



## Acórdão 00966/2022-6 - Plenário

**Processo:** 01896/2022-1

**Classificação:** Pedido de Revisão

**UG:** SMC - Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Interessado:** JUNIOR ALVES ELER RAMOS

**Requerente:** Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

**VISTA – PEDIDO DE REVISÃO - ACÓRDÃO  
1343/2021 PLENÁRIO - SECRETARIA MUNICIPAL  
DE COMUNICAÇÃO DE SÃO MATEUS -  
ADMISSIBILIDADE – CONHECER – NEGAR  
PROVIMENTO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.**

### VOTO DO RELATOR

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

#### 1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre **Pedido de Revisão**, interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do **Acórdão TC 1343/2021 - Plenário**, proferido nos autos do processo **TC 4233/2021**, que conheceu e negou provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, de modo a manter os

termos do Acórdão TC 00869/2021-9 – Segunda Câmara, do Processo TC-02295/2020-6, cuja parte dispositiva abaixo transcreve-se:

1. **ACÓRDÃO TC-1343/2021 – PLENÁRIO:**

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

**1.1. CONHECER**, o presente Recurso de Reconsideração, com fulcro no art. 162, § 2º da Lei Complementar 621/2012,

**1.2. NEGAR PROVIMENTO**, mantendo em todos os termos o v. Acórdão 00869/2021-9 - 2ª Câmara.

**1.3. DAR CIÊNCIA** aos interessados.

**1.4. ARQUIVAR** após os trâmites processuais de estilo.

O douto Órgão Ministerial pugna por:

**IV – DO PEDIDO**

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente pedido de revisão recebido, conhecido e provido para **desconstituir o v. Acórdão 01343/2021-2 – Plenário**, por evidente violação literal de lei, e proferir novo julgamento pelo provimento ao Recurso de Reconsideração de forma a cominar multa pecuniária a Junior Alves Eler Ramos, com espeque nos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos I, II e X, da LC n. 621/2012 c/c art. 163, § 5º, e 389, incisos I, II e X, do RITCEES, mantendo-se incólumes os demais termos do Acórdão TC-00869/2021-9 – Segunda Câmara, do Processo TC-02295/2020-6, tudo por ser providência indispensável ao restabelecimento da lei e da Justiça.

Conforme **Despacho 11674/2022** (doc.11), a Secretaria Geral das Sessões informa sobre o prazo recursal.

Em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, proferi a **Decisão Monocrática 293/2022** (doc.12), pela a notificação do responsável para apresentação de contrarrazões.

O Sr. Junior Alves Eler Ramos apresentou **Defesa/Justificativa 547/2022** (doc. 16).

Em seguida, o feito foi encaminhado ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas que, por meio da **Instrução Técnica de Pedido de Revisão 10/2022**, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

## **7- CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.**

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto ao mérito, pelo **PROCEDÊNCIA** do presente Pedido de Revisão, para **DESCONSTITUIR o v. Acórdão 1343/2021-2, por evidente violação literal de lei, e proferir novo julgamento pelo provimento ao Recurso de Reconsideração de forma a cominar multa pecuniária a Junior Alves Eler Ramos**, com espeque nos arts. 87, inciso IV, 88 e 135, incisos I e II, da LC 621/2012 c/c o art. 389, incisos I e II, do RITCEES, mantendo-se incólumes os demais termos do v. Acórdão.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luciano Vieira (**Parecer do Ministério Público de Contas 2117/2022**).

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto,

apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

**Ratifico integralmente** o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica de Pedido de Revisão 10/2022**, nos seguintes termos:

### **“(…) 2 DOS PRESSUPOSTOS DO PEDIDO DE REVISÃO.**

Analisando as condições de admissibilidade do pedido, observa-se que a parte é capaz e possui interesse e legitimidade processual.

Em relação à tempestividade, verifica-se, conforme Despacho 11674/2022-5 da Secretaria Geral das Sessões, que o Pedido de Revisão foi interposto em face do Acórdão TC 1343/2021 e que o mesmo transitou em julgado em 27/01/2022. Desta forma, com fundamento no art. 421, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCEES, o prazo para apresentação do Pedido de Revisão vence em 27/01/2024.

Assim, tendo sido o Pedido de Revisão protocolizado em 22/03/2022, tem-se que não se operou o transcurso do prazo de dois anos contados do trânsito em julgado da referida decisão, nos termos do artigo 171, da Lei Orgânica deste

Tribunal – LOTCEES (LC nº 621/2012), de forma que o presente pleito é **tempestivo**.

Quanto ao cabimento, constata-se que o instrumento utilizado está previsto no artigo 171, da Lei Complementar 621/2012, reproduzido abaixo:

**Art. 171.** Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe pedido de revisão ao Plenário, de natureza jurídica similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, apresentado uma só vez e por escrito pelo responsável, pelo interessado, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de dois anos, contados do trânsito em julgado, e fundado:

**I** – em erro de cálculo nas contas;

**II** – em evidente violação literal de lei;

**III** – em falsidade ou insuficiência da prova produzida na qual se tenha fundamentado o acórdão recorrido;

**IV** – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Importante destacar, inicialmente, que o Pedido de Revisão, tal qual a Ação Rescisória no Processo Civil, busca corrigir eventuais equívocos, só identificados posteriormente, que maculam o ato decisório e comprometem a lisura da prestação jurisdicional. Não se presta a discutir a justiça da decisão proferida, nem a valoração ou interpretação, pelos julgadores, das provas dos autos. Trata-se da identificação de um possível engano, que contaminou todo o julgamento e, exatamente por isso, deve ser reparado, ainda que já tenha ocorrido o trânsito em julgado.

Assim, no Pedido de Revisão a questão conflituosa, ou mérito, não coincide com a lide principal, porque não mais se permite rediscutir os fatos e provas já debatidos e sopesados quando do julgamento da causa. O cerne do instrumento processual gira em torno da ocorrência de um engano: pela ocorrência de erro de cálculo; pelo total desprezo à literalidade da lei; pela falsidade ou insuficiência dos documentos nos quais se fundamentou a decisão; e pela superveniência de documentos novos capazes de influenciar nas provas já consideradas.

Também é a partir da possibilidade de ocorrência de uma ou algumas das situações anteriormente descritas que se verifica a admissibilidade da peça revisional: se é cabível e adequada à hipótese dos autos.

Percebe-se, dessa forma, que há uma linha muito tênue entre a análise do pressuposto processual de adequação e a do próprio mérito do Pedido de Revisão, já que ambas perpassam pelos mesmos fundamentos. Entretanto, na primeira, basta a simples possibilidade de ocorrência para que o instrumento esteja adequado (atendidos os demais requisitos de admissibilidade), numa verificação perfunctória; já na segunda, a análise é exauriente, atestando se, de fato, as alegações do postulante merecem prosperar.

Da leitura do expediente apresentado pelo requerente, verifica-se que busca desconstituir o julgado apontando que houve evidente violação literal de lei, eis que, embora tenha se constatado nos autos do processo 4233/2021 a prática de grave infração à norma constitucional e legal, deixou-se de aplicar as sanções previstas no art. 135 da LC 621/2012.

Analisando a literalidade dos incisos do art. 171 da Lei Complementar 621/2012, tem-se que há, em uma cognição sumária própria do juízo de admissibilidade, subsunção do narrado à descrição do inciso II, do art. 171, da antedita Lei.

Assim sendo, opina-se pelo **conhecimento** do presente Pedido de Revisão.

### **3- DO TC 4233/2021.**

Cumprido ressaltar, como já exposto, que o presente **Pedido de Revisão** (Petição de Recurso 230/2021-1, doc. 02) visa desconstituir o **Acórdão TC 1343/2021 - Plenário**, proferido nos autos do processo **TC 4233/2021**, que conheceu e negou provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo MPC, de modo a manter os termos do **Acórdão TC 00869/2021-9** – Segunda Câmara, do Processo **TC-02295/2020-6**.

Naquele Recurso de Reconsideração, o MPC já havia trazido, em seus argumentos, tese idêntica à que apresente no presente Pedido de Revisão, conforme ITR 323/2021 (doc. 09), que anuiu com a proposta do Parquet:

(...)

O Acórdão 1343/2021, por sua vez, negou provimento ao Recurso de Reconsideração:

(...)

### **6- ANÁLISE.**

Conforme se observa, o presente Pedido de Revisão retoma os argumentos do recurso de reconsideração, denegado pelo Acórdão 1343/2021:

- a) Que as contas do gestor foram julgadas irregulares;
- b) Em razão de graves as infrações praticadas que afetam a sustentabilidade do regime previdenciário;
- c) Resultado de erro grosseiro;
- d) Evidenciando a violação literal de lei, pois, no caso de contas irregulares, a aplicação de sanção é competência vinculada e a discricionariedade para aplicação de multa decorrente de irregularidade, prevista no artigo 135 da Lei Orgânica do TCEES, se restringe ao quantum da sanção e não à possibilidade de sua aplicação;
- e) Que a não comprovação de má-fé do responsável não induz, automaticamente, ao reconhecimento da sua boa-fé, já que esta deve ser aferida objetivamente.

Cabe destacar, como já exposto, que os Acórdãos 869/2021 e 1343/2021 fundamentam a decisão de não aplicar a multa – no caso, pela reprovação das contas do gestor – nas teses de que não há obrigatoriedade de aplicação de multa e sim a possibilidade de se aplicar a multa, uma vez que a ação de aplicar sanção decorre do poder discricionário, da liberdade de escolha do quantum a ser imputado, da oportunidade e conveniência da aplicação da pena de multa, além da ausência de má-fé e a baixa materialidade dos valores envolvidos.

Nas contrarrazões, o agente Junior Alves Eler Ramos, alega que o Acórdão 869/2021 se fundamentou no princípio da razoabilidade para deixar de aplicar a multa e que no caso das obrigações previdenciárias, o ordenador depende da emissão da guia por parte de outros setores, bem como do lançamento, liquidação e pagamento, não sendo adequada a sua responsabilização, visto que a conduta do gestor não contribuiu significativamente para a ocorrência da irregularidade.

Neste caso, entendemos que a ITC 626/2021 (TC 2295/2020, doc. 60) já tratou da ilegitimidade passiva alegada pelo agente, tese que continua válida para as justificativas das presentes contrarrazões:

(...)

#### **2.1- Da ilegitimidade passiva**

Na inicial alegou-se ilegitimidade passiva, posto que o Município de São Mateus teria adotado modelo de administração desconcentrada com a vigência da Lei Municipal 1.192/2012 onde a emissão e as ordens de

pagamentos dos empenhos autorizados pelos ordenadores de despesas seria responsabilidade da Secretaria de Finanças.

No entanto, cabe observar que nos artigos 20 e 21, a lei Municipal nº 1.192/2012 de desconcentração do Município de São Mateus, esclarece que somente caberá às Secretarias de Finanças e Administração a execução das atividades administrativas próprias de cada área, como por exemplo, elaboração da folha de pagamento e operacionalização dos pagamentos, não retirando assim, a condição de ordenador de despesa dos Secretários Municipais.

De acordo com a nossa análise, à Secretaria Municipal de Comunicação estão consignadas dotações orçamentárias. Muito embora haja alegações por ilegitimidade passiva, a gestão por meio dos demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, submetido ao TCEES para julgamento técnico, caberá ao ordenador de despesas a responsabilidade pelo envio e pela fidedignidade dos dados e informações da prestação de contas, conforme preceitua a Instrução Normativa TC 43, de 5 de dezembro de 2017 (alteração feita pela Instrução Normativa TC 47/2018).

Portanto, entendemos que o Órgão não poderá se eximir da responsabilidade de encaminhar os demonstrativos da folha de pagamento, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, submetido ao TCEES para julgamento técnico sobre as contas dos ordenadores de despesas, conforme comandam normas deste Tribunal de Contas mesmo porque a sua jurisdição alcança qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome deles, assumam obrigação de natureza pecuniária (art. 5º, I, da Lei Complementar 621/2012 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo).

Ainda assim, segue a defendente alegando não haver amparo no ordenamento jurídico para sua responsabilização, entendendo que não tenha contribuído para a surgimento da irregularidade, baseando-se em decisões do TCU.

Há que se ponderar, contudo, que tais manifestações se deram em Tomada de Contas Especial, a exemplo do referido ACÓRDÃO 961/2003 - SEGUNDA CÂMARA, “instaurada em função de irregularidades ocorridas na execução do Convênio nº 249/94, firmado entre o Município de Barra/BA e a Fundação Nacional de Saúde, tendo como objetivo “estabelecer as bases para a descentralização das ações e serviços de saúde pública desenvolvidas atualmente pela FNS através da Unidade Mista de Barra e Postos de Saúde de Igarité e Ibiraba”.

Na ocasião, não ficou demonstrada a responsabilidade do ex-Prefeito, mas considera irregulares as contas do ex-gestor da Unidade Mista de Saúde, na medida em que lhe cabia a Prestação de Contas do referido convênio. Ou seja, não se trata de prestação de contas ordinária.

Note-se, aqui, mais uma vez, raciocínio alinhado à Lei Municipal 1.192/2012 que atribui aos ordenadores de despesas a responsabilidades sobre os atos por eles praticados em decorrência da desconcentração administrativa.

No mesmo sentido, o próprio Pedido de Revisão traz argumentos capazes de refutar a tese do agente:

(...)

Nesta toada, insta enfatizar, conforme transcrito no v. Acórdão TC-00869/2021-9 – Segunda Câmara, prolatado no Processo TC-02295/2020-6 que **“considerando a competência legal atribuída aos Secretários Municipais de ordenarem despesas, dentre elas o recolhimento das contribuições previdenciárias nos prazos legais, resta indissociável o reconhecimento da ilegitimidade passiva da responsável”**; além disso, **“os argumentos apresentados pela defesa não foram suficientes para comprovar que a Secretaria efetuou a liquidação e o recolhimento da totalidade das obrigações patronais devidas no exercício”**.

Assim, no caso concreto, resta revelada e confirmada expressamente a inobservância do dever de cuidado de Junior Alves Eler Ramos ao não comprovar o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias, fazendo incidir juros de mora e demais encargos, o que evidencia o mais completo desmazelo com a legislação e com os escassos recursos públicos, caracterizando, portanto, erro grosseiro, consoante ressaltado no Parecer do Ministério Público de Contas 02708/2021-3, constante no Processo TC-02295/2020-6.

Assim, da análise das peças apresentadas, entendemos não haver fatos novos ou justificativas suficientes para afastar a responsabilidade do ex-gestor.

Quanto ao pedido de revisão do Acórdão 1343/2021, entendemos que os argumentos do Acórdão 1343/2021 e Acórdão 869/2021 não apresentam fundamentação adequada, jurídica e jurisprudencial, e, exceto pela citação a Jacoby (de que a multa revela forte caráter pedagógico) e Paulo Bonavides (princípio da proporcionalidade), não há maiores substratos a sustentar a tese posta.

Entendemos que a fundamentação para a dosimetria da multa deve seguir um esquema lógico: a conclusão deve ser deduzida diretamente de um conjunto de premissas, as quais, contudo, no presente caso, não têm sua procedência demonstrada na motivação, seja no Acórdão 869/2021 ou no Acórdão 1343/2021.

Como bem afirmou a ITR 323/2021,

A justificativa constante do Acórdão TC 869/2021-9 para a não aplicação da sanção foi a ausência de má-fé e a baixa materialidade dos valores envolvidos. Contudo, com a devida vênia ao respeitável posicionamento, tais circunstâncias não são aptas para afastar a aplicação da multa, mas sim devem ser sopesadas ao se efetuar a sua dosimetria, na forma estabelecida no art. 389 do Regimento Interno (...).

Assim, uma vez que se tenha aferido o potencial de lesividade da irregularidade (baixo ou alto), obtém-se os critérios para fins de dosimetria da pena, não para



permitir a não aplicação da multa à guisa de autorização com fundamento na discricionariedade, que, a nosso sentir, e em consonância com a ITR 323/202, carece de previsão legal.

Ademais, não parece suficiente qualificar determinada conduta como sendo de menor potencial com base na “ausência de má-fé e a baixa materialidade”, a fim de se decidir pela não aplicação de multa em determinado valor, pois cabe ao julgador explicar as razões da decisão, em especial à atenuação dos predicados atribuídos originalmente à conduta tida por irregularidade grave.

Do contrário, haverá o risco de sanções serem ou não aplicadas a partir de juízos de valor não esclarecidos, pois seria uma maneira de contornar o dever de a autoridade definir sanções a partir das peculiaridades do caso concreto – as quais, claro, precisam ser fundamentadas e explicitadas.

Como afirmou o próprio Acórdão 1343/2021, esta Corte “precisa analisar individualmente cada caso para identificar o grau de culpabilidade do responsável e de reprovabilidade da conduta”, e tal análise, s.m.j., não foram enfrentadas nos Acórdãos (1343/2021 e 869/2021) debatidos, uma vez que a decisão de não aplicar a multa limitou-se a indicar “ausência de má-fé e a baixa materialidade”, quando os fatos demonstram a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, que resultou no julgamento “irregular” da prestação de contas anual da Secom de São Mateus.

Como bem afirmou o Parquet:

(...)

No mínimo, contraditórias são as conclusões.

Assim, ao mesmo tempo que as contas, cujo responsável era Junior Alves Eler Ramos, foram julgadas irregulares por estar comprovada a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, a conduta do agente, que praticou e responde pela grave ilegalidade, não teria um grau de culpabilidade e reprovabilidade apto a ensejar punição.

Em síntese, o que se quis dizer é que as infrações são graves e ensejam na irregularidade das contas, mas a conduta do agente que as praticou pode não ser tão reprovável assim.

Mais ainda, não foi levado em consideração, pelo Relator, tratar-se de **conduta ilícita reincidente**, como relata o Acórdão 869/2021, a destemperar, em nosso entendimento, a “ausência de má-fé” – ou qualquer condição que se entenda por atenuante – reforçando a magnitude da conduta e robustecendo a tese de irregularidade grave, merecedora de sanção:

(...)

Por derradeiro, ressalto ainda que **as presentes irregularidades também foram apontadas quando da análise da PCA do exercício anterior, 2018, processo TC 12635/2019-2**, conforme relatado nos itens 3.4.2.1 e 3.4.2.2 do RT 00766/2019-1, ocasião em que a área técnica entendeu, com base no art. 12-A, inciso I da Resolução TC 320/2018, por não citar o responsável para apresentar justificativas, tendo em vista que as distorções eram inferiores a 5000 VRTE, mas sim recomendar ao responsável que adotasse as medidas necessárias a fim de corrigir as divergências apontadas,  **todavia, conforme pode-se concluir os ajustes não foram feitos tanto é que as irregularidades se repetem neste exercício.**

Por todo o exposto, entendemos caber razão ao Parquet e opinamos no sentido de reforma o Acórdão 1343/2021.

#### **7- CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.**

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto ao mérito, pelo **PROCEDÊNCIA** do presente Pedido de Revisão, para **DESCONSTITUIR o v. Acórdão 1343/2021-2, por evidente violação literal de lei, e proferir novo julgamento pelo provimento ao Recurso de Reconsideração de forma a cominar multa pecuniária a Junior Alves Eler Ramos**, com espeque nos arts. 87, inciso IV, 88 e 135, incisos I e II, da LC 621/2012 c/c o art. 389, incisos I e II, do RITCEES, mantendo-se incólumes os demais termos do v. Acórdão. (...)”

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação 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 Conselheiro Relator, em:

**1 Conhecer o presente Pedido de Revisão**, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

**2 Dar provimento ao presente Pedido de Revisão**, com o fim de reformar o **Acórdão TC 1343/2021-2** (Processo TC 4233/2021), em razão da existência de evidente violação literal de lei, **proferindo novo julgamento pelo provimento ao Recurso de Reconsideração de forma a cominar multa pecuniária a Junior Alves Eler Ramos, no valor R\$ 3.000,00 (três mil reais)**, com espeque nos arts. 87, inciso IV, 88 e 135, incisos I e II, da LC 621/2012 c/c o art. 389, incisos I e II, do RITCEES, mantendo-se incólumes os demais termos do Acórdão.

**3 Arquivar os presentes autos**, após o trânsito em julgado.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

**VOTO VISTA DO CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:**

**I. RELATÓRIO**

Solicitei vista dos presentes autos, de Relatoria do conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que versam sobre **Pedido de Revisão**, interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do **Acórdão TC 1343/2021 - Plenário**, proferido nos autos do processo **TC 4233/2021**, que conheceu e negou provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, de modo a manter os termos do Acórdão TC 00869/2021-9 – Segunda Câmara, do Processo TC-02295/2020-6.

Acolho o relatório do conselheiro Carlos Ranna por discorrer a veracidade dos fatos, ressaltando que o Relator se manifestou de acordo com a área técnica e com o Ministério Público de Contas.

Por fim, solicitei vistas nos presentes autos, a fim de exarar meu entendimento acerca do assunto tratado nos presentes autos.

É o relatório.

## II. ADMISSIBILIDADE

A presença dos pressupostos recursais já foi apreciada através da **Decisão Monocrática 293/2022** (peça 12), que deliberou pelo **CONHECIMENTO do presente Pedido de Revisão**, razão pela qual se fazem desnecessárias outras considerações acerca do preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal, reiterando-se os termos da aludida Decisão Monocrática.

## III. MÉRITO

As razões do recorrente baseiam-se na ausência de aplicação de multa ao responsável apesar de serem mantidas, no Acórdão recorrido, graves irregularidades com base alíneas “c” e “d” do inciso III do art. 84 da LC 621/2012.

Por sua vez, o conselheiro relator toma como razão de decidir a fundamentação exarada da Instrução Técnica de Pedido de Revisão 10/2022 que, em suma manifesta-se pela obrigatoriedade de aplicação de multa pelo julgador, apenas pelo fato existirem inconsistências, afastando-se a discricionariedade quanto à possibilidade de se aplicar ou não a pena de multa.

Diz, ainda, a área técnica que o Acórdão 1343/2021, ora recorrido carece de “fundamentação adequada, jurídica e jurisprudencial”, exceto pela citação de grandes doutrinadores como Jacoby e Paulo Bonavides.

Diz a área técnica:

Entendemos que a fundamentação para a dosimetria da multa deve seguir um esquema lógico: a conclusão deve ser deduzida diretamente de um conjunto de premissas, as quais, contudo, no presente caso, não têm sua procedência demonstrada na motivação, seja no Acórdão 869/2021 ou no Acórdão 1343/2021.

Pois bem.

Inicialmente, antes de mais nada, vale a transcrição da fundamentação do Acórdão 13463/2021 que foi considerada insuficiente pela área técnica:

No Acórdão TC 869/2021, o colegiado acompanhou o entendimento técnico para manter a irregularidade, porém deixou de aplicar a penalidade de multa por entender que a conduta não era suficientemente grave para tal. E não teve maiores considerações acerca da irregularidade.

Tanto o ministério público de contas quanto a área técnica entenderam irregular a não aplicação da multa já que a irregularidade fora mantida.

Para melhor didática e para discorrer sobre o meu entendimento, tecerei breves e pontuais comentários acerca da aplicação da pena de multa pelos Tribunais de Contas em especial analisando a legislação desta Corte de Contas.

A Constituição Federal de 1988, no art. 71, VIII, deixou clara a prerrogativa que as Cortes de Contas de aplicar multa, proporcional dos danos causados, aos responsáveis por ilegalidades de despesas ou irregularidades de contas deriva da própria Constituição Federal de 1988.

No âmbito do Estado do Espírito Santo, a Lei Complementar n.º 621/2012 (Lei Orgânica do TCE/ES), na forma estabelecida pela CF/88, trata, no seu capítulo II (art. 134 e seguintes), a sanção de multa. Nos arts. 134 e 135, a citada lei trata das possíveis situações capazes de gerar a aplicação da multa aos responsáveis:

Art. 134. Quando o responsável for julgado em débito, além do ressarcimento a que está obrigado, **poderá ainda o Tribunal de Contas** aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X - retenção de quantia a ser recolhida aos cofres públicos, por tempo superior ao previsto em lei;

XI - vetado;

XII - ato atentatório ao exercício da fiscalização;

XIII - interposição de embargos declaratórios manifestamente protelatórios.

XIV - requerimento de juntada de documentos em sustentação oral fora da hipótese autorizada pelo § 2º do artigo 61; (Inciso incluído pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

XV - litigância de má-fé. (Inciso incluído pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019) (grifo nosso)

Como pode-se observar da literalidade dos artigos transcritos, não há obrigatoriedade de aplicação de multa e sim a possibilidade de se aplicar a multa, o sistema sancionatório que vige no âmbito administrativo, mais precisamente, no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, tem natureza principal de reação às práticas de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões, pelos gestores e responsáveis por bens e valores públicos.

A Constituição Federal enaltece, quando da aplicação das sanções, o princípio da proporcionalidade, sem o qual o arbítrio pesaria de forma desgovernada. Segue a orientação constitucional, a lei do processo administrativo federal consagrando o princípio da proporcionalidade. Paulo Bonavides<sup>1</sup> ensina que “o princípio da proporcionalidade (*verhältnismässigkeit*) pretende instituir, como acentua Gertz, a relação entre fim e meio, confrontando o fim e o fundamento de uma intervenção com os efeitos desta para que se torne possível um controle do excesso”.

De fato, a Constituição admite que a lei infraconstitucional regule a aplicação das multas, as quais poderão ser proporcionais ao dano causado ao Erário. Como se sabe, a não-proporcionalidade ao valor do dano poderá transfigurar-se em fonte de enriquecimento não amparado pelo direito.

A tarefa do julgador de aplicar sanção decorre do poder discricionário, da liberdade de escolha do quantum a ser imputado, da oportunidade e conveniência da aplicação da pena de multa. Mas como todo poder discricionário esbarra sempre em limites permitidos na lei, nenhuma multa poderá ser fixada em desprezo aos critérios de uma dosimetria, para que assim se mantenha longe do arbítrio. A dosimetria limita o poder discricionário do juiz, quando da aplicação da pena, ao emprestar-lhe um quadro de referências técnicas racionalizadoras.

A tarefa passada ao julgador, de gradação da multa no momento da aplicação, impõe uma constante reflexão quanto ao que deve ser considerado como mais ou menos grave.

Chama atenção Ulisses Jacoby<sup>2</sup> que a multa revela o seu forte caráter pedagógico e efetiva uma justiça razoável em termos de contas públicas, pois a finalidade da norma é coercitiva e punitiva, e a imputação é meio de inibir a repetição da falha – fato gerador da sanção pecuniária, não se almejando um fim de conforto para o destinatário. O mesmo autor, citando Edgar Camargo, sobre a natureza das sanções oriundas dos Tribunais de Contas:

...as sanções diferenciam daquelas de competência exclusiva dos poderes judiciário ou executivo... aproximam-se aqui, em sua essência, das sanções impostas pelo Poder Público, ao particular em razão de infrações administrativas (multas de trânsito, posturas municipais, meio ambiente, embargos de obras ou atividades, restrições ao exercício de atividades, etc.)

Diante de todo o exposto, entendo que há de observar que a penalidade de multa não é aplicada automaticamente. Ou seja, **não é automaticamente aplicada a todos os responsáveis por contas julgadas irregulares com débito**. O TCE/ES precisa analisar individualmente cada caso para identificar o grau de culpabilidade do responsável e de reprovabilidade da conduta. **O fato gerador desta multa não é apenas a desaprovação com débito**.

Sendo assim, dirijo do entendimento apontado pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas para manter o Acórdão ora atacado.

---

<sup>1</sup> Paulo Bonavides, in Curso de Direito Constitucional - 11ª ed.

<sup>2</sup> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes in Reflexão sobre o parcelamento de multas impostas pelo Controle Externo. Ed. Fórum.

Ou seja, o Acórdão ora debatido está muito bem fundamentado com o meu entendimento sobre a aplicabilidade de multa.

Outrossim, para aclarar ainda mais meu entendimento passo a tecer ampla jurisprudência deste Tribunal de Contas, a respeito do tema aqui tratado:

ACÓRDÃO 1462/2019 – PRIMEIRA CÂMARA

Tratam os autos do Processo TC 7069/2018 sobre Representação, encaminhada (...), narrando uma série de irregularidades no edital de Concorrência Pública n. 004/2018, da Prefeitura Municipal de Jaguaré, cujo objeto diz respeito a contratação de agência de publicidade.

(...) 3.1. Exigência indevida em fase de habilitação

(...) O Edital de licitação, ao regulamentar o procedimento para credenciamento dos representantes das empresas interessadas em participar do certame, estipulou, em sua Cláusula 5.4, que tais representantes, no ato de credenciamento, deveriam apresentar “Declaração de Comprometimento de Habilitação”, sob pena de posterior “não aceitação da empresa licitante no certame licitatório”, cujo representante legal não tenha firmado essa declaração na etapa de credenciamento, ainda que tal empresa venha a apresentar os documentos necessários à habilitação, previstos em lei.

Tal situação configura uma antecipação da fase de habilitação do certame licitatório na etapa de credenciamento do representante legal, o que é terminantemente vedado pela jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União (TCU), (...)

(...) Além disso, cabe destacar que o próprio credenciamento de representante legal de empresas não pode ser considerado condição necessária para a participação de empresas em certames licitatórios, uma vez que tal participação pode ser viabilizada até mesmo pela remessa postal dos documentos atinentes à habilitação e à proposta de preços, bem como pela entrega pessoal de tais documentos por parte de pessoa sem poder de representação, diante da ausência de procuração ou por não fazer parte do contrato social da empresa.

Dessa forma, constata-se que o Edital de licitação, ao estipular a “Declaração de Comprometimento de Habilitação”, promoveu a criação de um requisito de habilitação não previsto em lei, o que restringiu indevidamente a competitividade do certame. Como se sabe, os requisitos de habilitação, previstos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/93, constituem normas restritivas de direito, de modo que o edital de licitação não pode exigir a comprovação de nenhum requisito que não esteja expressamente previsto em lei.

(...) Assim, apesar da manutenção da irregularidade, haja vista a exigência de documento não previsto na legislação, entendo que, ante a constatação de que qualquer licitante poderia confeccionar sem maiores dificuldades tal declaração, e ainda pelo fato dela ter sido exigida de maneira concomitante com os demais documentos (não caracterizando uma pré-qualificação), referida exigência não trouxe aparentemente qualquer prejuízo ao certame.

**Desta forma, aplicando o princípio da proporcionalidade no caso concreto, deixo de aplicar a pena de multa.** (grifo nosso)

ACÓRDÃO 1462/2019 – PRIMEIRA CÂMARA

Tratam os autos do Processo TC 7069/2018 sobre Representação, encaminhada (...), narrando uma série de irregularidades no edital de

Concorrência Pública n. 004/2018, da Prefeitura Municipal de Jaguaré, cujo objeto diz respeito a contratação de agência de publicidade.

(...) 3.1. Exigência indevida em fase de habilitação

(...) O Edital de licitação, ao regulamentar o procedimento para credenciamento dos representantes das empresas interessadas em participar do certame, estipulou, em sua Cláusula 5.4, que tais representantes, no ato de credenciamento, deveriam apresentar “Declaração de Comprometimento de Habilitação”, sob pena de posterior “não aceitação da empresa licitante no certame licitatório”, cujo representante legal não tenha firmado essa declaração na etapa de credenciamento, ainda que tal empresa venha a apresentar os documentos necessários à habilitação, previstos em lei.

Tal situação configura uma antecipação da fase de habilitação do certame licitatório na etapa de credenciamento do representante legal, o que é terminantemente vedado pela jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União (TCU), (...)

(...) Além disso, cabe destacar que o próprio credenciamento de representante legal de empresas não pode ser considerado condição necessária para a participação de empresas em certames licitatórios, uma vez que tal participação pode ser viabilizada até mesmo pela remessa postal dos documentos atinentes à habilitação e à proposta de preços, bem como pela entrega pessoal de tais documentos por parte de pessoa sem poder de representação, diante da ausência de procuração ou por não fazer parte do contrato social da empresa.

Dessa forma, constata-se que o Edital de licitação, ao estipular a “Declaração de Comprometimento de Habilitação”, promoveu a criação de um requisito de habilitação não previsto em lei, o que restringiu indevidamente a competitividade do certame. Como se sabe, os requisitos de habilitação, previstos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/93, constituem normas restritivas de direito, de modo que o edital de licitação não pode exigir a comprovação de nenhum requisito que não esteja expressamente previsto em lei.

(...) **Assim, apesar da manutenção da irregularidade, haja vista a exigência de documento não previsto na legislação, entendo que, ante a constatação de que qualquer licitante poderia confeccionar sem maiores dificuldades tal declaração, e ainda pelo fato dela ter sido exigida de maneira concomitante com os demais documentos (não caracterizando uma pré-qualificação), referida exigência não trouxe aparentemente qualquer prejuízo ao certame. Desta forma, aplicando o princípio da proporcionalidade no caso concreto, deixo de aplicar a pena de multa.** (grifo nosso)

ACÓRDÃO TC-1107/2017 – SEGUNDA CÂMARA

Trata o presente processo de Representação, com pedido de medida cautelar, em face da Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, alegando possíveis irregularidades no Edital de pregão presencial nº 19/2017, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de arbitragem para a realização das competições esportivas organizadas pela Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer.

(...) - Cláusula restritiva à ampla competitividade;

Segundo a equipe técnica a exigência de qualificação técnica prevista no edital é restritiva à competitividade do certame, pois o fato de a empresa recrutadora dos árbitros de futebol ser ou não ser filiada à federação de futebol do estado do Espírito Santo não confere maior legitimidade ou idoneidade para que prestem o serviço de fornecer mão de obra, ou seja, disponibilizar árbitros de futebol para atuarem no evento descrito, que nem é promovido pela federação.



Em suas justificativas, os representados alegaram que somente a Federação da Modalidade (Federação de Futebol 7 do Estado do Espírito Santo e Federação de Futebol do Estado do Espírito Santo), é quem teria competência para expedir diplomas ou certificados de curso de arbitragem. Alegaram que em momento algum exigiram que as empresas de recrutamento de árbitros de futebol fossem filiadas a algum sindicato ou associação, e tão pouco a alguma federação. Destacaram que essa é uma prática rotineira em vários municípios do Espírito Santo, e que esse formato de contratação já foi realizado pelo Município de São Roque do Canaã e não houve questionamento.

A equipe técnica e o Ministério Público de Contas entenderam por manter a irregularidade, mas não aplicar multa já que o certame foi anulado, bem como por não ter gerado nenhum dano ao erário.

Destaco aqui a Lei 9.615/98 que versa sobre normas do desporto, em seu artigo 88 que prescreve: (...).

De acordo com a lei, não são só as federações que detêm a exclusividade para ofertar cursos de formação de árbitros de futebol, bem como não se pode exigir a filiação desse profissional a essas entidades.

A Federação de Futebol do Estado do Espírito Santo somente exige a filiação dos árbitros quanto aos campeonatos ou jogos forem por ela promovidos, nos termos do regulamento da comissão de arbitragem da entidade.

Segundo a Lei 12867/2013 que regulamenta a profissão do árbitro de futebol o árbitro tem a possibilidade de prestar diretamente seus serviços a entidades da administração, não havendo necessidade de o árbitro ou empresa de recrutamento de árbitro seja filiada a essas entidades, vejamos: (...).

Entendo que **a presente irregularidade deve ser mantida**, mas **não deve haver aplicação de multa**, tendo em vista que a irregularidade foi sanada pelos responsáveis ao anularem o certame e por não ter gerado dano ao erário. (grifo nosso).

Assim, mais uma vez aponto o importante art. 71, VIII<sup>3</sup> da Constituição Federal de 1988, que atribuiu a prerrogativa aos Tribunais de Contas de aplicar multa, proporcional aos danos causados, aos responsáveis pela prática de atos ilegais ou irregulares.

Porém, até mesmo em observância ao art. 28 da LINB, corroboro com o entendimento da difícil tarefa do julgador, que vai muito além da técnica de aplicação de sanções autorizadas por lei, mas sim, em analisar cada caso concreto, sopesando as dificuldades de cada jurisdicionado na condução de suas atribuições, em especial os municípios de pequeno porte que muitas vezes trabalham com um orçamento escasso e com a ausência de profissionais qualificados para o exercício de funções que exigem conhecimentos específicos e a interpretação de normas e, muitas vezes, das determinações exaradas pelos órgãos de controle.

---

<sup>3</sup> 71, VIII – Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Assim, diante do exposto, entendo suficiente a fundamentação e a farta jurisprudência colacionada a este voto sobre a possibilidade de se analisar o caso concreto acerca da imposição ou não da pena de multa. Discordo do eminente relator para negar provimento do recurso ora interposto.

#### **IV. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), divergindo do entendimento técnico e ministerial e do voto do Relator e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

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

1. **CONHECER**, o presente Pedidor de Revisão, **NEGANDO-LHE PROVIMENTO**, mantendo em todos os termos o v. **Acórdão TC 1343/2021 – Plenário**;
2. **Dê-se ciência** aos interessados;
3. Após os trâmites processuais de estilo, **arquive-se**.

**SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

Conselheiro

#### **1. ACÓRDÃO TC-966/2022-6**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

- 1.1. **CONHECER**, o presente Pedidor de Revisão;
- 1.2. **NEGAR PROVIMENTO**, mantendo em todos os termos o v. **Acórdão TC 1343/2021 – Plenário**;

**1.3. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**1.4. ARQUIVAR** os autos após os trâmites processuais de estilo.

**2.** Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, anuído pelo relator. Vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu, acompanhando o parecer ministerial.

**3.** Data da Sessão: 18/08/2022 – 40ª Sessão do Plenário

**4.** Especificação do quórum:

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

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA (em substituição)

**Fui presente:**

Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**