



Acórdão 01020/2022-1 - Plenário

Processos: 02253/2022-9, 06041/2017-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: IJSN - Instituto Jones Dos Santos Neves

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: Gestor da UG (Secretaria de Estado de Economia e Planejamento), DANIEL RICARDO DE CASTRO CERQUEIRA

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – NEGAR PROVIMENTO – MANTER O ACÓRDÃO – ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador Dr. Luciano Vieira, em face do Acórdão 00187/2022-6, constante do Processo TC 6041/2017-1, cuja parte dispositiva foi exarada com o seguinte teor:

1. ACÓRDÃO TC-187/2022:

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, em:

1.1. EXTINGUIR o processo **SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** tendo em vista o lapso temporal de mais de 10 (dez) anos, conforme exposto na fundamentação deste voto.

1.2. Dar ciência aos interessados;

- 1.3. Após os trâmites regimentais, arquivar os autos;
2. Unânime.
3. Data da Sessão: 18/02/2022 – 6ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.
4. Especificação do quórum:
 - 4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

Com vistas à verificação do requisito de admissibilidade relacionado à tempestividade recursal, os autos foram enviados à Secretaria Geral das Sessões, que por meio do Despacho nº 15553/2022-8 (evento 04) certificou que o prazo para interposição do presente recurso venceu em 09/05/2022, sendo este considerado, portanto, tempestivo, já que fora interposto no dia 08/04/2022.

Posteriormente, os autos foram remetidos ao NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, que, ao elaborar a **Instrução Técnica de Recurso 00203/2022-1** (evento 07), opinou pelo **conhecimento** do recurso e sugeriu a **notificação** do recorrido para apresentação das contrarrazões.

Ato contínuo, através da Decisão Monocrática 00278/2022-1 (evento 10) , **CONHECI** o recurso e determinei a **NOTIFICAÇÃO** do atual gestor do Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN Sr. Daniel Ricardo de Castro Cerqueira para caso queira, no prazo improrrogável de **30 (trinta) dias**, apresente suas contrarrazões ao recurso interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, nos termos dos artigos 156 da Lei Complementar nº 621/2012, observado o prazo prescrito no artigo 402 Inciso I do Regimento Interno.

Após a notificação, o responsável apresentou sua manifestação (evento 15), onde foi exposta sua concordância com o entendimento do Ministério Público de Contas na Petição de Recurso. Posteriormente, os autos retornaram ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, para análise, onde foi elaborada **Instrução Técnica de Recurso 00352/2022-8** (evento 19), que concluiu pelo seguinte:

Pelo exposto, tendo a **relatoria decidido pelo conhecimento** do presente recurso de reconsideração, opinamos, no mérito, por **dar-lhe provimento** para reformar o Acórdão TC 187/2022 – Segunda Câmara para reabrir a instrução processual da tomada de contas especial, determinando-se ao

órgão de origem a complementação da TCE nos termos da Manifestação Técnica 1901/2020 (Evento 36 – Processo 6041/2017).

Remetido ao **Ministério Público de Contas**, foi elaborado o Parecer 03342/2022-1 (evento 23), no qual o parquet de contas **anui integralmente** à ITR 00352/2022-8, pugnando pelo conhecimento e provimento do recurso, a fim de reformar o Acórdão 00187/2022.

Na sequência, os autos retornaram a este relator. É o que importa relatar.

III – MÉRITO RECURSAL

Alega o recorrente que a decisão que determinou a extinção do feito sem resolução do mérito, com o argumento de violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório ante ao decurso de tempo, foi um erro de julgamento e, por isso, a decisão deve ser reformada.

Afirma que, para haver a extinção sem resolução de mérito das tomadas especiais de contas, que tenha o lapso temporal superior há 10 anos das possíveis irregularidades até a primeira citação dos responsáveis, de acordo com o entendimento do TCU, depende de algumas condicionantes, quais sejam:

- a) avaliação, no caso concreto, de efetivo prejuízo ao pleno exercício do contraditório e ampla defesa;
- b) o ônus de comprovar o pleno exercício do contraditório e ampla defesa é do responsável;
- c) encontrando-se o feito em estágio de instrução em estado avançado, deve-se proceder ao julgamento de mérito.

Por fim, aduz que não há o lapso temporal de 10 anos conforme menciona o acórdão recorrido.

Pois bem, passamos à análise das razões recursais.

- **Do princípio do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo**

O processo originário, autuado em 2017, no qual consta o Acórdão 0187/2022, alvo deste recurso, trata-se de uma Tomada Especial de Contas que tem por objeto o Convênio 013/2011, celebrado entre o IJSN e a Prefeitura de Guarapari (PMG).

Embora o convênio seja datado em 2011 e o processo autuado em 2017, com lapso de 5 (cinco) anos, extrai-se do referido acórdão, que, até a data em que fora proferido, não houve a citação dos agentes apontados como responsáveis pelo suposto dano ao erário.

Logo, como o acórdão foi proferido em 2022, e, sendo o lapso temporal contado da data do fato (2011) até a primeira citação dos responsáveis, entende-se que **há o decurso do prazo de 10 anos entre a data dos fatos e o julgamento do processo de piso, que fora extinto sem a resolução do mérito.**

Acerca do tema, cito precedente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, onde o conselheiro relator Eduardo Carone Costa entendeu:

“[...] decorridos mais de 10 anos do término do prazo de vigência do instrumento objeto de apreciação por parte deste Tribunal de Contas, a instauração de Tomada de Contas Especial para encaminhamento da documentação pertinente tornou-se inviável, impossibilitando a análise material das despesas realizadas em decorrência da execução do convênio. O exame meramente formal de tais atos não se justifica, uma vez que não mais surtirá efeitos já que não será possível a correção de possíveis irregularidades.”¹

Portanto, a continuidade da tomada especial de contas **contraria o princípio da razoável duração do processo**, previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII da CF/88: “*a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.*” Tal princípio é um direito fundamental e, conforme citado no acórdão, ora recorrido, é entendido pelo STJ como interligado aos princípios da eficiência, razoabilidade e moralidade:

De acordo com o Superior Tribunal de Justiça, a conclusão de processo administrativo em prazo razoável é corolário dos princípios da eficiência, da moralidade e da razoabilidade, conforme precedentes: MS 13.584/DF, REsp 1091042/SC e MS13.545/DF.

No que tange aos princípios do contraditório e da ampla defesa, entendemos que houve violação. Explicamos.

A ampla defesa e o contraditório são direitos fundamentais garantidos pelo texto constitucional no artigo 5º, inciso LV, conforme observa-se, *in verbis*:

¹ Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais outubro | novembro | dezembro 2010 | v. 77 — n. 4 — ano XXVIII

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Extrai-se do texto os direitos ora mencionados. No que tange ao contraditório, conceitualmente é definido como a garantia de que o réu/responsável tenha conhecimento acerca do processo e do seu conteúdo. Já a ampla defesa decorre do princípio do contraditório, uma vez que conhecendo o teor do processo, é assegurado à parte contrária os meios necessários para se manifestar, produzir provas e ser ouvida no julgamento.

In casu, como foi exposto, não houve a citação da parte responsável, logo não foi garantido os direitos ao contraditório, e conseqüentemente a ampla defesa, visto que são decorrentes. Portanto, **há a constatação da violação dos princípios no caso concreto**, uma vez verificada a ausência do conhecimento dos responsáveis acerca do processo.

Quanto à necessidade de provar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelo responsável, alegada pelo recorrente, entende-se que não se adequa no caso em análise, haja vista a ausência de conhecimento dos responsáveis acerca do processo, que comprova que não houve o exercício dos princípios.

Por fim, em relação a tese sustentada pelo MPEC nas razões recursais de que: *“encontrando-se o feito em estágio de instrução em estado avançado, deve-se proceder ao julgamento de mérito.”*, vem sendo adotado entendimento divergente nessa corte de contas. Vejamos.

Este Tribunal de Contas vem adotando o entendimento no sentido de não reabertura da instrução processual quando dessa reabertura resulta prejuízos à defesa, não trazendo efetividade na determinação, conforme exemplificado no trecho abaixo transcrito, extraído do Acórdão 01410/2021-1, proferido nos autos do Processo TC 1901/2009-1:

Nesse viés, destaco que no Estado de Direito, o ordenamento jurídico-positivo tem arrimo em dois axiomas principais: a justiça e a segurança. É nesse contexto que importante trazer considerações acerca do princípio da

segurança jurídica e do instituto da prescrição visto que os Tribunais de Contas necessitam harmonizar a segurança jurídica ao interesse público, no exercício de seu mister constitucional.

Nesse diapasão, podemos ter o entendimento de que a preservação do interesse público implica o reconhecimento de que os atos administrativos tenham seus efeitos jurídicos preservados, quando a atuação dos órgãos de controle não se der de modo tempestivo, contudo, esta situação colide com os princípios da legalidade — a autorizar o exercício do controle a qualquer tempo — e o da segurança jurídica, a reclamar a estabilização das relações constituídas.

Quando ocorre a colisão de princípios, é certo que não há eliminação de um deles e sim uma preponderância de um sobre o outro, em razão do princípio da unidade da Constituição, onde inexistente hierarquia entre os diversos princípios constitucionais, assim, o intérprete, ao se deparar em um caso concreto com a existência de dois ou mais direitos fundamentais que, se aplicados de maneira ampla e integral, mostram-se contrários à solução da demanda, deve lançar mão do método da ponderação de interesses, de modo a aplicar aquele princípio preservando o máximo de cada um dos valores em conflito, realizando um juízo apto a tornar prevalente aquele que importe a menor lesão ao outro, sem, contudo, esvaziar seu sentido.

No caso concreto, temos em confronto o princípio da preponderância do interesse público com os princípios do contraditório e ampla defesa, devemos levar em consideração o decurso do lapso temporal de 13 anos, haja vista que as ocorrências dos fatos se deram nos anos de 2008.

Nesta senda, frisa-se, ainda, a ofensa ao princípio da razoável duração do processo elencado na Constituição Federal, o que impede, ao meu sentir, o avanço da instrução dos autos.

A citação tardia dos supostos responsáveis, na fase em que se encontram os autos, ainda que se cogite eventual dano ao erário, não autoriza o desprezo ao contraditório e a ampla defesa. **Por tais motivos, a medida que se impõe é o arquivamento do processo, por critérios de racionalização administrativa e de economia processual, desencadeadas pela violação à razoável duração do processo, segurança jurídica e sobretudo por ofensa irreparável à ampla defesa e ao contraditório.**

Ante aos argumentos expostos, entende-se que a continuação da Tomada Especial de Contas, **com a citação tardia dos responsáveis, estando os autos em estágio de instrução avançado, implicaria em violação do contraditório e da ampla defesa e da razoável duração do processo.** Sendo que, ainda que haja o interesse público e possível dano ao erário ante a extinção do processo, aplicando o método de ponderação de interesses, prevalece a proteção aos direitos e garantias constitucionais dos responsáveis, uma vez que importa em maior lesão a inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois a citação tardia dos possíveis responsáveis seria prejudicial em razão do decurso do tempo, já que

os fatos em questão ocorreram há mais de 10 anos, não podendo os mesmos exercerem com plenitude o contraditório.

Portanto, **mantendo o posicionamento exarado no ACÓRDÃO TC-187/2022**, no sentido extinguir o processo sem resolução do mérito, **não acolho as razões recursais expostas.**

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **divergindo dos entendimentos técnico e ministerial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-1020/2022-1

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. NEGAR provimento ao recurso, devido ao não acolhimento das razões recursais.

1.2. MANTER os termos do Acórdão 0187/2022, no sentido de **extinguir o processo sem resolução de mérito.**

1.3. DAR ciência aos interessados;

1.4. ARQUIVAR os autos após trânsito em julgado.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 25/08/2022 – 42ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA (em substituição)

Fui presente:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões