



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA
Processo nº 201400047001679/301

RELATÓRIO Nº 67/2022

Tratam estes autos nº. **201400047001679/301** do Relatório de Inspeção nº. **011/2014**, da lavra do *Serviço de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Infraestrutura*, tendo como objeto a execução dos serviços de terraplenagem, pavimentação asfáltica e obras de arte especiais na GO-338, trecho: Malhador/Goianésia (GO-080), com extensão de 20,53 km.

O valor previsto da obra totalizava R\$ 14.279.251,20 e o prazo inicialmente pactuado para sua conclusão era de 12 meses. A execução do objeto foi iniciada pela empresa Araguaia Engenharia, sob o Contrato nº 290/2013 da AGETOP. No entanto, após a realização de 04 medições (totalizando R\$ 552.454,61) foi promovida a rescisão contratual de forma amigável.

O remanescente da obra foi contratado com a Construtora Milão por meio da Dispensa de Licitação nº. 354/2014, sob Contrato nº. 314/2014 no valor de R\$ 13.726.796,59. O referido contrato foi alterado pelo Termo Aditivo nº. 579/2015, que autorizou a realização de acréscimos e supressões de serviços sem reflexo financeiro. Este instrumento aprovou a realização de readequações de projeto, inclusive a redução da meta física do objeto contratado, culminando na alteração da extensão da rodovia de 20,53 km para 12,98 km.

O *Serviço de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*, mediante Instrução Técnica nº. **36/2021** (Evento nº. 110) concluiu pela existência de diversas irregularidades, aplicação de multa ao gestor e conversão dos autos em Tomada de Contas Especial.

O *Ministério Público de Contas*, através do Parecer nº. **880/2021** (Evento nº. 112) opinou pelo conhecimento do Relatório de Inspeção nº. 011/2014, aplicação de multa aos responsáveis e conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, em face da constatação de danos ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 201400047001679/301

A *Auditoria* competente, com sua Manifestação nº. **86/2022** (Evento nº. 114) manifestou pela conversão do presente feito em Tomada de Contas Especial, visando o ressarcimento do dano ao Erário apurado e devidamente quantificado, com imputação do débito e aplicação de sanção disposta no art. 111 da Lei Orgânica aos responsáveis.

É a síntese do necessário.

VOTO

Os autos encontram-se saneados e aptos a julgamento.

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

Conforme a vasta documentação que instrui os presentes autos, consideradas, ainda, as inspeções *in loco* realizadas pela equipe de fiscalização, tem-se a caracterização de diversas irregularidades, quais sejam: inadequação do traçado da rodovia; subestimação dos quantitativos de serviços realizados com solo mole e enrocamento de pedra; e a insuficiência de suporte do leito estradal para compor camada de subleito. Destaca-se, também, a readequação do projeto original com redução de meta física, sem o respectivo e necessário reflexo financeiro, resultando na inexecução parcial da rodovia, porquanto apenas 12,98 (doze vírgula noventa e oito) quilômetros dos 20,53 (vinte vírgula cinquenta e três) quilômetros previstos terem sido executados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº **201400047001679/301**

Outrossim, verificou-se a existência de irregularidades quanto à medição de serviços executados pela contratada, que não foram fidedignamente atestados ou foram apenas parcialmente realizados, relativamente às obras de arte; serviços de terraplanagem; serviço de colchão drenante e de transporte; serviço de regularização de subleito; tratamento superficial duplo; imprimação; estabilização de solo cimento 3% peso-pista; estabilização granulométrica sem mistura; transporte de material jazida de sub-base e base; e, por fim, escavação e carga de material de jazida com indenização.

O Presidente da AGETOP à época foi devidamente citado mediante Ofício nº. **2321/2014** (fls. 55, Evento nº. 1), recebido em 19.12.2014 por José Viana Alves Ferraz de Amorim. Em 06.01.2015 apresentou, intempestivamente, resposta e documentação às fls. 57/160 do Evento nº. 1.

Portanto, as conclusões apontadas no Relatório de Inspeção nº. 011/2014, e as inúmeras diligências feitas pelo Setor Técnico competente, demonstram que houve possível dano ao erário, o que enseja perfeitamente ao caso, aplicação de multa ao ex-Gestor.

É cediço que em caso de prática ilegal, desfalque ou desvio de dinheiros, o artigo 197 do Regimento Interno desta Corte, prevê a instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e identificação dos responsáveis e quantificação do dano, a fim que seja adotado as medidas necessárias para o ressarcimento do dano causado.

O Relatório de Inspeção nº. **011/2014** foi encaminhado a esta Corte de Contas mediante Memorando nº. 027/2014 (Evento nº. 1) datado de **07.07.2014**, tendo sido autuado no dia 08.07.2014. A citação do ex-Gestor da antiga Agência Goiana de Transportes e Obras - AGETOP, Jayme Eduardo Rincon, se consolidou em 19.12.2014, consoante à fl. 55, Evento nº. 1 dos autos.

Todavia, conforme-se infere, o lapso de tramitação nesta Corte de Contas, é superior a 05 (cinco) anos, o que impede, a meu ver, a conversão ou a instauração da Tomada de Contas Especial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 201400047001679/301

A propósito, este sodalício Tribunal já se posicionou em inúmeros casos acerca da matéria, 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 201400047001679/301

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 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, recentemente, pelo Supremo Tribunal Federal, quanto a aplicação do prazo prescricional de 5 (cinco) anos para início da Tomada de Contas Especial, haja vista a lacuna legislativa e necessidade de se firmar tese sobre o tema, evitando decisões conflitantes.

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 201400047001679/301

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 malferimento aos princípios constitucionais mencionados, a responsabilidade *ad eternum* pelas condutas.

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 o 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, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº 201400047001679/301

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, a deflagração de Tomada de Contas Especial pela Corte de Contas.

Ademais, a adoção de conversão ou instauração do feito em Tomada de Contas Especial restará inócua no caso *subexamine*, posto que os comandos do *decisum* não produzirão qualquer efeito prático no futuro, contrariando a redação dos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

*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**.*

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 concreto, não vislumbro razão para deflagrar a Tomada de Contas Especial, essencialmente, pelo longo decurso temporal e o malferimento dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da segurança



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO HELDER VALIN BARBOSA

Processo nº **201400047001679/301**

jurídica, somado a ausência de resultado no procedimento, a esta altura, absolutamente inócuo.

Nesta senda, considerando inclusive voto recente de minha relatoria, Processo nº. 201100047001832/301, Acórdão nº. 2613/2019, em que foi aprovada a tese que ora comungo, deixo de determinar a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, bem como a aplicação da multa prevista no artigo 112 da LOTCE, em decorrência do lapso temporal, conforme prevê o regramento do artigo 107-A da LOTCE², bem como os precedentes e fundamentos alinhavados.

Pelo exposto, **VOTO** pelo conhecimento do relatório e pelo seu consequente arquivamento, reconhecendo a prescrição da pretensão punitiva, tanto em relação a multa, como em relação a deflagração da Tomada de Contas Especial, com envio de cópia à Procuradoria Geral do Estado, a fim de que possa adotar as medidas que entender cabíveis.

Por fim, remeta-se cópia do acórdão à jurisdicionada e ao ex-Gestor interessado para conhecimento.

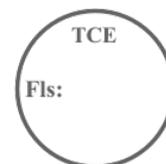
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia.

Conselheiro Helder Valin Barbosa

Relator

CA.

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 67/2022 - GCHV

