



**TRIBUNAL DE CONTAS DO**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tce.es.gov.br](http://www.tce.es.gov.br)  
Identificador: 9EB2B-6344A-A94B3



## **Decisão 00870/2020-3 - Plenário**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 06162/2018-4

**Classificação:** Tomada de Contas Especial Determinada

**UG:** SEMGOV - Secretaria Municipal de Governo de Vila Velha

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Interessado:** Gestor da UG (Secretaria Municipal de Governo de Vila Velha, SATURNINO DE FREITAS MAURO)

**Responsável:** JOANNA D ARC VICTORIA BARROS DE JAEGHER, CARITAS  
ARQUIDIOCESANA DE VITORIA

**Procuradores:** RAFAEL DEORCE LIMA DE OLIVEIRA (OAB: 31645-ES), CAMILA NUNES DE MELO (OAB: 32008-ES), ISAQUE FREITAS ROSA (OAB: 27186-ES), FABIANO CABRAL DIAS (OAB: 7831-ES)

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DETERMINADA –  
REPASSE INDEVIDO DE RECURSOS – PRESCRIÇÃO  
– TEMA 899 STF – SOBRESTAMENTO.**

**VOTO DO RELATOR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO**

**I. RELATÓRIO**

Tratam os autos de encaminhamento de Tomada de Contas Especial Determinada, instaurada no Município de Vila Velha por determinação desta Corte de Contas, Decisão TC 1352/2018, processo TC 3531/2017, relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, **visando apuração de eventuais danos ao erário registrados por ocasião do encerramento do convênio 009/2004**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Vila Velha e a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, cujo objeto refere-se ao Programa Nacional de Combate à Dengue.

Por meio de Petição intercorrente 01803/2018-1 o responsável encaminhou a esta Corte o Processo Administrativo da realização da Tomada de Contas. Em análise aos documentos acostados foi elaborada Manifestação Técnica 01363/2019-1, que ao fim concluiu:

**4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante as análises implementadas nesta manifestação técnica apresentamos a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) determinar ao município de Vila Velha a complementação da presente tomada de contas especial nos termos definidos no art. 15 da IN 32/2014, no prazo definido pelo Relator;
- b) recomendar que haja a participação efetiva de profissionais com as condições necessárias, especialmente capacitados formalmente se houver, para as apurações da mencionada tomada de contas especial determinada;
- c) para subsidiar a complementação da tomada de contas especial, com a aquiescência do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, relator dos autos TC 5818/2013, fotocopiar o DOC 25, fls. 2.679 a 2.709 e encaminhar ao município de Vila Velha junto à Decisão que vier a ser adotada;
- d) determinar a autoridade administrativa e a comissão de tomada de contas que além da apuração dos fatos, identificação dos responsáveis com as devidas condutas ilícitas praticadas, e quantificação do dano, segreguem os recursos financeiros aplicados em razão de suas origens, possibilitando futura avaliação sobre competência para condução e julgamento dos fatos.

Em atenção ao manifestado foi elaborado Decisão Monocrática 01960/2018-2, para notificação do Sr. Jarbas Ribeiro de Assis Junior, para que no prazo de 30 dias apresentasse complementação da documentação.

Juntado aos autos novas peças, foi elaborada a Manifestação Técnica 01348/2019, que concluiu pela necessidade de nova complementação de documentação aos autos, a notificação do responsável foi instrumentalizada por meio da Decisão Monocrática 00285/2019-1.

Após complementação necessária foi elaborado Instrução Técnica Inicial 00624/2019-4 promovendo a citação da Sra. Joanna D'Árc Victoria Barros de Jaegher, bom como da entidade conveniada, Cáritas Arquidiocesana de Vitória.

Compareceram aos autos por meio da Resposta de Comunicação nos eventos 249 ao 275e diante disso foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva 05125/2019, concluiu:

### 3 - CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre o **Tomada de Contas Determinada – Decisão TC-01352/2018-1 (processo 3531/2017-6)**, Secretaria Municipal de Saúde de Vila Velha, Convênio 009/2004, firmado entre a Secretaria de Saúde e a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, no âmbito do Programa Nacional de Combate à Dengue, entende-se que deve ser mantida a irregularidade analisada nesta Instrução Técnica Conclusiva e propomos os seguintes encaminhamentos, diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Resolução TC 261/13:

**3.1 –** Rejeitar as razões de justificativas da **Sra. Joanna D'arc Victoria Barros de Jaegher**, Ex-Secretária Municipal de Saúde de Vila Velha, em razão do cometimento de infração disposta no item 2.1 desta ITC, condenando-a ao ressarcimento, solidariamente com os demais responsáveis, do valor de R\$ 833.713,94 (oitocentos e trinta e três mil setecentos e treze reais e noventa e quatro centavos), correspondente a 369.079,61 VRTE (trezentas e sessenta e nove mil zero setenta e nove vírgula sessenta e um VRTE), podendo aplicar a multa prevista no art. 386 deste Regimento;

**3.2 –** Rejeitar as razões de justificativas da **entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória**, Conveniente, em razão do cometimento de infração disposta no item 2.1 desta ITC, condenando-a ao ressarcimento, solidariamente com os demais responsáveis, do valor de R\$ 833.713,94 (oitocentos e trinta e três mil setecentos e treze reais e noventa e quatro centavos), correspondente a 369.079,61 VRTE (trezentas e sessenta e nove mil zero setenta e nove vírgula sessenta e um VRTE), podendo aplicar a multa prevista no art. 386 deste Regimento;

**3.3 -** Sugere-se que se dê CIÊNCIA ao representante do processo TC 03531/2017-6, do teor da decisão a ser proferida, conforme mandamento do §7º, do art. 307, da Resolução TC 261/2013.

Ch/RC

Foram então os autos remetidos do Ministério Público de Contas, que elaborou o Parecer Ministerial 01151/2020-3, na lavra do Procurador Luiz Henrique Anastácio da Silva, acompanhando integralmente o posicionamento da ITC 05125/2019-4.

É o relatório.

## II – PRELIMINAR

### II.1 – Matriz de Responsabilização

Alega a defendente que lhe foi imputada irregularidade relacionadas a ordem interna de subordinados a função administrativa, e que entende não ser razoável exigir que a mesma identificasse tais atos, diante da elevada carga de trabalho desempenhada.

Alega ainda, inexistência de má-fe, e que a concentração de cumprimento das disposições legais praticadas pelos seus subordinados, inviabilizaria a administração de estrutura complexa, como a Secretaria a qual era responsável e que tal responsabilização contraria a moderna tendência de atuação gerencial, que privilegia a descentralização de atividade e segregação de funções.

A regra é a análise de toda cadeia de responsabilização, apurando e verificando todos os agentes que deram causa a irregularidade apontada. No entanto, no caso concreto foi observado que a defendente autorizou a emissão de empenho, liquidação e pagamento, sem encaminhar os valores apresentados pela entidade ao Fundo Municipal de Saúde de Vila Velha, ou requisitar do mesmo o quanto era devido.

Nesse caso, se vislumbra que a gestora assumiu a responsabilidade pelos atos praticados, avocando competência da equipe do Fundo Municipal de Saúde (Ihe extraindo o controle social do conselho)

Diante disso, **nego provimento a preliminar apontada**, deixando a análise da responsabilidade da Sra. Joanna D´arc Victoria Barros de Jaegher e momento de apuração da irregularidade.

### III – FUNDAMENTAÇÃO

#### III.1 – Repasse Indevido de Recursos

**Base legal:** Artigos 37, caput, (Princípios da Legalidade, da Moralidade e da Eficiência) e 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c arts. 66 e 116, caput e § 6º, da Lei 8.666/93.

**Responsáveis:** Joanna D'Arc Victoria Barros de Jaegher(Ex-Secretária Municipal de Saúde de Vila Velha)e Cáritas Arquidiocesana de Vitória (Entidade Conveniada).

Em sede de Instrução Técnica Inicial 00624/2019-4 foi constatado um montante de R\$ 620.391,86 (seiscentos e vinte mil, trezentos e noventa e um reais e oitenta e seis centavos) pagos indevidamente, com as especificidades que abaixo serão analisadas.

#### – Salário e insalubridade (total R\$ 92.834,93)

Em sede de instrução consta que eram efetuados de forma mensal o pagamento de “salário” e “insalubridade 20%”, e ainda que nos autos inexistia a comprovação dos dias trabalhados no último mês de serviços prestados à Municipalidade, assim como as rescisões de trabalho, comprovando tanto os dias trabalhados quanto o pagamento, inclusive nenhuma área técnica da Secretaria Municipal de Saúde atestou os referidos dias.

#### - Aviso Prévio Indenizado (total R\$ 18.212,16)

Conforme instrução, assim como no item acima o pagamento de aviso prévio trabalhado já constava no repasse mensal na rubrica “salário” e “insalubridade 20%” e ainda,

é indevido o repasse à Cáritas de valores relativos a licença maternidade, pois os valores pagos pela Cáritas aos funcionários a título de licença maternidade são todos devidamente compensados na Guia de Recolhimento de Contribuição Previdenciária e na fl. 3057 do processo nº 5818/2013, inexistindo informação separada de quais são os funcionários afastados por licença maternidade e por acidente de trabalho e a funcionária Alesandra Regina O. da Vitória consta na listagem de fl. 3054 onde foi feito repasse mensal de remuneração à referida funcionária.

Em relação as funcionárias afastadas pelo motivo de licença maternidade não caberiam repasse mensal a título de remuneração à Cáritas, já que a remuneração paga pela Cáritas a tais funcionárias é totalmente abatido na Guia de Recolhimento de Contribuição Previdenciária.

**- Salário Família (total R\$ 1.248,01)**

Em relação aos funcionários que receberam Salário Família a equipe técnica ressaltou que não caberia repasse à Cáritas nem mensal e nem a título de rescisão, já que o pagamento de tal rubrica pela Cáritas aos funcionários é totalmente abatido na Guia de Recolhimento de Contribuição Previdenciária.

**- Férias Vencidas e Férias Proporcionais (R\$ 140.025,45)**

Restou configurado ainda em sede de instrução que a Administração repassava mensalmente o 1/3 de férias, ocorre que quando as férias não eram concedidas os valores eram pagos com outra nomenclatura como as de “férias vencidas” e/ou “férias proporcionais”.

**- 1/3 de férias (R\$ 46.695,88); Décimo Terceiro Salário (11.034,34); Pis 1% (3.138,83); GRFC - Guia de Recolhimento Rescisório do FGTS e da Contribuição Social (R\$ 254.379,50);**

Como afirmado anteriormente já constavam pagamentos mensais, esta rubrica já foi considerada nas planilhas mensais apuradas até janeiro de 2012, ou seja, já foram repassados anteriormente, ao longo da vigência do convênio.

**- Indenização (R\$18.660,00)**

Na fl. 3057 (processo nº 5818/2013), a entidade Cáritas apresentou uma planilha de provisão de rescisão com os funcionários Agentes de Vigilância Ambiental, afastados por licença maternidade/acidente de trabalho, onde consta uma rubrica denominada de “indenização” no montante total de R\$18.660,00. No entanto, inexistente qualquer documento complementar que comprove ser de responsabilidade da Municipalidade a obrigação pelo pagamento desta indenização que nem sequer consta de que se trata esta rubrica.

Inexistente comprovação de que tais valores foram efetivamente pagos aos funcionários em rescisão contratual.

**- Rubrica das Folhas 3056 e 3065 (R\$ 40.243,19)**

Se constatou em instrução que os valores constantes na fl. 3056 (processo nº 5818/2013) são idênticos aos da fl. 3065, ou seja, a fl. 3065 está repetida no processo.

Na fl. 3065 foram incluídas as seguintes rubricas:

Salário + insalubridade, total **R\$ 10.829,51;**

Férias vencidas, total **R\$ 9.555,48;**

Férias proporcionais, total **R\$ 9.309,35;**

1/3 férias, total **R\$ 6.288,28;**

13º salário, total **R\$ 1.085,85;**

PIS 1%, total **R\$ 370,68;**

GRFC, total **R\$ 40.243,19.**

O total das rubricas da fl. 3065 (processo nº 5818/2013) é de R\$ 77.682,34 (setenta e sete mil seiscentos e oitenta e dois reais e trinta e quatro centavos). No entanto, foi computado na base de cálculo dos R\$ 620.391,86 solicitados para rescisão, apenas o valor de R\$ 40.243,19.

Portanto, ocorreram pagamentos indevidos no montante de **R\$ 40.243,19.**

**- Taxa de Administração 12%(620.391,86)**

Em sede de instrução se entendeu que “a cobrança das rubricas (salário + insalubridade) que compõem a base de cálculo para fins de cálculo de taxa administrativa 12% não é devida, a cobrança da taxa administrativa também não é devida”

**II.1.1 Defesa Joanna D´arc Victoria Barros de Jaegher**

No que tange aos itens colacionados alega a defendente que os valores apontados para ressarcimento em 2011 apresentam divergência entre os valores reivindicados pela entidade Cáritas e o apurado pelo Fundo Municipal de Saúde e a impossibilidade de identificar memória de tais cálculos.

Alega ainda ausência de fundamento fático e jurídico para imputação do ressarcimento, por ausência de demonstração de prejuízo ou mesmo omissão quanto à fiscalização dos serviços decorrentes do convênio.

Argumenta que o trabalho desenvolvido pela Comissão de Tomada de Contas, não compreendeu a análise de todos os eventos ocorridos no período de vigência do Convênio 009/2004, tendo se limitado à constatação de impropriedades em razão do repasse em duplicidade de recursos públicos no momento do encerramento do

Ch/RC

convênio.

Alega a necessidade de que se apure “os custos efetivos empreendidos pela referida entidade conveniada no curso da execução do Convênio em comento” em atenção ao princípio do contraditório e ampla defesa, “lastreada pela verificação de toda a documentação que comprovadamente justifique os gastos praticados pela entidade Caritas, abstraindo-se do emprego de "presunção relativa", destituída da confiabilidade necessária comprovação”.

Cita como base para tal pleito, relatório de auditoria encomendada pela entidade Caritas, que constatou/demonstrou que, a Cáritas efetuou pagamentos no montante de R\$ 252.203,56 (Duzentos e cinquenta e dois mil duzentos e três reais e cinquenta e seis centavos), apurados no período de 01/01/2011 a 30/11/2011, estes referentes a encargos de natureza trabalhista e previdenciária cujos valores não foram repassados pela PMVV. Concluiu, nesse passo, que esses valores apurados e demonstrados mensalmente como pagos pela Cáritas e não saldados pelo Município de Vila Velha se constituíram, em crédito junto a Municipalidade e estão lastreados na efetiva documentação extraída dos comprovantes de pagamento das verbas relacionados no trabalho. Salientou o auditor que esses documentos, apesar de existentes, sequer foram analisados pelos auditores deste TCEES, demandando a necessidade de uma apuração efetiva, sob pena de incorrer em inépcia no levantamento ou o cerceamento do direito de defesa da Cáritas, uma vez que, o levantamento inicial realizado pelos auditores deste TCEES limitou-se a uma análise de parte da documentação existente.

Alega que inúmeros profissionais foram contratados, e suas remunerações e demais encargos tributos e contribuições incidentes decorrentes do exercício dessas atividades foram recolhidos pela entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, sendo assim, pugna pela auditoria de tais gastos e somente após se análise responsabilidade dos agentes.

Argumenta que não houve análise da inteiro teor da cláusula terceira, inciso I, do Convênio de nº 9/2003, segundo a qual competia ao Município custear integralmente os encargos de natureza trabalhista e previdenciária referentes aos recursos humanos e despesas com materiais e equipamentos necessários à realização do objeto do convênio.

Ressalta a defendente o histórico de lisura e de boa-fé, no curso de mais de 35 (trinta e cinco) anos de atuação na área da saúde pública, sem que tenha no curso de todo esse tempo lhe sido imputada qualquer penalidade administrativa e ausência de má-



fé por parte da defendente, ou que ela tenha contribuído diretamente, com qualquer propósito de burla à legislação regente.

### **II.1.2 Defesa Cáritas Arquidiocesana de Vitória**

A entidade defendente informa que contratou um contador Sr. Humberto Rosa de Oliveira, para análise do Convênio 009/2013, e como conclusão do referido levantamento apurou, no período de 01/01/2011 a 30/11/2011, um montante de R\$ 252.203,56 (duzentos e cinquenta e dois mil duzentos e três reais e cinquenta e seis centavos) em encargos de natureza trabalhista e previdenciária cujos valores não foram repassados pela Administração, o que constitui crédito da entidade junto à Municipalidade, conforme documentos extraídos dos comprovantes de pagamento das verbas e juntados aos autos. Esclarecendo que essa Corte de Contas não analisou os referidos documentos.

Reporta que, apurados os R\$ 252.203,56 (Duzentos e cinquenta e dois mil duzentos e três reais e cinquenta e seis centavos) correspondem a 11 (onze) meses, período 01/01/2011 a 30/11/2011, o desembolso mensal corresponde a um valor médio de mensal de R\$ 22.927,59 (vinte e dois mil novecentos e vinte e sete reais e cinquenta e nove centavos), obtém-se  $R\$ 22.927,59 * 92 = R\$ 2.109.933,20$  (dois milhões cento e nove mil novecentos e trinta e três reais e vinte centavos), valor que, segundo a defendente, a Cáritas poderá ter desembolsado ao longo do convênio sem que tenha recebido o respectivo repasse.

Alega que a cláusula terceira, inciso I, do Convênio determina que, o valor global dos recursos financeiros a serem transferidos para Cáritas tem por objetivo custear integralmente os encargos de natureza trabalhista e previdenciária referente aos recursos humanos e despesa com materiais e equipamentos necessários a realização do objeto do convênio.

Em sendo assim, argumenta que o valor de R\$ 620.391,86 representa uma recomposição de verbas repassadas anteriormente, que foram utilizadas para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários ao longo do convênio, e ainda, pagar os valores indenizatórios não repassados devidos por ocasião da rescisão de contrato.

### **II.1.3 Mérito**

Primeiramente se faz necessário esclarecer que os autos se tratam de Tomada de Contas Especial determinada aos autos do TC 3531/2017, relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, **visando apuração de eventuais danos ao erário registrados por ocasião do encerramento do convênio 009/2004**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Vila Velha e a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, cujo objeto refere-se ao Programa Nacional de Combate à Dengue.

Ocorre que na referida tomada de contas, por diversas vezes se fez necessário nova notificação ao atual gestor para que se complementasse a referida tomada de contas, e baseada em tais fundamentos, bem como ao fato de não se analisar um possível desequilíbrio financeiro, a atual gestora alega que tomada de contas realizada pela Comissão de Tomada de Contas Especial, bem como a Instrução Técnica elaborada por técnicos do TCEES apresentam uma abordagem superficial.

No entanto, esclarece a equipe técnica que após as devidas complementações se entendeu que os autos se encontravam aptos a instrução e análise. Diante disso, abrigo o fundamento técnico de que os autos se encontravam resvalados de documentação hábil a instrução e por via de consequência agora maduro a julgamento.

Quanto a alegação da Sra. Joanna D'arc Victoria Barros de Jaegher, em que não consta aos autos fundamento fático ou jurídico para imputação de ressarcimento ao erário, a mesma não merece prosperar, vez que restou claro em Instrução Técnica Inicial, os fatos que levaram a apontar os indícios de irregularidades detectados, a responsabilidade individual ou solidária pelo ato inquinado e quantificar o dano causado ao erário, tendo sido garantido a defendente oportunidade de contraditório e ampla defesa, disposto no art. 316, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Por fim, quanto à alegação de imperativa necessidade de apuração e julgamento das contas conforme o princípio da verdade material, é o que se pretende no presente julgamento, razão pela qual passamos a análise discriminada dos fatos que regem o apontamento aqui ora apurado, qual seja, repasse indevido de recursos (ou recursos pagos em duplicidade).

A defesa da então gestora, bem como da entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, permeiam sobre o fato de relatório de auditoria juntados aos autos, decorrente da contratação de um Contador para análise do convênio 009/2004.

A referida auditoria está baseada na cláusula terceira, inciso I do convênio, em que estabelece que cabe a Administração “custear integralmente os encargos de natureza trabalhista e previdenciária, referente aos recursos humanos e despesa com materiais e equipamentos”.

Pois bem, baseada em tal cláusula surge a divergência dos autos, pois em síntese, ambas as partes entendem que por ser responsabilidade da Administração, o valor repassado era devido e mais, entendem que ocorreu ainda um desequilíbrio financeiro e que o mesmo deve ser considerado, já o entendimento técnico é de que tal cláusula deve ser analisada conforme os demais termos do convênio, estando adstrita as previsões contidas no plano de trabalho.

Pois bem, a meu ver tal cláusula não, obriga a Administração Pública a cobrir qualquer despesa imposta unilateralmente pela entidade convenente, sem que esteja expressamente discriminada previsão no plano de trabalho.

Quanto ao eventual desequilíbrio financeiro apurado entre os anos de 2004 a 2012, período de vigência do convênio 009/2004, há questionamento nos autos quanto a metodologia adotada. No entanto, entendo que não se trata do objeto aqui analisado, embora tenha consequências sobre o convênio, não o tem sobre o fato e irregularidade aqui apontados, qual seja, repasse em duplicidade ou indevidos de recursos públicos.

À apuração do equilíbrio financeiro do Convênio em todo o seu período de vigência, se trata de objeto estranho ao presente autos, e para que se faça análise do argumentado, deve ser utilizada a via adequada.

Passando à análise individual de conduta, embora me reste evidente a contribuição dos atos da gestora Sra. Joanna D'arc Victoria Barros de Jaegher, ao meu ver a condenação da mesma ao ressarcimento solidário, implicaria em um enriquecimento

ilícito da entidade que foi a real beneficiada com os repasses efetuados em duplicidade.

Deve-se constar evidente a má gestão da referida responsável, uma vez que ao avocar a responsabilidade para si, ceifou o fundo municipal de saúde, originalmente responsável, de sua relevante função social do controle no orçamento público na saúde.

O exercício da participação popular acontece em várias instâncias da sociedade, principalmente, através dos Conselhos de Saúde, que concentram um número significativo de cidadãos que têm como função fiscalizar e deliberar sobre o funcionamento do SUS em todo o País. Essa participação popular no SUS ocorre através do controle social, que tem por objetivo a democratização do Estado através da participação da sociedade nas políticas públicas (OLIVEIRA, 2004)<sup>1</sup>

Nesse sentido, acolho os termos da manifestação técnica, no sentido de manter a irregularidade para ambos os responsáveis, no entanto mantendo o ressarcimento individual da entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, no montante de R\$ 620.391,86 (seiscentos e vinte mil trezentos e noventa e um reais e oitenta e seis centavos).

Ressalto que já proferi voto no sentido de tal entendimento, aos autos do TC 8285/2019, acórdão 01242/2019. *In verbis*:

Em que pese o entendimento do nobre relator, de fato entendo pela manutenção da irregularidade apontada ao Ordenador, pela sua falha na designação, **mas entendo também que o causador do dano apurado, foi a sociedade empresária Albina Conservação e Serviços Ltda. Ora a empresa contratada recebeu por todo o contrato que lhe previa não só a execução, mas também o pagamento de tais verbas.**

Condenar no presente momento o Sr. Edson Figueiredo Magalhães a ressarcir um valor que a Empresa Albina Conservação e Serviços Ltda, recebeu e usufruiu, **ao meu ver além de não ser prestar a uma maior justiça, acarreta um enriquecimento ilícito por parte da sociedade empresária.**

### III.2 – Despesas decorrentes do encerramento do convênio

Assim como no item acima, não é possível admitir que recursos públicos sejam repassados à entidade conveniente **“para cobrir demais despesas decorrentes do**

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, V. C. Comunicação, informação e participação popular nos Conselhos de Saúde. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 13, n. 2, 2004, p. 56-69.

**encerramento do convênio**”, sem qualquer especificação, quantificação e comprovação, como um cheque em branco.

Os atos da Administração devem ser pautados de forma transparente, um repasse justificado unicamente por cobrir despesas do encerramento do convênio, sem que conste aos autos qualquer justificativa, ou ainda, discriminação dos valores devidos é uma afronta direta ao referido princípio.

Nesse sentido, mantenho o já argumentado acima quanto a contribuição da conduta da gestora no repasse irregular. Da mesma forma, seus atos impediram a atuação do fundo municipal de saúde o que acarretou de forma direta na irregularidade ora analisada.

Seguindo ainda a mesma linha de raciocínio mantenho a irregularidade para ambos, remanescendo o ressarcimento, no entanto, apenas a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, no montante de R\$ 213.322,08 (duzentos e treze mil trezentos e vinte e dois reais e oito centavos).

### **III - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, acompanho parcialmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público de Contas, e, VOTO no sentido de que os membros do Plenário aprovem a seguinte minuta que submeto à consideração de Vossas Excelências.

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

1. **Rejeitar** as razões de justificativas da **Sra. Joanna D'arc Victoria Barros de Jaegher**, Ex-Secretária Municipal de Saúde de Vila Velha, **julgando suas contas irregulares**, nos termos do artigo 84, inciso III, alíneas c, d, e e da Lei Complementar 621/2012, em razão do cometimento de infração disposta no item 2.1 desta ITC, condenando-a a **multa de R\$ 10.000,00** (dez mil reais), nos termos do art. 386, Regimento Interno;

2. **Rejeitar** as razões de justificativas da entidade **Cáritas Arquidiocesana de Vitória**, Conveniente, em razão do cometimento de infração disposta no item 2.1 desta ITC, condenando-a ao **ressarcimento individual**, do valor de **R\$ 833.713,94** (oitocentos e trinta e três mil setecentos e treze reais e noventa e quatro centavos), correspondente a 369.079,61 VRTE (trezentas e sessenta e nove mil zero setenta e nove vírgula sessenta e um VRTE).
3. **Ciência** ao representante do processo TC 03531/2017-6, conforme mandamento do §7º, do art. 307, da Resolução TC 261/13 e interessados.
4. **Remeter** os presentes autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;
5. **Arquivar** após trânsito em julgado.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**Conselheiro Relator**

## **VOTO-VISTA**

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

### **RELATÓRIO**

Cuidam os autos de encaminhamento de **Tomada de Contas Especial**, resultante da Decisão 1352/2018, Processo TC 3531/2017, a qual instaurou o respectivo processo de fiscalização no Município de Vila Velha com a finalidade de se apurar eventuais danos ao erário registrados por ocasião do encerramento do **Convênio 009/2004**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Vila Velha e a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, cujo objeto refere-se ao Programa Nacional de Combate à Dengue.

Peço vênha aos demais Conselheiros para fazer remissão, no que toca ao relatório, às considerações já presentes nos autos por força da elaboração e prolação de Voto por

parte do Relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, durante a Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida na data de 16/07/2020.

Após atenta leitura do voto, entendi por bem solicitar vistas dos autos a fim de poder melhor analisar um ponto nodal dos debates, qual seja, as conclusões expendidas quanto ao ressarcimento de valores ao erário pelos responsáveis apontados nos autos e a aparente prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas a se observar.

De pronto, adianto que em relação às demais preliminares acompanho o voto do eminente Relator divergindo, porém, com relação ao ponto acima citado.

Em vista disso, trago à colação voto-vista com as considerações que passo a formular.

## FUNDAMENTAÇÃO

Tratam os autos, conforme acima exposto, de procedimento de Tomada de Contas Especial, determinada nos autos do **Processo TC 3531/2017**, de relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, visando apuração de eventuais danos ao erário registrados por ocasião do encerramento do Convênio 009/2004, firmado entre a Prefeitura Municipal de Vila Velha e a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, cujo objeto refere-se ao Programa Nacional de Combate à Dengue.

De fato, há no processo em debate questão atinente ao ressarcimento de valores devidos ao erário, decorrentes de aparente dano a coisa pública.

Em que pese a situação acima descrita, é sabido que, consoante preceitua o §4º, I do artigo 71 do Regimento Interno, a prescrição se interrompe com a citação válida do responsável.

Ademais, registra-se ainda que a prescrição poderá ser **decretada de ofício** ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional: *I - da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas, e nos casos em que houver obrigação formal de envio pelo jurisdicionado, prevista em lei ou ato normativo, incluindo os atos de pessoal sujeitos a registro; II - da ocorrência do fato, nos demais casos.*

Faço tais observações em consideração ao que consta da matéria presente nos autos com o intuito de embasar a conclusão que desejo alcançar.

Tenho que a irresignação e construção de supostas irregularidades passíveis de ressarcimento por parte da equipe técnica, diante do que extraio do texto das peças que compõem o procedimento de fiscalização em julgamento, diz respeito à um **contrato de Convênio tombado sob o nº 9/2004**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Vila Velha e a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória.

Assim, apesar de nada ter sido mencionado sobre a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal até o presente momento, sinalizo que, quando da análise do **processo de piso, qual seja, aquele de nº 3531/2017**, relativamente ao que consta dos autos 12 – Termo de Citação 1573/2017 e 13, tais citações dizem respeito, justamente, ao Convênio 09/2004, respectivamente em relação aos **responsáveis Sra. Joanna D'arc Victoria Barros Jaegher e Cáritas Arquidiocesana de Vitória, ambas ocorridas em 06/09/2017.**

Dito isso, resta clarividente que os responsáveis foram citados por esta Corte **mais de 5 (cinco) anos após a ocorrência do fato**, motivo pelo qual entendo que o processo, neste caso, já tenha nascido prescrito.

Dessa feita, a tese de imputação de sanção decorrente da prática de supostos atos irregulares que ensejaram danos ao erário pelos responsáveis acima mencionados, não merece prosperar, razão pela qual surge a necessidade de se revisar a aplicação das sanções lançadas no Voto do Relator.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, divergindo do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração

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

1. Reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, na forma do art. 71 da LC 621/2012;



2. Extinguir o processo com julgamento de mérito, conforme termos regimentais c/c o art. 487, II do Código de Processo Civil;
3. Após certificado o trânsito em julgado administrativo, arquivem-se os autos.

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**  
**Conselheiro**

## **VOTO REFORMULADO DO RELATOR**

### **O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**

#### **I – RELATÓRIO:**

Tratam os autos de encaminhamento de Tomada de Contas Especial Determinada, instaurada no Município de Vila Velha por determinação desta Corte de Contas, Decisão TC 1352/2018, processo TC 3531/2017, relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, **visando apuração de eventuais danos ao erário registrados por ocasião do encerramento do convênio 009/2004**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Vila Velha e a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, cujo objeto refere-se ao Programa Nacional de Combate à Dengue.

Por meio de Petição intercorrente 01803/2018-1 o responsável encaminhou a esta Corte o Processo Administrativo da realização da Tomada de Contas. Em análise aos documentos acostados foi elaborada Manifestação Técnica 01363/2019-1, que ao fim concluiu:

#### **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante as análises implementadas nesta manifestação técnica apresentamos a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) determinar ao município de Vila Velha a complementação da presente tomada de contas especial nos termos definidos no art. 15 da IN 32/2014, no prazo definido pelo Relator;
- b) recomendar que haja a participação efetiva de profissionais com as condições necessárias, especialmente capacitados formalmente se houver, para as apurações da mencionada tomada de contas especial determinada;
- c) para subsidiar a complementação da tomada de contas especial, com a aquiescência do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, relator dos autos TC 5818/2013, fotocopiar o DOC 25, fls. 2.679 a 2.709 e

Ch/RC

encaminhar ao município de Vila Velha junto à Decisão que vier a ser adotada;

d) determinar a autoridade administrativa e a comissão de tomada de contas que além da apuração dos fatos, identificação dos responsáveis com as devidas condutas ilícitas praticadas, e quantificação do dano, segreguem os recursos financeiros aplicados em razão de suas origens, possibilitando futura avaliação sobre competência para condução e julgamento dos fatos.

Em atenção ao manifestado foi elaborado Decisão Monocrática 01960/2018-2, para notificação do Sr. Jarbas Ribeiro de Assis Junior, para que no prazo de 30 dias apresentasse complementação da documentação.

Juntado aos autos novas peças, foi elaborada a Manifestação Técnica 01348/2019, que concluiu pela necessidade de nova complementação de documentação aos autos, a notificação do responsável foi instrumentalizada por meio da Decisão Monocrática 00285/2019-1.

Após complementação necessária foi elaborado Instrução Técnica Inicial 00624/2019-4 promovendo a citação da Sra. Joanna D'Árc Victoria Barros de Jaegher, bom como da entidade conveniada, Cáritas Arquidiocesana de Vitória.

Compareceram aos autos por meio da Resposta de Comunicação nos eventos 249 ao 275 e diante disso foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva 05125/2019, concluiu:

### 3 - CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre o **Tomada de Contas Determinada – Decisão TC-01352/2018-1 (processo 3531/2017-6)**, Secretaria Municipal de Saúde de Vila Velha, Convênio 009/2004, firmado entre a Secretaria de Saúde e a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória, no âmbito do Programa Nacional de Combate à Dengue, entende-se que deve ser mantida a irregularidade analisada nesta Instrução Técnica Conclusiva e propomos os seguintes encaminhamentos, diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Resolução TC 261/13:

**3.1** – Rejeitar as razões de justificativas da **Sra. Joanna D'arc Victoria Barros de Jaegher**, Ex-Secretária Municipal de Saúde de Vila Velha, em razão do cometimento de infração disposta no item 2.1 desta ITC, condenando-a ao ressarcimento, solidariamente com os demais responsáveis, do valor de R\$ 833.713,94 (oitocentos e trinta e três mil setecentos e treze reais e noventa e quatro centavos), correspondente a 369.079,61 VRTE (trezentas e sessenta e nove mil zero setenta e nove vírgula sessenta e um VRTE), podendo aplicar a multa prevista no art. 386 deste Regimento;

**3.2** – Rejeitar as razões de justificativas da **entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória**, Conveniente, em razão do cometimento de infração disposta no item 2.1 desta ITC, condenando-a ao ressarcimento, solidariamente com os demais responsáveis, do valor de R\$ 833.713,94 (oitocentos e trinta e três mil setecentos e treze reais e noventa e quatro centavos), correspondente a 369.079,61 VRTE (trezentas e sessenta e nove mil zero setenta e nove vírgula sessenta e um VRTE), podendo aplicar a multa prevista no art. 386 deste Regimento;

3.3 - Sugere-se que se dê CIÊNCIA ao representante do processo TC 03531/2017-6, do teor da decisão a ser proferida, conforme mandamento do §7º, do art. 307, da Resolução TC 261/2013.

Foram então os autos remetidos do Ministério Público de Contas, que elaborou o Parecer Ministerial 01151/2020-3, na lavra do Procurador Luiz Henrique Anastácio da Silva, acompanhando integralmente o posicionamento da ITC 05125/2019-4.

Foi proferido voto vista pelo Conselheiro Sergio Borges em que propôs a prescrição e extinção do processo sem resolução do mérito.

É o relatório.

## **II – PRELIMINAR**

### **II.1 – Matriz de Responsabilização**

Alega a defendente que lhe foi imputada irregularidade relacionadas a ordem interna de subordinados a função administrativa, e que entende não ser razoável exigir que a mesma identificasse tais atos, diante da elevada carga de trabalho desempenhada.

Alega ainda, inexistência de má-fé, e que a concentração de cumprimento das disposições legais praticadas pelos seus subordinados, inviabilizaria a administração de estrutura complexa, como a Secretaria a qual era responsável e que tal responsabilização contraria a moderna tendência de atuação gerencial, que privilegia a descentralização de atividade e segregação de funções.

A regra é a análise de toda cadeia de responsabilização, apurando e verificando todos os agentes que deram causa a irregularidade apontada. No entanto, no caso concreto foi observado que a defendente autorizou a emissão de empenho, liquidação e pagamento, sem encaminhar os valores apresentados pela entidade ao Fundo

Municipal de Saúde de Vila Velha, ou requisitar do mesmo o quanto era devido.

Nesse caso, se vislumbra que a gestora assumiu a responsabilidade pelos atos praticados, avocando competência da equipe do Fundo Municipal de Saúde (Ihe extraíndo o controle social do conselho)

Diante disso, **nego provimento a preliminar apontada**, deixando a análise da responsabilidade da Sra. Joanna D'arc Victoria Barros de Jaegher e momento de apuração da irregularidade.

## **II.2 – Prescrição da Pretensão Punitiva**

O instituto da prescrição consiste na extinção da pretensão punitiva em razão da inércia do titular durante razoável espaço de tempo. Muitas vezes, o tempo atua como fato de grande influência nas relações jurídicas, acarretando a manutenção de situações já consolidadas. Tal instituto busca, na realidade, preservar a paz social, a ordem jurídica, a estabilidade social e, principalmente, a segurança jurídica.

Em relação à utilização do instituto da prescrição na função de controle, a doutrina e jurisprudência vêm entendendo pela possibilidade de incidência em razão do direito à segurança jurídica prevista na Constituição Federal, vez que se encontra fortemente relacionada com o Estado Democrático de Direito. Merece relevo o registro de que esse direito está mais conectado aos direitos fundamentais, especialmente aos princípios do devido processo legal, do direito adquirido e da razoável duração do processo.

Nesse caminhar, este Tribunal de Contas, atento às mudanças e no exercício da atribuição de aplicador dos direitos fundamentais, zelando para que as relações jurídicas não fiquem à mercê de uma perene instabilidade, expressamente previu a prescrição no art. 71<sup>2</sup> da sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 621/2012), para a qual fixou o prazo de 05 anos.

No caso dos autos, os indícios de irregularidades decorreram de processo de fiscalização e não de prestação de contas, motivo que impõe a utilização do marco

---

<sup>2</sup> Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

inicial do curso do prazo prescricional como o da ocorrência dos fatos **02 de fevereiro de 2012** (art. 71, §2º, II da LC 621/2012<sup>3</sup>), ocorre que a citação válida dos responsáveis só aconteceu em **06/09/2017**, assim passado mais de cinco anos da ocorrência dos fatos à citação válida dos responsáveis (precisamente da juntada aos autos do documento respectivo), tem-se a ocorrência da prescrição intercorrente, conforme se extrai dos dispositivos da LC 621/2012 e do RITCEES.

Desta forma, constata-se **inequívoca a consumação da prescrição.**

### **II.3) Prescrição do Ressarcimento.**

A despeito da perda da pretensão sancionatória, durante muito tempo se entendeu que a prescrição não abrange a obrigação de reparação/ressarcimento por dano causado ao erário, eis que estes são considerados imprescritíveis, assim como preceitua o art. 37, §5º da CF/88<sup>4</sup>.

Inclusive, estabelece o art. 374 do RITCEES<sup>5</sup> que o processo deverá ser julgado ou apreciado pelo colegiado quando subsistir o dever de ressarcimento ou a necessidade de expedição de determinações ao responsável para exato cumprimento da lei.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal em recente julgamento do RE 636.886, com repercussão geral reconhecida, Tema 899, apreendeu **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”**.

---

<sup>3</sup> Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:  
II - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 4º Interrompem a prescrição:  
I - a citação válida do responsável;

<sup>4</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
(...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

<sup>5</sup> Art. 374. Quando a prescrição alcançar a pretensão sancionatória, mas subsistir o dever de ressarcimento ao erário ou a necessidade de expedir determinação ao responsável para o exato cumprimento da lei, o processo deverá ser julgado ou apreciado pelo colegiado.

O excerto do Acórdão prolatado no RE 636886<sup>6</sup>, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que deu azo à fixação da tese, se encontra a seguir reproduzido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.** (GNN)

Esclareço que quando da elaboração da Instrução Técnica Conclusiva, não houve manifestação da equipe técnica em relação ao fenômeno prescricional em razão da ausência do requisito temporal.

Neste contexto, foi proposta pelo Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges em voto vista aos autos do TC 5069/2013-1, acrescentando a tese do nobre Conselheiro Rodrigo Chamoun, que se analise e avalie a correção da matriz de responsabilização nos processos que tenham ressarcimento e estejam prescritos, anteriormente à análise da prescrição, isso em “harmonia com o entendimento já consolidado neste TCEES,

---

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal. Ata nº 10, de 20/04/2020. DJE nº 104, divulgado em 28/04/2020.

associado à verificação correta do preenchimento dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo”.

E sendo assim, caso a matriz não tenha sido corretamente elaborada, e por via de consequência, não tenha sido resguardado o direito de ampla defesa e o contraditório dos agentes responsáveis, cogente seria a extinção do processo sem resolução de mérito ou então, a reabertura da instrução processual.

Tendo sido a falta de matriz já devidamente afastada, se passaria a tese já exposta pelo Conselheiro Rodrigo Chamoun, no sentido de sobrestar os autos, *in verbis*:

**“...não tenha sido resguardado o direito de ampla defesa e o contraditório** aos responsáveis chamados ao processo, **cogente seria a extinção do processo sem resolução do mérito**, com fundamento no §4º do art. 142 da LC 621/2012 e art. 166 do RITCEES, em virtude da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; **ou então, a reabertura do instrução processual** quando o tempo transcorrido desde os fatos assim o permitir, situação esta já observada em diversos julgados deste Tribunal de Contas.

Ao revés, **em havendo sido regularmente constituída a matriz** de responsabilização, oportunamente se passaria à imperiosa avaliação a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em cada caso concreto, em conformidade com o posicionamento a ser adotado pela Corte Excelsa no julgamento do Recurso Extraordinário RE 636.886, conforme proposto pelo eminente Conselheiro Chamoun, posicionamento este ao qual me filio, com os destaques e adendos apresentados nesta fundamentação.”

No que tange as teses citadas, na 39ª sessão ordinária o relator dos autos TC 5069/2013-1, encampou o entendimento do voto vista, originando a decisão 3120/2019-8, que foi aderida pela maioria do plenário, vencido, tão somente, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pelo indeferimento do sobrestamento e prosseguimento do feito.

Sendo assim, já me manifestei na referida sessão, filiando-me a proposta apresentada pelo Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Desta feita, afasto a

avaliação da aplicação da tese da matriz de responsabilização nos presentes autos, entendendo pelo sobrestamento dos presentes autos.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **acompanhando em parte os entendimentos técnico e ministerial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de DECISÃO que submeto à sua consideração.

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. Sobrestar** o julgamento do presente processo até o trânsito em julgado da decisão do STF;
- 2. Dar ciência** aos Recorrentes do teor da decisão tomada por este Tribunal;
- 3. Remeter** os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

**RODRIGO COELHO DO CARMO**

**Conselheiro Relator**

### VOTO-VISTA

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

#### 1 RELATÓRIO

Solicitei vista deste processo, de Relatoria do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que trata de Tomada de Conta Especial instaurada no **Município de Vila Velha** em cumprimento à determinação contida na **Decisão TC 1352/2018** (Processo TC 3531/2017), visando apuração de eventual dano ao erário ocorrido no convênio 009/2004, firmado entre a Prefeitura de Vila Velha e a entidade Cáritas



Arquidiocesana de Vitória, cujo objeto refere-se ao Programa Nacional de Combate à Dengue.

Denota-se da **Instrução Técnica Conclusiva 5125/2019** (evento 279) que o corpo técnico manteve o seguinte indicativo de irregularidade constante da **Instrução Técnica Inicial 624/2019** (evento 241), depois de contrapostas as justificativas apresentadas pelos responsáveis aos fatos apontados:

**2.1.1 – Repasse indevido de recursos (duplicidade)**

**Critério:** Artigos 37, caput, (Princípios da Legalidade, da Moralidade e da Eficiência) e 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c arts. 66 e 116, caput e § 6º, da Lei 8.666/93.

**Responsáveis:**

**Joanna D'Arc Victoria Barros de Jaegher** (Ex-Secretária Municipal de Saúde de Vila Velha)

**Cáritas Arquidiocesana de Vitória (Entidade Conveniada)**

**Ressarcimento:** 369.079,61 VRTE

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, este se manifestou por meio do **Parecer 1151/2020** (evento 284), da lavra do Procurador de Contas Luís Henrique Anastácio da Silva, anuindo integralmente com o entendimento técnico conclusivo.

Submetidos os autos à julgamento, o Conselheiro Relator proferiu **Voto do Relator 1664/2020** (evento 286), divergindo parcialmente da área técnica e do Ministério Público de Contas, para rejeitar as razões de justificativas dos responsáveis e condenar ao ressarcimento apenas a entidade Cáritas Arquidiocesana de Vitória.

Em sessão, o Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges proferiu **Voto Vista 25/2020** (evento 287), em que reconheceu de ofício a prescrição da pretensão punitiva e extinguiu o processo.

Em nova análise, o Conselheiro Relator no bojo do **Voto do Relator 1962/2020** (evento 289), proferiu decisão para:

**1. Sobrestar** o julgamento do presente processo até o trânsito em julgado da decisão do STF;

Com pedido de vistas vieram os autos a este Gabinete.

**É o relatório.**

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

Em breve síntese, as razões de defesa apresentadas pelos responsáveis questionam apenas as irregularidades apontadas, bem como a manifestação da área técnica e o parecer do Ministério Público de Contas se manifestam apenas e tão somente sobre as questões meritórias.

Sobreveio o **Voto Vista 25/2020** (evento 287) do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges que, de ofício, reconheceu a prescrição da pretensão punitiva e extinguiu o processo.

Nesse sentido, também de ofício, o Conselheiro Relator Sr. Rodrigo Coelho do Carmo, no bojo do **Voto do Relator 1962/2020** (evento 289), proferiu decisão para *“Sobrestar o julgamento do presente processo até o trânsito em julgado da decisão do STF.”*

Na oportunidade, solicitei vista dos autos para analisar com mais profundidade a questão sob exame.

De início, considerando que a área técnica e o Ministério Público de Contas não se manifestaram sobre a eventual prescrição da pretensão punitiva, tendo sido matéria aventada de ofício pelos nobres Conselheiros, reservo-me no direito de me manifestar sobre essa prejudicial de mérito somente após análise daqueles.

Todavia, desde já peço vênias para divergir do posicionamento adotado pelo Conselheiro Relator quanto a prejudicial de mérito de prescrição da pretensão ressarcitória:

### **Prejudicial de mérito – prescrição ressarcitória – ausência de sobrestamento do feito até julgamento do RE 636.886 pelo STF (Tese 899)**

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, no dia 18 de abril de 2020, fixou a tese para o Tema 899 nos seguintes termos: *“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”*.

Verifica-se, pela leitura do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes,

Ch/RC

acompanhado à unanimidade pelos demais eminentes Ministros, que a Corte Constitucional entendeu que os Tribunais de Contas julgam processos cujos resultados (leia-se acórdãos) constituem títulos executivos, nos termos do §3º, do art. 71, da Constituição Federal, porém, estes, não são suscetíveis de aparelhar pretensão imprescritível, circunstância que não se confunde com o lapso prescricional relativo à atuação da Corte de Contas.

Com efeito, os títulos executivos gerados pelos Tribunais de Contas e não adimplidos pelos responsáveis podem vir a ser objeto de demanda judicial com o objetivo de ressarcir o erário.

A discussão posta em julgamento no STF é a prescrição ou não dessa pretensão ressarcitória ao erário, fundada nos títulos executivos proferidos pelos Tribunais de Contas. Ou seja, perquiriu-se se o tempo decorrido entre a data de formação do título executivo e a data do eventual ajuizamento da demanda seria suscetível de prescrição.

Quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, em diversos trechos do voto, o eminente Ministro Relator Alexandre de Moraes afirma e consolida o entendimento de que a discussão é sobre a prescrição da pretensão ressarcitória, *verbis*:

Na presente hipótese é necessário, inicialmente, analisar o posicionamento dessa CORTE SUPREMA em relação a imprescritibilidade ou não das ações de ressarcimento ao erário (...) – fls. 01/02 do voto de relatoria.

(...)

De outro lado, a irregularidade identificada pelo TCU, assim como o indébito fiscal, pode configurar ato ilícito, porque contrários ao direito; mas a natureza jurídica de ilícito não é razão bastante para que se torne imprescritível a ação para a cobrança de crédito; ... – fls. 08/09 do voto de relatoria.

(...)

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave ferimento ao Estado de Direito, (...) – fls. 09 do voto de relatoria.

(...)

(...) a estipulação de prazos fatais para o exercício das pretensões em juízo, na hipótese da prática de atos ilícitos ou irregulares. – fls. 09 do voto.

Há que se fazer aqui a distinção entre a pretensão punitiva, que é a possibilidade de fazer valer o seu direito de punir em determinado espaço de tempo previsto pela Lei, esta sim sujeita a atuação dos Tribunais de Contas, e a pretensão ressarcitória, que é a capacidade de exercer a pretensão em juízo em determinado espaço de tempo após a formação do título executivo extrajudicial, **previsto em Lei, cabível à Fazenda Pública, e que foi objeto da decisão exarada pelo excelso Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Tema 899.**

Dessa forma, observo que o precedente vinculante formado no âmbito do STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886 não diz respeito à atuação dos Tribunais de Contas, uma vez que estes não são os responsáveis por executar os créditos inscritos em dívida ativa decorrentes de suas decisões.

No caso, vejo que a preocupação com a prescritebilidade imposta pelo Tema 899 do STF concerne à Fazenda Pública Estadual no âmbito do exercício das pretensões em juízo, sendo esse prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do voto do Ministro Relator:

Desse modo, entendo que, no caso, não há que se falar em imprescritebilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente.

Esse também foi o posicionamento da área técnica na **Instrução Técnica Conclusiva 1734/2020** (Processo 6622/2008) ao analisar a questão:

#### **2.1.3.4 Análise Conclusiva**

##### **Preliminar sobre a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas:**

De acordo com a Resolução TC nº 261/2013 (Regimento Interno), a prescrição ocorre nos seguintes casos:

Art. 373. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal nos feitos a seu cargo.

[...]

§ 5º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de prejuízo

ao erário, nem obsta a adoção de medidas corretivas para o exato cumprimento da lei.

De acordo com a recente decisão do STF, no RE 636886 (Tema 899), Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas:

O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**". [g.n]

A decisão do STF se refere à pretensão de ressarcimento ao erário **fundada** em decisão de Tribunal de Contas, ou seja, a efetiva cobrança pelas procuradorias federal, estadual ou municipal. Não se refere ao trâmite do processo no âmbito do Tribunal de Contas.

**Diante do exposto, não há que se falar em impedimento da atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário.**

Ademais, apesar de o Tribunal de Contas da União ainda não ter reavaliado e fixado uma tese acerca da tese assentada no Tema 899 do Excelso STF, - eis que o TCU permanece com a tese de imprescritibilidade fixada na Súmula 282 -, o Acórdão 6589/2020 Segunda Câmara de relatoria do Conselheiro Raimundo Carreiro adiantou posicionamento no sentido de que a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU, cujo trecho do voto segue:

55. Em relação à prescrição das ações de ressarcimento de débitos advindos de danos ao erário causados por agentes públicos, invocada pelos responsáveis, é bom ressaltar que as decisões adotadas pelo STF no RE 669.069 e no RE 852.475 não definiram qual seria o prazo prescricional que vale para o TCU. Tampouco na recente decisão adotada no RE 636.886, esse prazo restou estabelecido, tendo o STF deixado assente que a estipulação de prazos de prescrição deve ser feita por leis infraconstitucionais.

56. Cabe destacar que o entendimento do TCU se mostrava pacífico sobre a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, conforme o art. 37, §5º, da CF/88, o qual foi sumulado nos seguintes termos (Súmula 282) : "As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

57. No RE 636.886, julgado pelo Plenário em recente Sessão Virtual de 10/04/2020, a Suprema Corte expressou entendimento, com repercussão geral, segundo o qual: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". Consta da ementa

desse julgado que "A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal)." Vê-se que como, no caso concreto, tratou-se de execução judicial de título executivo formado a partir de decisão do TCU, o STF adotou o rito previsto na Lei de Execução Fiscal.

**58. Claramente, o Recurso Extraordinário sob enfoque tratou de prescrição que ocorreu na fase de execução judicial do acórdão condenatório desta Corte de Contas, e não da prescrição da pretensão de ressarcimento associada a processo de controle externo.** Nesses termos, compreendo que a tese assentada no RE 636.886 não é aplicável ao caso ora em análise, em que ainda poderá se formar título executivo extrajudicial, a depender da confirmação do julgamento de mérito a ser proferida em Acórdão que analisa recursos de reconsideração.

**59. É bom frisar ainda que, nos termos da tese firmada pelo STF no RE 636.886, só após o trânsito em julgado do acórdão condenatório do TCU é que terá início a contagem do prazo prescricional para a execução judicial desse título pela Advocacia Geral da União (AGU).** Demais disso, temos que levar em consideração que como a referida tese ainda não transitou em julgado, poderá sofrer alterações ou modulação de seus efeitos, caso haja interposição de embargos de declaratórios junto ao STF.

60. Destarte, sem a pretensão de fixar uma tese a ser defendida por esta Corte de Contas, caso venha a rever o seu entendimento jurisprudencial sobre do tema, afasto a preliminar de prescrição da pretensão ressarcitória perante esta Corte de Contas, uma vez que a tese que ora prevalece é a de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Nesse cenário, não é cabível recorrer a argumentos de prescrição do débito.

Nesses termos, compreendo que a tese assentada no RE 636.886 não é aplicável ao caso ora em análise, em que ainda poderá se formar título executivo extrajudicial, a depender da confirmação do julgamento de mérito a ser proferida em acórdão.

Desta feita, a tese fixada pelo Excelso STF no Tema 899, relativa exclusivamente a prescrição da pretensão ressarcitória aparelhada em títulos executivos extrajudiciais decorrentes da atuação dos Tribunais de Contas, mostra-se manifestamente irrelevante para os fins almejados, qual seja discutir eventual prescrição da pretensão punitiva da Corte de Contas.

Assim, por estas razões, afasto a prejudicial de mérito de sobrestamento do feito até julgamento definitivo do RE 636.886 pelo STF (Tese 899 STF).

## **Mérito**

Quanto as razões de mérito, reservo a análise e manifestação para após o deslinde das questões prejudiciais, devendo ser ouvida novamente a área técnica e o órgão ministerial.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, divergindo do Voto do Conselheiro Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à consideração.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas no voto de vista pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**1 AFASTAR** a prejudicial de mérito de **prescrição ressarcitória (Tese 899 STF)**, pelas razões expostas acima.

**2 RETORNAR** os autos à área técnica e ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca das prejudiciais de mérito de prescrição da pretensão punitiva e de prescrição da pretensão ressarcitória.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Conselheiro

### **1. DECISÃO TC 870/2020-3:**

**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:

**1.1. SOBRESTAR** o julgamento do presente processo até o trânsito em julgado da decisão do STF;

**1.2. DAR CIÊNCIA** aos Recorrentes do teor da decisão tomada por este Tribunal;

Ch/RC

**1.3. REMETER** os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

2. Por maioria, nos termos do voto reformulado do relator, encampado pelo conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges em sessão. Vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo que manteve o seu voto.

3. Data da Sessão: 25/08/2020 - 20ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador Geral Luis Henrique Anastácio da Silva.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**