



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

RELATÓRIO Nº 165/2021

Tratam estes autos nº. **200800047002192/301**, do Relatório de Inspeção nº 033 2ª DFENG/2008, da Segunda Divisão de Fiscalização de Engenharia desta Corte de Contas.

Seu objeto é a obra de ampliação e reparos nas áreas físicas da Escola Estadual Mané Ventura, em Aparecida de Goiânia – GO, sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação.

Os recursos envolvidos totalizam o montante de R\$ 119.405,95, referentes ao Contrato nº 021/08, firmado entre a Secretaria de Estado da Educação e a empresa Construmil Empreendimentos Ltda.

A *Unidade Técnica*, por meio da Instrução Técnica nº. **13/2020** (evento 52), sugeriu que se determine à Secretaria de Estado da Educação, a conclusão de tomada de contas especial já instaurada no prazo de 60 dias, além de outras determinações e providências.

O *Ministério Público de Contas*, por meio do Parecer nº 1.179/2020 (evento 54), opinou pelo arquivamento dos autos, considerando, entre outros fundamentos, o longo tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos e instauração da TCE.

A *Auditoria* competente, com sua Manifestação de nº 184/2021 (evento 56), pugnou pela irregularidade dos atos fiscalizados e da tomada de contas especial apresentada nos autos, em virtude da existência de comprovados danos ao erário, com a devida responsabilização dos responsáveis envolvidos.

É a síntese do necessário.

VOTO

O art. 2º, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, estabelece a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº **200800047002192/301**

competência do órgão para realizar inspeções e auditorias na Administração Pública Direta e Indireta.

A inspeção trata de um instrumento de fiscalização, independente de programação, utilizada por esta Corte de Contas para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade e à economicidade de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Quanto ao mérito processual, colhe-se dos autos que restaram devidamente constatadas diversas irregularidades no cumprimento do Contrato nº 021/08, as quais resultaram em danos ao erário, já devidamente quantificado e com as responsabilidades apuradas.

As irregularidades referem-se à fase de execução contratual, mais especificamente ao recebimento definitivo da obra e ao pagamento integral do valor contratado sem que os serviços tivessem sido concluídos integralmente.

Mesmo com a apuração nos autos do dano ao erário consolidado e de seus responsáveis, realizou-se nova intimação da Secretaria de Estado da Educação, visando a apresentação de informações sobre a eventual conclusão dos procedimentos voltados ao ressarcimento dos danos ao erário (Evento 5).

Contudo, o que se apresentou aos autos (Eventos 17 a 38) foram centenas de folhas de documentos inservíveis ao cumprimento da determinação exarada, restando assim, derradeiramente, incomprovada a realização das providências determinadas por esta Corte.

Todavia, dado o longo período transcorrido, necessário o registro de considerações que reputo como imprescindíveis, no que tange ao instituto da prescrição.

A prescrição, como cediço, é vetor de segurança jurídica, não podendo o interessado ser eternamente responsável por atos realizados a demasiado lapso temporal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

A evolução jurisprudencial e doutrinária acerca do instituto, precipuamente quando relacionado ao direito público e a reparação de danos ao erário, com interpretação conforme à Constituição ao artigo 37 da CF/88 conferida pelo Supremo Tribunal Federal, é a baliza que se deve aplicar a julgamentos cujo eventual dano ao erário, não advém de atos tidos como ímprobos, que, tão somente nestes casos, cujo dolo é específico – e a comprovação deve se operar no Judiciário –, cujas figuras típicas de improbidade estejam presentes, que a imprescritibilidade se opera.

Assim, esta Corte de Contas, acompanhamento a evolução de pensamento, já vem aplicando em alguns precedentes importantes, a prescrição como vetor de segurança jurídica, como *supra* princípio que é, auxiliando na materialização e impedimento de malferimento aos princípios correlatos como o contraditório e ampla defesa, não permitindo que o jurisdicionado responda *ad eternum* por atos e fatos realizados há vários anos.

A propósito, este sodalício Tribunal já se posicionou em inúmeros casos, quanto ao interstício temporal para instauração ou conversão do feito em Tomada de Contas Especial, nos moldes dos Acórdãos nº. 7/2017, 410/2017, 423/2017, 1473/2017, 1940/2017, 1315/2018, 1560/2018, 1820/2018 e 614/2019, *exempli gratia*:

*Processo nº.: 11401729 Assunto: Cobrança Origem: Tribunal de Contas do Estado de Goiás ACÓRDÃO Nº. 7/2017. Cobrança. Ausência de Prestação de Contas de Convênio. **Longo lapso temporal. Limite temporal à instauração de Tomada de Contas Especial. Arquivamento.** Vistos, oralmente expostos e discutidos estes Autos n. 11401729, que tratam de cobrança realizada por esta Corte de Contas em decorrência da ausência de prestação de contas da Associação de Estudantes Universitários do Município de Bom Jesus que, por meio de convênio firmado em 26 de abril de 1.994, com a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

Regional, recebeu repasse no valor de Cr\$ 8.000.000,00, tendo o Relatório e o Voto como partes integrantes deste, ACORDA o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos votos dos integrantes de seu Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator, em determinar o arquivamento dos presentes autos. À Secretaria Geral, para as providências a seu cargo. (Julgado em 18/01/2017, Relator Conselheiro Saulo Marques Mesquita, Tribunal Pleno) [SEM GRIFOS NO ORIGINAL].

Registra-se, por oportuno, que o Superior Tribunal de Justiça já enfrentou a matéria no REsp nº. 1.480.350, quanto ao prazo prescricional para instauração de Tomada de Contas Especial pelo TCU, a fim de apurar eventual responsabilização do causador do dano ao erário.

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA. (...) 6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa. 7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento." [SEM GRIFOS NO ORIGINAL].

Embora o Tribunal de Contas da União, já tenha adotado, no passado, o prazo prescricional de 10 (dez) anos¹, conforme extrai do julgado Acórdão nº. 1.441/2016-TCU-Plenário, perfilho-me do entendimento adotado por esta Corte, pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como, pelo Supremo Tribunal Federal, quanto a aplicação do prazo prescricional de 5 (cinco) anos para início

¹ Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

da Tomada de Contas Especial, haja vista a lacuna legislativa e necessidade de se firmar tese sobre o tema, evitando decisões conflitantes.

Tal conclusão se dá em virtude da necessidade de se preservar, ainda que minimamente, a segurança jurídica dos atos realizados há anos pelo interessado, cujo reflexo no contraditório e ampla defesa é manifesto, haja vista que é compreensível após o longo lapso temporal, a dificuldade na obtenção de documentos, a impossibilidade de realização de eventual perícia técnica e a lembrança precisa dos fatos se esvaia no tempo, não sendo crível exigir do interessado, sob pena de lesão a diversos princípios constitucionais.

O Supremo Tribunal Federal, vem caminhando exatamente neste sentido, no Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº. 35.512/DF, julgado em 04.06.2019, a Segunda Turma da Suprema Corte, firmou tese no sentido de que a ação de ressarcimento de dano ao erário no Judiciário, como cediço, o ônus *probandi* é do próprio Estado. Já na Tomada de Contas Especial, conduzida administrativamente no Tribunal de Contas, o ônus da prova é do responsável pela gestão do recurso público, devendo encontrar limite temporal de 05 (cinco) anos, em observância a ampla defesa, contraditório, razoabilidade e, especialmente segurança jurídica.

*[...] E essa distinção se faz necessária notadamente porque na ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, o ônus da prova será do Estado, que alega o prejuízo ao erário. Por outro lado, **na tomada de contas especial, conduzida administrativamente perante o Tribunal de Contas da União, tal ônus incumbirá ao próprio responsável pela gestão dos recursos públicos. Logo a exigência de que este tenha ao seu alcance o instrumentos que o possibilitem justificar a higidez da aplicação dos recursos que lhe foram disponibilizados deve encontrar um limite temporal (no caso, o prazo quinquenal da Lei 9.873/99), em observância aos princípios ampla defesa, contraditório, razoabilidade e,***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

especialmente, segurança jurídica. [...] [SEM GRIFOS NO ORIGINAL].

A 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, também já firmou entendimento quanto ao prazo prescricional entendendo que "a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia' (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso)".

Assim, as duas turmas do STF já detêm precedentes acerca da questão, estabelecendo prazo prescricional de 05 (cinco) anos para pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, aí incluindo, em recente julgado da 2ª Turma, por unanimidade, o interstício para deflagração de Tomada de Contas Especial pela Corte de Contas.

Mais recentemente no julgamento do RE 636.886, tendo como relator o Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 20-4-2020, objeto do Tema 899, firmou-se entendimento pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. A tese restou fixada nos seguintes termos: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas."

O ponto nevrálgico discutido nos presentes autos é quanto a pretensão reparatória, já que, no caso concreto, a Tomada de Contas Especial já foi instaurada, sem notícias concretas sobre sua finalização.

A questão que não foge ao debate é a de que, a prescrição seja para deflagração – com instauração ou conversão –, seja para julgamento, deve ter prazo definido, sob pena de desvirtuamento da lógica processual e dos princípios constitucionais.

O caso concreto trata de fatos ocorridos em contrato datado do ano de 2008, isto é, há 13 (treze) anos atrás, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação e a empresa Construmil Empreendimentos Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

O trâmite processual e o lapso temporal, seja do fato, da deflagração ou do julgamento, ultrapassam, com nitidez o prazo prescricional de 05 (cinco) anos.

Quanto a deflagração e conclusão da TCE, não restam dúvidas, com base nos precedentes da Corte de Contas, ali, na origem, já se operou a prescrição, conforme acórdãos n.º n.º 7/2017, 410/2017, 423/2017, 1473/2017, 1940/2017, 1315/2018, 1560/2018, 1820/2018 e 614/2019.

A adoção do prazo quinquenal, pode ser vislumbrada tanto pelos precedentes aduzidos, como também:

- Lei Federal n.º 9.873/1999, artigo 1º;
- Lei Federal n.º 9.784/1999, artigo 54;
- Decreto n.º 20.910/32, artigo 1º,
- Lei Estadual n.º 16.168/2007, 107-A;

Com a devida vênia, como há norma específica no caso do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a meu ver, nos moldes do artigo 107-A, §1º, da Lei Estadual n.º 16.168/2007, cujo prazo prescricional expressamente é fixado em 05 (cinco) anos, se trata da legislação aplicável ao caso *subexamine*.

Tal ponderação se mostra pertinente, haja vista que os precedentes citados dos Tribunais Superiores remetem a aplicação analógica da Lei Federal n.º 9.873/99, haja vista que no âmbito do TCU não há lei que regule a prescrição.

Operando-se, de pleno direito a prescrição, nos moldes do artigo 107-A, §1º, III, da Lei Orgânica, levando em conta que a TCE em questão foi deflagrada pela Secretaria Estadual de Saúde, tramitando no órgão por vários anos, até o envio à Corte de Contas, não havendo sentido lógico-processual, o início do prazo prescricional não se iniciar com a data de ocorrência do fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

Explico. A prescrição, como instituto processual balizador de segurança jurídica e vetor do Estado Democrático de Direito, não pode, a depender da situação concreta, iniciar em data x ou dia y nos casos de Tomada de Contas Especial instaurada no órgão de origem ou convertida diretamente no Tribunal.

Nos casos de instauração ou conversão em Tomada de Contas Especial, a data do fato, como visto pelos precedentes colacionados, é fator preponderante para instrução processual, seja pela integridade dos princípios do contraditório e da ampla defesa, seja pela necessidade de estabilização das relações jurídicas com o Poder Público.

No caso concreto, considerando as consequências práticas da decisão, nos moldes dos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, adiante transcritos, não há sentido processual ignorar o grande lapso temporal que a jurisdicionada responde pelos atos realizados no ano de 2008, ainda mais em caso de tamanho tumulto interpretativo das normas do CONFAZ, modificadas como um verdadeiro labirinto hermenêutico.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 200800047002192/301

As alterações realizadas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, trouxeram balizas para o julgador, seja na esfera judicial, administrativa ou controladora, acerca das consequências práticas da decisão, e sua verdadeira eficácia, não podendo fechar os olhos para os reflexos do *decisum*.

No caso em análise, não vislumbro razão lógica-processual para apreciar a Tomada de Contas Especial, essencialmente, pelo longo decurso temporal e o malferimento dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica, somado a ausência de resultado no procedimento, a esta altura, absolutamente inócuo.

Nesta senda, considerando inclusive acórdão recente da Corte de Contas de nº 1.695/2021, tese que ora comungo, entendo pela ocorrência da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias da Corte de Contas relacionadas ao processo em questão, conforme prevê o regramento do artigo 107-A da LOTCE², bem como os precedentes e fundamentos alinhavados, entendendo pelo arquivamento dos autos.

Ante o exposto, **VOTO** por reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, determinando arquivamento dos autos.

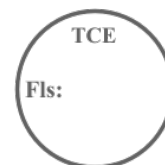
À Secretaria Geral para as devidas providências.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia.

Conselheiro Helder Valin Barbosa
Relator

JNC/RA

² Art. 107-A. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

RELATÓRIO/VOTO Nº 165/2021 - GCHV



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 200800047002192 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=161831842041002771542581052671032332202561>