



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

PARECER N. : 0250/2020-GPEPSO

PROCESSO: 3380/19
ASSUNTO: Tomada de Contas Especial
UNIDADE: Secretaria de Estado da Educação
RESPONSÁVEIS: Alexandra Carckeno Costa e outros.
RELATOR: Conselheiro Benedito Antônio Alves

Trata-se de Tomada de Contas Especial, instaurada no âmbito da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), para apurar possível dano ao Erário em razão da supostamente irregular aplicação dos recursos oriundos da Emenda Parlamentar nº 75/2012, viabilizados por meio do **Convênio nº 036/PGE/2013¹**, no valor de R\$ 112.000,00 (cento e doze mil reais), repassados à E.E.E.F.M José Rosales dos Santos, localizada no Distrito de Nova Estrela, no município de Rolim de Moura/RO.

Segundo narra o relatório técnico [**ID n. 880196**],

Após a execução do convênio, a SEDUC, por meio do Ofício n. 3481/GAB/SEDUC de 25 de

¹ Fls. 530/534 dos autos (ID n. 843503).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

julho de 2013, encaminhou comissão de fiscalização ao local que constatou que os materiais aplicados não estavam de acordo com o plano de trabalho e com a planilha orçamentária e, que os serviços executados e os materiais empregados não atenderiam às necessidades da escola e que a planilha orçamentária anexada ao plano de trabalho conteria valores superestimados de modo que os recursos do convênio não seriam necessários em sua integralidade para a sua execução, conforme relatório de fiscalização/inspeção, doc. ID=843501, pág. 149 [SIC].

Instaurada a comissão tomadora de contas, por meio da Portaria n. 4.604, de 09 de novembro de 2018², esta apresentou o **relatório conclusivo** em 24.06.2019³, no qual considerou ter havido **dano ao Erário** em função da **irregular aplicação dos recursos**, opinando pela **restituição do montante total** repassado, no **valor de R\$ 112.000,00**, com imputação de débito solidariamente a todos os responsáveis.

Submetida ao Tribunal de Contas⁴, para início de sua fase externa, a TCE foi encaminhada à Secretaria Geral de Controle Externo⁵, onde recebeu análise preliminar da Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial. Em seu relatório [**ID n. 880196**], a Unidade Instrutiva opinou pela **extinção do feito, sem resolução de mérito**, em razão da, *ipsis verbis*, "ausência de quantificação do dano ao erário aliada ao longo decurso do tempo transcorrido deste a ocorrência dos fatos e a falta de interesse de agir".

Na sequência, os autos aportaram nesta Procuradoria de Contas para manifestação.

² Publicada no DOE n. 208, de 13.11.2018 [fls. 485 e 489 do ID n. 843502].

³ Acostado a fls. 786/816 dos vertentes autos [ID n. 843507].

⁴ Cf. Ofício n. 11826/2019/SEDUC-ASTEC, de 07.08.2019 [ID n. 843499].

⁵ Nos termos do despacho contido no ID n. 843497, de 13.12.2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Eis o essencial a relatar.

Prossigo.

Na análise que fez do processo, o Corpo de Instrução delineou as irregularidades formais da despesa, tal como as definiu a comissão interna da TCE, e, após empreender exame do feito, as afastou por completo, por insuficiência de fundamento fático⁶.

No que tange às irregularidades afetas à execução da obra, propriamente dita, a Unidade Técnica ponderou que, *verbis*,

[...] é fato incontroverso que a obra contratada, ao menos em parte, foi executada, e a despeito das falhas constatadas, está sendo utilizada pela Administração. Portanto, não se pode exigir a devolução integral dos recursos repassados, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

61. Além disso, consta às págs. 771-785 do ID=843501, relatório de engenharia em que se afirma que *"alguns itens dos serviços executados não são os mesmos apresentados na planilha vencedora (fl. 56 do processo nº 01-1601.11452.0000/2014). Com isso, não foi possível medir o quantitativo dos materiais utilizados e os serviços executados para se chegar em um valor exato"*.

62. Como visto, não foi possível apurar e quantificar, especificamente, o dano sofrido pelos cofres estaduais, mesmo com levantamento in loco realizado por engenheiro eletricitista especialmente nomeado para tal.

63. Vale destacar ainda que o relatório de engenharia supramencionado foi produzido há

⁶ Consoante se observa do item 4.1 do relatório técnico [ID n. 880196].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

mais de 5 (cinco) anos da execução obra, ou seja, em condições completamente diversas daquelas em que foi finalizada a obra, isso porque a ação do tempo pode alterar significativamente as condições físicas dos materiais empregados.

64. Deste modo, apesar das evidências levantadas pela comissão processante de que a execução da obra se deu sem observância dos rigores técnicos necessários, os autos não dispõem de elementos suficientes para se precisar o valor do dano, pressuposto indispensável ao processamento da TCE, não sendo possível exigir a glosa integral do valor repassado na medida em que a obra foi executada.

65. Assim, a despeito da existência de eventual dano, a probabilidade de não se chegar a um valor determinado/determinável, aliado ao longo transcurso de tempo desde a execução da obra que já ultrapassam 06 (seis) anos e da baixa materialidade dos valores envolvidos, conduz ao entendimento que o prosseguir com o presente feito não se mostra a medida mais adequada, ante a possibilidade de insucesso e de que os custos da fiscalização supere o objeto fiscalizado, primado basililar da atividade de controle.

[...]

67. Assim, entende-se como a medida mais adequada, em homenagem aos princípios da seletividade e economia processual, razoável duração do processo, da ampla defesa e do contraditório, a extinção do feito sem julgamento de mérito, ante a ausência de interesse de agir na continuidade da persecução ressarcitória.

Vejamos.

Emergem dos autos substanciais indícios de irregularidade na execução contratual, com possível repercussão danosa ao Erário, sobretudo quando analisados os pareceres técnicos, emitidos por engenheiros que procederam ao exame *in loco* da obra, dando conta das impropriedades havidas na realização da empreitada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Nada obstante, incontroverso ter ocorrido, no caso em apreço, o **fenômeno da prescrição da pretensão punitiva**, uma vez que os atos praticados remontam a idos do ano de 2013⁷, superando, assim, o interstício quinquenal que caracteriza o lapso prescricional, sem que houvesse causa interruptiva ou suspensiva do prazo, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999⁸, cuja aplicação analógica, nos processos de contas, se dá na esteira da jurisprudência consolidada desse Tribunal e da Decisão Normativa n. 01/2018.

No que se refere ao virtual débito subsistente, impossível prosperar a tese esposada pela comissão tomadora das contas, no sentido de pugnar pela restituição integral aos cofres públicos dos valores repassados, porquanto é indisputável, à luz dos autos, que uma parcela do objeto contratado foi executada. Nessas condições, defender a glosa integral dos recursos esbarraria no óbice ao enriquecimento sem causa da Administração, na medida em que beneficiada pela parcela dos serviços executados pela contratada.

Ademais, é cediço que o dano não pode ser presumido, o que exige, para sua conformação, a existência de elementos que possibilitem sua precisa quantificação. Nesse sentido:

⁷ Recebimento provisório e definitivo da obra assinados, respectivamente, em **28.06.2013** e **30.09.2013** [fls. 401 e 427 do ID n. 843502]; procedimento licitatório iniciado a 13.05.2013 [fl. 152 do ID n. 843501]; pagamento pelo serviço mediante cheque nominal no valor de R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), datado de **28.07.2013** [fl. 155 do ID n. 843501] contra a apresentação da Nota Fiscal de prestação de serviços n. 0042, no valor de R\$ 110.000,00 [fl. 153 do ID n. 843501].

⁸ Reza o mencionado dispositivo: “Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APURAÇÃO DE POSSÍVEL DANO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO DANO NO CURSO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. 1. Passados 6 anos da data dos fatos, sem que o Órgão Instrutivo tenha conseguido pormenorizar as condutas, os responsáveis e o dano, resta impossibilitada a continuidade da instrução processual. 2. O Órgão responsável pela produção de provas deve convencer, por meio daquilo que dos autos consta, os Julgadores desta Corte de que houve dano ao erário. 3. Ao não se desincumbir de seu ônus probatório de trazer a estes autos elementos de prova robustos, suficientes para atrair um juízo de reprovação consistente numa condenação com imputação de débito, resta prejudicada a imputação de dano e multa. 4. Passados 6 anos da data dos fatos, inviável a procrastinação do feito. 5. Ofensa aos caros Princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da razoabilidade, economicidade das ações de controle, bem ainda da lealdade processual, isonomia e da moralidade. Precedentes: Processos n. 615/1995-TCER (Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra); n. 837/1990-TCER (Relator Conselheiro Edilson de Souza Silva); n. 1.711/1991-TCER (Relator Conselheiro Edilson de Souza Silva). 6. Processo extinto sem julgamento do mérito (TCE-RO. Acórdão n. APL-TC 00112/18, relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, j. 08.03.2018, Processo n. 212/14).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - TCE PELO MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA/RO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA COMISSÃO DE TRANSIÇÃO DE GOVERNO PREVISTA NO ARTIGO 2º DA DECISÃO NORMATIVA Nº 002/TCE-RO/2008. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS PROBANTES E MATERIALIDADE DOS FATOS. **IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO EXATA DO DANO** E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, LEGALIDADE, ECONOMICIDADE E DEVIDO PROCESSO LEGAL. **EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.** ARQUIVAMENTO (TCE-RO. Acórdão n. APL-TC 194/17, relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, j. 04.05.2017, Processo n. 1841/14).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - TCE. CONTRATAÇÃO DE ASSISTENTE SOCIAL POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. INFRINGÊNCIA AO ART. 37, INCISOS II E IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LOCAÇÃO DE AMBULÂNCIAS, AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS, TERRESTRES E DE MEDICAMENTOS. AUSÊNCIA DE DANO. IRREGULARIDADE DA TCE. MULTA. DETERMINAÇÕES. A Tomada de Contas Especial - TCE deve ser julgada irregular, diante de ato de gestão ilegal - com infringência ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, em face da utilização do procedimento de Dispensa da Licitação da Lei nº 8.666/93, para nomeação de servidor público no cargo de Assistente Social, em detrimento do regular Concurso Público e/ou Processo Seletivo Simplificado, neste observada a urgência temporária de excepcional interesse público - nos termos do art. 16, III, "b", da Lei Complementar nº 154/96. Diante de elementos que demonstrem: a execução dos serviços de locação de ambulâncias, com o transporte de pacientes graves; o fornecimento de passagens aéreas e terrestres em favor de servidores públicos (Prefeito, Secretários, Professores); e, ainda, a compra de medicamentos controlados (tarja preta) em benefício de pacientes cadastrados, tudo em atendimento ao interesse e à finalidade pública, **impõe-se o dever de afastar eventual dano, principalmente quando não haja a definição completa dos fatos, com o levantamento e a quantificação adequada e precisa de valores, como é da natureza do Processo de Tomada de Contas Especial, previsto no art. 44 da Lei Complementar nº 154/96** (TCE-RO. Acórdão n. APL-TC 00204/16, relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, j. 28.07.2016, Processo n. 1081/09) [destaquei].

Outrossim, como bem arguiu a Unidade de Instrução, a baixa materialidade da despesa, em paralelo com o expressivo decurso de tempo desde a ocorrência dos fatos, sinaliza para a inviabilidade da continuidade da persecução probatória do presente processo de contas, mormente quando sopesados os princípios constitucionais da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), da eficiência e moralidade administrativa (art. 37, *caput*), todos combinados com a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

diretriz de seletividade das ações de controle (critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco), nos termos do art. 3º-A do RITCE-RO⁹.

Este, aliás, tem sido o entendimento assente na Corte de Contas, consoante se observa dos arestos que trago à colação:

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. REFORMA E AMPLIAÇÃO DE POLICLÍNICA. FATOS OCORRIDOS HÁ 10 ANOS. LONGO TRANSCURSO TEMPORAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. INUTILIDADE DA PERSECUÇÃO PROCESSUAL. SELETIVIDADE DAS AÇÕES DE CONTROLE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. 1. O não preenchimento dos requisitos de materialidade, relevância, risco e oportunidade, aliados ao largo decurso de tempo desde a ocorrência dos eventos, inviabilizam a persecução processual, bem como fragilizam a garantia do contraditório e ampla defesa dos responsáveis. 2. Extinguir o feito, sem análise de mérito, com fundamento no art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal c/c o art. 485, VI do CPC c/c o art. 99-A da Lei Complementar n. 154/1996 e art. 4º, §4º, da Resolução n. 210/2016/TCE-RO. Arquivamento (TCE-RO. Acórdão n. APL-TC 00501/18, relator Conselheiro-Substituto Eriwan Oliveira da Silva, j. 22.11.2018, Processo n. 1126/2008).

TOMADA DE CONTAS. MATERIALIDADE E RELEVÂNCIA. AUSENTES. INTERESSE DE AGIR. AUSENTE. ARQUIVAMENTO. 1. Verificada a ausência de materialidade e relevância, deve a Tomada de Contas ser arquivada, considerando os princípios da eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e racionalidade administrativa (TCE-RO. Acórdão n. APL-TC 00388/18, relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, j. 27.09.2018, Processo n. 2368/14).

⁹ Estabelece a mencionada disposição do Regimento Interno (Res. Adm. n. 005/TCER-96): “Art. 3º-A. O controle externo observará o princípio da seletividade, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, para priorizar os objetos de controle e alocar recursos em ações de controle externo. (Incluído pela Resolução n. 291/2019/TCERO)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE GUAJARÁ MIRIM. IRREGULARIDADES EM PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS DA IN 21/2007. DESCUMPRIMENTO DE DECISÕES DO TRIBUNAL. MULTA. **BAIXA MATERIALIDADE DO DANO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM EXAME DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.** 1. É dever da administração pública instruir os procedimentos de tomada de contas especial com todos os elementos exigidos pela IN n. 21/2007. Descumpridas, em duas ocasiões, determinações deste Tribunal de Contas para saneamento do feito, incide a hipótese de aplicação da sanção do art. 55, IV, da LC n. 154/1996. 2. **Dada a limitação de recursos para atender as demandas que se apresentam a este Tribunal de Contas e a baixa materialidade do possível dano inviabilizam agora a continuidade da instrução, a teor dos princípios da seletividade, da eficiência e da racionalidade administrativa, devendo ser extinto o feito sem análise de mérito** (TCE-RO. Acórdão n. APL-TC 00243/16, relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, j. 18.08.2016, Processo n. 562/13).

Isto, por evidente, sem olvidar dos eventuais prejuízos à defesa dos responsáveis, decorrentes do largo hiato entre o início da fase externa da Tomada de Contas Especial e a data da ocorrência dos fatos.

Assim, corroboro *in totum*, por seus próprios fundamentos e pelos demais que acresci alhures, o entendimento manifestado pela Unidade Técnica dessa Corte de Contas, no que diz respeito à extinção do presente feito, sem resolução de mérito, em homenagem aos princípios da eficiência, da racionalidade administrativa, da economia processual e da máxima observância dos postulados do contraditório e da ampla defesa dos responsáveis.

Incide, a propósito, na hipótese, a previsão constante do art. 29 do Regimento Interno do TCE-RO, cuja



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

dicção é a seguinte:

Art. 29. O Tribunal determinará o arquivamento do processo de tomada ou prestação de contas, sem julgamento do mérito, quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

Assim, por essas razões, **opina** este Ministério Público de Contas pelo arquivamento, sem resolução de mérito, da vertente Tomada de Contas Especial, em consonância com o art. 29 do RITCERO c/c art. 485, IV, do NCPC¹⁰, e com substrato jurídico nos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da razoável duração do processo e do respeito ao contraditório e à ampla defesa dos responsáveis.

É o parecer.

Porto Velho, 15 de maio de 2020.

(assinado eletronicamente)

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas

¹⁰ Aplicado subsidiariamente nos processos de contas por força do art. 99-A da LC n. 154, de 26 de julho de 1996.

Em 18 de Maio de 2020



ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA
PROCURADORA