



## Acórdão 00652/2020-1 - Plenário

**Processos:** 16669/2019-9, 03400/2013-5

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** IPS - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Serra

**Relator:** João Luiz Cotta Lovatti

**Interessado:** LUIZ CARLOS DE AMORIM, ALEXANDRE CAMILO FERNANDES VIANA

**Recorrente:** TEREZA ELIZA DOS SANTOS PIOL

**Procuradores:** ALOIR ZAMPROGNO FILHO (OAB: 11169-ES), ANTONIO CARLOS PIMENTEL MELLO (OAB: 1388-ES), FRANCISCO JOSE BOTURAO FERREIRA (OAB: 8483-ES), THALITA ALVES FERREIRA BITTENCOURT (OAB: 14904-ES, OAB: 176732-RJ)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO  
ACÓRDÃO TC 1015/2019 – CONHECER - NEGAR  
PROVIMENTO - CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

### **O CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI:**

Versam os presentes autos sobre Recurso de Reconsideração interposto pela senhora **Tereza Eliza dos Santos Piol**, em face do Acórdão TC 1015/2019-Plenário, proferido nos autos do Processo TC 3400/2013, que a condenou ao pagamento de multa individual no valor R\$ 5.000,00 e ao ressarcimento de 454.925,8931 VRTEs em solidariedade com o sr. Luiz Carlos Amorim, cuja parte dispositiva possui o seguinte teor:

“(…)

#### **1. ACÓRDÃO**

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

**1.1** Julgar **IRREGULARES** as contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra, sob a responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Amorim – Diretor Presidente - e da Sra. Tereza Eliza dos Santos Piol – Diretora Administrativa e Financeira -, relativas ao exercício de 2012, com ressarcimento de dano ao erário, nos termos do artigo 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e” da Lei Complementar Estadual 621/2012, em razão da manutenção das seguintes irregularidades constantes deste voto:

**11.** Divergências entre o saldo total da conta de Repasse Recebido IPS e o saldo da conta de Repasse Concedido PMS apurado quando da Consolidação procedida pela PMS (Item 1.3.1 do RTC 226/2014).

**Responsável: Luiz Carlos Amorim** – Diretor Presidente (21/03/2011 a 30/12/2012)

**12.** Divergências que afetam o resultado patrimonial, apresentado na DVP, quando confrontadas com o Balanço Patrimonial de 2012, evidencia-se ausência de registros de despesa efetivamente realizada e de perdas de receita não comprovadas (Item 1.5.1 do RTC 226/2014).

**Responsável: Luiz Carlos Amorim** – Diretor Presidente (21/03/2011 a 30/12/2012)

**13.** Ausência de registro de constituição da Provisão para Perdas em Investimentos do RPPS e da consumação das Perdas de Investimento na DVP (Item 1.5.2 do RTC 226/2014).

**Responsável: Luiz Carlos Amorim** – Diretor Presidente (21/03/2011 a 30/12/2012)

**15.** Inobservância de adoção de critérios legais que preservem o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do IPS (Item 1.7.2 do RTC 226/2014)

**Responsável: Luiz Carlos Amorim** – Diretor Presidente (21/03/2011 a 30/12/2012)

**19.** Desembolsos desautorizados pela Constituição Federal para entidades privadas integrantes do Sistema Financeiro Nacional por inexistência de Lei Nacional, com desatendimento a prévio parecer e interpretação do STF e TCE-ES nesse sentido, cumulada com aplicação sem licitação em instituição financeira não oficial e não controlada pelo poder público que autorizam de plano a nulidade do contrato bancário por adesão em fundo sem finalidade previdenciária (Item 1.9.4 da MTP 684/2015).

**Responsável: Luiz Carlos Amorim** – Diretor Presidente (21/03/2011 a 30/12/2012) e **Tereza Eliza dos Santos Piol** – Diretora Administrativa e Financeira (03/01/2005 a 31/12/2012)

**Ressarcimento:** solidário na quantia equivalente a R\$5.389,09, equivalente a 2.385,7143 VRTE (VRTE do exercício de 2012: R\$2,2589).

**21.** Deduções da Receita Orçamentária contabilizadas, mas não comprovadas por documentos hábeis (Item 1.9.6 da MTP 684/2015).

**Responsável: Luiz Carlos Amorim** – Diretor Presidente (21/03/2011 a 30/12/2012) e **Tereza Eliza dos Santos Piol** – Diretora Administrativa e Financeira (03/01/2005 a 31/12/2012)

**Ressarcimento:** solidário na quantia equivalente a R\$1.022.243,01,

equivalentes a 452.540,1788 VRTE (VRTE do exercício de 2012: R\$2,2589).

**22.** Transação, ato ou negócio dissimulado com ocultação pela transferência ilegal ao Ente para suprir gastos com despesas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino -MDE do Município da Serra, sem lei específica e/ou Termo de Confissão de Dívida no exercício de 2012 (Item 1.9.7 da MTP 684/2015).

**Responsável:** **Luiz Carlos Amorim** – Diretor Presidente (21/03/2011 a 30/12/2012) e **Tereza Eliza dos Santos Piol** – Diretora Administrativa e Financeira (03/01/2005 a 31/12/2012)

**1.2 Aplicar multa pecuniária** de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao responsável Sr. Luiz Carlos Amorim, bem como a multa pecuniária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a Sra. Tereza Eliza dos Santos Piol, na forma dos artigos 87, inciso IV e 135, incisos II e III da LC 621/2012;

**1.3 Afastar as irregularidades** constantes dos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 20, 23 e 24, conforme razões constantes deste voto;

**1.4 Determinar** ao atual Gestor responsável pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra que:

**1.4.1** Utilize o decreto executivo como instrumento de abertura de créditos suplementares e especiais, observando que esses créditos devem ser autorizados por lei, conforme dispõe o art. 42 da Lei 4.320/1964;

**1.4.2** Registre a movimentação financeira dos recursos nas CONTAS MOVIMENTO, e as aplicações financeiras nas contas destinadas a APLICAÇÕES FINANCEIRAS, no Ativo Circulante e no Ativo Não Circulante, dependendo do prazo para sua realização, conforme dispõe a Portaria MPS 509/201331, a Portaria STN 840/201632 e a Resolução CMN 3.922/201033;

**1.5 Dar ciência** aos interessados;

1.6 Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 13/08/2019 – 27ª Sessão Ordinária do Plenário. (...)

Após autuação do presente expediente como recurso de reconsideração e recebido no Gabinete deste Relator, foi proferido despacho encaminhando os autos à SGS/Recursos para certificação quanto ao prazo para interposição de recursos e, caso tempestivos, encaminhá-los ao NCD para que fossem pensados aos mesmos o Processo TC 3400/2013 (PCA - Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra ) e por fim, ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, para análise e instrução (Despacho 57897/2019-6).

Em sua análise, opinou o NRC pelo Conhecimento do presente recurso de reconsideração e, quanto ao mérito, pelo seu Não Provimento, concluindo que o Acórdão 1015/2019-1-Plenário deve ser mantido em todos os seus termos (Instrução Técnica de Recurso 00129/2020-7).

O Senhor Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira manifestou-se por meio do Parecer 01539/2020-3 no mesmo sentido da referida Instrução Técnica de Recurso.

### **É o Relatório**

Analisada as condições de admissibilidade do recurso, verifica-se que a parte é capaz, possui interesse e legitimidade processual.

Quanto à tempestividade, verifica-se que nos termos do Despacho 57972/2019-9, da SGS, a publicação do Acórdão TC 1015/2019 aconteceu em 08/10/2019. Desse modo, o término do prazo para recorrer ocorreu em 07/11/2019, data em que foi protocolizado o presente recurso. Logo, tem-se o mesmo como tempestivo, nos termos do art. 164, LC 621/2012.

Quanto ao cabimento, constata-se que o recurso ora interposto encontra respaldo nas disposições contidas no artigo 164, parágrafo único, da Lei Complementar 621, de 08 de março de 2012, abaixo transcrito:

Art. 164. De decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019).

Parágrafo único. Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões.

Isso porque, como reporta o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, apesar da petição recursal apresentada não denominar o recurso, vê-se que a peça se volta claramente à impugnação de acórdão que julgou o mérito de processo com natureza de prestação de contas, e assim, entende que o presente expediente merece ser conhecido como Recurso de Reconsideração.

A Instrução Técnica de Recurso 00129/2020-7 averiguou ainda a regularidade formal para o processamento do presente feito e verificou que o recurso interposto atende às disposições contidas no artigo 395, I, III, IV e V, do RITCEES e que foi apresentado por escrito, com a necessária qualificação e identificação do recorrente; contém o pedido, a causa de pedir e o fundamento jurídico, além de ter sido firmado por procurador regularmente constituído nos autos.

Por fim, observa o NCR que não se identifica a existência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer.

De início, verifico que a análise acerca dos pressupostos recursais, especialmente em relação às condições de admissibilidade, foi efetivamente realizada pela área técnica, tornando-se desnecessárias acrescentar outras fundamentações doutrinárias e jurisprudências para formação de juízo.

Passo, assim, à análise do mérito recursal.

O Acórdão TC 1015/2019-Plenário, proferido nos autos do Processo TC 3400/2013 - PCA do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra, exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Amorim – Diretor Presidente e da Sra. Tereza Eliza dos Santos Piol – Diretora Administrativa e Financeira, julgou Irregulares as contas daquele Instituto de Previdência e condenou os citados gestores ao pagamento de multa individual no valor R\$ 5.000,00 e ao ressarcimento de 454.925,8931 VRTEs em solidariedade.

Compulsando os autos do Processo TC 3400/2013, verifica-se que foram identificadas irregularidades, apontadas no Relatório Técnico Contábil – RTC 226/2014 (fls.183-209), na Instrução Técnica Inicial - ITI 873/2014 (fls. 211-214), na Manifestação Técnica Preliminar – MTP 684/2015 (fls.587-665), na Instrução Técnica Inicial - ITI 2231/2015 (fls.682-684) e na Instrução Técnica Preliminar 278/2016-5 (fls. 717-718), as quais foram replicadas na Instrução Técnica Conclusiva 5938/2017-7, após aplicação do filtro contraditório.

Verifica-se ainda que o Plenário deste Tribunal de Contas acompanhou integralmente o entendimento exposto na Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 5938/2017 (fls. 869-948), que assim concluiu:

#### CONCLUSÃO

Considerando os indicativos de irregularidades expressos no RTC 226/2014 (fls. 183-209), na ITI 873/2014 (fls. 211-214), na DECM 1015/2014 (fls. 216- 219), no Termo de Notificação 1452/2014 (fl. 220), no Termo de Citação 1454/2014 (fl. 221), na MTP 684/2015 (fls. 587-665), na ITI 2231/2015 (fls. 682-684), na DECM 2144/2015 (fls. 686-687), nos Termos de Citação 2259/2015 e 2260/2015 (fls. 688-689, respectivamente), na ITP 278/2016-5 (fls. 717-718), na DECM 1272/2016-1 (fls. 723-724), nos Termos de Notificação 1805/2016-4, 1806/2016-9 e 1807/2016-3 (fls. 725-727, respectivamente), na DECM 98/2017-5 (fl. 856), nos Termos de Notificação 109/2017-1 e 110/2017-2 (fls. 858 e 857, respectivamente); e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV1 , da Resolução TC nº 261/2013; Considerando que o Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra, relativo ao período 01/03 a 31/12/2013, Sr. Alexandre Camilo Fernandes Viana, atendeu aos Termos de Notificação 1452/2014 (fl. 220) e 1807/2016-3 (fl. 727), emitidos por este Tribunal e encaminhou documentos e justificativas;

Considerando que o Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra, relativo ao período de 21/03/2011 a 30/12/2012, Sr. Luiz Carlos Amorim, não atendeu aos Termos de Citação 1454/2014 (fl. 221) e 2259/2015 (fl. 688) emitidos por este Tribunal, sendo declarada a sua revelia;

Considerando que a Diretora Administrativa e Financeira do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra, relativo ao período 03/01/2005 a 31/12/2012, Sr<sup>a</sup> Tereza Eliza dos Santos Piol, atendeu ao Termo de Citação 2260/2015 (fl. 689), emitido por este Tribunal e encaminhou justificativas;

Considerando que o Sr. Luiz Carlos Amorim não atendeu aos Termos de Notificação 1805/2016-4 (fl. 725) e 109/2017-1 (fl. 858), emitidos por este Tribunal; Considerando que a Sr<sup>a</sup> Tereza Eliza dos Santos Piol não atendeu aos Termos de Notificação 1806/2016-9 (fl. 726) e 110/2017-2 (fl. 857), emitidos por este Tribunal;

Considerando que as justificativas e documentos, apresentados pelo Sr. Alexandre Camilo Fernandes Viana, foram suficientes para elidirem os indicativos de irregularidades apontados nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 e 5.2 desta Instrução, relativos aos itens 1.1.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.6, 1.2.7, 1.3.2 e 1.7.1 do RTC 226/2014 e item 2 da ITP 278/2016-5, respectivamente;

Considerando que a documentação, constante nesse processo, foi suficiente para elidir os indicativos de irregularidades apontados nos itens 3.1, 3.7, 3.9, 3.10, 4.2 e 5.1 desta Instrução, relativos aos itens 1.2.1, 1.6.1, 1.9.1, 1.9.2 do RTC 226/2014, item 1.9.5 da MTP 684/2015, e item 1 da ITP 278/2016-5, respectivamente;

Considerando que a documentação, constante nesse processo, não foi suficiente para elidir os indicativos de irregularidades apontados nos itens 3.4,3.5, 3.6 e 3.8,

desta Instrução, relativos ao RTC 226/2014, sob responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Amorim:

3.4. Divergências entre o saldo total da conta de Repasse Recebido IPS e o saldo da conta de Repasse Concedido PMS apurado quando da Consolidação procedida pela PMS (Item 1.3.1 do RTC 226/2014). Base Normativa: Artigo 85 da Lei 4.320/1964; e Nota Técnica 01/2008 – Portaria Interministerial STN/SOF 339/2001.

3.5. Divergências que afetam o resultado patrimonial, apresentado na DVP, quando confrontadas com o Balanço Patrimonial de 2012, evidencia-se ausência de registros de despesa efetivamente realizada e de perdas de receita não comprovadas (Item 1.5.1 do RTC 226/2014). Base Normativa: Artigo 85 c/c art. 100 da Lei 4.320/1964; e Portaria MPS 916/2003.

3.6. Ausência de registro de constituição da Provisão para Perdas em Investimentos do RPPS e da consumação das Perdas de Investimento na DVP (Item 1.5.2 do RTC 226/2014). Base Normativa: Anexo IV da Portaria MPS 916/2003 e suas atualizações; MPS 95/2007; Resolução 3.922/2010.

3.8. Inobservância de adoção de critérios legais que preservem o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do IPS (Item 1.7.2 do RTC 226/2014). Base Normativa: Art. 40, caput, da Constituição Federal/1988; art. 5º, inciso II, alíneas “a” e “b” da Portaria MPS 204/2008.

Considerando que a documentação, constante nesse processo, não foi suficiente para elidir os indicativos de irregularidades apontados nos itens 4.1, 4.3 e 4.4 desta Instrução, relativos à MTP 684/2015, sob responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Amorim e da Srª Tereza Eliza dos Santos Piol:

4.1. Desembolsos desautorizados pela Constituição Federal para entidades privadas integrantes do Sistema Financeiro Nacional por inexistência de Lei Nacional, com desatendimento a prévio parecer e interpretação do STF e TCE-ES nesse sentido, cumulada com aplicação sem licitação em instituição financeira não oficial e não controlada pelo poder público que autorizam de plano a nulidade do contrato bancário por adesão em fundo sem finalidade previdenciária (Item 1.9.4 da MTP 684/2015). Base Normativa: Art. 37, caput, e 32 da CEES/1989 c/c art. 164, § 3º da CRFB/1988; art. 81, 83, 88 e 93 da Lei 4.320/1964 c/c inciso VI do art. 6º e art. 1º da Lei 9.717/1998; art. 1º, § 1º da LRF; art. 60, § 1º, incisos II, III, IV da Lei Municipal 2.818/2005; art. 10, inciso VI, da Lei 8.492/1992; art. 59 da Lei 8.666/1993; art. 71, inciso II, da Constituição Federal, cumulado com os arts. 50, 927, 932 e 942 do Código Civil; Art. 25 da Resolução CMN 3790/2009; artigo 3º, incisos I, IV e VI e VII “a”, “c” e “d” da portaria 519/2011 do Ministério da Previdência Social; artigo 15, § 2º, incisos I e II da Resolução 3.922/2010 do Banco Central do Brasil.



Ressarcimento: sendo passível de ressarcimento a importância de R\$5.389,09, equivalente a 2.385,7143 VRTE (VRTE do exercício de 2012: R\$2,2589).

4.3. Deduções da Receita Orçamentária contabilizadas, mas não comprovadas por documentos hábeis (Item 1.9.6 da MTP 684/2015). Base Normativa: Arts. 83, 88 e 89 da Lei 4.320/1964.

Ressarcimento: sendo passível de ressarcimento a importância de R\$1.022.243,01, equivalentes a 452.540,1788 VRTE (VRTE do exercício de 2012: R\$2,2589).

4.4. Transação, ato ou negócio dissimulado com ocultação pela transferência ilegal ao Ente para suprir gastos com despesas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE do Município da Serra, sem lei específica e/ou Termo de Confissão de Dívida no exercício de 2012 (Item 1.9.7 da MTP 684/2015).

Base Normativa: Art. 1º da Lei complementar 101/2000 c/c arts. 35 e 37, caput, e 32 da CEES/1989; art. 167, inciso VIII, da CF/1988; art. 166, inciso VI, do Código Civil; art. 1º da Lei 9.613/1998.

Opina-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela IRREGULARIDADE da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2012, do Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra, Sr. Luiz Carlos Amorim, e da Diretora Administrativa e Financeira do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra, Srª Tereza Eliza dos Santos Piol ; nos termos do art. 84, inciso III, alínea "d"2 , da Lei Complementar 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013); em face de grave infração à norma legal e regulamentar.

Sugere-se, ainda, determinar ao atual responsável pelo IPAS da Serra que, no exercício de 2018:

- Utilize o decreto executivo como instrumento de abertura de créditos suplementares e especiais, observando que esses créditos serão autorizados por lei; conforme dispõe o art. 42 da Lei 4.320/1964 (Item 3.2 desta ITC);
- Registre a movimentação financeira dos recursos nas CONTAS MOVIMENTO, e as aplicações financeiras nas contas destinadas a APLICAÇÕES FINANCEIRAS, no Ativo Circulante e no Ativo Não Circulante, dependendo do prazo para sua realização; conforme dispõe a Portaria MPS 509/20133 , a Portaria STN 840/20164 e a Resolução CMN 3.922/20105 (Itens 3.3 e 3.11 desta ITC).

À Consideração Superior.

Conforme visto, nos termos da análise executada pela área técnica e mantidas pelo Plenário deste Tribunal, encontram-se violações a dispositivos normativos que regem a matéria.



Insurge-se, assim, a recorrente contra o Acórdão TC 1015/2019-Plenário em que esta Corte de Contas a condenou ao pagamento de multa individual no valor R\$5.000,00 e ao ressarcimento de 454.925,8931 VRTEs em solidariedade com o Sr. Luiz Carlos Amorim.

Analisando as razões recursais verifica o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC que a Sra. Tereza Eliza dos Santos Piol não impugna os fatos reputados irregulares, mas apenas a sua responsabilização por eles.

Segundo a instrução processual, as argumentações expendidas pela Recorrente se baseiam, especialmente, no fato de que não teria ordenado despesa e que sua atuação ocorrera como “mera executante” do ato de pagamento. Vejamos:

Segundo a recorrente sustenta, sua atuação foi de “mera executante” do ato de pagamento, após cumpridas as etapas anteriores da despesa, das quais não participou. A recorrente enfatiza, especialmente, que não ordenou a despesa. Em suas palavras: “somente [...] após superadas todas as etapas necessárias a ocorrência da despesa pública, emitii, baseando-se em ordens de pagamento provenientes do Presidente juntamente com ele as cédulas de crédito descritas nas notas de empenho”. Desse modo, a recorrente entende que não lhe pode ser imputada a responsabilidade pelas irregularidades, na medida em que as ordens de pagamento se revestiam “das características externas de legalidade”, restando-lhe cumprir seu papel prescrito no art. 85, da Lei Municipal 2.818/2005. Esse dispositivo, entende a recorrente, “ao atribuir ao Diretor Administrativo e Financeiro a competência para assinar cheques e documentos contábeis, claramente, não o transformou em ordenador de despesa, apenas, determinou que a necessidade de que firmasse os títulos”.

De pronto, analisando o teor das irregularidades e a responsabilidade da recorrente, entendeu aquele núcleo que tal argumentação, entretanto, não merece prosperar, e isso porque:

Ao contrário do que ela alega, a participação do agente público no processo de despesa não é a de “mero executante” de ordens que vêm de outros. A cada um dos envolvidos nas etapas de despesa compete verificar sua legalidade, barrando-a na respectiva fase, caso contenha algum vício detectável pelo agente. Por isso, o princípio da segregação de funções impõe que as etapas da despesa sejam realizadas por agentes diferentes, a fim de aumentar a possibilidade da detecção de erros, a eficiência e o controle, como o ilustra o seguinte trecho do Parecer-Consulta 18/2014 – TCE-ES:

De acordo com o princípio da segregação de funções, nenhum servidor ou seção administrativa deve participar ou controlar todas as fases inerentes a uma despesa (Empenho - Liquidação - Pagamento), ou seja, cada fase deve, preferencialmente, ser executada por pessoas e setores independentes entre si, **possibilitando a realização de uma verificação cruzada.** (g.n.)

No mesmo sentido, Magno Antônio da Silva conclui, em artigo sobre o princípio da segregação, que as funções são segregadas para melhorar o controle. De acordo com o autor, “a segregação de funções se sobressai como um princípio do controle administrativo conferindo mais eficiência, racionalidade, imparcialidade, transparência e eficácia sobre os processos de execução das despesas públicas”<sup>1</sup>. Portanto, o fato de haver a participação de outros agentes públicos na realização da despesa não insula a recorrente da responsabilidade, na medida em que a ela cabia agregar ao processo de controle da despesa.

Ademais, diferentemente do que a recorrente sustenta, o art. 85, da Lei Municipal 2.818/2005, não lhe retira a responsabilidade. Confira-se a redação do dispositivo:

Art. 85 - Compete ao Diretor Administrativo e Financeiro:

II - Supervisionar as atividades administrativas e financeiras do Instituto.

III - Assinar, juntamente com o Diretor Presidente, os cheques e demais documentos contábeis e de movimentação de fundos.

Como se vê, esse artigo delinea as atribuições do Diretor Administrativo e Financeiro, o que, com efeito, reforça a responsabilização da recorrente, tanto por supervisionar as atividades administrativas e financeiras do instituto como por assinar documentos financeiros. Essas duas funções serão abordadas nos parágrafos seguintes.

Quanto às atividades de supervisão, tem-se que essa atribuição implica que cabia à recorrente monitorar as transações financeiras que eram realizadas pelo Instituto, controlando sua legalidade, legitimidade e economicidade. Dessa maneira, qualquer ordem de pagamento com indício de vício deveria ser de conhecimento da Diretora, a quem competia verificar sua efetiva conformidade, a qual uma vez não comprovada deveria ser glosada pela Diretora. Era perfeitamente exigível que a recorrente, dada a função que exercia, manifestasse sua oposição às ordens de pagamento irregulares. Assim, tendo em vista que as irregularidades tinham caráter administrativo e financeiro, era de responsabilidade da Diretora Administrativa e Financeira conhecê-las e providenciar que não ocorressem, ainda que fosse apenas não assinando os documentos em conjunto com o Presidente.

---

<sup>1</sup> SILVA, Magno Antônio da. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. Revista do TCU, n. 128 Set/Dez 2013, p. 47.

Quanto a essa segunda atribuição, verifica-se que ela também aponta para a responsabilização da recorrente. Ao determinar que um agente público assine um documento, a lei não visa apenas que o agente aponha a sua firma independentemente do teor do que assina. Ao contrário, a lei pressupõe que o agente se certifica do conteúdo do documento antes de assiná-lo, fazendo-o somente ao concordar com seu teor – o que, aliás, é o pressuposto da assinatura de qualquer pessoa em qualquer espécie de documento. No caso, ao requerer que dois agentes públicos assinassem os documentos, a lei visava o duplo controle: caso a irregularidade escapasse a um, que ela fosse percebida pelo outro, o qual, não apondo sua assinatura, impediria o aperfeiçoamento do ato irregular. E nisso falhou a responsável. Ou seja, caso o Presidente tivesse ocasionado em primeira instância a irregularidade, a Diretora teria a oportunidade de impedir sua concretização ao recusar assinar os documentos. Logo, não se trata de mera formalidade, mas de um mecanismo de controle, cuja eficácia depende da seriedade dos agentes no exercício de suas atribuições.

O raciocínio desenvolvido acima, qual seja, de que a assinatura em documentos atrai a responsabilidade, depende, evidentemente, dos casos concretos. Ou seja, não se está a afirmar que, em toda e qualquer circunstância em que o agente assina um documento, ele se torna responsável pela irregularidade. A assinatura é sempre um indício que necessita de outros fatores para permitir a responsabilização. Esses outros fatores são, em regra, a possibilidade de notar a irregularidade (por exemplo, quando não se trata de assunto eminentemente técnico atestado por outro setor) e as atribuições do cargo do agente chamado a responder.

Diante disso, arremando-se, especialmente, na questão da responsabilidade da recorrente, confrontando as razões recursais com as irregularidades e o referido Acórdão, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas constatou o seguinte em sua análise:

No caso, a recorrente satisfaz os três elementos. Além de ter apostado a sua assinatura – o que, como visto, não é uma mera formalidade –, era possível que a recorrente notasse as irregularidades, o que, aliás, era a sua atribuição. Na qualidade de Diretora Administrativa e Financeira, como já exposto, a recorrente deveria supervisionar as movimentações financeiras do instituto de previdência. Assim, deveria perceber a irregularidade nos desembolsos para entidades privadas e sem licitação, uma vez que a legislação de regência não permite que esses institutos transfiram valores para entidades financeiras que não sejam públicas (item 19, do Acórdão 1015/2019). Do mesmo modo, as deduções de receita não comprovadas por documento hábeis consistem em irregularidade ocorrida no setor financeiro e administrativo, o qual cabia à recorrente supervisionar (item 21, do Acórdão 1015/2019). Igualmente, a transação dissimulada com ocultação pela transferência

ilegal (item 22, do Acórdão 1015/2019) deveria ter sido notada e corrigida pela Diretora. Desse modo, quando a recorrente assinou documentos relativos a esses fatos, ocorridos na esfera da unidade que ela chefiava imediatamente, ela não só cumpriu uma formalidade, mas deu-lhes efetividade, bem como, ao deixar de supervisioná-los, contribuiu para a sua ocorrência.

Por todo o exposto, opina-se por não prover o recurso (grifo meu).

Nesse passo, conclui a área técnica que o Acórdão 1015/2019-1-Plenário deve ser mantido em todos os seus termos (Instrução Técnica de Recurso 00129/2020-7).

O douto Ministério Público de Contas manifesta-se no mesmo sentido da referida Instrução Técnica de Recurso (Parecer 01539/2020-3).

Como verificado na análise acima transcrita, não merece prosperar a irresignação expendida pela Recorrente

Diante dessas considerações, perfilho do mesmo entendimento exposto nos fundamentos e conclusões alcançados pela área técnica e pelo órgão ministerial, tornando-os parte integrante da presente proposta de voto, no sentido de que não seja dado provimento ao Recurso de Reconsideração interposto, mantendo-se incólume o Acórdão TC-1015/2019 - Plenário, proferido nos autos do Processo TC 3400/2013.

Ante o exposto, PROPONHO VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

**JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI**

**Relator**

## **1. ACÓRDÃO - TC 652/2020**

**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. Conhecer** do presente Recurso de Reconsideração e, quanto ao mérito,

**negar-lhe provimento**, devendo ser mantido o Acórdão TC 1015/2019-Plenário, em todos os seus termos.

**1.2.** Dar **Ciência** à recorrente do teor da decisão tomada por este Tribunal

**1.3.** Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 30/07/2020 - 14ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sergio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

**4.2.** Conselheiro substituto: João Luiz Cotta Lovatti (relator)

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**