TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE

PROCESSO TC 001117/2016 **DECISÃO Nº 23769** **PLENO**

PROCESSO TC	: 001117/2016
ORIGEM	: Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro
ASSUNTO	: 95 – Representação
INTERESSADOS	: Ministério Público Especial – Representante
	: Fábio Henrique Santana de Carvalho – Representado
	: Carlos Américo Andrade de Santana – Representado
PROCURADOR	: Eduardo Santos Rolemberg Côrtes - Parecer nº 235/2023
RELATOR	: Cons. Luis Alberto Meneses

DECISÃO TC - 23769 - PLENO

EMENTA: Representação. Contrato n° 241/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro e a empresa C.A.C. – Consultoria Empresarial Ltda. Irregularidade. Procedência. Não aplicação de multa e glosa, em face da incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal. Determinação.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator), Ulices de Andrade Filho, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Rafael Sousa Fonsêca (Conselheiro Substituto) e Alexandre Lessa Lima (Conselheiro Substituto)**,** com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão do Pleno, realizada no dia 20/4/2023, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, julgar pela **PROCEDÊNCIA** da Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, em decorrência do Contrato n° 241/2013, firmado entre a Empresa C.A.C. – Consultoria Empresarial Ltda. e a Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro, sob a responsabilidade do Sr. Fábio Henrique Santana de Carvalho, CPF nº 413.302.005-78, e do Sr. Carlos Américo Santana de Andrade, CPF nº 265.089.905-00, sem aplicação de multa e sem imputação de débito, em face da incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal, com determinação, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE,** Aracaju, 04 de maio de 2023.

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Presidente

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator

Fui presente **Eduardo Santos Rolemberg Côrtes**
Procurador do Ministério Público de Contas

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 03/05/2023 08:22:44
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 03/05/2023 10:24:32
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/05/2023 11:38:38

AP

RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, com o objetivo de analisar o pagamento, no valor de R$ 785.113,99, referente ao Contrato n° 241/2013, firmado entre a Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro e a Empresa C.A.C - Consultoria Empresarial Ltda.

O analista da Coordenadoria Técnica, em informação preliminar (fls. 519/521), ratificada pela então Coordenadora da 2ª CCI (fl. 523), concluiu pela presença de três irregularidades, a saber: 1) Divergências entre os totais dos valores das notas de empenho, notas de pagamento, notas fiscais e comprovantes de transferência, conforme subitem 4.4.1; 2) Ausência da comprovação das homologações por parte da Receita Federal do Brasil, quanto à concordância ou não das compensações feitas junto ao INSS, no montante de R$ 29.403.476,73; 3) Divergência entre o valor pago à empresa C.A.C – Consultoria Empresarial Ltda., R$ 6.271.080,96, conforme comprovantes de transferência, e o percentual de 20% sobre o valor compensado, que seria de R$ 5.880.695,35 (20% de R$ 29.403.476,73).

Com vista dos autos, o Ministério Público de Contas, em despacho (fl. 526), requereu a autuação do protocolo e, em sessão plenária, ocorrida em 5/5/2016, o expediente foi autuado como representação (fl. 530).

Após citação (fl. 535), o Sr. Carlos Américo Santana de Andrade, ex-Secretário Municipal da Fazenda, apresentou defesa (fls. 541/562), alegando que "*atos praticados pelo Gestor foram pautados na mais estrita legalidade*" e requerendo a improcedência da representação. Após citação (fl. 536), o Sr. Fábio Henrique Santana de Carvalho, ex-Prefeito, apresentou defesa (fls. 608/631) similar à do Sr. Carlos Américo, requerendo também a improcedência do feito.

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 03/05/2023 08:22:44
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 03/05/2023 10:24:32
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/05/2023 11:38:38

A Coordenadoria Técnica, em informação (fls. 677/685), após apreciar as defesas acostadas, concluiu que *"as argumentações e documentação apresentadas não foram suficientes para dirimirem as falhas/irregularidades apresentadas na Informação Preliminar n° 02/2016 (fls. 500 a 502 - Vol. 03) nos subitens 4.4.1 a 4.4.3. Assim sendo, a nosso juízo, o presente processo encontra-se irregular".* A então Coordenadora da 2ª CCI, em despacho motivado (fls. 689/690), ratificou a informação.

Com os autos, o douto Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, em parecer (fls. 693/704), opinou pela procedência da representação e consequente irregularidade do contrato, com aplicação de glosa referente aos honorários pagos a maior, no montante a ser quantificado e atualizado pela equipe técnica, e multa no valor de R$ 20.000,00, tendo como responsáveis Carlos Américo Andrade de Santana e Fábio Henrique Santana de Carvalho, pela remessa ao Ministério Público Estadual para apuração de eventual improbidade administrativa, à Procuradoria-Geral do Estado para execução da multa administrativa, e à Procuradoria-Geral do Município para execução da glosa.

Em sessão plenária ocorrida em 11/3/2021, o julgamento foi convertido em diligência (fl. 712), a fim de que a 2ª CCI liquidasse o valor a ser glosado e que esclarecesse os seguintes fatos: "*1. Quem, pela Prefeitura, firmou o Contrato Advocatício? 2. Quem certificou que os serviços contratados foram plenamente executados? 3. Quem autorizou e pagou efetivamente os serviços objetos do Contrato?* "

A então Coordenadora da 2ª CCI, em despacho motivado (fls. 760/762), afirmou que o contrato nº 241/ 2013 foi assinado única e exclusivamente pelo Senhor Carlos Américo Andrade de Santana, Secretário Municipal da Fazenda à época, e que o valor a ser glosado é de R$ 180.244,28 (cento e oitenta mil, duzentos e quarenta e quatro reais, vinte e oito centavos).

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 03/05/2023 08:22:44
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 03/05/2023 10:24:32
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/05/2023 11:38:38

Com vista dos autos, o Procurador de Contas oficiante, em despacho (fls. 764/769), suscitou, em síntese, a responsabilidade solidária entre o Prefeito (Sr. Fábio Henrique) e o Secretário Municipal (Sr. Carlos Américo), divergindo da equipe técnica quanto ao valor da glosa, por entender que a base de imputação da glosa deve ser todo o valor pago a título de honorários, R$ 6.060.939,62.

Em sessão plenária do dia 15/7/2021, novamente o julgamento foi convertido em diligência (fl. 783), a fim de que fosse esclarecida pela equipe técnica junto a Prefeitura, as seguintes questões: "*1. Verificar junto à Contabilidade da Prefeitura Municipal e à Receita Federal, se os valores compensados junto à Receita Federal do Brasil, e que serviram de base de cálculo para o pagamento para os honorários da Consultoria foram homologados pela Receita Federal do Brasil; 2. Com base na informação acima informar qual o valor da glosa devido; 3. Aferir se houve alguma forma diversa de negociação entre o Município de Nossa Senhora do Socorro e a Receita Federal quanto aos valores compensados e que são objetos deste Processo".*

Foi expedida diligência nº 53/2021 (fl. 785) requerendo documentos à Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro. Em atendimento à supracitada diligência, o atual Prefeito Municipal de Nossa Senhora do Socorro informou que não foi localizado, nos arquivos daquele Município, nenhum documento que demonstrasse ter havido homologação de compensações por parte da Receita Federal do Brasil, bem como que não foi possível localizar, no sistema fiscal da Receita Federal, qualquer relatório que demonstrasse as homologações questionadas, conforme *print* do relatório emitido no sistema e-CAC (fl. 787/1036).

O analista da Coordenadoria Técnica, em informação complementar (fls. 1038/1040), analisando a resposta quanto aos questionamentos apontados na diligência expedida, concluiu que: *"1) não houve homologação pela Receita Federal dos valores compensados nas Gfip's constantes no processo; 2) o valor da glosa devido é na quantia de R$ 6.060.939,62 (seis milhões, sessenta mil, novecentos e trinta e*

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 03/05/2023 08:22:44
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 03/05/2023 10:24:32
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/05/2023 11:38:38

nove reais e sessenta e dois centavos), 3) conforme print do relatório emitido no sistema e-CAC da Receita Federal, constante das fls. 624, não houve forma diversa de negociação entre o Município de Nossa Senhora do Socorro e a Receita Federal quanto aos valores compensados e que são objetos deste Processo". Ato contínuo, o Coordenador da 2ª CCI, em despacho motivado (fls. 1041/1042), ratificou a informação supra e opinou pela *"procedência total da representação, tendo como representados os senhores Fábio Henrique Santana de Carvalho (Prefeito à época) e Carlos Américo Andrade de Santana (Ex-Secretário Municipal da Fazenda), com a glosa total do valor pago no contrato, na monta de R$ 6.060.939,62, uma vez que as compensações objeto do contrato não foram homologadas pela Receita Federal do Brasil, aplicação de multas sobre a glosa e administrativa*, *com fulcro nos artigos 222 e 223, inciso III do nosso Regimento Interno, de forma solidária, com encaminhamento da DECISÃO ao Ministério Público Estadual, Procuradoria Geral do Estado e Procuradoria do Município de Nossa Senhora do Socorro".*

Com nova vista dos autos, o Ministério Público de Contas, em parecer (fls. 1045/1056), ao analisar o dano ao erário em conformidade com o novo entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal sob a matéria (Tema 897), opinou pela procedência da presente Representação, porém sem aplicação de multa e sem imputação de débito, tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do controle externo, conforme atual entendimento do STF. Por fim, pugnou pela remessa ao Ministério Público Estadual para apuração de eventual ato doloso de improbidade administrativa.

É o relatório.

VOTO

Dispõe o art. 152 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe que, serão recepcionados pelo Tribunal, como representação, os expedientes formulados por agentes públicos, inclusive os membros do Ministério Público

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 03/05/2023 08:22:44
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 03/05/2023 10:24:32
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/05/2023 11:38:38

Especial, comunicando a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de Lei específica. Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

No caso dos autos, a presente representação teve sua gênese em petição enviada ao Presidente desta Corte, pelo Procurador do Ministério Público Especial de Contas, Dr. Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, assim, evidenciada a legitimidade do denunciante. O *Parquet* (fl. 5) requereu que fosse realizada auditoria nos pagamentos efetuados, no valor de R$ 785.113,99, referentes ao Contrato nº 241/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro e a CAC Consultoria Empresarial Ltda., tendo como objeto a recuperação de créditos de contribuição previdenciária. Após análise dos documentos enviados, os órgãos técnicos desta Corte de Contas apontaram irregularidades, que advieram das divergências nos valores totais das Notas de Empenho (NE), Notas de Pagamento (NP), Notas Fiscais (NF) e nos Comprovantes de Transferências (CT), com valores transitando, respectivamente, entre R$ 6.066.331,34, R$ 6.060.939,62, R$ 6.498.529,45 e R$ 6.271.080,96. Sobre essa divergência, após análise dos documentos acostados pela defesa, afirmou o Órgão Técnico, *in litteris* (fl. 680): "*Mesmo após a correção do valor inicialmente apurado de R$ 6.498.529,45 para o montante de R$ 6.060.939,62, tendo em vista que as Notas Fiscais 17 e 20 foram somadas em duplicidade, conforme podemos verificar na tabela (fls. 501 - Vol. 03) constante da referida informação. Acrescente-se o fato da existência das Notas Fiscais 24; 29 e 30/2014 (fls. 427; 441e 454, respectivamente, Vol.03), as quais não foram apresentadas pelo citado na presente defesa".* Diante de tal divergência e em respeito ao devido processo legal, o TCE emitiu diligência (fl. 785) à origem buscando comprovar se os valores compensados que serviram de base de cálculo para o pagamento dos honorários da Consultoria foram homologados pela Receita Federal do Brasil. Ausente a comprovação, o Órgão Técnico manteve a glosa no patamar de R$ 6.060.939,62 (fls. 1038/1040), vez que, sem prova da compensação, considerou-se como ilegítimo o valor total pago pelo contrato. Assim, acolho, *in*

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 03/05/2023 08:22:44
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 03/05/2023 10:24:32
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/05/2023 11:38:38

totum, os fundamentos de fato e de direito contidos nas manifestações dos órgãos técnicos desta Corte de Contas, pela permanência da irregularidade.

No entanto, deve-se reconhecer a prescrição suscitada pelo ilustre representante do *Parquet* de Contas, nos termos que segue: *"Conforme é possível observar nestes autos, trata-se de procedimento iniciado em 2013, decorridos 10 anos, sem julgamento definitivo dos fatos que ensejaram o oferecimento da presente Representação".* A prescrição é destinada a consolidar efeitos jurídicos pelo decurso do tempo, é instituto intimamente relacionado à segurança jurídica, pois impede que os jurisdicionados fiquem à mercê do Estado *ad eternum. In casu*, ainda que tenha havido citação dentro do prazo legal, garantindo o contraditório, o transcurso de mais de 6 anos entre a notificação (juntada da última citação, 21/7/2016, fl. 538) e a prolação da decisão, instaurou a prescrição da pretensão punitiva, nos moldes do artigo 69, §1°, III e § 3°, I, da Lei Orgânica deste Tribunal. Não reconhecer a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal seria agir à margem da segurança jurídica e do devido processo legal, sendo medida de justiça declará-la. Assim, incabível a aplicação de multa.

É bem verdade que a irregularidade em questão, causadora de dano ao erário, ensejou a imputação de débito aos gestores. No entanto, o STF, no Tema 899 de repercussão geral (RE 636.886), fixou a tese de prescritibilidade das pretensões de ressarcimento fundada em decisões de Tribunais de Contas, com exceção das ações de ressarcimento dependentes do reconhecimento, na esfera judicial, de que o dano decorreu da prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Tema 897). Nesse sentido, no caso ora analisado, houve também a incidência da prescrição da pretensão ressarcitória deste Tribunal quanto ao montante glosado.

Por tais fundamentos voto pela **PROCEDÊNCIA** da representação, em virtude da irregularidade do pagamento efetuado à empresa CAC – Consultoria Empresarial Ltda., por meio do contrato nº 241/2013, celebrado com a Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro, excluindo-se a multa e a glosa, em face da incidência

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 03/05/2023 08:22:44
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 03/05/2023 10:24:32
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/05/2023 11:38:38

da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 69, §1°, III e § 3°, I, da Lei Orgânica deste Tribunal, e à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, nos Temas de repercussão geral 897 e 899, determinando-se, como requerido pelo representante, a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração de eventual ato doloso de improbidade administrativa.

Isso posto, **DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão Plenária**, realizada no dia **20/4/2023**, por unanimidade de votos, julgar pela **PROCEDÊNCIA** da Representação interposta pelo Ministério Público de Contas, em face do Contrato n° 241/2013, firmado entre a Empresa C.A.C – Consultoria Empresarial Ltda. e a Prefeitura Municipal de Nossa Senhora do Socorro, sob responsabilidade do Sr. Fábio Henrique Santana de Carvalho, CPF nº 413.302.005-78, e do Sr. Carlos Américo Santana de Andrade, CPF nº 265.089.905-00, sem imputação de multa e glosa, em face da incidência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória. **DETERMINA-SE** a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração de eventual ato doloso de improbidade administrativa.

Arquivo assinado digitalmente por FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO:36702790759 em 03/05/2023 08:22:44
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 03/05/2023 10:24:32
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 04/05/2023 11:38:38