PROCESSO : TC 000292/2006
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Poço Verde
ASSUNTO : 041 – Contas de Recurso de Convênio
INTERESSADOS : José Everaldo de Oliveira
Valmir Osni de Espíndola
José Carlos Albuquerque Melo
ADVOGADO : Anajara Carvalho Rabelo Daud – OAB/SE Nº 4286
Edvaldo Vieira Messias – OAB/SE Nº 669
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 822/2019
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

DECISÃO TC Nº 34.262 SEGUNDA CÂMARA

EMENTA: Prefeitura Municipal de Poço Verde. Contas de Recurso de Convênio nº 590/1998. 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, 06 de novembro de 2019.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira Relatora

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:24:41

RELATÓRIO

Versam os autos de Contas de Recursos do Convênio nº 590/1998, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Poço Verde e a Secretaria de Estado dos Serviços Públicos – SESP, objetivando a construção de feira livre para comercialização de animais e derivados (fls. 11/16), no valor de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

A prestação de conta do convênio foi apresentada nesta Corte de Contas pela Secretaria de Estado dos Serviços Públicos no exercício financeiro de 2005, constando pareceres pela legalidade do convênio, conforme fls. 06; 20 e 75 dos autos.

Em Informação lançada em junho de 2006, a 4ª CCI concluiu que o processo apresentava algumas falhas formais (fls. 79/82).

Diante disso, foi emitido ao gestor Termo de Notificação nº 514/2006 pela 4ª CCI (fl. 83), para que o ex-gestor prestasse alguns esclarecimentos a respeito da prestação das contas em comento. Em razão do retorno pelos correios sem êxito, foi emitida Notificação via Edital (fl. 88).

O interessado José Everaldo de Oliveira, apresentou suas Alegações de Defesa (fls. 95/99), rebatendo as falhas apontadas, momento em que foi acostado aos autos diversos documentos e requereu a Regularidade Prestação de Contas do Convênio.

Em Informação Complementar (fls. 102/103), exarada pela equipe técnica após a análise da defesa, foram mantidas as seguintes falhas:

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

2- Ausência de ciência a Assembleia Legislativa do Convênio, desatendendo o item b, da Cláusula Nona do referido Convênio;

3- Prestação de contas apresentada fora do prazo.

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 eram de responsabilidade do gestor Valmir Osni de Espíndola, então Secretário de

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:34:41

Estado dos Serviços Públicos à época dos fatos, permanecendo apenas uma falha de responsabilidade do ex-gestor.

Assim, foi realizada a Notificação nº 762/2006 (fl. 105) ao então Secretário Valmir Osni de Espíndola.

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas que solicitou a remessa para Coordenadoria de Engenharia (fl. 109).

Após requisição de documentos à Prefeitura, o Núcleo Técnico de Engenharia lançou a Informação nº 037/2007 (fls. 135/137), em outubro de 2007, **afirmando que não havia indícios de instalação de 20 postes, conforme constavam nas planilhas orçamentárias.**

Os autos foram remetidos à Auditoria, que, através do Parecer nº 238/2007, se manifestou pela Ilegalidade, com glosa e multa (fls. 146/147).

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio de Despacho nº 98/2007, requereu a renovação da notificação ao Secretário, nova citação ao então gestor, e notificação à empresa Construtora Tempo Ltda., para manifestação acerca da instalação dos postes, em respeito ao contraditório e ampla defesa (fl. 149).

Em atendimento ao Despacho do Ministério Público de Contas, foram expedidas as Notificações nºs 611, 612 e 613/2008 (fls. 151/153).

Valmir Osni de Espíndola apresentou defesa (fls. 160/163), alegando, em suma, que não caberia a ele responder pelas irregularidades. Ao fim, requereu sua exclusão do processo.

Em Informação Complementar, o Núcleo de Engenharia ratificou a manifestação anterior em razão da ausência de nova documentação (fl. 166).

Da mesma forma se manifestou a Auditoria, conforme Parecer nº 172/2009 (fls. 168/169).

Em Despacho nº 69/2009, de fl. 171 dos autos, o Ministério Público de Contas requereu a renovação das notificações que não lograram êxito.

À fl. 173 consta Edital de Notificação nº 818/2009, a José Everaldo de Oliveira, o qual atingiu o objetivo, tendo o então gestor apresentado Defesa (fls. 177/182), requerendo o trancamento das contas por se tratar de fatos de 1998, com

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:24:41

citação válida somente em 2009. E, subsidiariamente, pela regularidade do convênio.

Em Informação Complementar (fl. 192), lançada em abril de 2010, o Núcleo de Engenharia afirma que as notificações anteriores foram entregues no endereço correto, e que por não haver documentos novos, ratificava a informação nº 037/2007.

A Auditoria, através do Parecer nº 78/2010 (fls. 194/196), manteve o opinativo pela ilegalidade, com glosa e multa.

Com os autos, o Parquet de Contas, emitiu Despacho nº 25/2010 (fls. 198), requerendo a notificação, por edital, do sócio-gerente da empresa contratada, em razão da responsabilidade solidária, o que foi realizado via Edital de Notificação nº 366/2010 (fl. 200).

Em 2017, o processo foi redistribuído conforme fl. 202 dos autos, e foi determinando o encaminhamento para manifestação da área técnica.

A 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção lançou Informação s/n/2018 (fls. 206/209), solicitando a regularização da notificação do sócio-gerente da empresa Tempo Ltda., o que foi realizado através de mandado de citação nºs 1512 e 1513/2018 (fl. 226/227). Novamente sem êxito, foi expedido Edital de Citação nºs 243 e 244/2019 (fls. 240/241).

Às fls. 246/247 consta Parecer/2019, emitido pela Coordenadoria de Controle e Inspeção, no qual informa a prescrição da pretensão punitiva.

Instado a se manifestar, o *douto* Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, por meio do Parecer nº 822/2019 (fls. 251/257), opinou pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, e, no mérito, pela Irregularidade do convênio, com imputação de glosa no valor de R$ 13.000,00 (treze mil reais), referente a não instalação de 20 postos, de forma solidária entre os interessados, José Everaldo de Oliveira, Valmir Osni de Espíndola e Construtora Tempo Ltda., e remessa a Procuradoria Geral do Estado de Sergipe, com a finalidade de executar a glosa imputada.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:24:41

VOTO

Cuidam os autos de análise de Contas de Recursos do Convênio celebrado em 1998, tendo por objeto a construção de feira livre para comercialização de animais e derivados no Município de Poço Verde.

Ab initio, registro que somente em 2017, após redistribuição processual, fui designada relatora deste processo.

Pois bem. Os autos tratam de fatos ocorridos há mais de 20(vinte) anos, restando incontroverso o reconhecimento da prescrição. Portanto, a análise se restringirá quanto ao suposto dano ao erário.

Até meados de 2007, toda a instrução inicial, com o contraditório e ampla defesa, apontavam apenas falhas relativas ao cumprimento de procedimentos do convênio, portanto, falhas formais.

Somente com o envio dos autos ao Núcleo de Engenharia, órgão responsável para manifestação quando envolve obras, é que se constatou, após visita *in loco*:

> Em recente visita de inspeção, 08 de outubro de 2007, foi verificado no local que a obra não está totalmente concluída, tendo-se obtido informações com o Sr. Adauto Justino de Santana, Secretário Municipal de Obras e Urbanismo e o Sr. Ribeiro, funcionário da secretaria de obras, o qual nos forneceu planta baixa da obra (fl. n°. 113). Não há indícios da instalação de 20 (vinte) de postes de concreto de 11 m de altura (item 5.1da planilha orçamentária - fl. n°. 47).

Apontou, também, a Engenharia que os preços estavam compatíveis com os de mercado.

Há de ressaltar, de logo, que até então já tinham se passado 09 (nove) anos da data dos fatos. Ademais, a Engenharia utilizou como parâmetro a planilha orçamentária de fl. 52 dos autos.

Em análise, observo que a planilha apontada pela Engenharia é datada de 23 de junho de 2006, e integra a **proposta da empresa**. Portanto, não é um documento da execução da despesa, com o respectivo atesto e demais formalidades legais.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:24:41

Assim, não há como se falar em glosa, pois não há qualquer documentação, nos autos, atestado por quem compete, que foi pago serviço referente à instalação, sendo a planilha apenas um indício.

Outrossim, restou incontroverso que a instrução processual se revelou confusa, frágil e excessivamente longa, 20 (vinte) anos!

Destaco, ainda, que nos contratos que envolvem obras há necessariamente participação direta e essencial de outros agentes públicos que seriam os 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 estejam no 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-149/2016, proferido nos autos do Processo TC-000537/2006, de Relatoria do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, do Tribunal de Contas do Espirito Santos, *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.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:24:41

> (...)
> 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, 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 inviabilizam meu convencimento, como também o exercício pleno 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 por Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, destinada, especificamente, a comentar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, na qual se averbou o seguinte em relação ao instituto da iliquidez de contas, *in verbis*:

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:24:41

> 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 a qual posso mencionar:

> 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

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:24:41

sujeito a fiscalização, quando muitas vezes já deixou o cargo ou expirou seu mandato há anos, acarretando-lhe dificuldades 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 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.**

Seguindo esse entendimento já se manifestou o Procurador oficiante nos autos das Contas de Recursos de Convênio nº 589/98 (Processo 000290/2006).

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 590/98, 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 822/2019, 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 06 de novembro de 2019, **por unanimidade de votos, pela Iliquidez das Contas de Recurso do Convênio n° 590/98, celebrado entre o município de Poço Verde, na pessoa de José Everaldo de Oliveira e a**

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 11:24:41

Secretaria de Estado dos Serviços Públicos, representada por Valmir Osni de Espíndola, com o consequente Arquivamento do Processo.

Participaram do Julgamento os Conselheiros: **Maria Angélica Guimarães Marinho** (Presidente), **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** (Relatora) e **Carlos Pinna de Assis**, com a presença do Procurador do Ministério Público de Contas **Luis Alberto Meneses.**

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em **27 de novembro 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 de Contas

Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 26/11/2019 09:47:11
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 26/11/2019 11:20:13
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 26/11/2019 12:49:15