RELATÓRIO Nº 309/2024 - GCEF.

Processo nº: 202200005022383/101-02
Assunto: 101-02-TOMADA DE CONTAS-ESPECIAL
Unidade Técnica: Serviço de Fiscalização de Tomada de Contas Especial
Interessado: Secretaria de Estado da Administração - SEAD
Conselheiro Relator: Edson José Ferrari
Auditora: Heloisa Helena Antonácio Monteiro Godinho
Procurador: Fernando dos Santos Carneiro

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial, instaurada pela Secretaria de Estado da Administração - SEAD, por meio da Portaria nº 1876/2022, para apurar os fatos, quantificar o dano e identificar os responsáveis pelas irregularidades na execução e omissão no dever de prestar contas do Convênio nº 025/2006, celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da então SEPLAN, e a Prefeitura Municipal de Israelândia, Goiás, tendo como finalidade a transferência, à época, de R$ 50.000,00, para investimento perfuração de poços artesianos e aquisição de 1 (uma) caixa d'água.

2. Concluídos os trabalhos na fase interna, vem o feito para julgamento neste Tribunal de Contas, nos termos do § 1º, do art. 62, da Lei estadual nº 16.168/2007 (LOTCE/GO), regulamentado pela Resolução Normativa nº 8/2022, sucessora da Resolução Normativa nº 16/1016.

3. No Tribunal de Contas, o Serviço de Fiscalização de Tomada de Contas Especial, pela Instrução Técnica Conclusiva nº 51/2024 - SERVFISC-TCE (evento 50), após examinar a matéria processual, apresentou à seguinte conclusão:

> I. A morosidade na apreciação do processo de prestação de contas dificulta a apuração da verdade material, ensejando prejuízos à ampla defesa dos interessados.
> II. Levando-se em conta que já transcorreram mais de 16 (dezesseis) anos desde a data em que restou caracterizada a ocorrência do fato irregular, e, tendo em vista o entendimento adotado em julgados anteriores desta Casa, mediante os quais foi reconhecida a inexistência de efetividade processual nas tomadas de contas especiais cuja instrução probatória encontra-se afetada pela inexorável ação do tempo, não nos parece razoável prosseguir com a análise de mérito nestes autos, recomendando-se o trancamento das contas pela ausência de pressupostos de constituição ou desenvolvimento válido e regular do processo ou racionalidade administrativa e economia processual;
> III. considerando o lapso temporal transcorrido desde a verificação dos fatos, prazo superior ao razoável para a tramitação de um processo de tomada de contas especial, e, tendo em vista a incerteza quanto à dinâmica dos fatos, reconhece-se a inviabilidade de liquidação das contas por meio deste instrumento processual;
> IV. nos termos do art. 77 da Lei Estadual nº 16.168/2007, impõe-se reconhecer como iliquidáveis as contas, determinando-se o seu trancamento e o arquivamento desta tomada de contas especial.

4. Em consequência, como proposta de encaminhamento, sugeriu que o Tribunal de Contas "Reconheça como iliquidáveis as contas, nos termos dos artigos 66, § 3º e 77, caput,

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202200005022383 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=06134105292110209154238164268143213220256 1

da Lei Estadual nº 16.168/2007, determinando o seu trancamento e o arquivamento desta tomada de contas especial".

5. O Ministério Público de Contas (Parecer nº 372/2024, evento 52), ratificou o entendimento da Unidade Técnica.

6. O processo foi encaminhado à Auditoria para manifestação nos termos regimentais. Todavia, após o transcurso de 2 (dois) meses e 8 (oito) dias, sem dita manifestação, este Relator, com fundamento no art. 171, do Regimento do Tribunal de Contas, avocou o feito para julgamento.

7. É, em apertada síntese, o relatório.

VOTO

8. A Tomada de Contas Especial, doravante TCE, é um processo excepcional destinado a identificar eventuais danos à Administração Pública e a obtenção do respectivo ressarcimento ao erário. Portanto, destina-se a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano em virtude da (i) omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado (hipótese destes autos); (ii) pela ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; e (iii) pela prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

9. Esse processo (de TCE) é desenvolvido em duas fases. Uma interna, a cargo da própria Administração que se limita em apurar os fatos, qualificar os responsáveis e quantificar o dano, materializando os achados em relatório conclusivo da TCE. E uma fase externa, a cargo do Tribunal de Contas, responsável pelo processamento e julgamento da TCE, nos termos dos artigos 62 a 65, da Lei estadual nº 16.168/2007; nos artigos 2º, XX e 197, do Regimento do Tribunal e Contas; bem como nas disposições da Resolução Normativa nº 8/2022.

10. Demonstrada, pois, a competência do Tribunal de Contas para o processamento da demanda, passo ao mérito.

11. Vale observar, num primeiro plano, que a presente TCE foi instaurada por força da Portaria nº 1876/2022, da SEAD, "*com a finalidade de apurar as irregularidades constatadas na execução do Convênio nº 025/2006*", como já dito, e com publicação do seu extrato, na imprensa oficial, no dia 04/05/2006 (fato gerador da instauração da TCE em julgamento). Assim, essa TCE foi instaurada muito tempo após o decurso de 5 (cinco) anos, contados da ocorrência do fato. Mais de 16 (dezesseis) anos após a ocorrência dos fatos.

12. Pois bem. Também já dito, e agora apoiado na doutrina de Luiz Henrique Lima (Controle Externo, Ed. Elsevier, 2007, pág. 241), a finalidade precípua da TCE "*é buscar assegurar a integralidade dos recursos púbicos, perseguindo sua recomposição quando afetado por condutas ilegais, ilegítimas ou antieconômicas*", **observando, porém, o prazo estabelecido pela Lei e ratificado pelo STF, de 5 (cinco) anos, contados da ocorrência do fato ilícito (gerador da TCE).**

13. No caso em exame, nós estamos deliberando acerca de uma TCE, embora processada e encaminhada recentemente, teve por objeto de investigação, fatos ocorridos no

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202200005022383 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061341052921102091542381642681432132202561

último semestre do exercício financeiro de 2010. **Portanto, já passados mais de 16 (dezesseis) anos do início da ocorrência dos fatos.**

14. A inexistência de contemporaneidade entre a ocorrência do fato e o efetivo exercício da fiscalização acaba por produzir uma atividade fiscalizatória de caráter eminentemente punitiva (e às vezes, nem isso), em prejuízo da sua função mais importante, a meu ver, que é a pedagógica e preventiva, pois se antecipar à ocorrência de irregularidades é claramente bem mais produtivo e razoável do que simplesmente esperar que elas ocorram para então agir. Pode ser tarde demais, como é o caso destes autos e de muitos outros em tramitação no âmbito deste Sodalício, nos termos dos precedentes adiante citados (recentemente relatei outras situações iguais à destes autos - v.g. Processo de nº 202200005018169).

15. No caso em julgamento, na instrução processual, a Unidade Técnica manifestou pela declaração de contas iliquidáveis, nos termos dos artigos 66, § 3º e 77, *caput*, da Lei estadual nº 16.168/2007, determinando o seu trancamento e o arquivamento desta Tomada de Contas Especial, inclusive, pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas, nos termos do art. 107-A, §1º, inciso III, da mencionada Lei Orgânica.

16. Com absoluta razão a instrução processual. Não se revela razoável e crível que fatos ocorridos há mais de 16 (dezesseis) anos estejam sendo fiscalizados e processados no âmbito deste Tribunal de Contas, pelo simples fato de que o ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após o transcurso de mais de uma década dos fatos a serem provados, em flagrante desrespeito aos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo. Por essa razão, como bem informou a Unidade Técnica, o arquivamento da TCE, no âmbito do TCU, em situações semelhantes à destes autos, é a medida preconizada, tanto pela jurisprudência, como pelos arts. 6º, inciso II, e 19, da Instrução Normativa TCU 71/2012, quando se verifica que o transcurso do prazo decenal inviabiliza o exercício da garantia do contraditório pelos responsáveis.

17. Também é este o entendimento predominante no âmbito deste Tribunal de Contas, nos termos dos precedentes já citados por este Relator em julgamento de outros feitos desta natureza.

> O presente feito tramita há quase 22 anos. Chama a atenção o lapso temporal decorrido entre a expedição do Ofício de fls. 05 (20/02/95) e a emissão da Instrução Técnica (14/11/14), período em que nenhum ato processual foi levado a efeito. Tal demora em nada contribui para a efetividade do Controle Externo, além de afrontar o princípio da razoável duração do processo.
>
> Nessa vereda, o arquivamento dos autos é medida se impõe, uma vez que, embora a Tomada de Contas Especial seja o instrumento adequado à recomposição do erário, tem-se que desde os fatos apurados já transcorreram mais de 20 anos, fato que elide qualquer medida administrativa inclinada ao referido desiderato (processo nº 11401729, Rel. Cons. Saulo Marques Mesquita, Acórdão nº 7/2017).
>
> De fato, desde a realização da presente Inspeção, mais de 11 (onze) anos já se passaram, sendo perceptível que se o processo não é apreciado dentro de um horizonte de prazo adequado, ele perde a eficácia desejada, em razão da intempestividade das determinações e recomendações que possam ser fixadas, haja vista que a conjuntura da Administração Pública é dinâmica e exige contemporaneidade das medidas, notadamente as de natureza corretiva. Demais disso, o uso da força de trabalho em processos cujo fato gerador ocorreu há muito tempo prejudica a fiscalização e as deliberações de outras demandas concomitantes, sendo

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202200005022383 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061341052921102091542381642681432132202561

certo, ademais, que os casos antigos dificilmente levarão a um ressarcimento ao erário em nível satisfatório (processo nº 27101436, Rel. Cons. Sebastião Tejota, Acórdão nº 410/2017).

18. A Unidade Técnica também citou outros precedentes na sua instrução técnica. Como também o Sr. Auditor Humberto Lustosa, por ocasião de sua manifestação nos autos do Processo de nº 202200005015507, além de colacionar entendimento do c. STF, assentado no julgamento do RE nº 636.886/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes, acerca da matéria, que merece ser reproduzido aqui:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.
> 1. **A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal**, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.
> 2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritibilidade de ações de ressarcimento", **este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa** - Lei 8.429/1992 (TEMA 897). **Em relação a todos os demais atos ilícitos**, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, **aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública**.
> 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, **no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa**, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.
> 4. **A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal)**.
> 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o **TEMA 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas"**. (RE n.º 636.886/AL. Relator: Ministro Alexandre de Morais. DJE n.º 104, divulgado em 28/4/2020. (grifos do Auditor)

19. Neste contexto, nos termos do entendimento do STF, notadamente no Tema 897, **"São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa". Hipótese não compreendida nas atribuições desta Corte de Contas e sim do Ministério Público.**

20. Portanto, atuação administrativa, inclusive no âmbito deste Sodalício, em contrário a esse entendimento simplesmente leva à ofensa do devido processo legal. Por outro lado,

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202200005022383 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061341052921102091542381642681432132202561

como diz a doutrina, não é producente aos Tribunais de Contas gastarem tempo em processos que serão declarados prescritos pelo Poder Judiciário, com sérias consequências para a Administração Públicas, com desperdício de recursos públicos, financeiros e humanos, para apuração de dano que não poderá ser executado.

21. Caminhando para a conclusão, reproduzindo o que foi dito no meu voto nos autos do processo de nº 202000036011557, entendo pertinente acrescentar umas palavras finais para reflexão dos Senhores acerca deste tema. Como já foi dito, o processo de TCE é uma medida de exceção, vale dizer, apenas será instaurado, depois de esgotadas as medidas administrativas, que devem ser adotadas assim que a autoridade administrativa tomar conhecimento da existência do fato danoso (fato gerador), sendo de 60 (sessenta) dias o prazo limite para o início e de até 180 (cento e oitenta) dias para conclusão (Resolução Normativa nº 8/2022, art. 7º, § 2º).

22. Sem sucesso nas vias administrativas tradicionais, a TCE deve ser instaurada imediatamente, processada e encaminhada ao Tribunal de Contas para julgamento, no prazo também de 180 (cento e oitenta) dias (Resolução Normativa nº 8/2022, art. 32). Sendo que, com a chegada do processo de TCE ao Tribunal de Contas, opera-se a interrupção do prazo prescricional. Assim, em regra o Tribunal de Contas dispõe de 5 (cinco) anos para processar e julgar a TCE. Prazo suficiente. Como também, em regra a Administração dispõe de 5 (cinco) anos, a contar da ocorrência do fato, para concluir a fase interna da TCE e encaminhá-la ao Tribunal de Contas, dentro desse lustro prescricional, justamente, para, a produção de atos processuais (citação, por exemplo) que interrompem a curso prescricional.

23. Nesse contexto, ao meu ver, o que está disforme é a atuação ou a inércia administrativa. A demora excessiva, ou mesmo a omissão da Administração em deflagrar a TCE (ou as medidas administrativas antecedentes e necessárias à instauração da TCE), no prazo regulamentar, deve ser motivo de responsabilização do agente público que deu causa à intempestividade de tal providência, visto caracterizar grave infração à norma legal e possibilitar a declaração de solidariedade com o responsável pelo dano. O Tribunal de Contas deve estar vigilante também a esse respeito e, quem sabe, contribuir (ainda que de maneira coercitiva) para a melhoria da atuação administrativa no que tange ao modo e forma de perseguir a recomposição do erário quando afetado por condutas ilegais, ilegítimas ou antieconômicas.

24. Nesse ponto, assiste razão ao douto Procurador de Contas Silvestre Gomes dos Anjos ao questionar a atuação da Controladoria-Geral do Estado, nos autos do processo de nº 202200005021093, também de minha relatoria, e de matéria análoga à destes autos. Ao seu entender, a "CGE possui a competência não só para propor, mas, também, para executar as providências necessárias para a efetividade do Controle Interno, o que, aplicando-se a Teoria dos Poderes implícitos, inclui o próprio poder sancionatório". De fato, a CGE, como órgão controlador intra-orgânico, "tem por finalidade estimular a ação dos órgãos, verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e verificar a eficácia das medidas na solução de problemas", como bem escreveu o Ministro Benjamin Zymer. A CGE, nessa qualidade de órgão controlador intra-administrativo, tem competência para o exercício da fiscalização hierárquica, da realização de inspeções e auditorias, bem como das correições acerca da atuação dos agentes administrativos. A TCE deve ser a última *ratio*, isto é, deve ser instaurada apenas após esgotadas as demais medidas administrativas, inclusive as (medidas) de atribuição da CGE.

25. Ainda. Nos autos do Processo de nº 202200005018351, na qualidade de Relator, eu acompanhei o entendimento da Unidade Técnica e da Auditoria e votei no sentido de considerar iliquidáveis as contas relativas à Tomada de Contas Especial em discussão

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202200005022383 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061341052921102091542381642681432132202561

naqueles autos e ordenar o seu trancamento, sem cancelamento de eventual débito, e, de consequência, determinar o seu arquivamento, com fundamento nos artigos 66, § 3º e 76, combinado como o art. 99, I, todos da Lei estadual nº 16.168/2007". Todavia, o i. Conselheiro Celmar Rech pediu vistas e apresentou voto divergente no sentido de reconhecer de ofício a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal de Contas, e julgar o processo extinto, com resolução do mérito, com fundamento no art. 107-A, § 1°, III da LOTCE/GO. Argumentou, em resumo, o preclaro Conselheiro Celmar que "a prescrição, para todos os efeitos, é um pronunciamento de mérito que resulta em coisa julgada, enquanto o trancamento das contas consideradas iliquidáveis por caso fortuito ou força maior permitem, em tese, sua reabertura no prazo legal".

26. O nobre Conselheiro, em seu voto divergente, disse ainda que "a prescrição consiste em causa extintiva da pretensão do direito". De fato, o STJ tem o entendimento de que "o reconhecimento da prescrição impede tanto a cobrança judicial quanto a cobrança extrajudicial da dívida. De acordo com o colegiado, pouco importa a via ou o instrumento utilizado para a realização da cobrança, uma vez que a pretensão se encontra praticamente inutilizada pela prescrição" (Resp. nº 2.088.100/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi). Todavia, a prescrição extingue tão somente o direito, mas não extingue o débito (a dívida prescrita tem natureza de obrigação natural), que poderá ser reclamado na via negocial, razão por que da intimação da PGE em casos tais.

27. Recentemente, meu Gabinete, em face de uma dessas intimações, foi informado pelo Sr. Procurador-Geral do Estado que aquela especializada não tem interesse na demanda em tela. Neste contexto, alterei o meu entendimento acerca do dispositivo em demandas semelhantes, passando a acompanhar o entendimento do eminente Conselheiro Celmar Rech, sem, contudo, encaminhar cópia dos autos à PGE e ao Ministério Público, tendo em vista o longo transcurso do tempo.

28. Do exposto e considerando que os fatos, objeto da presente TCE, ocorreram no exercício financeiro de 2006, ou seja, há mais de 16 (dezesseis) anos do início da ocorrência dos fatos, e ainda, considerando os precedentes colacionados, bem como o entendimento que admite a prescritibilidade da pretensão ressarcitória por parte dos Tribunais de Contas, inclusive do STF, delimitando a data da ocorrência dos fatos como marco inicial para a contagem dos prazos prescricionais, **VOTO** no sentido de reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal de Contas em face das irregularidades identificadas no bojo desta TCE, com suporte no art. 107-A, § 1º, inciso III, da Lei estadual nº 16.168/2007 (LOTCE/GO), determinando, de consequência, o arquivamento destes autos.

29. É como encaminho o meu voto, Sr. Presidente.

Goiânia, 21 de junho de 2024.

Conselheiro **Edson José Ferrari**
Relator

teo/gk.

Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202200005022383 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061341052921102091542381642681432132202561

TCE
Fls:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO EDSON JOSÉ FERRARI

RELATÓRIO/VOTO Nº 309/2024 - GCEF

Digitally signed by EDSON JOSÉ FERRARI:13513176104
Date: 2024.06.26 07:33:54 -03:00
Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. I – login e senha

ASSINADO ELETRONICAMENTE