

presente Requerimento com base no art. 94, incisos I, II, III, e § 1º, da Lei Complementar n. 621/2012, **dando ciência** ao interessado e **arquivando** os autos após o trânsito em julgado, nos termos do voto da Relatora, Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas.

#### **Composição Plenária**

Presentes à sessão plenária de deliberação os Senhores Conselheiros Domingos Augusto Taufner, Presidente, a Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, Relatora, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e o Sérgio Manoel Nader Borges. Presente, ainda, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral.

Sala das Sessões, 15 de dezembro de 2015.

**CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**

**Presidente**

**CONSELHEIRA EM SUBSTITUIÇÃO MARCIA JACCOUD FREITAS**

**Relatora**

**CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

**CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

**CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN**

**CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

**Fui presente:**

**DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**

**Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral**

**Lido na sessão do dia:**

**ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR**

**Secretário-Geral das Sessões**

#### **ACÓRDÃO TC-1727/2015 - PLENÁRIO**

**PROCESSO** - TC-3238/2013 (APENSO TC-5816/2013)

**JURISDICIONADO** - CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

**ASSUNTO** - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

**RESPONSÁVEIS** - JÚLIO CÉSAR FERRARE CECOTTI E PEDRO HENRIQUE FERREIRA VASSALO REIS

**EMENTA:** **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2012 – 1) PRELIMINARMENTE, RECONHECER ILEGITIMIDADE PASSIVA DE PEDRO HENRIQUE FERREIRA VASSALO REIS – 2) NO MÉRITO, AFASTAR IRREGULARIDADES – 3) CONTAS REGULARES – QUITAÇÃO – 4) DETERMINAÇÃO – 5) ARQUIVAR.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Júlio César Ferrare Cecotti, então Presidente.

Foram as contas apresentadas tempestivamente, em 27/03/2013, porém, a sua regularização ocorreu mediante a juntada da documentação de fls. 117/124, passando a contagem do prazo previsto no artigo 168 da Resolução TC 261/2013 a ser realizada a partir desta data.

Encontra-se apenso o Processo TC nº 5816/2013, que trata do Relatório de Auditoria - RAO nº 58/201, realizada na Câmara Municipal, no mesmo exercício, no qual fora apontado um único indicio de irregularidade passível de ressarcimento, sendo emitida pela 6ª Secretaria de Controle Externo, a Instrução Técnica Inicial - ITI nº 732/2013, fls. 80/85, sugerindo a citação dos responsáveis, senhores Júlio César Ferrare Cecotti e Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis.

Em sequência, o eminente Relator à época, o Conselheiro Substituto, Dr. João Luiz Cotta Lovatti, emitiu a Decisão Monocrática Preliminar nº 850/2013 (fl. 87), concedendo prazo de 30 dias para manifestação dos agentes responsáveis, sendo emitidos os Termos de Citação nº 2027 e 2028/2013 (fls. 88/89) pela Secretaria Geral das Sessões- SGS.

Regularmente citados, conforme documentação e informações de fls. 89.v a 92, os agentes responsáveis apresentaram, tempestivamente, razões de defesa, contidas na documentação juntada às fls. 94/140, sendo aqueles autos apensados aos presentes para efeito de análise conclusiva, tendo os fatos passado a ser tratados juntamente com as contas, nos termos do artigo 135, § 5º, da Resolução TC 261/2013.

A Prestação de Contas foi analisada pela 6ª Secretaria de Controle Externo, que emitiu o Relatório Técnico Contábil – RTC nº 97/2014 (fls.78/83 e anexos), bem como Instrução Técnica Inicial - ITI nº

235/2014 (fls. 108/109), sugerindo a citação do responsável para manifestação sobre os seguintes indícios de irregularidade: **1) Agrupamento de contas superior ao permitido (Item 1.4.1-RTC)** - artigos 101 e 103, da Lei nº 4.320/64 c/c Resolução CFC nº 1138/08 e **2) Divergência entre os saldos dos Anexos 13 e 17 (Item 1.7.1- RTC)** - artigos 101 e 103, da Lei nº 4.320/64.

Regularmente citado, conforme documentação e informações de fls. 113.v a 116, o responsável apresentou, tempestivamente, suas razões de defesa contida na documentação juntada às fls. 117/124, a qual foi analisada pelo Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, que emitiu a Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 5322/2014, acostada às fls. 127/160, opinando no sentido de que fosse mantido parcialmente a irregularidade.

O douto representante do *Parquet* de Contas, mediante o Parecer, de fl. 162, da lavra do Procurador Designado, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, em consonância com a área técnica, manifestou-se no mesmo sentido.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Plenário deste Egrégio Tribunal de Contas, nos termos do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

**É o sucinto relatório.**

**V O T O**

#### **1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS.**

Da análise dos autos, verifico que a área técnica e o *Parquet* de Contas opinaram pelo não acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva do Procurador da Câmara Municipal, suscitada pelo Sr. Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, julgando-se **IRREGULARES** as contas do Sr. Júlio Cezar Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, no exercício de 2012, julgando-se **REGULARES** os atos praticados pelo Sr. Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis.

O Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, assim se posicionou, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 5322/2014 (fls. 127/160), *verbis*:

[...]

#### **1. CONCLUSÃO/RESPONSABILIDADES**

1. Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a **Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim**, no exercício **2012**, cuja gestão esteve sob a responsabilidade do senhor **Júlio César Ferrare Cecotti**, têm-se as seguintes conclusões:

1. Quanto aos demonstrativos contábeis e financeiros, conclui-se pela sua **IRREGULARIDADE**, em razão da permanência das seguintes irregularidades:

**Divergência entre os saldos do Anexo 13 e 17** (item 1.7.1 da ICC 274/2013)

**Base legal:** Artigo 101 e 103 da Lei Federal nº 4.320/64

**Responsável:** Júlio Cesar Ferrare Cecotti

Registra-se que a divergência entre os saldos do Anexo 13- Balanço Financeiro e do Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante, que resultou na manutenção da irregularidade apontada no item 1.4.1 do RTC nº 97/2014, impossibilita a emissão de parecer quanto a exatidão dos demonstrativos financeiros.

Conforme Relatório Técnico Contábil no. 97/2014, verificou-se o atendimento a todos os limites legais e constitucionais quanto à despesa com pessoal, folha de pagamento, subsídios de vereadores e gasto total com poder legislativo.

Com relação ao **Proc. TC 5816/2013**, apenso, que trata do **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 58/2013**, levando em conta as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, **conclui-se pelo afastamento do único indicio de irregularidade** nele apontada, descrita no item 3.2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, IV da Res. TC 261/13, **conclui-se opinando por:**

**Preliminarmente, não acolher a preliminar de ilegitimidade passiva do Procurador da Câmara Municipal, suscitada pelo Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis, nos termos do exposto no item 3.1.1 desta Instrução Técnica Conclusiva;**

**2. Julgar IRREGULARES as contas do Sr. Júlio Cezar Ferrare Cecotti – Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, no exercício de 2012, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “d” da Lei Complementar 621/2012, em razão da irregularidade disposta no item 2.1.2 desta ITC.**

**3. Julgar REGULARES dos atos praticados pelo Sr. Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, Procurador da Câmara Municipal, quanto aos atos indigitados na Instrução Técnica Inicial.** – grifei e negritei

Por sua vez, o douto Representante do *Parquet* de Contas acompa-



**dade não se vincula à opinião emitida quando é facultativa**, ficando, entretanto, obrigada a realizar o ato tal como submetido à consultoria na hipótese vinculada ou de parecer obrigatório.

Assim, para efeito de caracterização da responsabilidade do parecerista, **necessário é a comprovação do nexo de causalidade que aponta no quanto a manifestação do parecerista concorreu para o ato causador de prejuízos ao erário.**

De qualquer modo, **o que o advogado argui é a incompetência para esta Corte de Contas lhe imputar responsabilidade**, entendendo ele que está submetido tão somente a imputação de responsabilidade pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/ES no exercício da profissão.

De minha parte, entendo que é possível sim a imputação de responsabilidade ao Parecerista, observadas as condições aqui postas, sendo certo que a imputação de responsabilidade ou não é matéria de mérito que ali deve ser enfrentada.

Desta maneira, em sendo possível a atribuição de responsabilidade do Parecerista pelo Egrégio Tribunal de Contas, tal qual antes afirmado, **deixo de acolher a preliminar suscitada.**

### **3. DO MÉRITO.**

**3.1 Agrupamento de contas superior ao permitido (referente ao item 2.1.1. da ITC nº 5322/2014), e; Despesa sem finalidade pública (referente ao item 3.2.1. da ITC nº 5322/2014)**

No tocante aos apontes de irregularidade elencados no Relatório Técnico Contábil - RTC nº 97/2014 e na Instrução Técnica Inicial - ITI nº 235/2014, sobre o item **1.4.1- Agrupamento de contas superior ao permitido**, bem como na Instrução Técnica Inicial - ITI nº 732/2013, sobre o item **1) Despesa sem finalidade pública**, foram afastados pela área técnica e pelo *Parquet* de Contas, **no que os acompanho**, haja vista que a análise procedida pelo corpo técnico deste Tribunal mostra-se suficiente, adotando tal manifestação como razão de decidir, dispensando-se quaisquer acréscimos a esse respeito.

Assim, compete a este Relator proceder ao enfrentamento de mérito do único item de irregularidade mantido pela área técnica e pelo *Parquet* de Contas, à luz das demonstrações contábeis e informações constantes dos autos, observadas as razões de defesa, bem como da legislação aplicável ao caso, como segue:

**3.2 Divergência entre os saldos dos Anexos 13 e 17 (referente ao item 1.7.1- ICC e item 2.1.2. da ITC nº 5322/2014) – Base legal: artigos 101 e 103, da Lei 4.320/64.**

Verifico da análise dos autos que a irregularidade refere-se à divergência no valor de R\$ 19.641,71 entre a movimentação de inscrição e baixa no Anexo 17- Demonstração da Dívida Flutuante (fl. 45) e os totais das despesas e receitas extraorçamentárias constantes do Anexo 13 - Balanço Financeiro (fl. 37).

O gestor justificou, em suma, que os valores do Anexo 17 nem sempre equivalem aos do Anexo 13 (Balanço Financeiro), face aos cancelamentos que somente são movimentados no Anexo 15 (Variações Patrimoniais).

A área técnica, em sua análise (fls. 131/135), concluiu por sugerir a manutenção da presente irregularidade, por considerar que as justificativas apresentadas foram insuficientes para elidi-la.

Examinando os referidos demonstrativos contábeis, bem como os Anexos 14 - Balanço Patrimonial e 15 - Demonstração das Variações Patrimoniais (fls. 37/45), constato que realmente falta transparência nos registros contábeis dos referidos demonstrativos, haja vista que no Anexo 13 não consta o mesmo detalhamento e valores demonstrados no Anexo 17.

Observo, ainda, que no Anexo 17 não foi demonstrada a movimentação das contas contábeis de Restos a Pagar, que recebeu saldo do exercício anterior no valor de R\$ 1.867,11, o qual foi pago no Anexo 13, e Créditos a Receber que movimentou no Anexo 13, na receita, R\$ 21.268,15 e, na despesa, R\$ 19.528,70, conta esta cuja inscrição e baixa, por se tratar de conta do ativo realizável, divergem das demais contas que são passivas, ou seja, a despesa corresponde à baixa e a receita corresponde à inscrição, fatos que justificam divergência de valores entre os dois demonstrativos.

Constato, no entanto, que no Anexo 15 não consta registros pertinentes à inscrição ou baixa do Anexo 17, e que o saldo do Balanço Financeiro, de caixa, foi corretamente transferido para o Anexo 14 - Balanço Patrimonial.

A despeito da ausência de transparência nos registros feitos nas demonstrações contábeis, verifico da análise realizada pela área técnica, à fl. 80, que o saldo patrimonial evidencia consonância entre a contabilidade do exercício e a do exercício anterior, observando-se o princípio contábil da continuidade, não se demonstrando ali qualquer divergência.

Assim sendo, **divirjo** da área técnica e do *Parquet* de Contas e

**afasto a presente irregularidade**, expedindo-se determinação, a fim de que o atual gestor promova o aperfeiçoamento do sistema contábil, inclusive no que se refere ao programa de contabilidade, visando dar mais transparência às contas públicas.

Por todo o exposto, acompanhando em parte a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Plenário desta Egrégia Corte de Contas assim delibere:

a) **DEIXE DE ACOLHER A PRELIMINAR** de ilegitimidade passiva *ad causam* do Senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, advogado, em face das razões antes expendidas quando da análise da preliminar suscitada;

b) Afaste as irregularidades referentes à **Divergência de valores entre os Anexos 13 e 17**, pelas razões já expendidas, **Agrupamento de contas superior ao permitido e Despesa sem finalidade pública**, todas tratadas **nos itens 3.1 e 3.2** desta decisão, pelas razões antes expendidas.

c) Seja **JULGADA REGULAR** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade do senhor Júlio César Ferrare Cecotti, dando-lhe a devida **quitação**;

d) Seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, no sentido de que promova no próximo exercício o aperfeiçoamento do sistema contábil, inclusive no que se refere ao programa de contabilidade, visando dar mais transparência às contas públicas.

**VOTO**, ainda, no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, em não havendo expediente recursal, **arquivem-se os presentes autos.**

**É como voto.**

**VOTO-VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:**

Solicitei VISTA nos autos, com o escopo de manifestar-me acerca do assunto tratado na PRELIMINAR que fora trazida à discussão na 10ª sessão plenária, pelo Eminentíssimo Relator Marco Antônio da Silva. Inicialmente, assiste razão o Eminentíssimo Relator ao **trazer à votação a preliminar arguida pelo Senhor Pedro Henrique Vassalo Reis**, conforme dispõe o art. 75 do Regimento Interno desta Corte, quanto a sua alegação de *ilegitimidade passiva ad causam*, por ter-lhe sido imputado responsabilidade ao emitir parecer favorável a contratação de agência de publicidade.

Entendo ser totalmente possível a inclusão de responsabilidade aos advogados, conforme versa o posicionamento da área técnica nos presentes autos, na Instrução Técnica Conclusiva ITC 5322/2014 (fls. 144/150):

Contudo, em que pesem as previsões constitucionais e legais acima delineadas, o Ordenamento Jurídico Brasileiro não é condescendente com a inimizabilidade, a irresponsabilidade absoluta de qualquer pessoa ou categoria profissional, especialmente dos advogados, sejam públicos ou privados, pelo fato de estarem devidamente inscritos nos Quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, **haja vista a regra geral de responsabilização por atos ilícitos, especialmente aqueles que possam causar danos a terceiros.**

Por outra vertente, cumpre registrar que o Tribunal de Contas da União - **TCU já firmou seu entendimento acerca da possibilidade de responsabilização do "advogado público", desde que sejam constatados alguns pressupostos específicos, quais sejam: quando o parecer não estiver devidamente fundamentado; quando não defende tese jurídica aceitável; e/ou quando não está alicerçado em entendimento doutrinário ou jurisprudencial.**

Registre-se que tais pressupostos de responsabilização do parecerista jurídico, na visão do TCU, não são cumulativos, **ou seja, basta a constatação de apenas um deles para que seja possível a responsabilização do advogado público.**

Neste sentido, transcreve-se trecho do Voto do Ministro substituto Benjamim Sherman Cavalcanti proferido nos autos do Processo TC-014.973/2004-4, Acórdão nº 629/2004-Plenário, Ata 17:

*"7. Relativamente à alegada contradição, sob o argumento de que este Tribunal firmou entendimento segundo o qual, 'quando o administrador age sob o entendimento de parecer jurídico, não se lhe deve imputar responsabilidade pelas irregularidades', há que se observar que esta Corte evoluiu, já há algum tempo, seu posicionamento no sentido de que tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar 'se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável, se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência'. Presentes tais condições, 'não há como responsabilizar o advogado, nem, em consequência, a autoridade que se baseou em seu parecer', conforme leciona a professora Maria Sílvia Zanella Di Pietro (in "Termos Polêmicos sobre Licitações e*

Contratos”, Malheiros Editores, 2ª edição, 1995, pág. 118).”.  
Outro precedente do TCU bastante elucidativo da questão posta é o Acórdão nº 462/2003-Plenário, Ata 16, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues, proferido nos autos do Processo TC-008.902/1995-0, que ora transcrevemos em parte:

“No tocante à aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 aos advogados subscritores do parecer em questão, o Ministério Público menciona recente decisão do STF, proferida no Mandado de Segurança 24.073, na qual a Suprema Corte deliberou no sentido de excluir os advogados da Petrobrás (impetrantes) de processo administrativo, no âmbito do TCU, em que foram responsabilizados, solidariamente, pela contratação de consultoria internacional, em decorrência da emissão de parecer, respaldando a dispensa de licitação para a referida avença.

Como bem salientou o Ministério Público, a decisão mencionada foi prolatada nos autos de mandado de segurança individual, à luz das particulares circunstâncias do caso concreto, produzindo efeitos apenas em relação aos impetrantes, em hipótese de específica extração, e não erga omnes.

Na verdade, existe uma larga multiplicidade de situações de fato, já detidamente examinadas por esta Corte, em que fraudes gravíssimas contra o Erário ocorriam sistematicamente fundamentadas em pareceres jurídicos, cujo texto era, evidentemente “de encomenda” e cujas conclusões eram plenamente contrárias à jurisprudência e doutrina, chegando às raias da teratologia. Poderia mencionar longa fila de acórdãos tendo o DNER como principal protagonista.

**Não entendo que esteja esta Corte obrigada a, automaticamente, excluir, a priori, a responsabilidade de todo e qualquer advogado de entidade fiscalizada pelo TCU, devendo as nuances e circunstâncias existentes em cada caso concreto serem devidamente examinadas.**

A responsabilidade do advogado autor de um parecer jurídico deve ser desdobrada em pelo menos duas esferas distintas. Na primeira, apurar-se-ia a responsabilidade do advogado pelo exercício profissional da advocacia, na qual caberia ao Conselho Seccional da OAB, nos termos do art. 32 da Lei 8.906/94, a aplicação das sanções disciplinares, como censura, suspensão, exclusão e multa nas hipóteses discriminadas no Estatuto da Advocacia, sem exclusão da jurisdição comum, perante as autoridades judiciais competentes.

**Na segunda, a responsabilidade imputada ao autor do parecer jurídico está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, disciplinada pela Lei 8.443/92, cuja fiscalização se insere na competência deste Tribunal, em hipóteses específicas de fraude e grave dano ao Erário.**

É certo que a atividade de controle externo contempla, entre outros aspectos, a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada, estando, por isso, inserido na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, ex vi do art. 70 caput, e 71, II, da Constituição Federal.

O fato de o autor de parecer jurídico não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiros ou valores públicos não significa que se encontra excluído do rol de agentes sob jurisdição deste Tribunal, nem que seu ato se situe fora do julgamento das contas dos gestores públicos, **em caso de grave dano ao Erário, cujo principal fundamento foi o parecer jurídico, muita vez sem consonância com os autos.**

**Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omissivo ou tendencioso, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a possibilidade ou concretização do dano ao Erário.**

**Sempre que o parecer jurídico pugnar para o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do**

**TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.**

A mera inscrição do servidor ou empregado público, na Ordem dos Advogados do Brasil, não serve de passaporte para a impunidade por condutas que tenham papel determinante na ocorrência de danos ao Erário ou de atos praticados com grave violação à ordem jurídica, como intermitentemente tem ocorrido no âmbito do serviço público.”.

O Supremo Tribunal Federal - STF, ao enfrentar a matéria acerca da responsabilização do “advogado público” em relação aos pareceres que emite, leva em consideração a natureza vinculativa ou não do parecer em cada caso concreto, classificando a mencionada peça técnica em: facultativa ou não vinculante e obrigatória ou vinculante.

Neste contexto, segundo o STF, se a consulta ao “advogado público” for facultativa, não exigida necessariamente pela lei ou por qualquer outro ato normativo próprio, o parecer emitido será meramente opinativo e não vincula a decisão da autoridade administrativa. Contudo, se a consulta jurídica for obrigatória, se apresentando como uma “fase” ou formalidade exigida pela lei ou por outro ato normativo próprio, o parecer jurídico emitido se torna vinculativo e condiciona aos seus termos a decisão a ser adotada pela autoridade administrativa, **e, somente nesta hipótese, é que seria possível a responsabilização do “advogado público”.**

Neste sentido, veja-se as Ementas de jurisprudência abaixo delimitadas:

ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.

(MS 24584, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00362)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: **(i) quando a consulta é facultativa**, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; **(ii) quando a consulta é obrigatória**, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; **(iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.** II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. **Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro**, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, **não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.** Mandado de segurança deferido.

(MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

(Grifo nosso)

Destarte, o parecer técnico-jurídico vinculativo exarado pelo “advogado público” no exercício do seu mister possui natureza de ato administrativo em sentido estrito, uma vez que **o ato de aprovar, por exemplo, editais e minutas de contrato nos procedimentos licitatórios é de exigência obrigatória que se extrai da norma contida no art. 38, inc. VI e Parágrafo Único da Lei nº. 8.666/93 c/c a Lei nº. 10.520/02.**

Todavia, no caso em tela, o Senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis alega que manifestou-se ao fim do procedimento licitatório,

acerca da contratação da empresa vencedora, não sendo abarcado pelo art. 38 da Lei de Licitações, o qual conferiria ao parecer jurídico o caráter vinculante supramencionado pela área técnica. Conforme o entendimento do Supremo, demonstrado nestes autos, para que haja a responsabilização do parecerista, devem estar contidos os caracterizadores salientados pelo Excelentíssimo Ministro Joaquim Barbosa, quais são dano ao erário, culpa ou erro grosseiro. E como muito bem salientou a área técnica em seu parecer à luz do entendimento do Excelentíssimo Ministro Walton Alencar Rodrigues (fls. 145), devem ser analisadas as "nuanças e circunstâncias existentes em cada caso concreto".

A luz do exposto, concluo que, a área técnica limitou-se à análise de doutrinas e jurisprudências que versam sobre a responsabilização dos referidos "advogados públicos", abstendo-se de demonstrar como poderíamos aplicar tal entendimento ao caso em tela, uma vez que não demonstrou nos autos hipótese de dano ao erário, culpa ou erro grosseiro por parte do Senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, como também não demonstrou em qual momento foi proferido o parecer do referido, para assim aplicarmos caráter vinculativo. Demais disso, cumpre salientar que, o parecer que tenha o caráter vinculativo, não enseja diretamente a responsabilização por parte dos advogados, uma vez que a demonstração de dano ao erário, culpa ou erro grosseiro é INDISPENSÁVEL para que haja sua responsabilização. Conforme claramente demonstrado pela área técnica em seu parecer.

Ressalto ainda que, não vislumbrei por parte da área técnica uma análise detalhada do parecer, nem mesmo a confirmação de que fora o referido Senhor que integrou o procedimento licitatório, uma vez que fora alegado o contrário pelo mesmo.

Repito, nos autos, não restou demonstrada pela área técnica em momento algum que o referido advogado tenha causado dano ao erário, que tenha agido com culpa ou até mesmo tenha cometido erro grosseiro, apenas atribui como conduta a emissão de parecer favorável a contratação da empresa vencedora do certame.

Aliás, a própria área técnica ao final, é pela regularidade dos atos praticados pelo Procurador.

Tal entendimento já vem sendo adotado por esta Corte de Contas, devendo até mesmo ser alvo de estudo do Núcleo de Jurisprudência desta Egrégia Corte, conforme Acórdão 568/2014 (TC 1499/2011), Decisão Preliminar 14/2015 (TC 4345/2013), Decisão Preliminar 144/2014 (TC 3222/2013), Decisão Preliminar 8904/2014 (TC 7078/2014) e Decisão 8397/2014 (TC 9623/2014).

Restando claro que, o advogado somente poderá ser responsabilizado quando for comprovadamente configurada em sua conduta profissional a presença de dolo ou culpa, responsabilizando-se somente pelos danos causados se forem decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa.

Ante o exposto **VOTO** pelo **ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR** alegada pelo Senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, discordando assim do entendimento do Eminentíssimo Conselheiro Substituto Relator, bem como da área técnica e do Ministério Público de Contas, na lavra do Douto Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva.

Entendo, portanto que, o mesmo sequer deveria ter integrado os autos.

#### **VOTO COMPLEMENTAR DO EXMO. SR CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Júlio César Ferrare Cecotti, então Presidente.

Ocorre que após prolação de voto, houve pedido de vista pelo Eminentíssimo Conselheiro, Dr. Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, apresentando voto nestes autos.

Na sequência, este Relator adiou o julgamento dos autos para se inteirar dos termos do voto do Eminentíssimo Conselheiro.

Após análise do voto prolatado, entendeu este Conselheiro em Substituição que procedem os argumentos trazidos pelo Eminentíssimo Conselheiro, Dr. Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, razão pela qual encampou os termos do voto antes prolatado.

Esta é a razão da apresentação do complemento de voto, em referência.

#### **É o sucinto relatório.**

#### **COMPLEMENTO DE VOTO**

Da análise dos autos, verifico que o Eminentíssimo Conselheiro, Dr. Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, apresentou voto de vista nestes autos, nos seguintes termos, *verbis*:

[...]

Todavia, no caso em tela, o Senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis alega que manifestou-se ao fim do procedimento licitatório, acerca da contratação da empresa vencedora, não sendo abarcado

pelo art. 38 da Lei de Licitações, o qual conferiria ao parecer jurídico o caráter vinculante supramencionado pela área técnica.

Conforme o entendimento do Supremo, demonstrado nestes autos, para que haja a responsabilização do parecerista, devem estar contidos os caracterizadores salientados pelo Excelentíssimo Ministro Joaquim Barbosa, quais são dano ao erário, culpa ou erro grosseiro. E como muito bem salientou a área técnica em seu parecer à luz do entendimento do Excelentíssimo Ministro Walton Alencar Rodrigues (fls. 145), devem ser analisadas as "nuanças e circunstâncias existentes em cada caso concreto".

A luz do exposto, concluo que, a área técnica limitou-se à análise de doutrinas e jurisprudências que versam sobre a responsabilização dos referidos "advogados públicos", abstendo-se de demonstrar como poderíamos aplicar tal entendimento ao caso em tela, uma vez que não demonstrou nos autos hipótese de dano ao erário, culpa ou erro grosseiro por parte do Senhor Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis, como também não demonstrou em qual momento foi proferido o parecer do referido, para assim aplicarmos caráter vinculativo. Demais disso, cumpre salientar que, o parecer que tenha o caráter vinculativo, não enseja diretamente a responsabilização por parte dos advogados, uma vez que a demonstração de dano ao erário, culpa ou erro grosseiro é INDISPENSÁVEL para que haja sua responsabilização. Conforme claramente demonstrado pela área técnica em seu parecer.

Ressalto ainda que, não vislumbrei por parte da área técnica uma análise detalhada do parecer, nem mesmo a confirmação de que fora o referido Senhor que integrou o procedimento licitatório, uma vez que fora alegado o contrário pelo mesmo.

Repito, nos autos, não restou demonstrada pela área técnica em momento algum que o referido advogado tenha causado dano ao erário, que tenha agido com culpa ou até mesmo tenha cometido erro grosseiro, apenas atribui como conduta a emissão de parecer favorável a contratação da empresa vencedora do certame.

Aliás, a própria área técnica ao final, é pela regularidade dos atos praticados pelo Procurador.

**Tal entendimento já vem sendo adotado por esta Corte de Contas, devendo até mesmo ser alvo de estudo do Núcleo de Jurisprudência desta Egrégia Corte, conforme Acórdão 568/2014 (TC 1499/2011), Decisão Preliminar 14/2015 (TC 4345/2013), Decisão Preliminar 144/2014 (TC 3222/2013), Decisão Preliminar 8904/2014 (TC 7078/2014) e Decisão 8397/2014 (TC 9623/2014).**

**Restando claro que, o advogado somente poderá ser responsabilizado quando for comprovadamente configurada em sua conduta profissional a presença de dolo ou culpa, responsabilizando-se somente pelos danos causados se forem decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa.**

**Ante o exposto VOTO pelo ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR alegada pelo Senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, discordando assim do entendimento do Eminentíssimo Conselheiro Substituto Relator, bem como da área técnica e do Ministério Público de Contas, na lavra do Douto Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva.**

**Entendo, portanto que, o mesmo sequer deveria ter integrado os autos.** – grifei e negritei

Vê-se que a matéria comporta decisão em sede de preliminar, posto que não houve demonstração do nexo causal relativamente à responsabilidade do advogado, seja decorrente de erro grosseiro ou de defesa de tese minoritária, e, para efeito de caracterização da responsabilidade do parecerista, **necessário é a comprovação do referido nexo de causalidade que aponta no quanto a manifestação do parecerista concorreu para o ato causador de prejuízos ao erário.**

Desta maneira, em face das razões expendidas, encampo os termos do voto do Eminentíssimo Conselheiro Dr. Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, quanto a **ACOLHER A PRELIMINAR** de ilegitimidade passiva *ad causum* do Senhor Pedro Henrique Vassalo Reis, Procurador, em face das razões antes expendidas quando da análise da preliminar suscitada.

Por todo o exposto, acompanhando em parte a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Plenário desta Egrégia Corte de Contas assim delibere:

**a) ACOLHA A PRELIMINAR** de ilegitimidade passiva *ad causum* do Procurador da Câmara Municipal, suscitada pelo Sr. Pedro H. Ferreira Vassalo Reis;

**b) Afaste** as irregularidades referentes à **Divergência de valores entre os Anexos 13 e 17**, pelas razões já expendidas, **Agrupamento de contas superior ao permitido e Despesa sem finalidade pública**, todas tratadas **nos itens 3.1 e 3.2** desta decisão,

pelas razões antes expandidas.

**c) Seja JULGADA REGULAR** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Júlio César Ferrare Cecotti, dando-lhe a devida **quitação**;

**d) Seja expedida DETERMINAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, no sentido de que promova no próximo exercício o aperfeiçoamento do sistema contábil, inclusive no que se refere ao programa de contabilidade, visando dar mais transparência às contas públicas.

**VOTO**, ainda, no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, em não havendo expediente recursal, **arquivem-se os presentes autos**.

**É como voto.**

#### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3238/2013, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia dez de novembro de dois mil e quinze, por maioria, nos termos do voto do então Relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, que encampou o voto-vista do Senhor Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto quanto à preliminar:

**1.** Preliminarmente, **reconhecer a ilegitimidade passiva ad causum do Sr. Pedro Henrique Ferreira Vassalo Reis**, Procurador da Câmara Municipal;

**2.** No mérito, **afastar as irregularidades** referentes à "Divergência de valores entre os Anexos 13 e 17" e ao "Agrupamento de contas superior ao permitido e Despesa sem finalidade pública", tratadas nos itens 3.1 e 3.2 do voto do Relator;

**3. Julgar regular** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Júlio César Ferrare Cecotti, dando-lhe a devida **quitação**;

**4. Determinar** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim que promova, no próximo exercício, o aperfeiçoamento do sistema contábil, inclusive no que se refere ao programa de contabilidade, visando dar mais transparência às contas públicas;

**5. Arquivar** os presentes autos após o trânsito em julgado.

Vencido o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou o parecer da área técnica, votando por rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva e por julgar irregulares as contas.

#### **Composição Plenária**

Presentes à sessão plenária do julgamento os Senhores Conselheiros José Antônio Almeida Pimentel, no exercício da Presidência, Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, Relatora, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto e Sérgio Manoel Nader Borges. Presente, ainda, o Dr. Luciano Vieira, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 10 de novembro de 2015.

**CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL**

**No exercício da presidência**

**CONSELHEIRA EM SUBSTITUIÇÃO MÁRCIA JACCOUD FREITAS**

**Relatora nos termos do artigo 86, §2º, do Regimento Interno**

**CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

**CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

**CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

**Fui presente:**

**DR. LUCIANO VIEIRA**

**Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral**

**Lido na sessão do dia:**

**ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR**

**Secretário-Geral das Sessões**

#### **ACÓRDÃO TC-1736/2015 - PLENÁRIO**

**PROCESSO** - TC-2665/2014

**JURISDICIONADO** - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE ARACRUZ

**ASSUNTO** - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

**RESPONSÁVEL** - RONSON LOPES FRACALOSSI

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE 2013 - REGULAR - QUITAÇÃO - ARQUIVAR.**

**O EXMO. SR. AUDITOR MARCO ANTONIO DA SILVA:**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Aracruz - SAAE, re-

lativa ao exercício de 2013, de responsabilidade do senhor Robson Lopes Fracalossi, Diretor Geral.

Após as diligências necessárias foi emitida pela 3ª Secretaria de Controle Externo a Instrução Contábil Conclusiva - ICC nº 192/2015, concluindo pela regularidade das contas.

Ato contínuo, o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC emitiu a Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 4475/2015 (fl. 137), opinando por julgar regulares as contas do senhor Robson Lopes Fracalossi, Diretor Geral, dando-lhe plena **quitação**.

O Ministério Público Especial de Contas, mediante Parecer PPJC nº 5385/2015 (fl. 140), da lavra do Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, em consonância com a área técnica, manifestou-se no mesmo sentido.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado do Plenário deste Egrégio Tribunal de Contas, nos termos do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

**É o sucinto relatório.**

#### **VOTO**

Da análise dos autos, constato que a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas opinaram pela regularidade das contas em apreço, dando-se **quitação** ao responsável.

Assim, transcrevo o posicionamento da área técnica, através do Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 4475/2015, *verbis*:

[...]

O Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC, considerando a completude apresentada na análise meritória da Instrução Contábil Conclusiva ICC nº 192/2015, que preenche, portanto, os requisitos estabelecidos no artigo 319 do RITCEES, e com o fito de se privilegiar a celeridade processual, manifesta-se pelo julgamento do presente feito nos moldes ali sugeridos, anuindo-se aos argumentos fáticos e jurídicos descritos na referida peça técnica, que nestes termos se pronunciou:

#### **3 CONCLUSÃO**

*Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Aracruz, - Exercício de 2013, formalizada de acordo com a Resolução TCEES nº 261/13 e alterações posteriores.*

*Considerando o saneamento dos indicativos de irregularidades apontados no RTC nº 146/2015, **opina-se no sentido de julgar REGULARES as contas do exercício de 2013, sob a responsabilidade do Senhor Robson Lopes Fracalossi, conforme dispõem o inciso I, art. 84, da Lei Complementar nº 621/2012 e o art. 161, do Regimento Interno. Por conseguinte, opina-se no sentido de dar QUITAÇÃO PLENA aos responsáveis, de acordo com o art. 85, da Lei Complementar nº 621/2012 e com o parágrafo único, art. 61, do Regimento Interno.*** - grifei e negritei

Por sua vez, o douto representante do *Parquet* de Contas acompanhou a área técnica, na íntegra, quanto aos termos de sua manifestação.

Desse modo, verifico da documentação constante dos autos que a análise procedida pela área técnica mostra-se adequada, razão pela qual acompanho seu posicionamento.

Por todo o exposto, considerando os dispositivos legais supracitados, em consonância com a área técnica e com o Ministério Público Especial de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que seja julgada **REGULAR** a Prestação de Contas Anual do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Aracruz - SAAE, relativa ao exercício de 2013, de responsabilidade do senhor Robson Lopes Fracalossi, Diretor Geral, dando-lhe a devida **quitação**.

Por fim, proponho **VOTO** no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, **arquivem-se os presentes autos**.

**É como voto.**

#### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2665/2014, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia dez de novembro de dois mil e quinze, à unanimidade, julgar **regulares** as contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Aracruz, sob a responsabilidade do Sr. Robson Lopes Fracalossi, relativas ao **exercício de 2013**, com base no inciso I do art. 84 da Lei Complementar 621/2012, **dando-se quitação** ao responsável, nos termos do art. 85 do mesmo diploma legal **arquivando-se** os presentes autos após o trânsito em julgado, nos termos da proposta de voto do Relator, Auditor Marco Antonio da Silva.

#### **Composição Plenária**

Presentes à sessão plenária do julgamento o Senhor Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Vice-Presidente no exercício