



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 03725/04*

Origem: Prefeitura Municipal de João Pessoa

Natureza: Convênio

Convenientes: SAELPA / TELPA / CAGEPA

Responsável: Cícero Lucena Filho

Interessados: Rômulo Soares Polari e Francisco Xavier Monteiro da Franca

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**CONVÊNIO.** Prefeitura Municipal de João Pessoa e as Empresas Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba (SAELPA), Telecomunicações da Paraíba (TELPA) e Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA). Atualização da base cartográfica do Município de João Pessoa. Longo prazo desde a execução. Impossibilidade de adentrar no mérito da questão em virtude do lapso temporal. Iliquidez das contas. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito (LOTCE/PB, art. 20). Consideram-se iliquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento e o conseqüente arquivamento dos autos, quando o exercício da ampla defesa fica comprometido, em razão do longo decurso de prazo entre a prática do ato e a citação do responsável (PRECEDENTE DO TCU).

**RESOLUÇÃO AC2 - TC 00190/15**

**RELATÓRIO**

Os autos do presente processo foram constituídos a partir de documentos extraídos do Processo TC 08385/99, com escopo de examinar a prestação de contas de Convênio S/N, firmado nos idos de 1994, apresentando os seguintes convenientes: Prefeitura Municipal de João Pessoa, Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba SAELPA, Telecomunicações da Paraíba TELPA e Companhia de Água e Esgoto da Paraíba CAGEPA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 03725/04*

Em suma, o ajuste firmado objetivava a execução conjunta de atividades de Geodésia, Cartografia e Geoprocessamento pertinentes ao desenvolvimento e implantação da atualização da base cartográfica de João Pessoa.

Segundo termos do convênio, não havia valor estipulado, sendo os recursos humanos e financeiros definidos em cada etapa de desenvolvimento do trabalho, mediante a celebração de termos aditivos.

A despeito de não ter havido a apresentação da prestação de contas, observa-se que, depois de examinados os documentos juntados aos autos, a Auditoria dessa Corte de Contas apontou a celebração de dois contratos, em decorrência de autorizações concedidas pelos partícipes em aditivos firmados.

O primeiro contrato refere-se à contratação, via dispensa de processo licitatório, no valor de R\$7.520,00, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal IBAM, objetivando a prestação de serviços técnicos de desenvolvimento institucional na área de geoprocessamento, treinamento introdutório a Cadastro Multifinalitário, com base em tecnologia GIS, efetuado em 12 horas e destinado a 12 servidores, elaboração de documento, contendo definições e diretrizes básicas para a preparação do ambiente organizacional da PMJP, visando a implantação de um Sistema de Informações Geográficas (GIS).

A segunda contratação decorreu da tomada de preços 001/97, da qual se originou o contrato ASJUR 002/98, no valor de R\$832.000,00. Nessa contratação, figurou como contratada a empresa Aerofotogrametria Universal S/A, objetivando a execução de serviços de engenharia cartográfica referentes ao projeto de aquisição do Mapa Urbano Básico Digital da Grande João Pessoa, compreendendo os Municípios de João Pessoa, Cabedelo, Conde, Bayeux e Santa Rita, numa área aproximada de 400 Km<sup>2</sup>.

Em última análise de fls. 513/515 a Auditoria se manifestou na conclusão da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 03725/04*

De acordo com os documentos enviados a este Tribunal de Contas - Documento nº 04444/13, contendo o Ofício nº 096/13 – GS/SEPLAN, em resposta ao Ofício nº 0037/2013 – TCE – DIAFI e o Documento nº 10674/13, contendo o Ofício nº 302/13 – GS/SEPLAN, em resposta ao Ofício nº 2369 – 2ª Câmara/TCE/PB, objeto desta 2ª Complementação de Instrução, foi possível concluir que:

**5.1** O Contrato nº 02/98, no valor de R\$ 832.000,00, celebrado com a empresa Aerofotogramétrica Universal S/A, foi assinado em 04/02/1998 (fl. 156/165) e seu extrato publicado em 12/03/1998 (fl. 95). São contratantes a Prefeitura de João Pessoa (R\$ 117.936,00), a Telecomunicações da Paraíba S.A. – TELPA (R\$ 293.488,00), Companhia de Água e Esgoto da Paraíba – CAGEPA (R\$ 210.288,00) e a Sociedade Anônima de Eletrificação do Estado da Paraíba – SAELPA (R\$ 210.288,00) – item 9.2, fl. 340.

**5.2** Não foram apresentados todos os Aditivos de Prazos Contratuais, a partir de fevereiro de 2000 (item 9.1, fl. 339).

**5.3** Do valor contratado (R\$ 832.000,00), foi determinado que a Prefeitura de João Pessoa teria participação financeira, no montante de R\$ 117.936,00 (item 9.2, fl. 340).

**5.4** Foi apresentada a Nota do Empenho Global nº 001910/98, no valor de R\$ 117.936,00 (alínea “a” do item 9.3, fl. 342).

**5.5** Inicialmente foram apresentadas notas fiscais de prestação de serviços, no valor de R\$ 166.400,00, representando 20% do total contratado (R\$ 832.000,00), sendo a Prefeitura de João Pessoa responsável pelo montante de R\$ 23.587,20, representando 20% do total contratado (R\$ 117.936,00) – alínea “b” do item 9.3, fl. 342/343.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 03725/04*

**5.6 Nesta Complementação de Instrução** foram apresentadas outras notas fiscais de prestação de serviços pagas pela PMJP, as quais totalizaram R\$ 49.061,40 (item 3.0 e fl. 574; 586; 596; 607; 612; 624; 638 e 642). Portanto, o total de Notas Fiscais apresentado somou R\$ 72.648,60 (R\$ 23.587,20 + R\$ 49.061,40), representando 61,60% do valor empenhado pela Prefeitura (R\$ 117.936,00) – item 3.0.

**5.7 Nesta Complementação de Instrução** foram apresentados cópias de 04 cheques, relativos aos pagamentos efetuados pela Prefeitura de João Pessoa, totalizando R\$ 13.208,84 (item 3.0 e fl. 443; 444; 460 e 461).

**5.8. Nesta Complementação de Instrução** foi constatado que as medições 11ª; 12ª; 13ª; 14ª; 15ª; 16ª; 17ª e 18ª, pagas em 1999, são referentes a restos a pagar de 1998 (item 3.0).

**5.9. Nesta Complementação de Instrução** foi constatado que pelo menos 06 processos de pagamentos não foram apresentados, uma vez que o item 1.2 apresenta as 04 primeiras medições (pagamentos), no valor de R\$ 23.587,20 e o item 3.0 apresenta medições, a partir da 11ª até 23ª, no valor de R\$ 49.061,40 (item 4.0).

**5.10. Nesta Complementação de Instrução** foi possível concluir que após o pagamento da 23ª medição havia um saldo disponível de R\$ 12.972,96, relativo à Nota de Empenho nº 001910/1998, no valor de R\$ 117.936,00. Portanto, até março de 2000, o valor de R\$ 104.963,04 (R\$ 117.936,00 – R\$ 12.972,96), conveniado pela Prefeitura de João Pessoa, havia sido pago, correspondendo a 89,00 % do montante conveniado pela PMJP (item 3.0, Planilha V).

**5.11. A Atas** apresentadas de reuniões sobre o andamento dos serviços contratados a empresa Aerofotogrametria Universal S/A, contando com a participação de representantes da Prefeitura de João Pessoa, da TELPA, da CAGEPA e da SAELPA, órgãos contratantes, relatam problemas na execução dos serviços contratados (item 9.4, fl. 344).

**5.12. Ainda,** de acordo com as Atas apresentadas, até dezembro de 2000 houve discussões sobre os trabalhos contratados a empresa Aerofotogrametria Universal S/A. (item 9.4, fl. 344).

**5.13. Ratifica-se** que o serviço foi executado e que fez parte do acervo técnico da Prefeitura de João Pessoa (item 8.0, fl. 336/337).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 03725/04*

Feita a exposição, o Órgão Técnico entendeu permanecerem falhas quanto à falta de apresentação de todos os aditivos de prazos contratuais a partir de fevereiro de 2000 e aos demais processos de pagamento.

Instado a se manifestar o Ministério Público junto ao TCE/PB, em Parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, após resumir a instrução do processo, se manifestou nos seguintes termos:

*“... os Peritos apuraram que o serviço contratado pela supracitada empresa foi realizado ao encontrar referências em trabalhos acadêmicos concluídos nos exercícios de 2001 e de 2002, nos quais os autores se reportam à existência de fotografias aéreas fornecidas pela Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa, executadas pela Aerofotogramétrica Universal. Verificaram ainda a existência de atas de reuniões sobre os serviços contratados. Também consta dos autos a maior parte das notas fiscais referentes a pagamentos pela Prefeitura Municipal, termos aditivos e outros documentos correlatos.*

*Apesar de constatada a execução do serviço, a não apresentação da prestação de contas do convênio pelo então Prefeito, Sr. Cícero Lucena Filho, implica na impossibilidade do julgamento pela sua regularidade, além de atrair a aplicação de multa, nos termos do art. 56 da Lei Orgânica desta Corte.*

*Entretanto, em decorrência do longo lapso temporal percorrido desde a assinatura do convênio e da conseqüente fragilidade na instrução processual, no aspecto na sua incompletude, a imputação de qualquer valor, in casu, configura medida desarrazoada.*

*Por todo o exposto, pugna esta Representante Ministerial pela irregularidade do Convênio em análise, celebrado entre a Prefeitura Municipal de João Pessoa e a SAELPA, TELPA e a CAGEPA, com supedâneo no art. 16 III, “a”, da Lei Orgânica desta Corte e aplicação de multa ao Sr. Cícero Lucena Filho, nos termos deste Parecer”.*

O processo foi agendado para a presente sessão com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

Processo TC 03725/04

**VOTO DO RELATOR**

Os convênios administrativos, segundo leciona José dos Santos Carvalho Filho, podem ser conceituados como sendo “ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público”<sup>1</sup>. Assim, pode-se afirmar que o convênio tem por finalidade a resolução de obstáculos inerentes à ampliação das funções estatais. Do mesmo modo, veja-se o magistério do ilustre Administrativista Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> acerca da definição do instrumento em questão: “(...) Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”.

Na Constituição Federal, encontra-se a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

Em virtude do decurso de tempo, demonstra ser ineficaz qualquer medida visando à completa instrução da matéria não ser possível averiguar cumprimento dos objetivos dos convênios analisados. Neste sentido, como não há como aferir a realização dos objetivos dos acordos, não é, tampouco, possível a conclusão meritória seja favorável ou desfavorável aos gestores.

Veja-se o disposto no art. 10 da LOTCE/PB:

*Art. 10. A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa.*

*§ 1º - Preliminar é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo.*

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14 ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p. 183.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed. São Paulo : 2000, p. 371.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 03725/04*

*§ 2º - Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.*

*§ 3º - Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, nos termos dos arts. 20 e 21 desta Lei.*

É rara a aplicação do art. 10, § 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, todavia, há previsão em lei e, nos casos expressos, deve o Tribunal de Contas reconhecer a situação:

*Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.*

Tal circunstância, nos termos dos art. 20 e 21, da LOTCE/PB, implicará, fatalmente, na ocorrência de contas iliquidáveis.

Não é outro o entendimento que se pode aplicar ao caso em apreço, havendo, inclusive, julgados do Colendo Tribunal de Contas da União que ratificam esse pensamento. Vejam-se os excertos abaixo transcritos, *in verbis*:

*“Consideram-se iliquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento e o conseqüente arquivamento dos autos, quando o exercício da ampla defesa fica comprometido, em razão do longo decurso de prazo entre a prática do ato e a citação do responsável.” (AC nº 2410/2006-1ª Câmara).*

*“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS DE CONVÊNIO. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO NA ANÁLISE DAS CONTAS. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. 1. Julgam-se iliquidáveis as contas e ordena-se o seu trancamento quando torna-se materialmente impossível o julgamento de mérito. 2. Há prejuízo aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório quando a inércia da Administração inviabiliza a apresentação de esclarecimentos por parte do responsável, mesmo o revel, por ter expirado o prazo previsto na Instrução Normativa STN nº 2/1993, vigente à época, para a guarda de documentos comprobatórios de despesa por parte do conveniente (cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão). 3. A inércia da Administração na análise da*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 03725/04*

*prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração da Tomada de Contas Especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados, nos termos dos arts. 31 e 40 da Instrução Normativa nº 1/1997 e 1º e 2º da Instrução Normativa TCU nº 13/1996.” (Acórdão 64/2007 - Segunda Câmara – Rel. Min. Ubiratan Aguiar).*

No feito, não há possibilidade de ser averiguada a completude dos fatos, em razão do extenso lapso temporal decorrido, conforme registrou a própria Auditoria, entre a data da assinatura do convênio, da instauração do processo e o presente momento. É contrário ao princípio da economia processual proceder a análise meritória de todos os gastos. Ademais, a Auditoria concluiu que nos documentos examinados não foram verificadas máculas na execução das despesas.

Além disso, não há notícias nos autos de denúncia ou qualquer elemento sobre a inexecução dos serviços objeto do convênio, superfaturamento ou qualquer dano ao erário. É notória a realização dos serviços, especialmente ao se examinar os relatórios técnicos e de auditoria emitidos, a exemplo dos constantes às fls. 385/392.

A dificuldade para a obtenção dos mencionados documentos é atestada tanto pela Auditoria, que não os encontrou em inspeção realizada *in loco*, quanto pelo representante da administração, Sr. RÔMULO SOARES POLARI – Secretário de Planejamento no ano de 2013, ao oficial esta Corte sobre tal fato à fl. 350.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que a 2ª Câmara decida:

**a) Declarar** a iliquidez das contas do Convênio S/N, firmado nos idos de 1994 e seus aditivos, apresentando os seguintes convenientes: Prefeitura Municipal de João Pessoa, Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba SAELPA, Telecomunicações da Paraíba TELPA e Companhia de Água e Esgoto da Paraíba CAGEPA, em virtude do imenso lapso temporal ocorrido entre a celebração do convênio e a apreciação do processo, impossibilitando inclusive qualquer avaliação física dos serviços realizados para julgar o mérito processual; e

**b) DETERMINAR** o arquivamento do processo.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*Processo TC 03725/04*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03725/04**, referentes ao convênio S/N, firmado nos idos de 1994 e seus aditivos, entre a Prefeitura Municipal de João Pessoa, a SAELPA - Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba SAELPA, a TELPA - Telecomunicações da Paraíba e a CAGEPA - Companhia de Água e Esgoto da Paraíba, objetivando a execução conjunta de atividades de Geodésia, Cartografia e Geoprocessamento pertinentes ao desenvolvimento e implantação da atualização da base cartográfica da grande João Pessoa, **RESOLVEM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme o voto do Relator: **a) Declarar** a iliquidez das contas do convênio e; **b) DETERMINAR** o arquivamento do processo.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa, 17 de novembro de 2015.

Conselheiro André Carlo Torres Pontes  
**Presidente em exercício e relator**

Auditor Antônio Gomes Viera Filho  
**Conselheiro Substituto em exercício**

Auditor Antônio Cláudio Silva Santos  
**Conselheiro Substituto**

Subprocurador-Geral Manoel Antônio dos Santos Neto  
**Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB**

Em 17 de Novembro de 2015



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Cons. André Carlo Torres Pontes**

PRESIDENTE E RELATOR



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira  
Filho**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva  
Santos**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Manoel Antonio dos Santos Neto**

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO