



## Acórdão 00714/2020-7 - Plenário

**Processos:** 16719/2019-3, 02727/2019-1

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Recorrente:** JOAO CARLOS LORENZONI

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO –RELATÓRIO  
DE GESTÃO FISCAL – 2º SEMESTRE DE 2018 –  
OMISSÃO NO ENCAMINHAMENTO DO RGF -  
NATUREZA HÍBRIDA DA NORMA - DECISÃO  
DEFINITIVA - DAR PROVIMENTO – DEIXAR DE  
APLICAR MULTA — ARQUIVAR.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### **RELATÓRIO**

Trata-se de **Recurso de Reconsideração** impetrado pelo Sr. João Carlos Lorenzoni em face do **Acórdão nº 01105/2019-9 - Primeira Câmara** do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES, proferido nos autos do **Processo TC 2727/2019**, que lhe aplicou multa de R\$ 3.000,00 (três mil reais), nos termos do artigo 135, IX, da Lei Complementar 621/2012 c/c artigo 389, IX da Resolução TC 261/2013, em razão do encaminhamento em atraso do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, relativo ao 2º semestre de 2018.

Em razão do Despacho 60136/2019-9, foram os autos conduzidos à Secretaria Geral das Sessões (SGS), para manifestação acerca do prazo para interposição do recurso.

Na sequência, seguiram os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos, que por meio da Instrução Técnica de Recurso 12/2020 (evento 7), manifestou-se nos seguintes termos:

#### 4. CONCLUSÃO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso **como Pedido de Reexame**, e, no mérito, por **NEGAR PROVIMENTO**, mantendo-se incólume o Acórdão TC 1105/2019.

Em vista da existência de recentes precedentes desta Corte acerca do tema (cabimento de recurso de agravo ou de recurso de reconsideração em caso de omissão do envio de relatório de Gestão Fiscal - RGF), o Núcleo de Controle Externo de Recursos diligenciou pelo o **retorno dos autos** para que fosse emitida **nova instrução técnica de recurso**, momento em que se manifestou através da Instrução Técnica de Recurso- **ITR 35/2020**, nos seguintes termos:

#### 4. CONCLUSÃO

**4.1** Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso assim nos manifestamos:

**4.1.1** **Seja desconsiderada a Instrução Técnica de Recurso ITR 00012/2020-9 (Evento 07)** tendo em vista a retificação ora proposta;

**4.1.2** Pelo **NÃO CONHECIMENTO** do expediente recursal interposto pelo senhor João Carlos Lorenzoni, como Recurso de Reconsideração, com fundamento nos artigos 162, §2º, da LC 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES) e 397, IV do RITCEES (Res. TC 261/2013), **ante a sua INTEMPESTIVIDADE;**

**4.1.3** Na eventualidade do expediente recursal vir a ser conhecido por esta Egrégia Corte de Contas opina-se que lhe seja **NEGADO PROVIMENTO** ante o **não acolhimento das razões recursais**, devendo ser mantido incólume o ilustrado Acórdão TC 1105/2019-Primeira Câmara, proferido nos autos do TC 2727/2019.

Dando seguimento ao iter procedimental, o Ministério Público de Contas emitiu Parecer 1000/2020, opinando pelo não conhecimento do recurso, mantendo a aplicação da multa nos termos do Acórdão nº 01105/2019-9.

Por fim, vieram os autos ao Gabinete deste Relator para decisão.

É o breve relatório.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Com base na documentação apresentada e nos elementos de convicção trazidos no bojo da Instrução Técnica de Recurso 35/2020, antes de me manifestar acerca dos requisitos de admissibilidade, abro parênteses para tecer algumas considerações que entendo serem pertinentes no presente momento.

De início, é importante asseverar que o Sr. João Carlos Lorenzoni manejou **Recurso de Reconsideração**, em face do **Acórdão nº 01105/2019-9**, proferido nos autos do **Processo TC 2727/2019**, que lhe aplicou multa de R\$ 3.000,00 (três mil reais), nos termos do artigo 135, IX, da Lei Complementar 621/2012 c/c artigo 389, IX da Resolução TC 261/2013, em razão do encaminhamento em atraso do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, relativo ao 2º semestre de 2018.

De início, entendeu o NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, que o instrumento processual cabível para atacar a decisão contida no Acórdão 01105/2019, seria o **Pedido de Reexame**, e não o Recurso de Reconsideração, ocasião em que veio a aplicar a fungibilidade entre ambos.

Ainda assim, o referido instrumento processual não respeitaria o prazo recursal, o que, conseqüentemente, levou a área técnica a entender pela intempestividade do feito, restando pelo seu não conhecimento.

Seguindo-se, em vista justamente da existência de diversas decisões desta própria Corte de Contas acerca de aplicação de multa em virtude de atraso no envio de documentação que venha a compor as prestações de contas - como o são os Relatórios de Gestão Fiscal -, levantadas, inclusive, pelo próprio Núcleo de Controle Externo de Recursos, entendeu este que o correto seria o manejo de **Agravo**.

Ao final, argumentou o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas pela inviabilidade da possibilidade de aplicação do princípio da fungibilidade uma vez

que, ainda que recebido o presente Recurso de Reconsideração como **Agravo**, este restaria intempestivo, opinando pelo **não conhecimento do mesmo**.

Não obstante, entendendo a área técnica pela possibilidade de existir juízo positivo pela admissibilidade do recurso por esta Relatoria, resolveu, por bem, realizar uma análise meritória das teses recursais aventadas, mesmo que tivesse opinado pelo não conhecimento do mesmo.

Neste ponto, os técnicos concluíram por **negar provimento ao recurso** ante ao não acolhimento de nenhuma das razões recursais expostas.

Pois bem.

Passo a discutir, primeiramente, o manejo da peça recursal cabível.

Evidente que há certa obscuridade acerca da natureza processual da decisão exarada no bojo de processos que tratam de omissão de encaminhamento via LRFWeb, do Relatório de Gestão Fiscal, isto é, se as decisões possuem natureza **terminativa, definitiva ou interlocutória**.

Explico.

É de se saber que o próprio **Regimento Interno** desta Corte de Contas, em seu artigo art. 427, § 2º, conceitua como “interlocutória” a decisão que, dentre outras hipóteses, “[...] *delibera sobre as condutas descritas nos incisos IV, V, VI, VII, VIII, IX e XIII e no § 2º do art. 135 da Lei Orgânica do Tribunal*”, vejamos:

**Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do artigo 88 desta Lei Complementar;

II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal de Contas;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em procedimentos de fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal de Contas;

**VIII - não envio ou envio fora do prazo de documentos e/ou informações que compõem a prestação de contas;**

**IX - inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de Contas de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros relatórios, documentos ou arquivos solicitados, inclusive em meio eletrônico, salvo o disposto em lei específica;**

Por sua vez, a **Lei Orgânica desta Corte** (LC 621/2012) estabelece que o recurso cabível, especificamente, em face das decisões com natureza interlocutória, é o agravo, consoante preconiza o disposto em seu artigo 169, *in verbis*:

**Art. 169. Das decisões interlocutórias caberá agravo**, formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias contados da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno. *(Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)*. (g.n).

Art. 427. As decisões do Tribunal poderão ser preliminares, interlocutórias, definitivas ou terminativas

§ 2º Interlocutória é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal **decide questão incidental**, adota medida cautelar antes de pronunciar-se quanto ao mérito, ou delibera sobre as condutas descritas nos incisos IV, V, VI, VII, VIII, IX e XIII e no § 2º do **art. 135 da Lei Orgânica do Tribunal**.

Em um primeiro momento, apesar de se poder considerar não haver maiores dúvidas acerca do tema, passo a ponderar as seguintes questões abaixo tratadas.

Os dispositivos supracitados dizem respeito ao que se considera como **decisões interlocutórias**, incluindo, no bojo, as que dizem respeito a aplicação de multa no caso de atraso ou omissão na remessa ao Tribunal de relatórios, documentos ou arquivos solicitados.

É necessário que se faça lembrar que as **decisões interlocutórias** são aquelas que **não põe fim ao processo**, isto é, decidem questão incidente, regra geral, sem resolução do mérito, ou seja, não proporcionam ao processo uma solução final, ocasião em que, ainda que decididas, o procedimento segue seu curso até que se chegue à conclusão final da lide.

Ao se analisar o caso concreto, diferentemente do que se verifica previsto no

regimento interno (**que entende ser uma decisão de natureza interlocutória**), o mesmo pareceu não levar em consideração as peculiaridades de cada **ato processual** quando da sua elaboração (**sentenças/votos, decisões e despachos**), equivocando-se quanto a este ponto em casos como os ora debatidos.

Ocorre, assim, que o caso concreto deve ser tratado sob a égide do Direito como um todo, levando em consideração os conceitos já definidos acerca da natureza dos atos processuais, e não somente sob o comando de uma regra procedimental desta Corte, aplicada isoladamente, desconsiderando a aplicação do Direito Processual Civil.

Melhor explicando, tem-se que uma análise mais detalhada do Novo Código de Processo Civil impõe a atenção a vários conceitos normativos que devem integrar as decisões exaradas por este Tribunal, dando o correto suporte normativo.

Da leitura dos autos, vê-se que estamos diante de um processo de análise **tão somente do envio de Relatório de Gestão Fiscal**. Este é, por si só, a matéria discutida no caso *sub examine*, **mérito da questão**.

Ao se tratar do assunto que deu origem ao **Acórdão nº 01105/2019-9**, proferido nos autos do **Processo TC 2727/2019**, que culminou na aplicação da multa, é de se entender que tal processo restou devidamente finalizado, chegando ao seu completo fim, o que nos levaria a entender que se trataria, portanto, **de uma decisão definitiva**, não sendo, deste modo, razoável que esta fosse atacada por meio de **agravo**, uma vez que não se constitui em uma questão incidental no processo.

Como afirmado, enfatizo estarmos diante de um recurso manejado contra um **Acórdão**, este último não se revestindo, de forma alguma, em mera decisão interlocutória, o que, por si só, pela lógica dos atos processuais, não se poderia fazer atacável por meio de simples Agravo.

Neste sentido, trago o que dispõe o trecho da Obra *“A Natureza Jurídica Das Decisões Do Tribunal De Contas Da União”*<sup>1</sup>, de autoria do Sr. Carlos Eduardo Rôllo Gregório, encontrada na biblioteca digital do próprio site do Tribunal de Contas da

---

<sup>1</sup> [file:///C:/Users/T203887/Downloads/2507147%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/T203887/Downloads/2507147%20(1).PDF) e <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-natureza-juridica-das-decisoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>

União, acerca do tema, **que clarifica de forma explícita a natureza de decisão definitiva dos Acórdãos exarados por esta Corte de Contas, senão vejamos:**

**A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) dispõe que as decisões do Tribunal ou de suas Câmaras terão, obrigatoriamente, que constar de um relatório do Ministro-Relator – onde constarão as conclusões a que a unidade técnica da Corte de Contas chegou – um texto com a fundamentação sobre as impressões do Ministro-Relator, que é chamado de Voto, e a parte dispositiva, onde o mérito do processo é decidido, que no TCU é chamada de Acórdão.**

**Assim, a decisão definitiva do TCU é exarada via Acórdão, que é publicado no Diário Oficial da União.**

A partir daí o responsável será notificado para que recolha, no prazo estabelecido no Regimento Interno do TCU, os valores da dívida atualizada monetariamente, acrescida de juros, bem como as multas impostas pela Corte.

No caso de não pagamento dentro do prazo estipulado, o TCU poderá determinar, em caso de servidores públicos, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, **ou, autorizar que o Ministério Público junto ao TCU cobre judicialmente a dívida.**

A meu ver, não restam dúvidas quanto a discussão acerca da natureza jurídica dos atos processuais abarcados neste *decisium*, e é justamente por este fato que é de se estranhar que o Regimento Interno desta Casa de Contas esteja tratando a questão como uma decisão interlocutória - **neste caso peculiar** -, atacável por meio de agravo, levando-se em consideração a natureza da mesma e o **momento processual** em que ela se insere.

Não há como se encaixar os conceitos de atos processuais que possuem razão de ser tão conflitantes, apesar de previsto no Regimento.

De um lado, temos o conceito cristalino de decisão interlocutória. Do outro, temos o conceito abarcado pelo que se entende como decisão definitiva, a saber, aquela em que há análise de mérito, ou seja, que põe fim ao processo, conceitos já tratados exhaustivamente pelo código de processo civil.

**No presente caso, é o que restou configurado, isto é, decisão definitiva.**

Desse modo, entendendo que há certo equívoco trazido pelo próprio Regimento Interno da Corte de Contas acerca da natureza das decisões interlocutórias e de mérito em casos não só de envio de Relatório de Gestão Fiscal, mas também de

Prestação de Contas Anual e mensal e REEO, **em que se tem a análise tão somente do cumprimento de prazo**, conduzindo à certa confusão, percebo que, **no caso peculiar de processos que analisam tão somente a questão de aplicação de multa em virtude de atraso no envio de Relatórios De Gestão Fiscal**, a decisão possui **natureza híbrida** pelo fato de abrir a possibilidade para dois entendimentos, **neste caso específico**, isto é: previsão de ser interlocutória se fôssemos levar em consideração o entendimento exarado *ipis literis* nos artigos previstos no regimento interno, mas também de natureza definitiva, se fôssemos considerar a **real natureza da decisão à luz do que preconiza o Código de Processo Civil e, então, restaria acertada a impetração do Recurso de Reconsideração** manejado.

Essa breve consideração guarda pertinência na medida em que, admitida a inegável necessidade de se **reconhecer a dinâmica da natureza jurídica dos atos e a subsunção dos fatos às regras processuais, possamos alcançar qual a correta peça processual a ser manejada**, a fim de se evitar possíveis injustiças.

Aproveito o momento para, até mesmo, chamar atenção para a problemática que se forma, entendendo ser pertinente o debate futuro da questão a fim de que possamos pacificar o entendimento terminológico do tema.

Saliento que, neste aspecto, há que se mencionar que a imprecisão acerca do recurso manejado foi aventada, igualmente, no **processo TC – 1199/2020**, que ainda aguarda julgamento, o que se conclui que o fato não é caso isolado, perpetrando dúvida acerca de quais recursos serão impetrados até mesmo pelos próprios causídicos que atuam na Corte.

Em vista de todas as considerações até aqui expostas, recebo o presente recurso de reconsideração.

Passando-se para análise de mérito, tenho, entretanto, que não assiste razão ao órgão ministerial, bem como a manifestação elaborada pela área técnica, após a interposição de recurso de reconsideração, não podendo caminhar no mesmo sentido.



Inicialmente considero que a data de vencimento da obrigação de encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal do 2º semestre de 2018 foi 05/02/2019 e, conforme se verifica, os dados foram remetidos a esta Corte de Contas em 23/04/2019.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 55<sup>2</sup> fixou apenas o prazo para publicação do referido relatório. Quanto ao prazo para envio para este Tribunal de Contas, conforme sabemos, é fixado em norma deste Tribunal (Instrução Normativa TC Nº 44/2018).

Portanto, a meu ver compete a este Tribunal de Contas examinar a dosimetria da pena, podendo inclusive entender que nos casos em que o descumprimento é de prazo fixado em suas normas, a possível multa a ser aplicada está prevista no art. 135, IX, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c o art. 389, IX, do RITCEES.

No caso vertente, a unidade técnica informa que houve descumprimento do prazo de envio ao tribunal de Contas do Relatório de Gestão Fiscal. Todavia, tenho convencimento de que não deve ser aplicada a multa sugerida pela área técnica deste Tribunal.

É de se considerar que, apesar do descumprimento do prazo (que não configurou grande lapso temporal), o responsável cumpriu com o envio do relatório.

Ademais, vislumbro a boa-fé do mesmo em informar a necessidade de realização de ajustes e reorganização nos dados contábeis, no intuito de não onerar o poder público com trabalho na confecção, envio e análise do relatório de gestão fiscal, optando por efetuar as adequações para só então enviar o RGF, garantindo maior fidedignidade dos dados, o que levou ao referido atraso.

Assim, quanto a justificativa apresentada pelo jurisdicionado, entendo por bem acatá-las. Porém, é sabido que é dever do Gestor encaminhar o Relatório de Gestão Fiscal, conforme prazo estipulado no artigo 135, IX, da Lei Complementar 621/2012 c/c artigo 389, IX da Resolução TC 261/2013.

---

<sup>2</sup> Ar. 55, Lei Complementar 101/2000  
Art. 55 [...]

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

Nota-se a boa-fé do responsável, ao encaminhar o referido Relatório, mesmo em atraso, bem como manter o encaminhamento dos períodos seguintes em dia.

Ante o exposto, divergindo do entendimento da Área Técnica e Ministério Público de Contas, **VOTO** por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

**1. ACÓRDÃO TC-714/2020:**

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** o presente Recurso de Reconsideração;

**1.2 Dar Provimento**, no mérito, nos termos acima delineados, para reformar a decisão contida no **Acórdão TC 01105/2019-9 - Primeira Câmara**, referente ao Processo **TC 2727/2019**;

**1.3 Afastar a aplicação da multa ao Senhor João Carlos Lorenzoni – Prefeito do Município de Marechal Floriano**;

**1.4 Arquivar** o presente processo nos termos do artigo 330, inciso IV do Regimento Interno desta corte de contas

**1.5 Dar ciência** ao interessado

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 06/08/2020 - 16ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

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**