



| PARECER N° 022/2014 - MPC | |
|----------------------------------|---|
| PROCESSO N° | 0200/2007 - TCERR |
| ASSUNTO | Tomada de Contas Especial – Convênio n.º001/2001 – GER/ Prefeitura Municipal de Pacaraima. |
| ÓRGÃO | Prefeitura Municipal de Pacaraima |
| RESPONSÁVEL | Hipérion de Oliveira Silva – Prefeito – Representante da Conveniente Neudo Ribeiro Campos – Governador – Representante do Concedente Sérgio Pillon Guerra – Secretário de Estado do Planejamento, Indústria e Comércio – Representante do Concedente Roberto Leonel Vieira – Secretário de Estado da Fazenda - Representante do Concedente |
| RELATOR | Cons. Joaquim Pinto Souto Maior Neto |

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE PACARAIMA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO N.º 001/2001. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA APLICAÇÃO DO RECURSO. . IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AO RESPONSÁVEL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE NÃO ADOTARAM IMEDIATAMENTE PROVIDÊNCIAS COM VISTAS À TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO RESPONSÁVEL QUE SE OMITIU NA APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. RECONHECIMENTO E DECRETAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DO DIREITO DE APRECIAR AS IRREGULARIDADES EM QUE NÃO FORA CONFIGURADO DANO AO ERÁRIO

I – RELATÓRIO.

Trata-se de Tomada de Contas Especial da Prefeitura Municipal de Pacaraima, referentes ao Convênio n.º 001/2001, sob a responsabilidade dos Srs. Hipérion de Oliveira Silva (Prefeito), Neudo Ribeiro Campos (Governador), Sérgio Pillon Guerra (Secretário de Estado do Planejamento, Indústria e Comércio) e Roberto Leonel Vieira (Secretário de Estado da Fazenda).

Decorrido o prazo para apresentação da Prestação de Contas, o conveniente não se manifestou.



Em 22 de fevereiro de 2005, foi encaminhada notificação pela Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ/RR, ao conveniente, no entanto, este não compareceu mais um vez para apresentar justificativas.

Diante de tais fatos instaurou-se o Processo de Tomada de Contas Especial nº 22001.02603/05-11.

Por fim, foram os autos da TCE encaminhados à Corte de Contas para regular prosseguimento.

Procedido o sorteio de praxe, coube inicialmente a relatoria ao eminente Conselheiro Essen Pinheiro Filho.

Às folhas 155 o processo foi redistribuído ao Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto.

A manifestação técnica do DECOM às fls. 146-151, sugere a citação dos responsáveis constantes do quadro das fls. 150 e 151, respectivamente, para apresentarem defesa quanto as seguintes irregularidades:

*“HIPÉRION OLIVEIRA DA SILVA – Omissão no dever de prestar contas;
NEUDO RIBEIRO CAMPOS – Omissão no dever de instaurar a Tomada de Contas;
SÉRGIO PILLON GUERRA - Omissão no dever de instaurar a Tomada de Contas;
ROBERTO LEONEL VIEIRA - Omissão no dever de instaurar a Tomada de Contas”*

Depois de terem sido regularmente citados, todos apresentaram suas defesas tempestivamente.

Após a fase prevista no artigo 14, III da LCE nº 006/94, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento do presente feito a este Ministério Público de Contas, a fim de que fosse apresentada a necessária manifestação conclusiva.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTACAO

Inicialmente, há de se ressaltar o presente Processo de Tomada de Contas Especial está plenamente regular do ponto de vista jurídico-processual, já que observou todo o trâmite procedimental estabelecido, tanto pela Lei Complementar Estadual nº 006/94 (Lei Orgânica do TCE/RR), quanto pelo RITCE/RR.



Lembrando por conseguinte que, foi devidamente oportunizado aos responsáveis o direito ao contraditório e a ampla defesa.

A) PREJUDICIAL DE MÉRITO – PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

Prejudicialmente, há de ser enfrentada a questão atinente a prescrição do direito desta Egrégia Corte de Contas de apreciar as irregularidades referentes à Tomada de Contas Especial do Convênio n.º 01/2001.

Inicialmente, há de se ressaltar que, com a recente lei de reforma do Código de Processo Civil, a de n.º 11.280/2006, houve uma mudança radical no instituto da prescrição. Por força dessa lei passa o magistrado a ter o poder de reconhecer, *ex officio*, a prescrição.

Desta forma, está clara a total possibilidade da arguição da prescrição de ofício por esse Egrégio Tribunal de Contas.

O tema prescrição no Controle Externo tem sido objeto de acesos debates, tanto na doutrina, quanto, principalmente, na jurisprudência dos Tribunais de Contas brasileiros.

Esta discussão surge, principalmente, devido a total inexistência nas Leis Orgânicas destes Tribunais de uma previsão específica para a prescrição em processos de contas.

A par da lacuna existente, coexistem a imprescritibilidade das “ações” de ressarcimento ao erário (*ex vi* artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88), a regra geral do Código Civil que fixa o prazo de vinte anos (*ex vi* artigo 177 do CC/1916) ou de dez anos (*ex vi* artigo 205 do CC/2002) para a prescrição de todas as pretensões não reguladas com prazo anterior, além do prazo de cinco anos fixado para a prescrição/decadência de direitos exercitáveis pela Fazenda Pública (*ex vi* artigos 173 e 174 da Lei n.º 5.172/1966, artigo 1º da Lei n.º 9.873/1999, artigo 54 da Lei n.º 9.784/1999, dentre outras).

Analisando os estudos doutrinários que tratam deste tema, bem como, as jurisprudências das Cortes de Contas que enfrentaram esta questão, verifica-se que se formaram 03 (três) correntes de entendimento.

A **primeira** corrente sustenta a imprescritibilidade das ações de ressarcimento do patrimônio público.

A nossa Constituição Federal no seu artigo 37, §5º, reza que são imprescritíveis as ações de ressarcimento decorrente de ilícitos que causem danos ao erário. Assim dispõe citada norma, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos



princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

§5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

Vê-se, deste modo, que às ações de ressarcimento foi dado o caráter de imprescritibilidade, festejando, assim, os princípios da supremacia do interesse público e da moralidade administrativa.

Ora, se a ação de ressarcimento é imprescritível não seria lógico sujeitar o processo administrativo referente à prestação de contas a prazos fatais de 5, 10 ou 20 anos, pela aplicação das leis retro mencionadas. É que, sem a apreciação ou julgamento de contas não haverá como quantificar o montante do eventual dano ao erário, nem a indicar com precisão o seu responsável.

Dáí porque tendo o processo de apreciação ou julgamento de contas caráter meramente instrumental, para fundamentar a futura e eventual ação de ressarcimento, sugere-se a aplicação do mesmo prazo previsto para ação de ressarcimento, que é imprescritível.

Neste sentido as lições de **JORGE ULISSES JACOBY** (*in Tomada de Contas Especial*. Ed. Brasília Jurídica, 2ª edição, 1998), *in verbis*:

“... A Constituição Federal colocou fora do campo de normatização da Lei o prazo prescricional da ação de ressarcimento referente a prejuízos causados ao erário, só podendo a lei estabelecer o prazo prescricional para os ilícitos, como tal podendo-se entender os crimes;

(...) A TCE é um processo administrativo que objetiva quantificar um dano causado ao erário e identificar a autoria, possuindo natureza preparatória da ação civil. Sendo instrumental e acessória em relação à ação de reparação de danos, e considerada pela jurisprudência como prejudicial de mérito em relação à ação civil, deve seguir o mesmo prazo prescricional que essa ação. Logo, como desde a Constituição Federal a ação de ressarcimento de danos causados ao erário tornou-se imprescritível, a TCE não é mais alcançada pela prescrição ...”.

A **segunda** corrente, majoritária na jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, entende que o prazo prescricional aplicável aos processos de controle externo é de vinte anos, na vigência do Código Civil de 1916, e de dez anos na vigência do Novo Código Civil de 2002.

Neste sentido a decisão a seguir colacionada, proferida pelo Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, *in verbis*:



“... Com o advento da Lei nº 10.406/2002 (novo Código Civil), o art. 177 do então Código Civil (Lei nº 3.071/1916) passou a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 205. A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor'

A nova redação do artigo que trata dos prazos prescricionais unificou as prescrições pessoais e reais em 10 (dez) anos. Assim, valendo-se dos jurídicos fundamentos do eminente Ministro Adhemar Ghisi, acima transcritos, entendo que devam as dívidas ativas da União rege-se pela prescrição decenária, observando-se a interrupção do prazo prescricional com o aperfeiçoamento da relação processual no âmbito deste Tribunal, ou seja, com a citação válida do Responsável, conforme preceitua o art. 219 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos desta Corte de Contas. (Acórdão nº 1.715/2006 – 1ª Câmara)”

Por fim, temos a **terceira** corrente, que entende aplicar-se aos processos de contas o prazo de cinco anos, previsto nos artigos 173 e 174 da Lei nº 5.172/1966, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, artigo 142, I da Lei nº 8.112/1990, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, dentre outras, por tratarem-se todas de normas de Direito Administrativo.

Segundo esta corrente, o legislador estabeleceu regras de prescrição e decadência para o exercício de atividades administrativas específicas, adotando o prazo de cinco anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem/decaem certas pretensões/direitos da Administração exercitáveis contra seus agente e/ou administradores.

Em todas estas normas, o legislador fixou o prazo de cinco anos para prescrição/decadência de direitos/pretenções exercitáveis pela Administração na esfera administrativa.

Pois bem, diante da lacuna existente nas Leis Orgânicas das Cortes de Contas no que tange a prescrição em processos de contas, há de ser utilizado o recurso da analogia para dirimi-lá.

No caso, como o Direito Administrativo é o campo no qual as Cortes de Contas exercem sua competência, o mais lógico e razoável do ponto de vista jurídico é utilizar-se da aplicação analógica das regras do Direito Administrativo que fixam prazo prescricional de cinco anos aos processos de contas.

Neste sentido, mais uma vez a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*in* Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003):

“ ... Dentre as varias normas, a que guarda maior identidade com as situações do controle externo e com a matéria de direito público, notadamente administrativo, é a lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício da



ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, por regular norma bastante semelhante, pertinente a ação punitiva diante do poder de polícia ... ”

Este também é o entendimento do Dr. Pedro Ângelo, Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (*in artigo* intitulado “A PRESCRIÇÃO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS”), *in verbis*:

“ ...Como vimos, a matéria, nesse campo é árida, sobretudo quando trata de ilícito administrativo formal, que não provoca dano material ao erário. Por outro lado, entendemos que, nesses casos, não deve o administrado ficar, indefinidamente, a mercê de uma fiscalização, quando muitas vezes já deixou o cargo ou expirou seu mandato há anos, acarretando-lhe dificuldades de provas. Necessária é a fixação de prazo prescricional, parecendo-nos que o lapso mais adequado é de cinco anos... ”

Feita a análise das 03 (três) correntes existentes, passemos a apresentar o entendimento do Ministério Público de Contas do Estado de Roraima sobre o tema posto.

Diante de tudo o que foi acima apresentado, o entendimento do *Parquet* de Contas é no sentido de que seja realizada uma conjunção entre as conclusões apresentadas pela **primeira** e pela **terceira** corrente.

Ou seja, entendemos que, devido a ressalva expressa no artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88 que estabelece que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, conseqüentemente, também são imprescritíveis os processos de contas cujo o objeto for a imputação de débito decorrente de dano ao erário, haja vista que tais feitos constituem mero instrumento para viabilizar a referida imprescritibilidade do ressarcimento.

No entanto, quando se tratar de processos de contas em que não exista dano ao erário, há de ser aplicado, utilizando-se do instituto da analogia, o prazo de cinco anos previsto nas diversas normas de Direito Administrativo.

Feitas as aludidas considerações propedêuticas, passemos a análise do caso concreto ora posto.

Pois bem, observa-se que a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pela SEFAZ/RR no dia 03 de março de 2005, data em que se inicia a contagem do prazo prescricional para essa Egrégia Corte apreciar a TCE. Entretanto, a citação válida dos responsáveis só ocorreu em junho de 2013 (fls. 158, 159, 161 e 165).

Deste modo, verifica-se a ocorrência do instituto da prescrição, pois passaram-se 8 (oito) anos e 3 (três) meses, da instauração do feito até a citação válida dos Responsáveis.



Considerando o exposto acima, podemos afirmar que as irregularidades imputadas aos Responsáveis, em que não fora constatado dano ao erário, portanto apenas penalizadas com multas, estão todas prescritas.

Diante do que foi apresentado, este Ministério Público de Contas se manifesta no sentido de que seja reconhecida e decretada a prescrição do direito dessa Egrégia Corte de Contas de penalizar os Responsáveis em relação às irregularidades em que não fora constatado dano ao erário.

A par disso, passemos a análise da ocorrência de dano ao erário.

B) ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES ATINENTES À OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO

B.1) RESPONSABILIDADE DO RESPONSÁVEL SR. HIPÉRION DE OLIVEIRA SILVA

No caso em tela, o **Sr. Hipérion de Oliveira Silva** não apresentou a prestação de contas do Convênio firmado, ensejando a correta instauração da presente Tomada de Contas Especial pela SEFAZ-RR, uma vez que uma das causas determinantes da TCE é justamente a omissão no dever de prestar contas por parte do gestor.

Em sua defesa, o Responsável, alega que por falha da equipe técnica da Prefeitura, o mesmo não foi informado da finalização do prazo para prestação de contas da utilização do recurso do Convênio e que toda documentação tinha ficado arquivada com a equipe de assessoria.

Argumenta ainda que, já não mais estava a frente da Prefeitura de Pacaraima quando do recebimento da notificação em 22 de fevereiro de 2005 e que nunca foi informado de tal notificação, visto que renunciou ao cargo de prefeito em 29 de julho de 2004.

Pois bem, ao analisarmos com a acuidade a defesa apresentada pelo Responsável, não se vislumbra em seus argumentos a robustez necessária capaz de ilidir a irregularidade ora apontada, haja vista a infringência direta ao disposto no art. 10, §6º, do Decreto n.º 6.428/2008.

Não deve prosperar as suas tentativas de transferir a responsabilidade pela não prestação de contas do Convênio a sua assessoria técnica e, muito menos, as gestores que lhe sucederam.

A omissão no dever de prestar contas, pode ser com culpa ou sem culpa, consoante entendimento doutrinário majoritário. A primeira leva em consideração a conduta do agente na sua acepção mais ampla, qual seja a negligência, a imprudência e a imperícia. Já a segunda, consubstancia-se em fatos que não estão na órbita de controle do agente, quais sejam força maior, caso fortuito, extravio de processo, morte e etc.



“*In casu*”, o responsável não trouxe aos autos qualquer elemento com teor probatório que pudesse afastar sua responsabilidade pela não apresentação das prestações de contas dos Convênios n.º 017/2002 e n.º 029/2002. O mesmo vem apenas aos autos e relata que reconhece a existência da irregularidade pela ausência de prestação de contas, mas tenta transferir a responsabilidade pelo sua ocorrência a sua assessoria técnica e aos gestores que lhe sucedeu.

É mister consignar que o dever de prestar contas é norma elementar de conduta de quem quer que se utilize dos recursos públicos, sendo obrigação constitucional de quem venha a gerir tais recursos.

A Constituição Federal traça as vigas mestras do dever de prestar contas, ao estabelecer que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

A prestação de contas é dever imprescindível dos gestores e de todos aqueles que gerem recursos públicos. Porém, não basta apresentar documentos a título de prestação de contas. É necessário que esses documentos, além de refletir efetivamente a utilização dos recursos públicos, contenham todos os elementos imprescindíveis e suficientes para permitir a formação de um juízo de valor a respeito dos atos praticados por quem presta contas.

Ainda acerca do dever de prestar contas, forçoso apontar que, compete ao gestor a comprovação da correta aplicação dos recursos públicos. É o que está estabelecido no artigo 93 do Decreto-Lei nº 200/1967, que assim dispõe, *in verbis*:

“Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

Neste sentido é o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da União, conforme comprovam os arrestos a seguir colacionados, *in verbis*:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES.

1. A ausência de comprovação da aplicação dos recursos importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa.

2. O ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos transferidos compete ao gestor que, por meio de documentação consistente, deve demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

(TCU - Acórdão 50/2007. Ministro Relator Aroldo Cedraz. Segunda Câmara)

Isto posto, este Ministério Público de Contas pugna que o responsável, **Sr. Hipérion de Oliveira Silva**, seja condenado em débito no valor de **R\$ 153.000,00 (cento e**



cinquenta e três mil reais), quantia esta que deverá ser devidamente atualizados.

B.1) RESPONSABILIDADE DOS RESPONSÁVEIS SRS. SRS. SÉRGIO PILLON GUERRA, ROBERTO LEONEL VIEIRA E NEUDO RIBEIRO CAMPOS

Ao analisar com a acuidade as defesas dos **Srs. Sérgio Pillon Guerra, Roberto Leonel Vieira e Neudo Ribeiro Campos**, os Responsáveis alegam apenas que não tinham competência direta para realizar a fiscalizar do Convênio n.º 001/2001.

Tal alegação não pode ser acolhida, pois, ao assinarem o Convênio e a Ordem de Pagamento, ou seja, ao repassarem o recurso, os Responsáveis acima mencionados, responsabilizaram-se solidariamente pelo Convênio, cabendo a obrigação fiscalização a sua execução e no caso da não de instaurar a TCE.

A autoridade administrativa competente que não adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial poderá ser solidariamente responsabilizada, consoante o art. 8º da Lei n.º 8.443/92, *in verbis*:

“Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.”

Neste mesmo sentido é o artigo 8º, *caput*, da Lei Orgânica do TCE/RR (LCE nº 006/1994) e os incisos I e II do art. 1º da IN 01/95, bem como, art. 127 do RITCE/RR, sendo que esta assim dispõe, *in verbis*:

“Art. 1º A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à Tomada de Contas Especial do responsável, nos seguintes casos:

I – diante da omissão no dever de prestar contas;

II – diante da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.” (Grifei)

“Art. 127. Diante da omissão no dever de prestar contas, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá, de imediato, depois de vencidos os prazos regulamentares determinados pela legislação pertinente, adotar providências com vista à instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos



responsáveis e quantificação do dano.” (Grifei)

Depreende-se da análise das normas supramencionados que os Responsáveis ao se omitirem na instauração da Tomada de Contas Especial – a TCEs só foi na gestão do então Governador Ottomar de Souza Pinto – concorrer para ocorrência do dano ao erário ora apurado, devendo portanto, responderem solidariamente com o Gestor Responsável por executar o Convênio.

Isto posto, este Ministério Público de Contas pugna que os Responsáveis, Srs. Sérgio Pillon Guerra, Roberto Leonel Vieira e Neudo Ribeiro Campos, sejam condenados solidariamente ao Sr. Hipérion de Oliveira Silva em débito no valor de **R\$ 153.000,00 (cento e cinquenta e três mil reais)**, quantia esta que deverá ser devidamente atualizados.

III – CONCLUSÃO

EX POSITIS, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, este *Parquet* de Contas opina pela irregularidade da Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 17, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 006/94, Lei Orgânica do TCE/RR e posteriores alterações.

Requer também, que esta Corte de Contas condene os Responsáveis **Hipérion de Oliveira Silva, Sérgio Pillon Guerra, Roberto Leonel Vieira e Neudo Ribeiro Campos**, em débito no valor de **R\$ 153.000,00 (cento e cinquenta e três mil reais)** devidamente atualizado.

Que seja reconhecida e decretada a prescrição do direito dessa Egrégia Corte de Contas de ao apreciar a Tomada de Contas Especial punir os Responsáveis em relação às irregularidades em que não fora constatado dano ao erário.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 04 de fevereiro de 2014.

Diogo Novaes Fortes
PROCURADOR DE CONTAS