



Acórdão 01462/2021-8 - 2ª Câmara

Processos: 04761/2008-5, 00875/2010-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

UG: PMV - Prefeitura Municipal de Viana

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Denunciante: Identidade preservada

Responsável: ESSENCIAL CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS LTDA, CEBILIA MENEGHELI, ANGELA MARIA SIAS, SOLANGE SIQUEIRA LUBE, EDILAINE PACHECO VIEIRA, JAIR DE MENDONCA CARDOSO

Procuradores: MATHEUS DOCKHORN DE MENEZES (OAB: 14007-ES), MYRNA FERNANDES CARNEIRO (OAB: 15906-ES), MARIANA PARAÍSO BIZZOTTO DE MENDONÇA, BARBARA DALLA BERNARDINA LACOURT (OAB: 14469-ES), CHRISTINA CORDEIRO DOS SANTOS (OAB: 12142-ES), MARCELO ABELHA RODRIGUES (OAB: 7029-ES), FLAVIO CHEIM JORGE (OAB: 262B-ES), CARLOS EDUARDO AMARAL DE SOUZA (OAB: 10107-ES), MILENA MAGNOL CASAGRANDE (OAB: 28910-ES), TATIANE MENDES RIBEIRO (OAB: 28947-ES), RAFAEL BEBBER CHAMON (OAB: 29367-ES), PATRICK GOMES DE SOUZA (CPF: 154.422.187-82), LUCAS GIANORDOLI PINTO CYPRESTE (OAB: 29031-ES), GABRIEL FERREIRA ZOCCA (OAB: 6516E-ES), CHEIM JORGE & ABELHA RODRIGUES - ADVOGADOS ASSOCIADOS, ARTHUR AZEREDO THEVENARD (CPF: 140.390.417-04), CHEIM JORGE & ABELHA RODRIGUES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ: 03.444.489/0001-89), LAILA CHEIM SADER MALHEIROS (CPF: 133.993.717-48), PAULO AUGUSTO MARTINS PINHEIRO CHAGAS (OAB: 13330-ES)

**DENÚNCIA – PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA –
IRREGULARIDADES – PRESCRIÇÃO – APLICAÇÃO
DO TEMA 899 – REPERCUSSÃO GERAL
RECONHECIDA – SEGURANÇA JURÍDICA –
ECONOMIA PROCESSUAL – DURAÇÃO RAZOÁVEL
DO PROCESSO – MATRIZ DE
RESPONSABILIZAÇÃO – CUSTO OPORTUNIDADE
– EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO –
ARQUIVAR.**

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

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de análise de irregularidades abordadas na Instrução Técnica Inicial – ITI 102/2012, que teve por base os pontos levantados no Relatório de Auditoria Especial de Engenharia - RA-E 7/2012, relativa aos exercícios de 2008 e 2009, realizada em atendimento à Decisão TC-4626/2008 referente aos Processos TC 4761/2008 e 875/2010 (Apenso), para fins de averiguação da procedência da denúncia formulada a esta Corte de Contas, pela Excelentíssima Senhora Doutora Promotora Moema Ferreira Giuberti Corandini, Promotora de Justiça MP/ES, referente a possíveis irregularidades que teriam sido cometidas na CONCORRÊNCIA N° 02/2008, efetuadas pela Prefeitura Municipal de Viana, bem como a avaliar a legalidade da obra da Sede do Legislativo a ser realizada pelo Executivo.

O contrato teve como objeto a contratação de empresa especializada para construção da nova sede do Parlamento Municipal de Viana.

A Instrução Técnica Inicial - ITI 102/2012, elaborada pela 5º Controladoria Técnica, apontou indícios de irregularidades e relatou em sua conclusão o que se segue:

[...]

6 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fulcro no artigo 41, inciso III, da Lei Complementar nº 32/93 c/c o artigo 162, caput, da Resolução TC nº. 182/02, sugerimos a CITAÇÃO dos Responsáveis relacionados a seguir, para que encaminhem a este Tribunal as justificativas que entenderem cabíveis quanto aos procedimentos contendo indicativos de irregularidades, quais sejam:

A Sra. Solange Siqueira Lube - Prefeita Municipal, nos itens: 4.1.2.1, 4.2.3.1-a, e 4.2.3.2-a.

A Sra. Ângela Maria Sias - Prefeita Municipal, nos itens: 4.2.3.1-b, 4.2.3.2-b, 4.2.3.3.

A Sra. Cebilia Meneguelli Moreira.-. Presidente da CPL, nos itens: 4.1.2.1 e 4.1.2.3.

A Sra. Edilaine Pacheco Vieira - Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, nos itens: 4.1.2.2, 4.2.3.1, 4.2.3.2 e 4.2.3.3.

O Sr. Jair Mendonça Cardoso - Assessor Técnico, nos itens: 4.1.3.1e 4.2.3.3.

A empresa. Essencial Construtora e Empreendimentos Ltda. EPP, nos itens: 4.1.3.1 e 4.1.3.2.

[...]

Devidamente citados, apresentaram defesa conforme a seguir: a **Sra. EDILAINE PACHECO VIEIRA** protocolizou, em 01 de junho de 2012, suas justificativas sob o protocolo N° 07508; a **Sra. CEBÍLIA MENEGHELI** protocolizou, em 01 de junho de 2012, suas justificativas sob o protocolo N° 07557; a **Sra. ANGELA MARIA SIAS** protocolizou, em 01 de junho de 2012, suas justificativas sob o protocolo N° 07558; a

Sra. SOLANGE SIQUEIRA LUBE protocolizou, em 04 de junho de 2012, suas justificativas sob o protocolo N° 07651; o **Sr. JAIR DE MENDONÇA CARDOSO** protocolizou, em 04 de junho de 2012, suas justificativas sob o protocolo N° 07687.

Cabe ressaltar que a última juntada dos comprovantes de citação se deu em maio de 2012.

A empresa **ESSENCIAL CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS LTDA.**, por não ter sido localizada no endereço constante de seu cadastro, foi citada por edital, conforme DECISÃO TC-3306/2012 do Plenário deste Tribunal de Contas, por unanimidade, em sua 53ª Sessão Ordinária, nos termos do voto da Relatora, Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, no dia 31 de julho de 2012, pelo Departamento de Imprensa Oficial do Espírito Santo – DIO/ES.

Em face da empresa Essencial Construtora e Empreendimentos Ltda. não ter apresentado justificativas no prazo de 30 (trinta) dias, estipulado pelo Edital de Citação, foi declarada sua revelia, conforme DECISÃO TC-5235/2012 do Plenário deste Tribunal de Contas, por unanimidade, em sua 76ª Sessão Ordinária, nos termos do voto da Relatora, Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas.

Em ato seguinte, o feito foi enviado ao Núcleo de Engenharia e Obras Públicas (NEO) para análise das justificativas apresentadas, tendo em vista que a matéria tratada é afeta à área de engenharia, tendo sido elaborada a IEC 31/2015 (fls. 1245/1287).

Cumprе ressaltar que não foram analisadas pelo NEO todas as irregularidades apontadas na ITI 102/2012, pois duas não tratavam de matéria afeta à área de engenharia, abaixo relacionadas:

- 4.1.2.3 – Inexecução da caução de garantia da proposta;
- 4.2.3.3. – Inexecução da caução de garantia do contrato;

Após, foram os autos encaminhados a este Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, que se manifestou por meio da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 5385/2015, às fls. 1297/1311.

Por fim, encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, seu representante, Dr. Luciano Vieira emitiu parecer às fls. 1322/1330.

Pautados os autos na 41ª Sessão Ordinária do ano de 2016 desta Corte, foram juntadas notas taquigráficas e documentos após sustentação oral realizada pela Advogada da senhora Solange Siqueira Lube, Drª. Barbara Dalla Bernardina Lacourt.

Posteriormente foram novamente encaminhados os autos à área técnica que em Manifestação nº 134/2017, propôs a manutenção da responsabilidade atribuída à Srª. Solange Siqueira Lube em relação ao item 3.1.2 – *Liquidação Irregular de despesas e Pagamento indevido*, da IEC 31/2015.

Nos termos regimentais o Ministério Público de Contas emitiu o parecer nº 1352/2017 informando que os autos prescreveriam em um pouco mais de dois meses e quanto ao mérito ratificou na íntegra o parecer ministerial de fls. 1322/1330.

O Sr. Paulo Augusto Martins Chagas Pinheiro, identificado como o advogado da Sra. Edilaine Pacheco Vieira, teve sua sustentação oral reduzida a termo, conforme Notas Taquigráficas 0127/2018, na 26ª Sessão Plenária Ordinária ocorrida em 7 de agosto de 2018, tendo o mesmo, posteriormente, protocolado Memoriais conforme se vê do evento 59.

Todavia, tendo sido o processo incluído na Sessão Plenária de 07/08/2018, foi apresentada nova sustentação oral e juntado Memorial de Sustentação Oral, agora pela citada Edilaine Pacheco Vieira.

Os autos foram então direcionados à Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX, por meio do Despacho n. 13904/2019-1: *“Para instruir, tendo-se em vista a ocorrência de sustentação oral (evento 57), encaminho os autos para averiguação se nela há fatos ensejadores de modificação de entendimento, bem como análise se houve, nesses autos, a aplicação de matriz de responsabilidade.”*

De lá os autos tramitaram para o Núcleo de Normatização da Fiscalização – NNF, e de lá para a SecexEngenharia:

Trata-se de retorno dos autos à Área Técnica para análise de defesa oral (notas taquigráficas e memoriais).

O caso concreto envolve irregularidades relacionadas com a área de engenharia, conforme IEC 31/2015 e MT 134/2017.

Neste contexto, encaminhamos o processo para que seja verificado se a defesa oral interfere na instrução até aqui realizada por este setor especializado

Dessa feita, fora elaborada a Manifestação Técnica 06818/2019-5, que concluiu nos seguintes termos:

3. CONCLUSÃO

As alegações apresentadas em sede de Defesa Oral pela senhora Edilaine Pacheco Vieira são inaptas a gerar alterações na Instrução de Engenharia Conclusiva 31/2015-5, elaborada por esta SecexEngenharia, que serviu de base para a Instrução Técnica Conclusiva 05385/2015-9. Em resposta ao questionamento do Exmo. Relator, informamos que não houve nestes autos aplicação de matriz de responsabilidade nos moldes daquela prevista no “Manual de Auditoria de Conformidade”, aprovado pela Resolução TC nº 287, de 05 de maio de 2015, por faltar, entre outros elementos, a avaliação da culpabilidade dos agentes responsabilizados.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1. ENCAMINHAR os autos ao Núcleo de Normatização da Fiscalização – NNF 17 para avaliação acerca dos impactos que o material apresentado em sede de defesa oral possa ter em relação ao posicionamento veiculado por meio da ITC 05385/2015-9, levando-se em consideração as análises efetuadas na presente peça, e suas competências específicas.

Seguindo os termos regimentais, foram os autos encaminhados ao NNF - Núcleo de Controle Externo de Normatização da Fiscalização, para análise da defesa oral, culminando na elaboração da Manifestação Técnica de Defesa Oral nº 00015/2019.

A seguir, o feito foi submetido à consideração do Ministério Público Especial de Contas, tendo este se manifestado através do Parecer 2183/2020.

Pautados os autos na 16ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara (virtual), ocorrida no dia 14/08/2020, proferi o Voto do Relator 2109/2020-3, confirmado pela Decisão TC 804/2020-6, sobrestando o feito em razão da tramitação do julgamento do Recurso Extraordinário RE 636.886 pelo STF – Tema 899, que versava acerca da “*prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas*”.

Tendo sido verificado o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário *supra*, conforme informação contida na Certidão 4295/2021-2, retornaram os autos a este Gabinete.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Como dito anteriormente, tratam os autos de análise de irregularidades abordadas na Instrução Técnica Inicial – ITI 102/2012, que teve por base os pontos levantados no Relatório de Auditoria Especial de Engenharia - RA-E 7/2012-7, relativa aos exercícios de 2008 e 2009, realizada em atendimento à Decisão TC-4626/2008, referente aos Processos TC 4761/2008 e 875/2010 (Apenso), para fins de averiguação da procedência da denúncia formulada a esta Corte de Contas, pela Excelentíssima Senhora Doutora Promotora Moema Ferreira Giuberti Corandini, Promotora de Justiça MP/ES, referente a possíveis irregularidades que teriam sido cometidas na CONCORRÊNCIA N° 02/2008, efetuadas pela Prefeitura Municipal de Viana, bem como a avaliar a legalidade da obra da Sede do Legislativo a ser realizada pelo Executivo.

No caso vertente, em razão dos recentes julgados, em especial aqueles afetos ao Tema 899/STF, entendo que determinados apontamentos devam ser considerados.

Compulsando os autos, conforme se extrai do Parecer 2183/2020-5, verifico que o Ministério Público de Contas reconhece e pugna pela decretação da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas em relação aos fatos tratados nos autos, argumentando, no entanto, sobre a possibilidade da continuidade da atuação fiscalizadora deste Tribunal para fins de verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, reiterando, por isso, os termos do Parecer 2141/2016-3, no qual pugna pela conversão do processo em tomada de contas especial para julgar irregular as contas; e pela condenação de responsáveis ao ressarcimento ao erário em função da manutenção de irregularidades (4.1.2.2 e 4.2.3.1, ambos do RA-E 7/2012-7) nas quais há imputação de dano ao erário.

Pois bem.

É de conhecimento desta Corte de Contas que o entendimento corrente até pouco tempo atrás, era o de que, ainda que prescritas, **as supostas irregularidades ensejadoras de ressarcimento poderiam gerar a imputação de débito aos gestores públicos.**

Sobre a temática, tramitam neste Tribunal inúmeros processos, de diferentes jurisdicionados, em situação semelhante a tratada nos presentes autos, qual seja, **reconhecimento de suposta prática de dano ao erário e a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.**

Nestes casos, a análise de mérito está fundada em questionamentos acerca do dolo ou má fé dos atos praticados pelos gestores jurisdicionados dessa Corte de Contas.

Acerca do tema, é cediço que a Suprema Corte brasileira no julgamento do **Recurso Extraordinário 852.475**, decidiu, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, serem imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de **ato doloso** tipificado na Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa.

Lado outro, no julgamento do **Recurso Extraordinário (RE) 636886**, datado do **dia 24/06/2020**, aquela Suprema Corte concluiu, por unanimidade, pela **prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário baseada em decisão de Tribunal de Contas.**

O entendimento se deu em sessão virtual, no julgamento do **Recurso Extraordinário (RE) 636886**, com repercussão geral reconhecida (**Tema 899**)¹.

Do julgamento, restou consignado que somente seriam imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário com base na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), hipótese esta que não se amolda no caso dos autos.

No âmbito desta Corte de Contas, diversos processos envolvendo a matéria em questão se encontravam sobrestados em virtude da tramitação do julgamento do **Tema 899, aguardando, até então, o seu trânsito em julgado.**

Contudo, vê-se que o respectivo julgamento transitou em julgado em 05/10/2021², fixando a seguinte tese: **É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.**

1

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>

Sem mais embargos, os processos antes sobrestados agora merecem impulso.

Ocorre que, quando do julgamento do Tema 899, a Suprema Corte não tratou dos desdobramentos de questões que giram em torno da prescrição, bem como dos diversos efeitos reflexos que dela poderiam advir.

Dentre eles, menciono, por exemplo, a falta de manifestação da Corte Suprema relativamente a como se daria a continuidade do processamento das ações que envolvessem a presença de dano ao erário, mas que já estivessem eventualmente prescritas, como é exatamente o caso que ora se apresenta.

Sem a definição de uma solução, tornou-se dever dos próprios Tribunais de Contas a definição de como se dará a condução dos autos que versam sobre a matéria aqui ventilada, qual seja, **dano ao erário e a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva**, fazendo com que surja o seguinte questionamento:

Haveria necessidade desta Corte de Contas de se manifestar sobre o mérito, mesmo diante da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva em ações de ressarcimento?

Desta problemática, entendo pertinente expor alguns conceitos para que possamos pacificar o questionamento, a fim de evitarmos que se prolatem inúmeras decisões conflitantes.

Assim sendo, farei a exposição de algumas considerações que entendo serem oportunas a fim de conduzir a conclusão desta decisão da forma que melhor atender aos interesses de todas as partes envolvidas.

DA SEGURANÇA JURÍDICA

Primeiramente, registro que assiste razão ao jurista Antônio Gidi, que, ao fazer uma análise acerca da segurança jurídica no Brasil, afirma que a mesma decorre de certa inefetividade do próprio sistema, isto é, em vista da existência de uma Constituição

²<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>

com múltiplos microssistemas, inúmeras leis, analítica, com extensos códigos e estatutos, o que acaba por dar margem à uma propensa possibilidade de interpretações.

É de se reconhecer que um dos principais valores que devem irradiar o ordenamento jurídico gira em torno da segurança jurídica, sobretudo diante da complexidade que baliza a sociedade atual, na qual inúmeras questões conflitantes se apresentam.

O Direito deve, assim, selecionar e positivizar as melhores expectativas que poderão determinar e vincular o comportamento social, isso porque, é papel desta ciência a pacificação dos entendimentos, uma vez que se encontra inserida em um ambiente onde muitas possibilidades, em princípio, parecem ser válidas.

Portanto, diante de uma atmosfera diversificada e plural em que se encontra o Direito, é que ele deve desempenhar a função de noção de segurança jurídica, sendo através dele que se propicia um mínimo de certeza, previsibilidade e eficácia da norma, gerando sentimento de confiança nas instituições.

Cabe aos tribunais, magistrados, juízes e, neste caso concreto, aos Conselheiros desta Corte, o papel de demarcar os limites, isto é, nosso papel é ainda mais peculiar e delicado, pois se a positivação do direito já é de extrema complexidade, subsiste, juntamente com esta atividade, a problemática crucial de se escolher a melhor interpretação e segui-la com afinco.

É justamente diante dessas constatações que surge a irremediável necessidade desta Corte de Contas em se pacificar o tema aqui em debate, uniformizando o julgamento de deliberações que envolvam ações de ressarcimento ao erário baseadas em decisão de Tribunal de Contas, em harmonia com os preceitos fundamentais.

Digo isso pois, como já mencionado, há, atualmente, no âmbito deste Tribunal, inúmeros processos que serão afetados diretamente da conclusão que se formará do questionamento proposto.

Ao se eleger um caso paradigma, estará a Corte definindo como se dará o processamento dos demais autos que guardam matéria semelhante, atendendo ao

primado dos princípios da economia processual, segurança jurídica, estabilidade das decisões, uniformização de jurisprudência, dentre outros.

Seguindo-se o raciocínio, trago à baila o que prescreve a Lei Federal nº. 13.655/2018, que alterou as disposições contidas no Decreto-Lei Federal nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) para fazer constar novos artigos que servem para extirpar qualquer dúvida quanto à observação de certas premissas a serem seguidas quando da tomada de decisões no âmbito público, administrativo e judicial, não abrindo qualquer margem para a elaboração de determinações abstratas, delimitando a atuação do julgador para que este não opere de forma desarrazoada.

Dentre as inovações trazidas, destaco as seguintes:

Art. 30. **As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas**, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Art. 23. **A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.**

O que se vê é que há uma definição de atuação com padrões mínimos a serem seguidos quando da aplicação de alguma nova interpretação ou quando da necessidade de delimitação de novo entendimento/processamento.

A segurança jurídica que se suscita, neste momento, refere-se justamente ao fato de que sua não observância torna o próprio sistema vulnerável, **considerando o elevado número de processos que envolvem a mesma matéria, merecendo terem semelhante – ou até o mesmo – desdobramento, a depender do caso.**

Cabe à nós, Conselheiros, portanto, definir como se dará o processamento dos autos, a partir do trânsito em julgado do Tema 899/STF.

À título de complementação da linha de raciocínio até o momento desenvolvida, advirto sobre a **importância da formação dos precedentes.**

É sabido que está “*técnica de integração de decisões*” **garantem a segurança jurídica do ordenamento, uma vez que se colocam como ferramentas para que não sejam proferidas decisões divergentes ou surpresas pelos magistrados.**

O papel dos precedentes vai muito além da mera função de **orientador** da interpretação dos atos normativos, servindo, inclusive, como forma de persuasão da atuação do julgador, fazendo com que o mesmo desenvolva sua atividade de forma a adotar o fundamento das decisões anteriores (**a tese paradigmática**), seguindo a expressão em latim “*stare decisis et non quieta movere*”, em uma tradução livre: *mantenha-se a decisão e não se mexa no que foi estabelecido.*

É a partir desses questionamentos que abro a discussão do segundo tópico deste Voto:

DA ECONOMIA PROCESSUAL

Define-se o princípio *supra* como sendo a obtenção de um resultado esperado, considerando o menor custo possível, *mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos*³.

A economia processual, portanto, está em constante busca de um resultado útil ao processo, com o dispêndio de um esforço mínimo processual. Assim, o **princípio tem por premissa maior evitar que atos desnecessários ou inúteis sejam praticados durante o processamento dos autos.**

Sobre a temática, explica Daniel Amorim Assumpção Neves (2016, p. 138)⁴:

Do ponto de vista sistêmico o objetivo do princípio da economia processual é obter menos atividade judicial e mais resultados. E para tanto deve se pensar em mecanismos para evitar a multiplicidade dos processos e, quando isso concretamente não ocorrer, diminuir a prática de atos processuais, evitando-se sua inútil repetição.

Neste aspecto, é necessário que se questione até que ponto seria benéfico à Corte o julgamento meritório de irregularidades prescritas.

³ <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/economicidade>

⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil. Volume único. Salvador: JusPodiVm, 2016

De maneira alguma está se propondo a não apreciação destes autos de forma a se imiscuir o Tribunal da sua atividade precípua, mas tão somente que meus pares se indaguem: **quais seriam os ganhos para esta Corte de Contas ao mover todo o sistema de trabalho desenvolvido por este Tribunal, a fim de julgar processos já prescritos, que não poderão ser executados e que não serão revertidos em quaisquer benefícios econômicos ou sociais?**

Adentrar à análise de cada irregularidade já prescrita contida nos inúmeros processos que tramitam atualmente trará muito mais dispêndio aos cofres públicos do que vantagens, vez que se estará movimento todo um trabalho dos agentes públicos do Tribunal sem que o processo atinja qualquer resultado útil, ante a impossibilidade de ressarcimento.

É inócuo, portanto, que se entenda pela análise de irregularidades já prescritas e que não possam ser executadas. Pensamento neste sentido é ausente, inclusive, de razoabilidade.

Ressalto, novamente, que a solução para o caso não foi definida pelo Supremo Tribunal Federal, sendo responsabilidade das Cortes de Contas o papel definidor para tal.

Ricardo L. Torres⁵ destaca que o controle da economicidade, *relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, **inspira-se no princípio do custo-benefício.***

Neste mesmo sentido, assevera o Ministro Ivan Luz⁶, do TCU, um dos primeiros a abordar a questão do controle da eficiência e da economicidade pelos Tribunais de Contas, que:

(...) os resultados objetivos dos planos, projetos e programas podem ser objeto de avaliação. Esta revelará a eficiência, a produtividade dos instrumentos administrativos envolvidos, o acerto dos estudos de viabilidade econômica realizados, **a economicidade como relação adequada entre os recursos envolvidos e as resultantes alcançadas.**

⁵ file:///C:/Users/t203910/Downloads/1224-Texto%20do%20artigo-2136-1-10-20151023.pdf

⁶ LUZ, Ivan. Do controle da eficiência e economicidade pelos Tribunais de Contas. Porto Alegre, Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Vol. 2, nº 5, jun/1985, pp.77/ 84.

De forma clarividente, vê-se que os recursos (financeiros) que serão dispendidos no julgamento de irregularidades já prescritas – **e que não poderão trazer quaisquer ressarcimentos aos cofres públicos** – não alcançaram qualquer resultado positivo a Administração Pública.

Em excelente artigo desenvolvido pelo **Subprocurador-Geral do Ministério Público, Dr. Paulo Soares Bugarin**, este assim se manifesta:

Infere-se que o princípio constitucional da economicidade da gestão de recursos e bens públicos autoriza o ente político-administrativo encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional in casu, o TCU, ao exame, *pari passu*, dos elementos de fato informadores dos diversos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos *vis-à-vis* o conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, **qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, deste modo, a despesa pública antieconômica** e a conseqüente perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social.

É papel desta Corte, portanto, evitar que despesas desnecessárias e gastos públicos inócuos se deem no âmbito de sua atividade.

Neste aspecto, adentro a terceira matéria que entendo pertinente para o exame do caso.

DO PRIMADO DO “CUSTO OPORTUNIDADE”

Sobre o instituto, preleciona o Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia⁷ que a **“análise econômica do direito busca a compreensão do direito partindo de pressupostos e valores econômicos, aplicáveis ao caso concreto pelo magistrado.**

Dessa forma, a racionalidade econômico-jurídica interage com o meio, de forma a determinar e influenciar a prática jurídica e o delineamento de novas matizes no ordenamento em geral, segundo novos padrões econômico-valorativos quando da apreciação judicial de casos. Aqui, surge o problema dos custos de oportunidade. O custo de oportunidade vai ocorrer quando o agente opta por um determinado tipo de opção de ação em prejuízo de outras ações mutuamente excludentes. Então, o custo de oportunidade vai representar o benefício que foi perdido, ao se escolher determinada ação, objetivando um dado fim.”

⁷ <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/o-problema-dos-custos-de-oportunidade-na-configuracao-do-interesse-de-agir-na-acao-de-habeas-data/>

É assim que se torna evidente que a aplicação do método econômico ao Direito nos conduz a uma escolha racional, contribuindo com o aperfeiçoamento de normas jurídicas quando forem efetivamente produzidas.

O legislador passa a elaborar normas mais eficientes e eficazes, otimizando o processo de produção normativo diante de um cenário de escassez de recursos, se adaptando a realidade fático-jurídica.

⁸Submete-se a ideia de eficácia da norma jurídica à ideia de eficiência. O objetivo é fazer com que a norma jurídica atinja o melhor resultado com o mínimo de erros ou perdas, tendo em vista o máximo rendimento possível, objetivando alcançar a função prevista de maneira mais produtiva, ou seja, com o mínimo de dispêndio aplicado.

Neste momento torna-se necessário advertir que os inúmeros processos existentes nesta Corte afetados pelo julgamento do Tema 899/STF dizem respeito a auditorias realizadas há mais de 10 (dez) anos.

Assim, **vê-se que outra problemática se exsurge**: como se dariam o processamento destes autos? Caso o Tribunal entenda pela necessidade de manifestação meritória, diante da necessidade de reabertura processual em razão da ausência de matriz quando da análise caso a caso, optaríamos então pelo seu refazimento? Seria está a decisão que melhor atenderia aos interesses desta Corte? Quais seriam os reais benefícios trazidos da aplicação deste entendimento? E os desdobramentos?

No que toca ao tema, transcrevo parte do trecho contido no **ACÓRDÃO TC-814/2017 – PLENÁRIO, Processo - TC-3428/2009**, vejamos:

Por outro lado, em relação àqueles indicativos não alcançados pelo instituto da prescrição (§ 5º, art. 37, CF/88), posto que implicam imposição de ressarcimento, **deve-se analisar a racionalização administrativa, o custo de oportunidade, a viabilidade e a efetividade de reabertura processual após mais de 09 (nove) anos da ocorrência dos fatos, sob pena de se ferir o princípio da duração razoável do processo**, insculpido no inciso LXXVII da Carta Magna e **da segurança jurídica**, na medida que põe sob risco **o princípio do contraditório e da ampla defesa**, cláusula pétreia disposta no art. 5º, LV da CRFB/88, **assim como com os primados da economia processual**.

⁸ COOTER, *op. cit.*, 2007; SZTAJN, Rachel. *Law and economics*. In: ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, *op. cit.*, 2005, pp. 81, 83

Necessário que meus pares considerem não apenas a relação teleológica do instituto da economicidade *pari passu* com o direito material, mas também a eficiência deste princípio, compreendendo-o em relação à necessidade de se obter o máximo rendimento possível com a menor perda ou menor dispêndio de esforços.

Em outra ocasião, no julgamento do Recurso de Reconsideração do Processo 12742/2019-5, 09789/2013-4, o ilustre Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo solicitou vista, manifestando-se por meio do Voto-vista 0059/2020-4.

Em síntese apertada, entende que persistiria a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas, ainda que se tenha operado a prescrição da pretensão punitiva, nos casos em que houvesse a ocorrência de dano ao erário.

Proferindo o Voto Complementar 2578/2020, me manifestei trazendo argumentos aplicáveis diretamente ao presente caso sob análise.

Assim sendo, transcrevo os seguintes que entendo serem pertinentes:

Sobre o fenômeno da prescrição, entendo ser pertinente rememorar o que se depreende do seu conceito. Para tanto, colaciono lição ministrada por CRETELLA JÚNIOR², que assim se manifesta:

(...) prescrição é a extinção da iniciativa de punir, resultado da inércia, durante certo lapso de tempo, do poder público, na perseguição da infração ou na execução da sanção. (...) (...). Sob o aspecto do direito de punir, a relação jurídica entre o titular da ação punitiva, o Estado, e o paciente, a pessoa física afetada pelo decurso do tempo, extingue-se em determinado momento. Nem teria sentido que a sanção pairasse, indefinidamente, como a espada de Dâmocles, sobre o infrator da norma, para ser aplicada muito mais tarde, quando os fatos, as circunstâncias de local e de tempo, os documentos, as testemunhas e as provas tivessem de vir à tona para extemporânea valoração pelo aplicador da pena, dentro de quadro bem diverso daquele que cercava o fato e o autor, na época da consumação do fato.

Seguindo ainda esta linha de inteligência, cabe destacar as concisas lições ministradas pelo jurista PONTES DE MIRANDA³ :

Os prazos prescricionais servem à paz social e à segurança jurídica. Não destroem o Direito, que é; não cancelam, não apagam as pretensões; apenas, encobrimo a eficácia da pretensão, atendem à conveniência de que não perdue por demasiado tempo a exigibilidade ou a acionabilidade.

A prescritibilidade aqui tratada, portanto, impede que as Cortes de Contas possam instaurar processos de responsabilização por dano ao erário, a qualquer momento, privilegiando a garantia da segurança jurídica e da paz social, alcançadas pela estabilização das decisões. A bem da verdade, o 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 nº 8.429/92): São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. STF. Plenário. RE 852475/SP, Rel. orig. Min. Alexandre de Moraes, Rel. para acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 08/08/2018 (Repercussão Geral – Tema 897) (Info 910).

(...)

Destaco o seguinte fragmento:

Além das convicções até o momento expostas, entendo pertinente levantar a temática acerca da economia processual. Isso porque, logo de início, indago: até que ponto o julgamento de processos prescritos atenderia a tríade eficácia, eficiência e economia? Fazer este Tribunal se debruçar sobre processos que já se encontram prescritos só o faz gastar demasiado tempo e recurso em questões que já extinguiram a iniciativa de punir da Administração Pública.

Este é, inclusive, o conceito que se entende por prescrição: extinção da iniciativa de punir. E mesmo que prosperasse a tese defendida no voto vista, de que “persiste a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas, ainda que se tenha operado a prescrição da pretensão punitiva”, qual resultado prático alcançaríamos em relação a restituição desses valores ao erário? Já que é ponto sem divergência a impossibilidade de se mover as ações de ressarcimento. Rememoro aos pares, que há muito se discute neste Tribunal o que chamamos de “custo de oportunidade”, que, na economia, é o valor que se renuncia ao tomar uma decisão.

Transposto o conceito para esta Corte, trata-se de se fazer a escolha entre debruçar recursos em algo que efetivamente gerará benefício para a sociedade ou continuar percorrendo um caminho com fim incerto e inegavelmente ineficiente. É uma questão de racionalização administrativa e respeito aos princípios da economicidade e efetividade do processo, na esteira no processo civil atual.

Os princípios de racionalização administrativa e de economia processual devem contribuir para apuração dos atos lesivos ao patrimônio público e o ressarcimento dos prejuízos causados ao mesmo, contrariamente à absurda hipótese de estímulo à impunidade para pequenos danos. (...) No trato da coisa pública, racionalizar significa otimizar, com sabedoria, discernimento, critério. A sociedade carece de respostas e cobra do Estado atitudes adequadas para que o interesse público seja, de fato, alcançado. Os atos espúrios e lesivos ao patrimônio de todos devem ser definitivamente banidos com medidas eficazes. A postura ética não deve ser vista como um diferencial da pessoa, mas como uma conduta constante, usual e rotineira.

Em todas as esferas de Poder — e não somente no Judiciário — a economia processual é fator determinante para a obtenção dos efeitos pretendidos. Qual o valor de uma decisão, por mais sábia, se quando proferida, não pode mais ser aplicada, porque seu objeto se perdeu nos meandros de um processo lento e complicado?

De todo o exposto, concluo o presente voto mencionando a recente decisão prolatada pelo **Tribunal de Contas de Minas Gerais**, *que foi o pioneiro e, por meio do seu órgão plenário, decidiu, por maioria, acolher e aplicar nos processos de sua competência as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal (Decisão Plenária no Recurso Ordinário nº 1.054.102). Isto é, firmou o entendimento segundo o qual a pretensão de ressarcimento ao erário prescreve no mesmo prazo da pretensão punitiva, inclusive antes da formação do título executivo*⁹.

Sobre o importante julgado acima mencionado, transcrevo parte do trecho contido no artigo **“A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos Tribunais de Contas: a vanguarda do TCE/MG na aplicação dos Temas 666, 897 e 899 da repercussão geral”**, vejamos:

⁹ FERRAZ, Leonardo de Araújo; AVELAR, Daniel Martins e. A (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito dos Tribunais de Contas: a vanguarda do TCE/MG na aplicação dos Temas 666, 897 e 899 da repercussão geral. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 21, n. 248, p. 13-32, out. 2021

A partir desse julgamento, enfim, pode-se entender que, pelo menos no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais, a matéria encontra-se definida, no sentido de que a pretensão de ressarcimento ao erário é prescritível no âmbito dos processos de controle externo (Tema 899), cabendo exclusivamente ao Poder Judiciário o reconhecimento da imprescritibilidade prevista no Tema 897 da repercussão geral.

De todo o exposto, concluo a prolação deste Voto expondo na forma de tópico ponto por mim suscitado acima, qual seja, a problemática do processamento dos autos em que haveria a necessidade de refazimento da matriz a fim de viabilizar o julgamento de mérito.

DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADE E DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Ademais das considerações *supra* ventiladas, resta imperioso apresentar uma análise acerca dos efeitos de eventual superação da ocorrência da prescrição de ressarcimento ao erário por parte desta Corte de Contas.

É cediço que mais de uma centena de processos se encontravam sobrestados, aguardando manifestação do STF acerca da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunais de Contas.

Ato contínuo, consoante já exposto, o STF fixou tese de repercussão geral (tema 899) no sentido de ser prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Assim, a despeito do reconhecimento da prescrição do ressarcimento, caso esta Corte de Contas delibere por dar continuidade aos processos sobrestados e, por conseguinte, se manifestar sobre o mérito de processos em que envolvam a presença de dano ao erário, a continuidade da análise, repito, de mais de uma centena de processos, irá se esbarrar com a problemática da ausência de matriz de responsabilização, uma vez que são processos antigos e processados sob a sistemática da responsabilidade objetiva dos gestores.

A sistemática da responsabilização objetiva dos gestores, voltada apenas aos ordenadores de despesas, contudo, não mais se coadunam com a atual sistemática processual adotada por esta Corte de Contas, que exige individualização das condutas praticadas, bem como, nexos de causalidade existente entre as condutas e

a suposta desconformidade verificada, **tema já debatido exaustivamente por este Tribunal.**

Desse modo, sob os atuais ditames da Lei Complementar 621/2012 e do RITCCES (Resolução TC 261/2013), resta imperioso que este Tribunal, ao exercer sua competência sancionatória, direcione-se para a **imputação de responsabilidade sob a ótica da responsabilidade subjetiva**, aplicando a sanção “*de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o ato, na medida de sua participação*” (art. 383, RITCEES).

Assim, uma vez identificada a ausência de individualização de responsabilização, é mister que se refaça a matriz de responsabilização a fim de que o feito seja adequadamente instruído e que sejam atendidos os pressupostos que permitam o desenvolvimento válido e regular do processo.

Contudo, a reabertura da instrução processual após tamanho lapso temporal afrontaria substancialmente direitos fundamentais, visto que referido reinício de instrução processual implicaria no apontamento de responsabilização a novos agentes, que muito provavelmente, sequer conseguiriam ter acesso a documentos para apresentação de suas defesas.

Resta inequívoco que introduzir tais agentes em uma discussão fático-jurídica após grande lapso temporal traduz manifesta violação a princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente os direitos fundamentais do contraditório e ampla defesa, que por certo restariam prejudicados devido ao decurso do tempo, bem como o da própria duração razoável do processo, já que se exigiria todo um novo trâmite processual como: citação dos eventuais novos responsáveis; aguardo da defesa; manifestações técnicas e elaboração de novo voto.

Nessa esteira, a necessidade de reabertura de instrução processual se faria revelar que tais processos não se encontram devidamente instruídos de modo a atender aos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, razão pela qual nos cumpriria aferir eventual ofensa ao art. 166, do RITCEES, *in verbis*:

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

Com efeito, relembro que nestas hipóteses, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em vista da inviabilidade de recomposição processual e até mesmo da possibilidade de comprometimento da produção de um conjunto probatório eficaz para a solução do caso concreto, vem optando pela extinção do feito sem julgamento de mérito, conforme acima exposto, a exemplo das seguintes decisões mais recentes: TC 04133/2006-1 (Acórdão 00092/2021-6 - Plenário); TC 00390/2008-3 (Acórdão 01512/2019-Plenário); TC 06195/2010-3 (Acórdão 01436/2019-Segunda Câmara); TC 06994/2010-1 (Acórdão 01217/2019-4 – Segunda Câmara); TC 7052/2003 (Acórdão 639/2018-Plenário); TC 666/2006 (Acórdão 862/2021-Segunda Câmara).

Com isso, entendo relevante que esta Corte de Contas sopesse a efetividade da continuidade da análise de mérito dos processos sobrestados sob debate, uma vez que o lapso temporal somado à antiga sistemática de responsabilização objetiva, obrigará a reabertura da instrução processual com vistas ao refazimento da matriz de responsabilização, fato que revelará, por si só, ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, e que culminará, por fim, na extinção do processo sem resolução de mérito.

Isto posto, reputo cabível que este Tribunal de Contas considere eventual afronta à economicidade e ao resultado útil do processo, caso a continuidade da tramitação de mais de uma centena de processos, exigindo o dispêndio de recursos humanos e financeiros, culmine no mesmo resultado caso fossem finalizados neste momento processual: na extinção de feito sem julgamento de mérito.

Assim sendo, e diante de tudo o que fora até o momento exposto, considerando ter sido elucidada de forma inequívoca a completa ausência de qualquer resultado útil a esta Corte de Contas que a análise das irregularidades prescritas possam gerar, bem como em razão do elevado número de processos que envolvem a mesma matéria aqui tratada, é que decido pela extinção do processo sem resolução do mérito.

Ante todo o exposto, divergindo da unidade técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-1462/2021:

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 no voto do relator, em:

1.1. EXTINGUIR o processo sem resolução do mérito, nos termos da fundamentação apresentada;

1.2. DAR CIÊNCIA, na forma regimental, aos interessados e ao MPC;

1.3. ARQUIVAR o feito após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/12/2021 - 57ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator) e Domingos Augusto Taufner.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente/Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões