICO DE PROMOÇÃO PESSOAL DE GESTORES PÚBLICOS, ALÉM DE COOPTAÇÃO DE HUMORES DA MÍDIA FACE ÀS DESPESAS DESPENDIDAS EM SEUS VEÍCULOS DE PROPAGANDA – E SUA SUBSTITUIÇÃO PELA UTILIZAÇÃO DE BRASÃO OFICIAL DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS)**

Em breve resumo, a **Decisão TC 4295/2015<sup>4950</sup>**, nos termos do voto do Conselheiro Relator, **determinou a exclusão dos Chefes do Poder Executivo Estadual,**

**49 DECISÃO TC – 4295/2015 – PLENÁRIO**

**PROCESSO** – TC-11185/2014  
**ASSUNTO** – REPRESENTAÇÃO

REPRESENTAÇÃO – REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS – JURISDICIONADO: GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – **REPRESENTADOS: PAULO CESAR HARTUNG GOMES E OUTROS – À ÁREA TÉCNICA PARA EXCLUIR RESPONSÁVEIS** – CONVERTER EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – CITAR – PRAZO: 30 DIAS — DETERMINAR – PRAZO: 60 DIAS.

**DECIDE** o Plenário deste Tribunal de Contas, sem divergência, em sua 22ª sessão ordinária, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que integra esta Decisão, **o retorno dos autos à área técnica para as alterações na Instrução Técnica Inicial, de modo a excluir as autoridades e gestores indicados no referido voto**, e para as providências para exclusão do nome dos gestores do sistema de processos, alterando-se, por consequência a autuação processual.

[...]  
(grifo nosso)

**50** A **DECISÃO TC – 4295/2015 – PLENÁRIO** foi objeto de Recurso de Agravo aduzido pelo MPC (**Processo TC 4884/2016**) cujos fundamentos de mérito se lastrearam na **(i) nulidade da Decisão Plenária TC 4295/2015 por ausência de fundamentação quanto à determinação de afastamento de agentes políticos do polo passivo da Representação e na (ii) presença do nexo causal e da inaplicabilidade da desconcentração administrativa como argumento para excluir toda e qualquer responsabilidade por ausência de fundamentação quanto à determinação de afastamento de agentes políticos do polo passivo da Representação.**

As referidas teses foram totalmente encampadas pela Área Técnica (**Instrução Técnica de Recurso ITR 00062/2016-9**), cuja manifestação, inclusive, evidenciou que:

*“[...] Como dito antes, a simples alegação da existência de norma de desconcentração administrativa para afastar, de plano, os Chefes do Poder Executivo do polo passivo da demanda, sem a análise pormenorizada da sua conduta, quanto à culpa e ao nexo de causalidade, conduz à irresponsabilidade, ou seja, ao entendimento de que, por não figurar como ordenador de despesas, a sua atuação passaria ao largo do crivo fiscalizatório desta Corte, o que não tem nenhuma condição de prosperar, sobretudo em razão do vasto material probatório colacionado pela equipe de auditoria e da possibilidade de o agente delegante ter se beneficiado com a conduta irregular daqueles que escolheu e nomeou para atuar na sua gestão.* (grifou-se)

*O mesmo pode-se dizer os demais agentes públicos, estranhos à Superintendência de Comunicação Social do Estado, que foram excluídos do processo pelo simples fato de não atuarem na área em que se deram as contratações. Ora, quando se fala em campanha publicitária, mídia e veiculações de toda ordem, qualquer setor ou pessoa do Governo pode sair beneficiado.* (grifou-se)

[...]

*Preceitua o Relator em seu Voto que “de fato, não restou demonstrada a concretização de promoção pessoal de todas as pessoas mencionadas no item respectivo”. Todavia, entendemos que a averiguação perfunctória realizada por ocasião do decisum em apreço não permite afirmar nem afastar, de forma incontestável, a ocorrência de promoção pessoal, a ser avaliada quanto a cada um dos agentes, o que somente seria possível com o prosseguimento do feito.* (grifou-se)

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opinamos pelo **CONHECIMENTO** do Agravo, por presentes os pressupostos recursais, e opinamos, quanto ao mérito, pelo seu **PROVIMENTO**, a fim de que seja **declarada NULA a Decisão Plenária TC 4295/2015**, por insuficiência de fundamentação em desrespeito ao Princípio do Devido Processo Legal. **Nessa hipótese, opinamos pela citação de todos os agentes públicos relacionados na matriz de responsabilização constante da ITI 702/2015, por ocasião da prolação de novo decisum.** Subsidiariamente, opinamos, ainda, tendo em vista o pedido aduzido pelo Agravante no item 4.2, pela reforma da **Decisão Plenária TC 4295/2015, para**





senhores **José Renato Casagrande** (ex-Governador do Estado do Espírito Santo), e **Paulo César Hartung Gomes** (ex-Governador do Estado do Espírito Santo), bem como dos demais agentes políticos, secretários de estado, apesar de a 2ª Secretaria de Controle Externo, **no Relatório de Inspeção RF-INS 3/2015** ter evidenciado, de forma expressa e minudente, o preenchimento adequado e completo da matriz de responsabilidade<sup>51</sup> concernente a todos os agentes públicos envolvidos no caso, esvaziando assim, qualquer resultado útil ao processo. Veja (fl. 595 e 599 a 602):

#### RELATÓRIO DE INSPEÇÃO RF-INS 3/2015

[...]

##### **5.2.2. PUBLICIDADE DOS ATOS, PROGRAMAS, OBRAS E SERVIÇOS CONTENDO NOMES, SÍMBOLOS E IMAGENS QUE CARACTERIZAM PROMOÇÃO PESSOAL DE AUTORIDADES E SERVIDORES PÚBLICOS, EM DESATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, ESPECIALMENTE A IMPESSOALIDADE.**

- *Base Legal: art. 37, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e §1º, da Constituição Federal e art. 32, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e §1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo.*

[...]

---

**que sejam citados todos os agentes públicos relacionados na matriz de responsabilização constante da ITI 702/2015, caso não entenda esta Corte de Contas pela anulação do referido ato decisório."**

Em idêntico sentido, o Voto do Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

*"[...] Nestas hipóteses de publicidade com indicio de promoção pessoal, onde há outorga de competência, para se afastar a responsabilidade antes da realização do contraditório, é preciso que se apresente fundamentação suficiente. Entendo que merece acolhida a alegação do Ministério Público de Contas quando demonstra a carência de 'densidade argumentativa', para 'afastar do polo passivo justamente os principais eventuais beneficiários da publicidade institucional realizada para promoção pessoal sob investigação', em contraponto com o art. 489 do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), e à necessidade de anulação da Decisão Plenária TC 4295/2015, que determinou a exclusão de agentes públicos do polo passivo do TC 11185/2014. (grifou-se)*

[...]

##### **3 DISPOSITIVO**

*À luz desses argumentos, VOTO para que a Decisão Plenária TC 4295/2015, proferida nos autos do processo TC 11185/2014, seja considerada nula com amparo no art. 489 do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) c/c art. 706da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar 621/2012), e, por conseguinte, o retorno do processo ao Relator para prosseguimento do feito."*

Contudo, revelou-se vencedora os termos do Voto Vista de Conselheiro Marco Antônio da Silva, que concluiu:

*"Por todo o exposto, divergindo do posicionamento da área técnica, do Ministério Público Especial de Contas, bem como do posicionamento do Eminente Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, VOTO no sentido de que o Plenário deste Egrégio Tribunal de Contas assim delibere: (grifou-se)*

[...]

*2. Em sendo superada esta preliminar, no mérito, NEGUE-LHEPROVIMENTO, mantendo-se in totum os termos da Decisão Plenária TC 4295/2015, proferida nos autos do processo 11185/2014, pelas razões acima expendidas;*

[...]"

<sup>51</sup> A matriz de responsabilização fecha o ciclo das apurações realizadas no decorrer da auditoria na medida em que objetiva a formulação de conclusões sobre as responsabilidades individuais dos gestores e agentes públicos que contribuíram ou deram causa aos atos administrativos objetos de achados. Portanto, ela evidencia a responsabilização daquele que deu causa à irregularidade ou impropriedade identificada na auditoria e seus efeitos, bem como fundamentar a proposta de sanção ou sua não aplicação.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

• **Processos 64057585 (produção) e 63824191 (veiculação 2013) - Campanha Informe do Governo 2012/2013 – Anexo Digital 09**

Da análise do material constante do processo 64057585 (**Anexo Digital 09 – Informe do Governo Produção**), verificou-se a imagem do Governador **José Renato Casagrande em 09 (nove) VT's** produzidos pela Croma Produções, por intermédio da agência Ampla, a um custo unitário de R\$ 28.600,00 (incluindo os honorários da agência), totalizando **R\$ 257.400,00 (VTs Informe ES 01 a 09 – Apêndice 05)**.

Tais vídeos foram veiculados em todas as emissoras de TV do Espírito Santo entre os meses de outubro e dezembro de 2013, conforme processo 63824191, onerando os cofres públicos em mais **R\$ 2.326.360,00**, consoante demonstrado na tabela resumo a seguir e detalhado na planilha “Campanha Informe do Governo” (**Anexo Digital 09**).

INFORME DO GOVERNO OUT-DEZ 2013	
Emissora	Valor Pago
Record News Cachoeiro	158.580,00
Record News Vitória	158.580,00
Rede TV	147.060,00
TV Tribuna	107.664,00
TV Capixaba	194.760,00
TV Gazeta	258.480,00
TV Gazeta Noroeste	49.640,00
TV Gazeta Norte	64.628,00
TV Gazeta Sul	74.880,00
TV Guarapari	43.920,00
TV SIM Cachoeiro	156.168,00
TV SIM Colatina	156.168,00
TV SIM Linhares	156.168,00
TV Sim São Mateus	156.168,00
TV Tribuna	134.580,00
TV Vitória	255.204,00
TVE	53.712,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2.326.360,00</b>

Fonte: Processo 63824191 – Veiculação Informe do Governo 2013.

Assim, foram despendidos ao todo **R\$ 2.583.760,00** (dois milhões, quinhentos e oitenta e três mil, setecentos e sessenta reais) com produção e veiculação de publicidade com claro **indício de promoção pessoal do Governador do Espírito Santo** no bojo da campanha Informe do Governo 2013/2014.

No total, consideradas as quatro campanhas, foram pagos R\$10.457.884,65 (Dez milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e sessenta e cinco centavos) com produção e veiculação de imagens de autoridades públicas estaduais, conforme tabela abaixo:

**Resumo dos processos em que constam imagens de autoridades**

Resumo dos processos em que constam imagens de autoridades

Processo	Objeto	Valor (R\$)	Valor VRTE
43982107	88 VTs Informativo ES em Dia 2009	7.087.024,65	3.672.893,4591
48135283	Documentário Marataizes 2010	123.800,00	61.671,8143
58037527	33 VTs Trabalho por toda parte 2012/13	663.300,00	286.280,9109
64057585 e 63824191	09 VTs Informe do Governo 2013/2014	2.583.760,00	1.057.411,7364
<b>Total</b>		<b>10.457.884,65</b>	<b>5.078.257,9207</b>

Ante o exposto, cabe aos responsáveis apresentarem suas razões de justificativa, em face da utilização da imagem de autoridades públicas nas peças publicitárias governamentais.

Além disso, deverão apresentar esclarecimentos sobre a participação nos vídeos produzidos e/ou veiculados as autoridades públicas estaduais abaixo relacionadas:

**Responsáveis:**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

**Identificação:** **Paulo Cesar Hartung Gomes** (Governador do ES – 2003/2010), **Neivaldo Bragato** (Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas), **Eduardo Mannato** (Diretor Geral do DER), **Paulo Ruy Carnelli** (Secretário de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano), **Cel. Oberacy Emmerich Junior** (Comandante Geral da Polícia Militar), **Rodney Miranda** (Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social), **Glória Abaurre** (Secretária de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos), **César Colnago** (Secretário de Estado de Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca), **Ângelo Roncalli** (Secretário de Estado da Justiça), **Anselmo Tozi** (Secretário de Estado da Saúde), **Cel. Fronzio Calheira Mota** (Comandante Geral do Corpo de Bombeiros), **José Eduardo Faria de Azevedo** (Secretário de Estado de Governo), **Haroldo Corrêa Rocha** (Secretário de Estado de Governo), **Paulo Folleto** (Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia), **Ricardo Ferreira dos Santos** (Secretário de Estado de Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca), **Luciano Rezende** (Secretário de Estado de Esportes), **Pedro Firme** (Diretor Geral do IOPEs), **Ricardo de Oliveira** (Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos), **Marcelo Ferraz** (Secretário Estadual de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano) e **Énio Bergoli** (Secretário de Estado de Gerenciamento de Projetos)

**Conduta:** Participar de vídeos da campanha “**Prestação de Contas 2009 – ES em Dia**”, contendo **nomes, imagens e depoimentos** de autoridades públicas estaduais (**Apêndice 02**).

**Nexo de causalidade:** A participação nos vídeos da campanha “**Prestação de Contas 2009 – ES em Dia**” resultou em promoção pessoal

**Identificação:** **Paulo Cesar Hartung Gomes** (Governador do ES – 2003/2010), **Neivaldo Bragato** (Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas) e **Eduardo Manato** (Diretor Geral do DER)

**Conduta:** Participar do documentário “**Marataízes**” (campanha **Prestação de Contas 2010**), contendo **nomes, imagens e depoimentos** de autoridades públicas estaduais (**Apêndice .03**)

**Nexo de causalidade:** A participação no documentário resultou em promoção pessoal.

**Identificação:** **José Renato Casagrande** (Governador do ES – 2011/2014)

**Conduta:** Participar de vídeos das campanhas “**Trabalho por toda parte 2012/2013**” (**Apêndice 04**) e “**Informe do Governo 2013/2014**” (**Apêndice 05**), contendo **imagens** de autoridades públicas estaduais.

**Nexo de causalidade:** A participação nos vídeos das campanhas “**Trabalho por toda parte 2012/2013**” e “**Informe do Governo**” resultou em promoção pessoal.

Em relação aos vídeos do “**ES em Dia**” (Prestação de Contas 2009) e ao documentário “**Marataízes**” (Prestação de Contas 2010), foram inseridas legendas com os nomes e cargos das autoridades públicas. A equipe sugeriu a notificação do Governador à época (**Paulo César Hartung Gomes**) e dos Secretários de Estado, dos Comandantes da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros e dos Diretores Gerais do DER e do IOPEs, deixando de relacionar as demais autoridades detentoras de cargos de hierarquia inferior a estes.

[...]



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

## 6. Conclusão

Nos levantamentos realizados identificamos indícios de irregularidades apontados nos itens 5.1.1, 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4 e 5.2.5, inclusive com valores passíveis de ressarcimento aos cofres públicos no montante total **R\$ 47.583.048,35** (equivalentes a 21.370.324,4456 VRTEs), representando uma possibilidade de recuperação de recursos públicos em torno de 97% do volume de recursos auditados, que alcançou R\$ 49.005.823,87, conforme demonstrado abaixo:

Item	Valor em reais	Valor em VRTE
5.1.1.	448.693,41	291.802,6474
5.2.1.	46.585.570,78	20.845.459,3632
5.2.2.	0,00	0,00
5.2.3.	0,00	0,00
5.2.4.	445.042,20	179.226,4412
5.2.5.	103.741,96	53.835,9938
<b>Total</b>	<b>47.583.048,35</b>	<b>21.370.324,4456</b>

Assim, nos termos do *caput* do artigo 115 da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), diante da ocorrência de indícios de irregularidade com possível dano ao erário (**item 5.1.1, 5.2.1, 5.2.4 e 5.2.5**), a equipe de auditoria sugere ao Tribunal a conversão deste processo em **tomada de contas especial** e a citação dos responsáveis, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem as importâncias devidas, facultando-lhes a apresentação de documentos.

Tendo em vista que dos processos relativos à campanha Trabalho por toda parte 2012/2013 e à Prestação de Contas 2010 não constam as veiculações de 33 VTs e do documentário Marataizes, respectivamente, sugere-se que, caso seja mantido o indicativo de irregularidade relativo à promoção pessoal de agente público, seja determinado à Secretaria de Controle e Transparência (SECONT) que instaure **tomada de contas especial** para apurar o montante de recursos utilizados para a veiculação.

### 6.1. Síntese dos indícios de irregularidades

Item do Relatório	Descrição	Base Legal	Responsáveis
5.1.1.	Gastos com logomarcas de governo, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário.	Art. 37, <i>caput</i> (princípios da impessoalidade e moralidade) e §1º, da Constituição Federal; arts. 16 e 32, <i>caput</i> (princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público) e §1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo.	Sebastião Barbosa, Margô Devos Paranhos e Nilo de Souza Martins
5.2.1.	Gastos com campanhas	Art. 37, <i>caput</i> (princípio da	Maria Ângela Botelho Galvão, Elizabeth



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Item do Relatório	Descrição	Base Legal	Responsáveis
	publicitárias sem caráter informativo, educativo e de orientação social, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário.	<i>impessoalidade</i> ) e §1º, da Constituição Federal e art. 32, caput (princípios da impessoalidade, da finalidade e do interesse público) e §1º da Constituição Estadual.	Maria Dalcolmo Simão, Arthur Wernersbach Neves, Sandra Marla Wernersbach Cola, Ronaldo Tadeu Carneiro, Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, Kenia Puziol Amaral e Márcio Castro Lobato
5.2.2.	Publicidade dos atos, programas, obras e serviços contendo <u>nomes, símbolos e imagens</u> que caracterizam promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente a impessoalidade.	Art. 37, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e §1º, da Constituição Federal e art. 32, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e §1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo.	<b>Ordenadores de despesa:</b> Elizabeth Maria Dalcolmo Simão, Maria Ângela Botelho Galvão, Ronaldo Tadeu Carneiro, Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni e Kênia Puziol Amaral  <b>Autoridades cujas imagens foram objeto de produção e veiculação</b> <b>Paulo Cesar Hartung Gomes</b> , Neivaldo Bragato, Eduardo Mannato, Paulo Ruy Carnelli, Cel. Oberacy Emmerich Junior, Rodney Miranda, Glória Abaurre, César Colnago, Ângelo Roncalli, Anselmo Tozi, Cel. Fronzio Calheira Mota, José Eduardo Faria de Azevedo, Haroldo Corrêa Rocha, Paulo Folleto, Ricardo Ferreira dos Santos, Luciano Rezende, Pedro Firme, Ricardo de Oliveira, Marcelo Ferraz, Ênio Bergoli e <b>José Renato Casagrande</b>
5.2.3.	Ausência de motivação, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na <u>veiculação</u> de campanhas publicitárias.	Art. 32, caput (princípios da motivação, razoabilidade e proporcionalidade), da Constituição Estadual e art. 70, caput, (princípio da economicidade) das	Maria Ângela Botelho Galvão, Elizabeth Maria Dalcolmo Simão, Arthur Wernersbach Neves, Sandra Marla Wernersbach Cola, Ronaldo Tadeu Carneiro, Flávia



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Item do Relatório	Descrição	Base Legal	Responsáveis
		<i>Constituições Federal e Estadual.</i>	<i>Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, Kenia Puziol Amaral e Márcio Castro Lobato</i>
5.2.4.	Contratação antieconômica para veiculação da campanha "Informe do Governo", decorrente de contratação direta de veículos de comunicação sem desconto sobre os preços de tabela.	<i>Art. 70, caput (princípio da economicidade), da Constituição Federal e da Constituição Estadual.</i>	<i>Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni</i>
5.2.5.	Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados.	<i>Art. 63, caput e §2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/1964.</i>	<i>Artcom Comunicação e Design, Érico Sangiorgio e Maria Ângela Botelho Galvão</i>

## 6.2. Síntese das determinações

Item do Relatório	Descrição	Responsáveis
5.2.6.	Providenciar a criação de sítio próprio na rede mundial de computadores para divulgar informações sobre a execução dos contratos de publicidade do Governo do Estado do Espírito Santo.	Atual Superintendente de Comunicação Social

É o relatório.

Vitória (ES), 04 de maio de 2015.

### • **PROCESSO TC 4150/2013-7 (DENÚNCIA)**

Nestes autos, diferentemente do anterior, o Conselheiro Relator, Excelentíssimo Senhor Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, ao examinar as peças técnicas, entendeu ter havido **uma falha, passível de diligência, na instrução processual,**





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

tendo em vista que, no seu entendimento, o Prefeito Municipal não poderia compor isoladamente o polo passivo, conforme descrito no **Voto 5922/2017-6**<sup>52</sup>.

A Equipe Técnica, por sua vez, contestou e, rememorando cada detalhe da participação do gestor, afirmou com cientificidade, na conclusão da **Manifestação Técnica 1643/2017-2**, que “o trabalho levado a efeito por auditores de controle externo desta Secex Denúncias, foram realizados de acordo com as Normas Governamentais de Auditoria – NAG’s, bem como em consonância com o Regimento Interno desta Corte de Contas”. Confira:

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE DENÚNCIAS E  
REPRESENTAÇÕES – Secex Denúncias**

**MANIFESTAÇÃO TÉCNICA**

Processo TC: **4.150/2013 (6 volumes)**

Assunto: **Denúncia**

52

[...]

**II – FUNDAMENTAÇÃO:**

Trata-se de supostas irregularidades na liquidação de despesas, que em suma, se reportam à contratação de artistas e bandas para serem apresentados nas Festividades do 50º, 51º e 53º Aniversário de Ecoporanga, 5º FORRÓ ECO, bem como no CARNAVAL DE ECOPORANGA (exercício de 2013).

Conforme auditoria realizada, através do Relatório de Inspeção TC 019/2017-1, a equipe técnica apontou indícios de irregularidades sugerindo aceitação exclusiva do prefeito.

Nestas circunstâncias, foram constatadas irregularidades atinentes à liquidação irregular de despesas deflagradas em claro descumprimento à legislação em vigor, todavia, foram indevidamente imputados exclusivamente ao Prefeito que, por assumir ações de governo, não deve se imiscuir em procedimentos administrativos de acompanhamento na execução contratual e nos respectivos pagamentos dos contratados.

Assim, constata-se que a matriz de responsabilização elaborada pelo nosso corpo técnico se encontra em dissonância com a implementada em nossos julgados, com a conduta, nexos causal e culpabilidade imputadas exclusivamente ao dirigente máximo de um Órgão, apenas pelo fato de ser ele o Ordenador de Despesas e Gestor daquele Executivo Municipal, o que não se justifica, tendo em vista que estaria sendo desconsiderada toda a cadeia processual percorrida no controle da execução e pagamento de serviços em uma administração pública.

Lado outro, após revisitar os autos e os documentos que o abastecem, constatei que a documentação se mostra insuficiente para a imputação do prefeito como único responsável pelos indícios de irregularidades em apreço, por que encontram-se envolvidos outros agentes que não foram chamados a integrar a relação processual instaurada, dentre os quais cito, apenas exemplificando, os Chefes de Gabinete, Srs. Marcos Antônio de Jesus e Gefferson Alves Silva, em atividade da função nos exercícios de 2008 e 2013, respectivamente.

Ressalto que é imprescindível à individualização das condutas tidas por cada agente, não apenas aqueles acima citados, demonstrando-se o nexos de causalidade entre sua atuação e a concretização da irregularidade apontada, para assim conferir-lhes a culpabilidade, considerando os preceitos de responsabilidade subjetiva que hodiernamente são aproveitados em nossos julgados.

Assim, entendo ser necessário o refazimento da matriz de responsabilidade para que este feito se adeque aos posicionamentos recentes rumados por esta Corte de Contas.

**III – PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:**

Pelo exposto, tendo em vista a competência a mim conferida pelo art. 29, V, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), **VOTO**, discordando da área técnica, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**  
Conselheiro

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 4150/2013, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária em:

**III.1.** Por **reabrir a instrução processual**, com o encaminhamento dos autos à Secex/Denúncias e Representações, a fim de incluir na relação processual todos os agentes potencialmente responsáveis pelas irregularidades já identificadas nestes autos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Ecoporanga**

### **I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Trata o presente processo de denúncia, enviada ao TCEES em 9/5/2013, dando conta de possíveis irregularidades cometidas pela Prefeitura Municipal de Ecoporanga, durante o período de 2005 à 2008, e, ainda, de 2013, referente à contratações de *shows*, sonorização, iluminação e aluguel de palco.

### **II – BREVE SÍNTESE PROCESSUAL**

Após os trâmites regimentais, já descritos na MTP 524/2013, fls. 1.142-1.167 e na MT 753/2016-9, fls. 1245-1248, os autos foram encaminhados ao Exm.º Relator com a sugestão de realização de inspeção na Prefeitura Municipal de Ecoporanga, nos termos do art. 197, §§ 2º, 4º e 5º, do Regimento Interno do TCEES.

Encampando a sugestão da área técnica o Relator proferiu VOTO no sentido de autorizar a realização de inspeção no Município de Ecoporanga, a ser levado a efeito no Plano Anual de Fiscalização do exercício de 2017.

Levado a efeito a fiscalização em voga, esta Secex Denúncias elaborou o relatório de inspeção de nº 019/2017-1 e instrução técnica inicial de nº 1091/2017-5.

Contudo, o Relator ao examinar as peças técnicas, entendeu que **houve uma falha, passível de diligência**, na instrução do presente processo, tendo em vista o que se segue<sup>53</sup>:

“Conforme auditoria realizada, através do Relatório de Inspeção TC 019/2017-1, a equipe técnica apontou indícios de irregularidades sugerindo a citação exclusiva do prefeito.

Nestas circunstâncias, foram constatadas irregularidades atinentes à liquidação irregular de despesas deflagradas em claro descumprimento à legislação em vigor, todavia, foram indevidamente imputados exclusivamente ao Prefeito que, por assumir ações de governo, não deve se imiscuir em procedimentos administrativos de acompanhamento na execução contratual e nos respectivos pagamentos dos contratados.

Assim, constata-se que a matriz de responsabilização elaborada pelo nosso corpo técnico se encontra em dissonância com a implementada em nossos julgados, com a conduta, nexos causal e culpabilidade imputadas exclusivamente ao dirigente máximo de um Órgão, apenas pelo fato de ser ele o Ordenador de Despesas e Gestor daquele Executivo Municipal, o que não se justifica, tendo em vista que estaria sendo desconsiderada toda a cadeia processual percorrida no controle da execução e pagamento de serviços em uma administração pública.

Lado outro, após revisitar os autos e os documentos que o abastecem, constatei que a documentação se mostra insuficiente para a imputação do prefeito como único responsável pelos indícios de irregularidades em apreço, por que encontram-se envolvidos outros agentes que não foram chamados a integrar a relação processual instaurada, dentre os quais cito, apenas exemplificando, os Chefes de Gabinete, Srs. Marcos Antônio de

<sup>53</sup> Voto do Relator nº 5922/2017-6 – Item Eletrônico nº 93.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Jesus e Gefherson Alves Silva, em atividade da função nos exercícios de 2008 e 2013, respectivamente.

Ressalto que é imprescindível à individualização das condutas tidas por cada agente, não apenas aqueles acima citados, demonstrando-se o nexo de causalidade entre sua atuação e a concretização da irregularidade apontada, para assim conferir-lhes a culpabilidade, considerando os preceitos de responsabilidade subjetiva que hodiernamente são aproveitados em nossos julgados.”

Posteriormente, o entendimento do Relator foi encampado pelos demais membros da 1ª Câmara, consoante Decisão TC 3954/2017-2 – Primeira Câmara.

Por fim, retornaram os autos para a Secex Denúncias para cumprimento da Decisão.

Inicialmente, com o intuito de municiar o Iminente Conselheiro Relator de informações, iremos discorrer sobre as regras impostas no Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como sobre a metodologia de trabalho adotada pela área técnica, mais notadamente, sobre as Normas de Auditoria Governamental – NAG’s.

### **III – REABERTURA DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

O Regimento Interno do TCEES dispôs, em seu artigo 321 parágrafo 1º, sobre a possibilidade da reabertura da instrução processual por despacho fundamentado do Relator ou por deliberação do colegiado, de ofício ou a pedido das partes ou do Ministério Público junto ao Tribunal, **para a realização de diligências, após terminada a etapa de instrução do processo.**

Depreende-se, portanto, que a reabertura processual deve ser precedida de três condicionantes:

- A primeira condicionante refere-se à PARTE FORMAL do pedido, a qual entende-se devidamente cumprido por meio da própria Decisão TC 3954/2017.
- A Segunda é referente à FINALIDADE do pedido, ou seja, deve-se buscar a realização de diligências, sobre o qual abordaremos em momento oportuno.
- Por fim, a terceira condicionante refere-se ao MOMENTO do pedido, ou seja, somente após o encerramento da fase de instrução técnica.

No tocante à condicionante “MOMENTO”, cumpre-nos informar que a instrução técnica, na atual fase processual, **encontra-se aberta**, razão pela qual entendemos que, tecnicamente, não é o **momento** de provocar reabertura de instrução processual.

### **IV – DILIGÊNCIAS**

Sobre o tema o Regimento Interno desta Corte de Contas disciplina o que se segue:

Art. 314. *Omissis*

§ 1º Considera-se diligência toda requisição de documentos e pedido de esclarecimentos ou de providências complementares, necessárias e imprescindíveis à instrução do processo, com o objetivo de dirimir dúvidas ou suprir falhas e omissões, podendo ser determinada pelo Relator ou pelo colegiado.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Analisando o teor da Decisão<sup>54</sup> em comento à luz da norma supra, concluímos que o Relator solicitou a diligência motivado por uma **falha na Matriz de Responsabilização**, tendo em vista a responsabilização única do então Prefeito Municipal.

Partindo dessa premissa, passamos a discorrer sobre o método de trabalho adotado pela área técnica deste Tribunal.

#### **V – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO**

Primeiramente destacamos que a **ferramenta** “Matriz de Responsabilização” foi inserida, formalmente, nesta Corte de Contas através da Resolução TC 287/2015, que veio a aprovar o Manual de Auditoria de Conformidade do TCEES.

Esse Manual objetiva conceder uma “...diretriz para condução das ações de fiscalização nesta modalidade, com aplicação subsidiária nas demais ações do controle externo exercidas pela Corte.” e, ainda, “significa um marco divisor rumo à padronização e ao aprimoramento das atividades do Tribunal de Contas, em especial em relação ao planejamento, importante etapa na execução e no sucesso do controle.”

Percebe-se, portanto, que a ideia central do Manual de Auditoria é padronizar o exercício de controle externo, **principalmente** nas ações que demandam o deslocamento de força de trabalho até a sede dos jurisdicionados desta Corte, ou seja, nas chamadas auditorias/inspeções in loco. Nessa linha, foram instituídas algumas **rotinas** a serem adotadas pelas equipes técnicas, dentre as quais destacamos o preenchimento das matrizes de planejamento, de achados e de responsabilização.

Cabe frisar que as matrizes são planilhas a serem preenchidas visando à padronização dos trabalhos de auditoria/inspeção, ou seja, se revelam, apenas, como ferramentas que organizam e auxiliam as fiscalizações externas.

É no conteúdo dessas matrizes que se revelam a qualidade do trabalho efetuado. No caso específico da matriz de responsabilização, os conceitos mais importantes são aqueles emprestados da matéria do Direito Penal, tais como: o de conduta, o de nexo de causalidade e o de culpabilidade.

Cabe registrar, também, que as matrizes (planejamento, achados e responsabilização) são, na verdade, **papéis de trabalho dos auditores de controle externo**, motivo pelo qual não constam como documentos nos processos de controle externo desta Corte de Contas.

#### **VI – CADEIA DE RESPONSABILIZAÇÃO**

Sobre este tópico, importante ressaltar que o Auditor de Controle Externo deve executar procedimentos de auditoria de forma a obter **evidência** de auditoria suficiente e apropriada e assim tirar suas conclusões para fundamentar a sua opinião.

---

<sup>54</sup> Nestas circunstâncias, foram constatadas irregularidades atinentes à liquidação irregular de despesas deflagradas em claro descumprimento à legislação em vigor, todavia, **foram indevidamente imputados exclusivamente ao Prefeito** que, por assumir ações de governo, não deve se imiscuir em procedimentos administrativos de acompanhamento na execução contratual e nos respectivos pagamentos dos contratados.

Assim, constata-se que a **matriz de responsabilização** elaborada pelo nosso corpo técnico **se encontra em dissonância com a implementada em nossos julgados**, com a conduta, nexo causal e culpabilidade imputadas exclusivamente ao dirigente máximo de um Órgão, apenas pelo fato de ser ele o Ordenador de Despesas e Gestor daquele Executivo Municipal, o que não se justifica, tendo em vista que estaria sendo desconsiderada toda a cadeia processual percorrida no controle da execução e pagamento de serviços em uma administração pública.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Em outras palavras, deve agir com profissionalismo e independência em seus trabalhos de campo e relatar somente aquilo que estiver devidamente embasado por meio de provas (evidências), ou seja, não há espaço para “presunções”.

Considerando o que foi escrito, bem como a assertiva do Conselheiro Relator de que a equipe signatária do Relatório de Inspeção em apreço imputou **equivocadamente** responsabilidade ao Prefeito Municipal **por ser ele o dirigente máximo do órgão**, tivemos o cuidado de analisar as 472 páginas de documentos acostadas aos autos pela equipe técnica.

Para melhor evidenciar as conclusões acerca da cadeia de responsabilização nas irregularidades destacadas no relatório de inspeção constante nesse processo, trazemos a seguir os eventos ocorridos nos cadernos administrativos da Prefeitura Municipal de Ecoporanga acostados aos presentes autos:

• **Anexo 04315/2017-8 – Processo 1392/2005**

- Contratação de empresa para fazer a iluminação cênica nas festividades do 50º aniversário de emancipação do município de Ecoporanga.
- Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Ericshow Eventos e Serviços Ltda;
- Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
- Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
- Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
- Setor de licitação encaminha para o processo para o Prefeito informando que foi elaborado contrato conforme requerimento

• **Anexo 04316/2017-2 – Processo 1392/2005**

- Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 071/2005, por meio do qual o Prefeito Municipal contrata a empresa Ericshow Eventos e Serviços Ltda.
- O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
- Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
- O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à prestação de serviço da empresa Erickshow Eventos e Serviços Ltda, **ou seja, não atesta a execução do serviço.**
- **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**

• **Anexo 04317/2017-7 – Processo 1394/2005**

- Contratação de empresa realização de show musical



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa CV Produções Organizações Assessoria e Consultoria de Eventos Ltda;
- Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
- Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL, encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
- Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
- Setor de licitação encaminha para o processo para o Prefeito informando que foi elaborado contrato conforme requerimento
- Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 073/2005, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa CV Produções Organizações Assessoria e Consultoria de Eventos Ltda.
- O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
- Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
- O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à show do cantor Carlinhos Félix, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
- **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**
- **Anexo 04318/2017-1 – Processo 1396/2005**
  - Contratação de empresa realização de show musical
  - Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Marino Produções e Publicidades Ltda;
  - Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
  - Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
  - Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
  - Setor de licitação encaminha para o processo para o Prefeito informando que foi elaborado contrato conforme requerimento
  - Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 067/2005, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Marino Promoções e Publicidades Ltda.
  - O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
- **Anexo 04319/2017-6 – Processo 1396/2005**





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
- O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à show da Banda Via Marte, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
- **O Prefeito assina a ordem de pagamento.**
- **Anexo 04320/2017-9 – Processo 1397/2005**
  - Contratação de empresa realização de show musical
  - Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Greik Produções Artísticas;
  - Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 068/2005, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Greik Produções Artísticas Ltda.
  - O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
  - Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
  - O Prefeito Municipal (Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contratos para providências legais.
  - O Setor de CPL encaminha o processo para a contabilidade para informar a dotação orçamentária.
  - O Setor contábil devolve o processo com a informação requerida.
  - O setor Contábil encaminha o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
  - O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à show do cantor Cristian Greik, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
  - **O Prefeito assina a ordem de pagamento.**
- **Anexo 04321/2017-9 – Processo 1398/2005**
  - Contratação de empresa realização de show musical
  - Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Binosanto Produções e Eventos Ltda;
  - Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
  - Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
  - Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
  - Setor de licitação encaminha para o processo para o Prefeito informando que foi elaborado contrato conforme requerimento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 069/2005, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Binosanto Produções e Eventos Ltda.
- O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
- Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- **Anexo 04322/2017-8 – Processo 1398/2005**
  - O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
  - O Chefe de Gabinete, então, informa tão somente que o serviço refere-se à show da Banda Manimal, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
- **Anexo 04323/2017-2 – Processo 1399/2005**
  - Contratação de empresa realização de show musical
  - Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para contratação da empresa Luma Eventos Promocionais Ltda;
  - Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 070/2005, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Luma Eventos Promocionais Ltda.
  - Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
  - Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
  - Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
  - Setor de licitação encaminha para o processo para o Prefeito informando que foi elaborado contrato conforme requerimento
  - Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- **Anexo 04324/2017-7 – Processo 1399/2005**
  - O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
  - O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à show da Banda Irmãos Zanetti, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
  - **O Prefeito assina a ordem de pagamento.**
- **Anexo 04325/2017-1 – Processo 911/2006**
  - Contratação de empresa para prestação de serviços de sonorização nas festividades do 51º aniversário de emancipação do município de Ecoporanga
  - Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa PLM;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
- Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
- Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
- Setor de licitação encaminha a minuta contratual para a assessoria jurídica do município.
- Setor Jurídico elabora parecer nº 671/2006.
- Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 056/2006, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa PLM Ltda.
- O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
- Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- **Anexo 04326/2017-6 – Processo 911/2006**
  - O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
  - O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à serviços de sonorização, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
  - **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**
- **Anexo 04327/2017-1 – Processo 912/2006**
  - Contratação de empresa para prestação de serviços de iluminação cênica nas festividades do 51º aniversário de emancipação do município de Ecoporanga
  - Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Eco Produções Artísticas Ltda;
  - Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
  - Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
  - Setor contábil – servidor não identificado encaminha para o setor de licitação;
  - Setor de licitação encaminha a minuta contratual para a assessoria jurídica do município.
  - Setor Jurídico elabora parecer nº 670/2006.
  - Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 055/2006, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Eco Produções Artísticas Ltda
  - O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
  - Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

• **Anexo 04328/2017-5 – Processo 912/2006**

- O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
- O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à serviços de sonorização, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
- **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**

• **Anexo 04330/2017-2 – Processo 913/2006**

- Contratação da empresa Produshow Eventos Ltda para realização de shows artísticos - banda Central Urbana, Paquera e cantor Lion
- Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Produshow Eventos Ltda;
- Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
- Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
- Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
- Setor de licitação encaminha a minuta contratual para a assessoria jurídica do município.
- Setor Jurídico elabora parecer nº 672/2006.
- Comprovação da publicidade da contratação direta

• **Anexo 04331/2017-7 – Processo 913/2006**

- Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 059/2006, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Produshow Eventos Ltda
- O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
- Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
- O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à serviços de sonorização, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
- **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**

• **Anexo 04332/2017-1 – Processo 914/2006**

- Contratação da empresa Marino produções e Publicidades Ltda para realização de shows artísticos - banda Apaluza
- Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Marino produções e Publicidades Ltda;
- Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
- Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
- Setor de licitação encaminha a minuta contratual para a assessoria jurídica do município.
- Setor Jurídico elabora parecer nº 674/2006.
- Comprovação da publicidade da contratação direta
- Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 060/2006, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Marino produções e Publicidades Ltda
- **Anexo 04333/2017-6 – Processo 914/2006**
  - O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
  - Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
  - O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
  - O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à contratação de shows, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
  - O Secretário Municipal de Finanças, Sr. Selson Luiz Loth Cruz, com base nas informações do Chefe de gabinete sugere o encaminhamento do processo ao setor de tesouraria para providenciar o pagamento.
  - **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**
- **Anexo 04334/2017-5 – Processo 1.331/2006**
  - Contratação da empresa Eco Produções Artísticas Ltda para apresentação de show da banda Jet Set.
  - Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Eco Produções Artísticas Ltda;
  - Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
  - Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
  - Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
  - Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 074/2006, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Eco Produções Artísticas Ltda.
  - O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
  - Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
- O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à contratação de shows, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
- O Secretário Municipal de Finanças, Sr. Selson Luiz Loth Cruz, com base nas informações do Chefe de gabinete sugere o encaminhamento do processo ao setor de tesouraria para providenciar o pagamento.
- **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**
- **Anexo 04335/2017-5 – Processo 1.670/2006**
  - Contratação da empresa Marino Produções e Publicidades Ltda para apresentação de show da banda Via Marte.
  - Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Marino Produções e Publicidades Ltda;
- **Anexo 04336/2017-1 – Processo 1.670/2006**
  - Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
  - Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
  - Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
  - Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 073/2006, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Marino Produções e Publicidades Ltda;
  - O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
  - Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- **Anexo 04337/2017-4 – Processo 1.670/2006**
  - Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
  - O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
  - O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à contratação de shows, ou seja, não atesta a execução do serviço.
  - O Secretário Municipal de Finanças, Sr. Selson Luiz Loth Cruz, com base nas informações do Chefe de gabinete sugere o encaminhamento do processo ao setor de tesouraria para providenciar o pagamento.
  - **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**
- **Anexo 04338/2017-9 – Processo 1.948/2006**
  - Contratação da empresa Acontecer Comunicação e Eventos para apresentação de show da banda Símios.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- Marcos Antônio de Jesus – Chefe de Gabinete pede autorização para a contratação da empresa Acontecer Comunicação e Eventos;
- Prefeito Municipal – Pedro Costa Filho determina o envio ao setor de contratos para providências legais;
- Setor de Licitação – William Mendonça Mariano – Presidente da CPL encaminha ao setor contábil para informar a dotação orçamentária;
- Setor contábil – servidor não identificado devolve o processo à CPL com a informação da dotação orçamentária;
- Sem nenhum despacho, consta no processo cópia do contrato 075/2006, por meio do qual o Prefeito Municipal contratou a empresa Acontecer Comunicação e Eventos;
- O Prefeito Municipal (Sr. Pedro Costa Filho) encaminha o processo para o setor de contabilidade para providências cabíveis.
- Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- **Anexo 04339/2017-3 – Processo 1.948/2006**
- Acostadas documentos contábeis: nota de empenho, notas de liquidação, **Nota Fiscal sem o ateste de servidor público**, cópia da ordem de pagamento, nota de pagamento.
- O setor Contábil devolve o processo ao Chefe de Gabinete para instruir o processo.
- O Chefe de Gabinete, então, informa, tão somente, que o serviço refere-se à contratação de shows, ou seja, **não atesta a execução do serviço.**
- O Secretário Municipal de Finanças, Sr. Selson Luiz Loth Cruz, com base nas informações do Chefe de gabinete sugere o encaminhamento do processo ao setor de tesouraria para providenciar o pagamento.
- **O Prefeito determina o pagamento da despesa.**

Antes de adentrar na análise de responsabilidade, imperioso destacar que consta no Relatório de Inspeção em destaque que “... a estratégia metodológica no âmbito deste trabalho foi baseada em **análise documental** e pesquisas em jornais da época no intuito de verificar se ocorreram os shows que foram contratados...”

A análise documental consta no item 4402.2.4 das **Normas de Auditoria Governamental – NAG’s** e consiste em apurar, demonstrar, corroborar e concorrer para provar, acima de qualquer dúvida cabível, a validade e autenticidade de uma situação, documento ou atributo, ou a responsabilidade do universo auditado, por meio de provas obtidas em documentos integrantes dos processos administrativo, orçamentário, financeiro, contábil, operacional, patrimonial ou gerencial do ente público no curso normal de sua atividade e dos quais o profissional de auditoria governamental se vale para evidenciar suas constatações, conclusões e recomendações.

Conclui-se, portanto, que documentos acostados ao presente processo foram os únicos meios de prova utilizados para formar opinião acerca da imputação de responsabilidade pelos fatos tidos por irregulares.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Importa, também, destacar que no corpo das irregularidades apontadas pela equipe técnica, há destaque para a atuação do Chefe de Gabinete, Sr. Marcos Antônio de Jesus:

“...Desta feita, houve a manifestação do Chefe de Gabinete Marcos Antonio de Jesus, informando que o valor refere-se ao pagamento da apresentação do cantor Carlinhos Felix, **mas sem informar taxativamente que os serviços foram prestados.**

Não houve o atestado da liquidação da despesa, pelo fiscal do contrato, visto que, nem havia um servidor formalmente designado para fiscalizar e acompanhar a regular execução do contrato.”

Examinando o texto acima, percebe-se que, apesar de não ser necessário, nem viável, justificar a não inclusão de determinado agente público como responsável por irregularidades, a equipe técnica fez constar em seu relatório que o Sr. Marcos Antônio de Jesus não exerceu a conduta de ATESTAR a prestação dos serviços, supostamente, contratadas.

Entendemos, tal como os Auditores de Controle Externo signatários do relatório de inspeção em destaque que não é possível afirmar, com base nas evidências coletadas, condutas reprováveis de responsabilidade do Sr. Marcos Antônio de Jesus.

Entendemos, ainda, que não há impedimento, consoante as regras adotadas por este TCEES, para a imputação solitária da figura do Ordenador de Despesas, desde que devidamente comprovada por meio de evidências, o que no caso concreto ocorreu.

Não obstante, a responsabilidade do Prefeito Municipal não foi motivada pelo fato de “... **ser ele o Ordenador de Despesas...**”, e, sim por ter realizado o pagamento para as empresas contratadas, sem que fosse demonstrada a regular liquidação da despesa, conforme descrição contida nas irregularidades constantes do relatório de inspeção em tela, ou seja, a conduta descrita se reveste de características objetivas.

## **VI – CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto concluímos que o trabalho levado a efeito por auditores de controle externo desta Secex Denúncias, foram realizados de acordo com as Normas Governamentais de Auditoria – NAG’s, bem como em consonância com o Regimento Interno desta Corte de Contas.

Por fim, reiteramos que a Secretaria de Controle Externo de Denúncias e Representações encontra-se a disposição do Conselheiro Relator para dirimir eventuais dúvidas que surgirem no curso da instrução processual.

É como nos manifestamos.

Marcelo Nogueira Dias

Secretário de Controle Externo da Secex Denúncias

Consoante se constata, convém ainda pôr em relevo que, infelizmente, o argumento acerca da **Ausência/Deficiência de Matriz de Responsabilidade** possui um viés notadamente seletivo, em franco prejuízo às competências conferidas à Corte para o exercício do controle externo da administração pública.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Por vezes, inclusive, até mesmo se saca desse fundamento em sede recursal, ou ainda, após o trânsito em julgado – **pondo em xeque o rotineiro uso do “tempo de tramitação” como elemento limitativo à reabertura da instrução processual e ao exercício do contraditório** – ao contrário, para buscar a composição da Matriz de Responsabilidade.

A ilustrar o acima expandido, rememora-se o **Processo TC 3272/2016<sup>55</sup>**, no qual essa Corte de Contas, por meio da **Decisão TC 579/2017**, capitaneada pelo **Voto Vista 1/2017** do Conselheiro **José Antônio Almeida Pimentel**, conheceu o **Pedido de Revisão** interposto pelo senhor Amaro Covre, na qualidade de Prefeito Municipal de Boa Esperança, em face do Acórdão TC-1177/2014, referente ao **exercício 2008** – que converteu o Processo TC 7042/2009 em Tomada de Contas Especial, condenando o gestor a ressarcir aos cofres municipais a importância equivalente a 43.644,34 VRTE e ao pagamento de multa no montante de 3.000 VRTE –, **para que pudessem ser identificados os demais responsáveis pela causa do suposto dano, especialmente o servidor responsável pelo ateste da execução dos serviços**, a despeito de se estar a tratar de um Pedido de Revisão absurdamente admitido, conquanto sua utilização como nova instância recursal, em afronta à Lei Complementar nº 621/2012, tenha sido bem salientado pelo corpo técnico da Corte. No entanto, prevaleceu a vontade constante do Voto divergente, ainda que em desrespeito à Lei Orgânica da Casa. Confira:

[...]

Importante destacar ainda que a meu ver o pedido ainda é cabível visto que a condenação quanto ao ressarcimento recaiu somente sobre o prefeito, ordenador de despesas, cuja assinatura constou das notas fiscais para efeitos de pagamento das mesmas. Nesse prisma, a decisão vai de encontro ao preceituado na Lei Orgânica deste TCE, especificamente em seu artigo 57, que determina que constarão como responsáveis pelo ato todos os que dele participaram, inclusive os terceiros beneficiados, motivo pelo qual também vislumbro cabimento com esteio no inciso II do art. 171 da Lei Orgânica deste TCE.

---

<sup>55</sup> Pedido de Revisão absurdamente admitido, conquanto sua utilização como nova instância recursal, em afronta à lei Complementar nº 621/2012, tenha sido bem salientado pelo corpo técnico da Corte na **Manifestação Técnica 00698/2017-1**:

*“Com as devidas vênias, penso que a utilização do Pedido de Revisão como nova instância recursal não é possível, visto a natureza do Pedido de Revisão, o qual tem caráter constitutivo negativo do decisum transitado em julgado, cujo exame está circunscrito e delimitado pelo art. 171 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.”*



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Assim, entendo que o pedido deve ser conhecido para que possam ser identificados os demais responsáveis pela causa do suposto dano, especialmente o servidor responsável pelo ateste da execução dos serviços.

É como voto.

### **DECISÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-03272/2016-9, **DECIDE** o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na 4ª sessão ordinária, realizada no dia vinte e um de fevereiro de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto-vista do conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, encampado pelo relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que integra esta Decisão, por **conhecer** o Pedido de Revisão para que possam ser identificados os demais responsáveis pela causa do suposto dano, especialmente o servidor responsável pelo ateste da execução dos serviços.

Sala das Sessões, 21 de fevereiro de 2017.

Ainda a título exemplificativo, cita-se o **Processo TC 8781/2017-9** – recurso de **Embargos de Declaração** com efeitos modificativos, oposto em face do Acórdão Plenário TC 1011/2017<sup>56</sup>, prolatado nos autos do Processo TC 3570/2010, que julgou irregular as contas do **ano de 2009** do embargante e o condenou-o ao ressarcimento de R\$ 1.460.061,55 em solidariedade – no qual o **Conselheiro Sergio Manoel Nader Borges**, por intermédio do **Voto Vista 00039/2018-6**, em divergência com o Conselheiro Relator João Luiz Cotta Lovatti, propôs a concessão de efeitos modificativos ao recurso em comento, tendo em vista que, no seu entendimento, não ficou evidenciado a individualização da conduta do responsabilizado, em detrimento, portanto, da suficiente instrução processual. Confira:

#### **Voto Vista 00039/2018-6**

**Processos:** 08781/2017-9, 03570/2010-9, 08173/2017-8, 08711/2017-3, 08713/2017-2

**Classificação:** Embargos de Declaração

**UG:** CMS - Câmara Municipal de Serra

**Relator:** João Luiz Cotta Lovatti

56

#### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3570/2010, **ACORDAM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia oito de agosto de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti:

[...]

**10. Rejeitar alegações de defesa** apresentadas e **julgar irregulares** as contas do senhor **Américo Soares Mignone**, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas —cII, —dII e —eII da Lei Complementar 621/2012, pela prática dos atos ilegais e dos que causaram dano injustificado ao erário dispostos nos itens 4.5.1 e 4.5.5, **condenando-o ao ressarcimento** de R\$ 1.460.061,55, equivalente a 757.686,3258 VRTE, em solidariedade com os demais responsáveis;



**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – POSSIBILIDADE DE  
MODIFICAÇÃO DE ACÓRDÃO – REMESSA A ÁREA  
TÉCNICA.**

[...]

**II. FUNDAMENTAÇÃO:**

[...]

Pois bem, conforme se verifica da ITI nº 778/2011 de fls. 5346/5433 dos autos TC 3570/2010, não há imputação da conduta do ora Embargante com o possível prejuízo causado ao ente público, limitando-se a Instrução Inicial a apontar a responsabilidade do Procurador por emissão de parecer, sem apontar a caracterização de dolo, erro grosseiro ou má-fé.

Observo á fl. 48 que o relator aponta no item relativo à ausência da individualização da conduta, afirmando que no caso concreto, a aparente inexistência de individualização em relação a alguns itens restou superada na medida saneadora decorrente da Decisão TC 4663/2013.

Analisando a citada Decisão, tratou a mesma de desmembrar matérias atinentes à área de engenharia e área de gestão, ressaltando que no processo a ser formado em apartado visando apurar matéria de engenharia que se observasse a matriz de responsabilização individualizando a conduta de cada um.

Nesse passo, naquela ocasião não foi apreciada a ausência de individualização de conduta apontada quando das defesas apresentadas, devendo, ao meu sentir se apreciada quando do julgamento dos autos TC 3570/2010, caracterizando a omissão alegada.

Quanto à ilegitimidade passiva do advogado parecerista, em razão da ausência de imputação de conduta que configurasse hipóteses de dolo ou erro grosseiro, o ora Embargante em sede de defesa alegou sua ilegitimidade no sentido de que os pareceres por ele elaborados são de natureza meramente opinativa com respaldo em tese jurídica aceitável, o eminente Relator em seu r. voto trouxe vários entendimentos da obrigatoriedade de imputar responsabilidade a parecerista quando houver demonstração de erro grosseiro, má-fé ou culpa *latus sensu*, afastando a preliminar sem, no entanto, enfrentar a ausência destas condutas imputadas ao ora Embargante, que, por si só, já gera uma omissão.

Não obstante, em relação à contradição apontada nos presentes embargos, observo, também que ao ser apreciada a preliminar de ilegitimidade passiva dos senhores Rita de Cássia Fraga Pimentel, Jane Ribeiro Lopes, Wendy Carla Bicalho Altoé, João Luiz Pimentel, Maria Auxiliadora Massariol e Hélio Henrique Marchioli – membros da CPL, em relação aos itens 5.1.3; 5.11; 5.12; 5.19; 5.21; 5.22; 5.27 e 5.29 da ITC 8201/2014 mesmo diante da ausência de imputação de conduta das citadas pessoas na Instrução Técnica Inicial, o eminente Relator declarou a ilegitimidade dos membros da CPL por entender que os fatos imputados são alheios à competência da Comissão, de outra banda, quanto ao Embargante limitou-se a afastar a preliminar avaliando seu alcance quanto ao exame de mérito, conferindo, ao meu sentir tratamento desigual e contraditório, pois deixou de analisar, naquele momento, as atribuições do embargante em relação à irregularidade apontada.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Pelas razões acima delineadas e verificando a presença de omissão e contradição constante do Acórdão TC 1011/2017 – Plenário - inclusive possível nulidade diante de prejudicialidade de defesa quanto à ausência de conduta imputada ao ora Embargante - capazes de modificar o v. Acórdão, nos moldes do Artigo §5º do art. 411, imperioso se faz a oitiva da Secretaria de Controle Externo de Recursos para elaboração de instrução técnica.

**III. CONCLUSÃO:**

Ante o exposto, com vênias ao eminente Relator divergindo do entendimento exarado **VOTO** no sentido de que este Plenário aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

**CONSELHEIRO**

**DECISÃO:**

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

1- **REMETER** os autos a Secretária de Controle Externo de Recurso para elaboração de Instrução Técnica, observando as considerações constantes desta decisão em relação à omissão e contradição constante do Acórdão TC 1011/2017, especificamente quanto:

- Ausência de imputação de conduta ao embargante na Instrução Técnica Inicial nº 778/2011;
- Ausência de individualização de conduta;
- Ausência de apontamento das atribuições do embargante em relação às irregularidades quando da apreciação da preliminar.

2- **MANIFESTAR** quanto à possível prejudicialidade de defesa ante a ausência de imputação de conduta quando da Instrução Técnica Inicial.

Resta, então, cabalmente demonstrado o caráter político conferido à tese da Matriz de Responsabilização, invencível, portanto, quando confrontada com a técnica jurídica: **engendra-se um entrave, um obstáculo; ato seguinte, atribui-se a ele um aspecto negativo substancial; e após sua replicação em vários ambientes processuais, torna-se viável a seletividade, moldando-a de acordo com a necessidade de ocasião.**

Destarte, com fundamento técnico-jurídico, **busca-se a concretização do princípio da primazia do julgamento de mérito** (art. 4º do Código de Processo Civil<sup>57</sup>), **impedindo que o feito adentre na vala comum da extinção sem resolução do mérito**, fazendo companhia a centenas de outros processos de malfadado destino,

<sup>57</sup> Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.





como os citados<sup>58</sup> pelo Conselheiro Relator para fundamentar sua proposta de julgamento.

## 4 DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer:

**4.1 o conhecimento, o recebimento e o processamento do Agravo;**

**4.2 o PROVIMENTO do presente Agravo, para reformar o Acórdão TC 802/2018,** ante a presença inequívoca dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, **de modo que nova decisão determine o retorno dos autos ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas para a elaboração de Instrução Técnica Conclusiva,** na qual conste o opinamento conclusivo desta Equipe Técnica acerca dos indicativos de irregularidades;

**4.2.1 SUBSIDIARIAMENTE, o saneamento do feito,** determinando-se o encaminhamento dos autos à Equipe Técnica competente para elaboração de nova **Instrução Técnica Inicial,** de forma a viabilizar a citação dos senhores Luiz Paulo Vellozo Lucas; João Carlos Coser; Fábio Ribeiro Tancredi; Antônio Cesar Menezes Penedo; José Arthur Bermudes da Silveira, agora nos moldes da exigência de matriz de responsabilização, com descrição pormenorizada da conduta, do dano, do nexo de causalidade e da culpabilidade, bem como a citação de outros possíveis envolvidos, como os agentes responsáveis pela medição e fiscalização dos contratos e as empresas contratadas;

**4.3 na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012<sup>59</sup> seja o responsável notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso.**

<sup>58</sup> “Ademais, em vista os fatos e pacíficos precedentes acumulados no âmbito deste Tribunal, no sentido de que tem lugar a extinção do processo sem resolução do mérito quando ausentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo – processos TC 536/2006 (Acórdão 101/2017); TC 1989/2010 (Acórdão 232/2013); TC 5928/09 (Acórdão 304/13); TC 167/12 (Acórdão 231/13); TC 7384/12 (Acórdão 161/13); TC 4878/2003 (Acórdão 1796/2015); TC 3873/2005 (Acórdão 910/2016); TC 3674/2004 (Acórdão 896/2016); TC 8069/2007 (Acórdão 866/2017); TC 3541/2005 (Acórdão 548/2017); e TC 927/2006 (Acórdão 272/2017), entendo que a solução juridicamente adequada não pode ser outra senão seguir a jurisprudência dominante desta Casa, privilegiando-se o princípio da colegialidade, a força normativa dos precedentes e a segurança jurídica”. (fls. 5569/5570)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Nesses termos, pede deferimento.

Vitória, 26 de outubro de 2018

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**  
Procurador Especial de Contas

<b>DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE</b>	
DOC. 1	<a href="#">Relatório de Auditoria Especial 00024/2008-2</a>
DOC. 2	<a href="#">Instrução Técnica Inicial 00189/2008-1</a>
DOC. 3	<a href="#">Instrução Técnica Inicial 00684/2009-9</a>
DOC. 4	<a href="#">Instrução de Engenharia Conclusiva 00038/2015-7</a>
DOC. 5	<a href="#">Manifestação Técnica 00237/2016-6</a>
DOC. 6	<a href="#">Manifestação do Ministério Público de Contas 00072/2018-9</a>
DOC. 7	<a href="#">Voto do Relator 01580/2018-9</a>
DOC. 8	<a href="#">Voto Vista 00106/2018-4</a>
DOC. 9	<a href="#">Acórdão 00802/2018-5</a>
DOC. 10	<a href="#">Remessa 16254/2018-8</a>

---

59 **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.