PROCESSO	**: TC 000290/2006**
ORIGEM	**: Prefeitura Municipal de Poço Verde**
ASSUNTO	**: 041 – Contas de Recurso de Convênio**
INTERESSADOS	**: José Everaldo de Oliveira** **Valmir Osni de Espíndola** **Construtora Tempo Ltda.**
ADVOGADO	**: José Américo Sobral – OAB/SE Nº 609**
ÁREA OFICIANTE	**: 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção**
PROCURADOR	**: Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 642/2019**
RELATORA	**: Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**

DECISÃO TC Nº 33.680 SEGUNDA CÂMARA

EMENTA: Prefeitura Municipal de Poço Verde. Contas de Recurso de Convênio nº 589/1998. Lapso temporal muito extenso. Prejuízo da ampla defesa. Pela Iliquidez das Contas com consequente Arquivamento. Decisão Unânime.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Cameral, sob a Presidência da Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho, por unanimidade dos votos, pela **ILIQUIDEZ, com consequente ARQUIVAMENTO** das Contas de Recursos de Convênio, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Poço Verde, na pessoa de José Everaldo de Oliveira e a Secretaria de Estado dos Serviços Públicos – SESP, representada por Valmir Osni de Espíndola, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 11 de setembro de 2019.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira Relatora

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:24:40

RELATÓRIO

Versam os autos de Contas de Recursos do Convênio nº 598/1998, bem como os termos aditivos, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Poço Verde e a Secretaria de Estado dos Serviços Públicos – SESP, objetivando a drenagem das ruas Zefinha Dórea, Paulo Santos e Travessa "A", no referido Município (fls. 11/16), no valor de R$ 149.998,33 (cento e quarenta e nove mil novecentos e noventa e oito reais e trinta e três centavos), com vigência a partir de 02/07/98 e término em 28/12/98.

A licitação da obra foi realizada com o objeto em desacordo com o convênio, em vista do Ofício nº 044/98 (fl. 52), que reformou o Plano de Trabalho visando atender reinvindicação da população, matéria abordada no Parecer n°. 026/2004 da Controladoria-Geral do Estado (fls. 94/95) e na Informação do Órgão Oficiante (fls. 97/99).

Nessa Informação, a CCI concluiu que o processo apresentava algumas falhas pertinentes à prestação de contas do referido Convênio (fls. 97/99).

Diante disso, foi emitido ao gestor Termo de Notificação nº 500/2006 pela 4ª CCI (fls. 101/103), para que prestasse alguns esclarecimentos a respeito da prestação das contas em comento.

O interessado José Everaldo de Oliveira, apresentou suas Alegações de Defesa (fls. 105/109), rebatendo as falhas apontadas, momento em que foi acostado aos autos diversos documentos (fls. 110/118) e requereu a regular Prestação de Contas do Convênio.

Em Informação Complementar (fls. 119/121), exarada pela equipe técnica, após a análise da defesa, foram sanadas diversas falhas, permanecendo as seguintes:

1- Ausência do Parecer da Assessoria Jurídica da Prefeitura e Portaria de nomeação dos membros da Comissão de Licitação;

2- Nota Fiscal nº 0058 não discrimina os serviços realizados.

Por fim, o órgão técnico esclareceu que referente a remessa da Prestação de Contas fora do prazo para o Tribunal e a falta da ciência à Assembleia Legislativa

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por LUCIANO DO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:21:40

são de responsabilidade do gestor Valmir Osni de Espíndola, então Secretário de Estado dos Serviços Públicos à época dos fatos.

Assim, diante exposto, e em atendimento ao Despacho nº 10/2008, (fls. 149), foram realizadas as Notificações nº 104/2008 (fls. 151/153) e nº 614/2008 (fls. 155/156) aos responsáveis pelo convênio, José Everaldo de Oliveira e Valmir Osni de Espíndola, respectivamente, com o objetivo de preservar o princípio da verdade material e a plena garantia ao contraditório e a ampla defesa. No entanto, o interessado José Everaldo de Oliveira não apresentou defesa deixando transcorrer *in albis* o prazo para defesa.

O interessado Valmir Osni de Espínola apresentou suas Alegações de Defesa (fls. 158/161), rebatendo as irregularidades apontadas, frisando que não cabia responder por falhas que não são de suas atribuições, apenas pelo repasse dos recursos provenientes do Convênio.

Consta na Informação nº 47/2007 (fls. 139/143), do Núcleo Técnico de Engenharia, lavrada em novembro de 2007, **que a obra foi executada há mais de nove anos, fazendo-se necessário para informação conclusiva documentos que reputou imprescindíveis.**

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 53/2009 (fls. 166/168), opinou pela ilegalidade do convênio e glosa das despesas.

Em atendimento aos Despachos nº 24/2009 (fls. 170/171), e nº 46/2010 (fl. 179), foram realizadas as Notificações nº 291/2009 (fl. 173/175), e nº 507/2010 (fls. 176/178), ao responsável pela Construtora Templo Ltda., visando apresentar defesa em relação aos indícios de inexecução da obra contratada, bem como apresentar os documentos solicitados pela Engenharia, não logrando êxito.

Após redistribuída a relatoria, novamente foram emitidos novos Mandados de Citação de nºs 1288, 1289 e 1290/2018 (fls. 190/195), aos envolvidos no processo, sem êxito, e, com o objetivo de preservar o princípio da verdade material e a plena garantia ao contraditório e à ampla defesa, foram citados novamente, por

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por [illegible] DOS SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:2[illegible]

Edital, conforme Citações nºs 1976, 1977 e 1978/2018 (fls. 199/201), apresentando defesa apenas um responsável pelo convênio.

O interessado José Everaldo de Oliveira apresentou suas alegações de defesa (fls. 206/211), momento em que fez juntadas de documentos (fls. 212/219), rebateu as irregularidades apontadas, bem como requereu o julgamento pela Regularidade da Prestação de Contas do Convênio.

Por fim, o Órgão Técnico concluiu em Parecer nº 199/2019 (fls. 224/226), pela ilegalidade do convênio, irregularidade da prestação das contas e glosa de forma solidária entre os interessados, José Everaldo de Oliveira, Valmir Osni de Espíndola e Construtora Tempo LTDA.

Instado a se manifestar, o *Douto* Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, por meio do Parecer nº 755/2019 (fls. 230/237), opinou pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva em relação aos gestores responsáveis pelo Convênio nº 589/1998 e iliquidez das contas, em face ao excessivo lapso temporal.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:21:42

VOTO

Cuidam os autos de análise de Contas de Recursos do Convênio celebrado em 1998, tendo por objeto obras de drenagem no Município de Poço Verde.

Ab initio, nota-se que a Coordenadoria de Engenharia atestou a execução dos serviços de obra, no entanto, não exarou Informação conclusiva ante a ausência de peças indispensáveis, conforme preceitua a Lei nº 8.666/93 em seu artigo 7º, *in verbis:*

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:
> I- projeto básico;
> II- projeto executivo;
> III- execução das obras e serviços.
> §1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.
> §2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
> I- houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
> II- existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
> III- houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
> IV- o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Diante disto, acompanho o Ministério Público de Contas ao reconhecer a iliquidez das presentes Contas, visto que a instrução processual se revelou confusa, frágil e excessivamente longa.

Ressalto que nos contratos que envolvem obras há necessariamente participação direta e essencial de outros agentes públicos que seriam os

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por [illegible] DO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:24:42

diretamente responsáveis pela fiscalização e ateste dos respectivos serviços, os quais não integram estes autos.

Portanto, não há que se falar em responsabilização sem que tais responsáveis integrem este processo. Entretanto, reabrir a instrução após 21 (vinte e um) anos do fato, afrontaria diretamente o princípio da ampla defesa, pela dificuldade de acesso à documentação, e de se socorrer da memória das pessoas envolvidas, bem como da reconstrução dos fatos e serviços prestados de forma a poder confrontar e ratificar o ateste dos serviços.

Assim, não é prudente a responsabilização sem ao menos verificar, com base nos elementos probatórios, a culpabilidade de cada agente público que tenha contribuído para a concretização das falhas, pois é imprescindível para condenação de qualquer agente o exame da sua culpabilidade, com a precisa individualização da sanção.

Nesse sentido vem entendendo as Cortes de Contas, conforme se destaca o Acordão Plenário TC nº 149/2016, proferido nos autos do Processo TC nº 000537/2006, de Relatoria do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, do Tribunal de Contas do Espirito Santos, *in verbis*:

> [...]
> **II.3 – Da ausência da matriz de responsabilidade:**
> Ainda antes de adentrar ao mérito, verifico que razões subsistem para o afastamento da responsabilidade do **Sr. Roberto Valadão Almokdice**, citado pela área técnica, respaldando-me, especialmente, na questão da **precária instrução processual verificada nestes autos**, que apontou como único responsável o ex-prefeito por todas as irregularidades sem **apreciação da culpabilidade**, ou melhor dizendo, pela ausência da devida matriz de responsabilização e consequente individualização das condutas, que deixaram de ser apreciadas.
> (...)
> Nesse sentido, entendo por afastar a responsabilização proposta pela área técnica, conforme documentos encartados pela equipe de auditoria, que demonstram a participação de outros agentes públicos que seriam os diretamente responsáveis pela fiscalização e ateste das medições das respectivas serviços e obras, senão vejamos:
> (...)
> Nessa linha, diante de uma alteração de entendimento no âmbito deste Plenário, quanto à responsabilização dos agentes públicos,

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por LUCIANO DO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:12:49

> que vêm sendo paulatinamente implementadas em nossos julgados, haja vista a jurisprudência pátria dos demais Tribunais de Contas e, notadamente, tendo em vista o posicionamento preponderante do Tribunal de Contas da União, conforme motivos que reiteradamente vêm instruindo os meus votos, entendo que nossa atuação não pode recair unicamente sobre os Chefes de Poder ou sobre os altos dirigentes dos Órgãos Públicos, como indevidamente ocorreu neste caso concreto.
> (...)
> Assim, tendo em vista doutrina balizada sobre responsabilidade subjetiva, culpabilidade e erro escusável, além dos elementos de oportunidade, risco e materialidade acima explicitados, bem como em decorrência do prejuízo a ampla defesa e contraditório e em razão da ilegitimidade do dano presumido, deixo de reabrir a instrução processual nas hipóteses de ressarcimento contidas na IEC 33/2015 (fls. 572/598) e reproduzidas nos itens da ITC 5709/2015 (fls. 600/604), afastando a responsabilização e ressarcimento impostos pela área técnica como seguem:
> (...)

Logo, destaco que em verdade os autos não revelam somente ocorrência de prescrição, mas sim da previsão contida no art. 92 do Regimento Interno desta Corte c/c art. 44 da Lei Complementar nº 205/2011, ordenando o trancamento das contas, com o consequente arquivamento do presente Convênio, posto que, conforme já argumentado, as peculiaridades dos autos inviabilizaram uma informação conclusiva da Coordenadoria da Engenharia, como também o exercício do direito de ampla defesa previsto no inciso LV do art. 5º da Constituição da República, não podendo imputar qualquer responsabilidade por este fato.

Com o fito de sedimentar este entendimento trago à colação trechos de obra escrita pelo ACE Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, destinada, especificamente, a comentar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, na qual averbou-se o seguinte em relação ao instituto da iliquidez de contas, *in verbis*:

> O transcurso de um longo prazo desde a prática do ato supostamente irregular pode impedir a produção de provas por parte do Responsável. Nesse caso, se esse Responsável não tiver dado causa ao atraso na apresentação dos documentos em questão, as contas podem ser consideradas iliquidáveis.

Por fim, registro que a linha de entendimento que ora adoto é condizente com deliberações do Tribunal de Contas da União, entre as quais posso mencionar:

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por FERNANDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:21:40

> TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIO. CITAÇÃO DO MUNICÍPIO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. PARCELAMENTO DA DÍVIDA. NÃO-RECOLHIMENTO DO DÉBITO. TRANSCURSO DE LAPSO TEMPORAL QUE INVIABILIZA O EXERCÍCIO DO DIREITO DE DEFESA. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. TRANCAMENTO.
> 1. **Julgam-se iliquidáveis as contas, com a consequente determinação de seu trancamento, quando há o transcurso de tempo considerável entre a instauração da Tomada de Contas Especial e a citação do Responsável, tornando inviável o exercício de seu direito ao contraditório e à ampla defesa, e desde que ele não tenha dado causa ao atraso na prestação das contas.** (Acórdão 86/2009 - Segunda Câmara; AC-0086-01/09-2; Tomada de Contas Especial; Processo nº 675.256/1996-8; Entidade: Município de Propriá/SE) (grifo nosso)

É preciso lembrar que as próprias Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP – tratam de situações em que a opinião do auditor é prejudicada por fatos limitadores de escopo, conforme observado nesse caso.

Destaco ainda, os princípios fundamentais da auditoria do Setor Público, quais sejam: necessidade de confiança e asseguração e relevância da informação baseada em evidência suficiente e apropriada a fim de reduzir ou administrar o risco de chegar a conclusões inapropriadas sejam pela falta de precisão técnica nas análises, seja pelo excessivo lapso temporal transcorrido entre os fatos e suas respectivas apurações.

Ademais, a ação fiscalizatória desta Casa deve se amparar na razoabilidade, eficiência e efetividade, estabelecendo uma segurança jurídica entre as partes, observando a celeridade nos processos, sob pena de torná-la perpétua, bem como a devida punição, causando, assim, notória instabilidade às relações jurídicas e sociais, uma vez que, não deve o gestor público ficar indefinidamente sujeito a fiscalização, quando muitas vezes já deixou o cargo ou expirou seu mandato há anos, acarretando-lhe dificuldade de fornecer provas.

Sobre o tema, apresento posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU, com o qual compactuo:

> As falhas processuais atribuíveis ao Estado que reduzem a capacidade de defesa do administrado, em evidente ofensa aos

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por FERNANDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:24:10

> princípios do contraditório e da ampla defesa, tornam iliquidáveis as contas, nos casos específicos em que tais elementos fiquem demonstrados".
> **Acórdão 7948/2014-Segunda Câmara; Rel. Raimundo Carreiro.**

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, VOTO pela Iliquidez da Prestação de Contas de Recurso de Convênio nº 589/1998, com o consequente Arquivamento do Processo, sob responsabilidade de José Everaldo de Oliveira, Valmir Osni de Espíndola e a Construtora Tempo LTDA.

Pela iliquidez, é como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 642/2019, do *Parquet* de Contas;

Considerando o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Considerando o que mais consta dos autos.

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no dia 11 de setembro de 2019, **por unanimidade de votos, pela Iliquidez das Contas de Recurso do Convênio n° 589/1998, celebrado entre o município de Poço Verde, na pessoa de José Everaldo de Oliveira e a Secretaria de Estado dos Serviços Públicos, representada por Valmir Osni de Espíndola.**

Participaram do Julgamento as Conselheiras: **Maria Angélica Guimarães Marinho** (Presidente) e **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** (Relatora), o Conselheiro Substituto **Alexandre Lessa Lima,** com a presença do Procurador do Ministério Público de Contas **Eduardo Santos Rolemberg Côrtes.**

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:24:40

DECISÃO Nº 33.680

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em **25 de setembro de 2019.**

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira Presidente

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira Relatora

Fui presente:
Procurador do Ministério Público Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 24/09/2019 09:17:49
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 24/09/2019 10:46:03
Arquivo assinado digitalmente por LUCIANO DO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 25/09/2019 11:24:11