



Acórdão 00863/2021-1 - 2ª Câmara

Processo: 06086/2016-1

Classificação: Tomada de Contas Especial Convertida

Exercício: 2015

UG: PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Responsável: MERCIA MONICO COMERIO DE HOLANDA, NELSON SOARES FALCAO, MARTINHO CORREIA MONTEIRO, CARLIETE TEZOLINI JARDIM DE CARVALHO, LEILA MACHADO CARVALHO BALTAR RODRIGUES, ANA FRANCISCA GONCALVES DA CRUZ, LEONARDO BASSETTI TELAROLLI, CARLEA PINHA BARBOSA COSTA, VIACAO SAO GABRIEL LTDA

Procurador: RAPHAEL SOUZA DE ALMEIDA (OAB: 16620-ES)

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA –
AFASTAMENTO DAS IRREGULARIDADES –
JULGAMENTO REGULAR DAS CONTAS –
EXTINGUIR O FEITO COM RESOLUÇÃO DO
MÉRITO DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

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

I - RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de Fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de São Mateus, durante os exercícios de 2011 a 2015, da qual resultou o **Relatório de Auditoria Ordinária (RA-O) nº. 30/2016.**

Posteriormente, e com base no Relatório de Auditoria Ordinária (RA-O) nº. 30/2016, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial ITI 1152/2016, ocasião em que proferi a Decisão 0696/2017, convertendo o processo em Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 115, *caput*, da Lei Complementar 621/2012, bem como determinando a citação dos responsáveis para a apresentação de justificativas, na forma do art. 56, II e III, da Lei Complementar 621/2012

Em resposta a citação, os responsáveis encaminharam, tempestivamente, os esclarecimentos e documentos que julgaram necessários, tendo sido os autos posteriormente encaminhados ao NOF - Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações, para a instrução conclusiva do feito.

Contudo, conforme se depreende dos autos, restou verificado pela equipe técnica que, antes da elaboração da Instrução Conclusiva, o NOF teria identificado a necessidade de citação da Empresa Viação São Gabriel Ltda, em razão da irregularidade descrita no **item 2.2 – liquidação irregular da despesa em decorrência da não comprovação efetiva do transporte de pacientes**, do RAO 30/2016, conforme apontado na Manifestação Técnica n. 1579/2020 e na Instrução Técnica Inicial 0062/2020.

Diante disso, proferi a Decisão Monocrática Preliminar 331/2020, determinando a citação da empresa Viação São Gabriel Ltda, nos termos do artigo 56, III, da Lei Complementar 621/2012 e artigo 157, II, do RITCEES, para que, no prazo de 30 dias, apresentasse suas alegações de defesa, bem como documentos que entendesse necessários.

Juntadas as justificativas pelo responsável, encaminhei novamente os autos para análise do NOF - Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações, conforme Despacho 24800/2020, por meio do qual se manifestou através da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 3618-2020**, cuja conclusão e proposta de encaminhamento assim restaram definidas:

4. CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. Assim, em relação a presente **Tomada de Contas Especial convertida**, relativa à **Prefeitura Municipal de São Mateus** (exercício de **2011 a 2015**), considerando que a análise técnica sugeriu o afastamento das irregularidades descritas no RAO 30/2016, opina-se pelo arquivamento do processo, nos termos do artigo 330, inciso IV, da Resolução TC 261/2013.

4.2. Posto isso, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por:

- 4.2.1. **Não acolher** a preliminar de prescrição de pretensão punitiva proposta pela empresa Viação São Gabriel Ltda.
- 4.2.2. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Mércia Monico Comério de Holanda**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.3. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Leila Machado Carvalho Baltar Rodrigues Holanda**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.4. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Ana Francisca Gonçalves da Cruz**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.5. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Nelson Soares Falcão**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.6. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Martinho Correia Monteiro**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.7. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Carliete Tezolini Jardim de Carvalho**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.8. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Leonardo Bassetti Telarolli**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.9. **Acolher** as razões de justificativa e **julgar regulares** as contas de **Carléa Pinha Barbosa Costa** com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.10. **Acolher** as razões de justificativa e **julgar regulares** as contas de Viação São Gabriel Ltda., com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

A seguir, os autos foram encaminhados ao **Ministério Público Especial de Contas** que, por meio do **Parecer nº. 2712/2021**, anuiu *in totum* aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica Conclusiva 03618/2020.

Por fim, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos, verifico que o mesmo se encontra devidamente instruído, razão pela qual passo a me manifestar.

2.1 – ANÁLISE DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

a) PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

Conforme se extrai dos autos, a empresa Viação São Gabriel Ltda alegou, em sede de preliminar, a **ocorrência da prescrição da pretensão punitiva** com base no artigo 373, § 2º, do Regimento Interno do TCEES.

Segundo consta das alegações de defesa, desde a ocorrência dos fatos até a data da citação, teriam transcorrido mais de 5 (cinco) anos, isso porque os fatos analisados seriam relativos a um pagamento **ocorrido em 24/09/2011 e o último em 11/07/2015.**

Neste aspecto, apontam para o fato de que a **citação** da Viação São Gabriel teria se realizado tão somente em 08 de junho de 2020, isto é, mais de 5 (cinco) anos da ocorrência da data dos acontecimentos.

Em sede de análise pela equipe técnica, a preliminar restou afastada pelos auditores sob o argumento de que a irregularidade pela qual a empresa teria sido citada (item 2.2 – *liquidação irregular da despesa em decorrência da não comprovação efetiva do transporte de pacientes - do RAO 30/2016*) recairia em uma hipótese de ressarcimento, e o § 5º do artigo 373 do RITCEES declara que a prescrição da pretensão punitiva não impediria a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, nem obstaría a adoção de medidas corretivas para o exato cumprimento da lei.

Pois bem.

Ao compulsar os autos, verifica-se que, de fato, operou-se a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que restaram comprovados o decurso do tempo de mais de 5 (cinco) anos entre a data dos fatos e a citação do responsável.

Assim sendo, com base no artigo 373, § 2º, do Regimento Interno do TCEES, **ACOLHO a preliminar** suscitada.

Superada esta premissa, passo a análise do mérito.

Da análise do conteúdo das peças técnicas, restou verificado que as conclusões externadas pela Instrução Técnica Conclusiva se deram nos seguintes termos:

4. CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. Assim, em relação a presente **Tomada de Contas Especial convertida**, relativa à **Prefeitura Municipal de São Mateus** (exercício de **2011 a 2015**), considerando que a análise técnica sugeriu o afastamento das irregularidades descritas no RAO 30/2016, opina-se pelo arquivamento do processo, nos termos do artigo 330, inciso IV, da Resolução TC 261/2013.

4.2. Posto isso, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por:

4.2.1. **Não acolher** a preliminar de prescrição de pretensão punitiva proposta pela empresa Viação São Gabriel Ltda.

- 4.2.2. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Mércia Monico Comério de Holanda**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.3. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Leila Machado Carvalho Baltar Rodrigues Holanda**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.4. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Ana Francisca Gonçalves da Cruz**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.5. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Nelson Soares Falcão**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.6. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Martinho Correia Monteiro**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.7. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Carliete Tezolini Jardim de Carvalho**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.8. **Acolher** as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Leonardo Bassetti Telarolli**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.9. **Acolher** as razões de justificativa e **julgar regulares** as contas de **Carléa Pinha Barbosa Costa** com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012;
- 4.2.10. **Acolher** as razões de justificativa e **julgar regulares** as contas de **Viação São Gabriel Ltda.**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Vê-se, portanto, que após a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis em contraposição ao conteúdo das peças técnicas, os auditores concluíram por afastar a responsabilidades de todos os agentes e julgar suas contas regulares, acolhendo as teses de defesas apresentadas.

Diante de tais constatações e a fim de evitar repetições desnecessárias, advertindo desde já que passa a fazer parte integrante deste voto os fundamentos de fato e de direitos deduzidos na respectiva Instrução Técnica Conclusiva 03618/2020, independentemente de transcrição, indico que corroboro com as conclusões ali externadas **quanto ao afastamento das referidas irregularidades e o julgamento regular** das contas dos responsáveis.

No que diz respeito a matéria relativa à preliminar de prescrição da pretensão punitiva e a análise do mérito da irregularidade que supostamente teria ensejado a responsabilização da empresa *Viação São Gabriel Ltda (liquidação irregular da despesa em decorrência da não comprovação efetiva do transporte de pacientes)*, entendo por bem tecer certas considerações, abrindo um tópico específico para o exame do item.

2.2 – ANÁLISE: Liquidação irregular da despesa em decorrência da não comprovação efetiva do transporte de pacientes

Em síntese, restou identificada pelo **Relatório de Auditoria Ordinário 30/2016** a seguinte irregularidade:

Nos Termos de Referência das contratações de empresas especializadas em locação de veículos rodoviários, ônibus e micro-ônibus, objeto dessa auditoria, constam como justificativas a demanda de pacientes que necessitam do transporte para a realização de exames, consultas e tratamentos médicos especializados em hospitais e clínicas da Grande Vitória, face à impossibilidade de atendimento a muitas especialidades no Município de São Mateus e às condições financeiras dos municípios.

Também foi salientado que as consultas são agendadas pela AMA – Agência Municipal de Agendamento, através da Central de Regulação de Vagas, sendo o transporte dos pacientes de responsabilidade do município, através do Programa “Tratamento Fora do Domicílio”.

Resta claro, então, que os veículos locados deveriam atender apenas ao transporte de pacientes com consultas agendadas pela AMA, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde de São Mateus.

Para cada contrato ou aditivo foi estabelecido um valor total estimado, ressalvado o direito da Secretaria Municipal de Saúde de somente efetuar o pagamento do que fosse efetivamente utilizado, ou seja, quilometragem rodada multiplicada por um preço unitário.

(...)

Para fiscalização dos contratos e aditivos, conforme mandamento do artigo 67, *caput* e § 1º, da Lei 8.666/93 foram nomeados servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde, que teriam por obrigação atestar os Boletins de Medição apresentados pela contratada e anexar os relatórios de fiscalização às notas fiscais e aos documentos de regularidade fiscal e trabalhista.

Nos processos analisados, verificou-se que foram juntados todos esses documentos e tudo devidamente atestado pelos fiscais. **No entanto, não constam dos autos relações nominais de pacientes atendidos diariamente pelo transporte, que pudessem comprovar o fiel cumprimento da finalidade do contrato, ou seja, transporte de pacientes com consultas agendadas pela AMA, inclusive aos sábados, como registrados em várias medições ao longo de 2011 a 2016.**

(...)

(...) foram fornecidos pela AMA e pela própria Coordenação de Transporte e Central de Ambulâncias do Município de São Mateus, arquivos em planilha excell e em pastas AZ, contendo a relação nominal de pacientes transportados para a Grande Vitória, no período de 2011 a 2016.

Analisando os documentos enviados, verificou-se que as viagens aos sábados foram exceção, somente ocorreram quando havia mutirões de atendimento.

O próximo passo foi confrontar as planilhas diárias (controle avulso da Secretaria Municipal de Saúde) contendo as relações nominais de pacientes, com os boletins de medições que constam dos processos de pagamentos.

Após a execução do procedimento, **foram aferidas medições aos sábados, que não são comprovadas pelas relações nominais de pacientes, como sendo sábados de mutirões.** Resta, então, caracterizado pagamento injustificado sem comprovação efetiva do transporte de pacientes, totalizando, no período analisado, 24/9/2011 a 24/9/2016 (vide Quadros 5, 6 e 7), **R\$ 254.167,92** (duzentos e cinquenta e quatro mil, cento e sessenta e sete reais e noventa e dois centavos)

equivalentes a **106.335,0859 VRTE**, valor este, passível de ressarcimento ao erário municipal em caso de não comprovação de regularidade. Ressalta-se que, esse controle nominal de pacientes transportados diariamente caberia apenas à Secretaria Municipal de Saúde, pois as consultas eram agendadas pela AMA – Agência Municipal de Agendamento, por meio da Central de Regulação de Vagas. Dessa forma, não é razoável atribuir responsabilidade à contratada, a qual cabia apenas, conforme disposição contratual, emitir os boletins de medição, ou seja, a marcação de quilometragem rodada diariamente por seus veículos.

Instados a se manifestarem, os responsáveis apresentaram conjunto probatório (ainda que incompleto) capaz de atestar a efetiva prestação do serviço pela empresa Viação São Gabriel Ltda.

Em razão deste fato, a equipe de auditoria, quando da elaboração da instrução conclusiva, se manifestou no seguinte sentido:

Assim, considerando os documentos apresentados pelos responsáveis, ainda que incompletos, indicam que os serviços foram prestados pela empresa Viação São Gabriel Ltda, não havendo nos autos indícios conclusivos que comprovem o pagamento de despesas não realizadas.

Nesse sentido também é o Acórdão TC-765/2017 – Segunda Câmara, do qual transcreve-se o voto do relator, nos seguintes termos:

(...)

Assim, considerando que não existem nos autos elementos que comprovem dano efetivo ao erário, opina-se pelo afastamento da irregularidade.

Concluíram, portanto, pelo afastamento da irregularidade e o julgamento regular das contas dos responsáveis, **inclusive da empresa Viação São Gabriel Ltda.**

Assim, em tendo sido **afastados o dano e a conseqüente imputação da pena de ressarcimento**, em que pese ter sido reconhecida a prescrição da pretensão punitiva em tópico anterior, entendo que seja mais benéfico para a parte um julgamento em que a análise das irregularidades conclua pela regularidade da conduta, ao invés de uma decisão que se contente em reconhecer que a pretensão está prescrita, sem análise do mérito.

Nesta linha de intelecção, faço consignar a importância de se observar o **princípio da primazia do julgamento de mérito** no presente momento, vez que o instituto

consagra a orientação de que a atividade jurisdicional se conduza pela atividade satisfativa dos direitos discutidos em juízo.

Sobre a temática, o doutrinador Humberto Theodoro Junior¹ leciona que:

(...) a regra máxima é a resolução do litígio, e só por extrema impossibilidade de pronunciá-la é que se tolera a excepcional extinção do processo sem julgamento do mérito.

Em razão de todo o exposto, em tendo sido devidamente afastada a irregularidade, reconhecida a ausência de dano perpetrada pela empresa Viação São Gabriel Ltda. e corroborando com as conclusões externadas pela análise da equipe técnica quanto ao *item 3.3 - liquidação irregular da despesa em decorrência da não comprovação efetiva do transporte de pacientes -, da ITC, entendo por bem me manifestar sobre o mérito do presente item, indicando o AFASTAMENTO da presente irregularidade.*

Por fim, e apenas a título de complementação, quando da análise dos autos, pude verificar que a equipe técnica rechaçou a preliminar de prescrição da pretensão punitiva pautando-se no entendimento de que o responsável, apesar de ter sido citado com mais de 5 (cinco) anos da data dos fatos, respondia por suposta irregularidade causadora de **dano ao erário**.

Neste sentido, teriam invocado a aplicação da Súmula TCU 282, que prevê a imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos.

É necessário advertir que já existem inúmeros julgamentos por esta Corte de Contas aplicando o Tema de Repercussão Geral 899-STF (“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas) quando diante de casos em que tenha havido a prescrição da pretensão punitiva de irregularidades que envolvam dano ao erário – **evidencio, desde já, que este não o é o caso dos autos**, vez que a análise de mérito resultou na demonstração de ausência de dano e

¹ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil Anotado**, 22ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 8

no **afastamento da responsabilidade** da empresa, razão pela qual não haveria porque se aplicar o Tema 899-STF.

Assim sendo, malgrado a alegação da prescrição da pretensão punitiva ressarcitória não demandar aplicação do Tema 899-STF ao presente caso, **é necessário reconhecer que a prescrição da pretensão punitiva restou devidamente ocorrida** em razão do lapso temporal de 5 (cinco) anos advindo entre data dos fatos e a citação da empresa, conforme já exaustivamente discutido.

Pelo acima exposto, concordando parcialmente com o opinamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-863/2021:

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

1.1. ACOLHER a preliminar de prescrição de pretensão punitiva proposta pela empresa Viação São Gabriel Ltda;

1.2. Acolher as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Mércia Monico Comério de Holanda**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.3. Acolher as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Leila Machado Carvalho Baltar Rodrigues Holanda**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.4. Acolher as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Ana Francisca Gonçalves da Cruz**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.5. Acolher as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Nelson Soares Falcão**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.6. Acolher as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Martinho Correia Monteiro**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.7. Acolher as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Carliete Tezolini Jardim de Carvalho**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.8. Acolher as razões de justificativas e **julgar regulares** as contas de **Leonardo Bassetti Telarolli**, com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.9. Acolher as razões de justificativa e **julgar regulares** as contas de **Carléa Pinha Barbosa Costa** com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.10. Acolher as razões de justificativa e **julgar regulares** as contas de Viação São Gabriel Ltda., com fundamento no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual 621/2012, nos termos deste Voto;

1.11. 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;

1.12. DAR ciência aos interessados;

1.13. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 09/07/2021 - 31ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões