



TC 000.298/2022-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Princesa Isabel - PB

Responsáveis: José Sidney Oliveira (CPF 131.827.224-68) e Domingos Sávio Maximiano Roberto (CPF: 202.938.874-20)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação e audiência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (mandatária da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (extinta)), em desfavor de José Sidney Oliveira e Domingos Sávio Maximiano Roberto, em razão de omissão no dever de prestar contas do Contrato de Repasse 0182423-36 (Siafi 534227; peça 42), firmado entre o Ministério das Cidades e o município de Princesa Isabel - PB, e que tinha por objeto a implantação e/ou melhoria de obras de infraestrutura urbana naquela municipalidade.

HISTÓRICO

2. Em 20/11/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da Caixa autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1527/2018.

3. O Contrato de repasse de registro Siafi 534227 foi firmado no valor de R\$ 144.007,50, sendo R\$ 136.500,00 à conta do concedente e R\$ 7.507,50 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de **9/12/2005 a 31/12/2015**, com prazo para apresentação da prestação de contas em 29/2/2016. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 28.686,22 (peça 62).

4. A apuração pela omissão na prestação de contas foi analisada por meio dos documentos constantes nas peças 52 e 53.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não apresentação por parte da entidade contratada dos comprovantes de pagamentos, demonstrando a quitação dos recursos financeiros desbloqueados relativos ao saque da 1ª liberação, juntamente com os documentos fiscais da prestação de contas.

6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 77), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 28.686,22, imputando-se a responsabilidade a José Sidney Oliveira, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2005 a 31/12/2008, na condição de prefeito sucessor, Thiago Pereira de Sousa Soares, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de prefeito sucessor e Domingos Sávio Maximiano Roberto, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de dirigente.

8. Em 27/12/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de



auditoria (peça 80), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 81 e 82).

9. Em 11/1/2022, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 83).

10. No âmbito do Tribunal, na instrução de peça 87, concluiu-se pela citação de José Sidney Oliveira e audiência de Domingos Sávio Maximiano Roberto.

11. Porém, antes de pronunciar sobre a citação e audiência, o Relator, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, devolveu o processo a esta Unidade Técnica, para avaliarmos se houve prescrição.

EXAME DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação da Ocorrência de Prescrição

12. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

13. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

14. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

15. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em **29/2/2016**, data em que a prestação de contas deveria ter sido apresentada (art. 4º, inciso I).

16. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

16.1. fase interna:

a) relatório de tomada de contas especial 455/2018: **16/11/2018** (peça 77);

b) relatório do Controle Interno – CGU: **24/12/2021** (peça 80).

16.2. fase externa:

a) autuação do processo não Tribunal: **11/1/2022**;

b) instrução propondo citação dos responsáveis: **26/9/2022** (peça 87).

17. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que (não) houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, (não) ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

Avaliação da Prescrição Intercorrente no Âmbito do Tribunal

18. A RESOLUÇÃO - TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

19. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição na fase externa, relacionados no item 16.2, acima, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte, e consequentemente não ocorreu a prescrição intercorrente.

20. Importante ressaltar que, pelos seguintes termos do art. 8º da Resolução/TCU 344/2022, entendo que a prescrição intercorrente se aplica tão somente à fase externa do processo, desenvolvida no âmbito deste Tribunal:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

21. Observe-se que citado dispositivo, destinado a tratar especificamente da prescrição intercorrente, fala apenas em **julgamento e despacho**, atos típicos da fase externa da tomada de contas especial, o que significa essa prescrição se limita à tal etapa processual.

22. É que a prescrição intercorrente de que trata a Resolução 344 só se aplica quando há processo constituído, com responsáveis e contraditório obrigatório. E a fase interna da tomada de contas especial não corresponde a processo propriamente dito, mas a procedimento apuratório de fatos e responsabilidades, equiparado a inquérito policial, no qual inexistem partes, lide e contraditório obrigatório, elementos estes presentes apenas na fase externa da tomada de contas especial, desenvolvida no âmbito do Tribunal de Contas. As decisões citadas adiante confirmam a ausência de tais elementos na fase interna:

A fase interna da tomada de contas especial não corresponde a processo, mas sim a procedimento de caráter inquisitório, no qual não há partes, nem lide ou litígio. O contraditório somente se torna obrigatório com o ingresso da documentação no Tribunal de Contas da União (Acórdão 2471/2013-Plenário, rel. Augusto Sherman).

Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna de tomada de contas especial, pois nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida. (Enunciado dos Acórdãos 9091/2021 – 1ª Câmara, rel. Bruno Dantas; e 1605/2022-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes).

A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório (Enunciado do Acórdão 653/2017-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes).

23. Essa exegese, vale salientar, não estimula ineficiência para a fase interna da tomada de contas especial e nem atenta contra o princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII da CF), eis que a prescrição principal de 5 anos vale para referida etapa e que a Instrução Normativa/TCU 71/2012 impõe a conclusão de tal fase em 180 dias, tempo este muito inferior aos 3 anos da prescrição intercorrente.

24. Referida prescrição pode ser examinada sob duas perceptivas. Por um lado, confere efetividade ao princípio fundamental da razoável duração do processo, conforme prevê o art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. Por outro, é um fenômeno processual que pune a Administração Pública que se quedou inerte, pelo prazo legal, quanto aos atos necessários de impulso dos autos que lhe cabia de ofício realizar, mas não o fez, em direção à prolatação da decisão final.

25. A prescrição punitiva e ressarcitória atinge a pretensão estatal de aplicar sanções e perseguir o ressarcimento ao erário, por ato de gestão irregular, o que envolve um esforço conjunto das estruturas do Estado que respondem pelo controle do ato impugnado, com vistas à responsabilização do agente público. Por isso, o início do prazo prescricional é definido com base na ocorrência da irregularidade (ou quando dela a Administração Pública toma ciência), de modo que o aparato estatal deve se mobilizar para promover a apuração de responsabilidade do gestor dentro do prazo prescricional, ainda que para esse mister concorram diferentes órgãos. Não por outra razão que a prescrição punitiva começa a correr ainda na fase interna da TCE, pois, nos casos de irregularidade em prestação de contas, é nessa fase que se apura a ocorrência da irregularidade.



26. A prescrição intercorrente, por sua vez, trata-se de fenômeno que se verifica no âmbito do processo administrativo sancionador em trâmite no TCU. Cada órgão que compõe a cadeia de controle é responsável pela condução e vigilância dos ritos procedimentais inerentes a sua esfera de competência. Assim, não seria razoável obstar o exercício da jurisdição do órgão de controle externo por negligência procedimental imputável à atuação do órgão repassador que deixou escoar o prazo da prescrição intercorrente. Desde que, é claro, não tenha ocorrido a prescrição da pretensão indenizatória e punitiva, referente à atuação estatal.

27. Portanto, a consumação da prescrição intercorrente somente irradia seus efeitos jurídicos no bojo do processo de TCE devidamente instaurado, não havendo que se falar na incidência do mencionado instituto antes de iniciado o respectivo procedimento de controle externo no TCU

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

28. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o prazo para apresentação da prestação de contas se encerrou em 29/2/2016, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

28.1. José Sidney Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 8, recebido em 2/1/2008, conforme AR (peça 9).

28.2. Domingos Sávio Maximiano Roberto, por meio do ofício acostado à peça 17, recebido em 30/5/2016, conforme AR (peça 18).

Valor de Constituição da TCE

29. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 51.321,84, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 100.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2092/2021, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, § 1º, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

CONCLUSÃO

30. A partir da análise acima disposta, conclui-se pela não ocorrência de prescrição para este processo, bem como pela consequente ratificação da adesão ao encaminhamento disposto na instrução de peça 87.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

Débito relacionado somente ao responsável José Sidney Oliveira (CPF: 131.827.224-68), Prefeito Municipal, no período de 1/1/2005 a 31/12/2008, na condição de prefeito sucessor.

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Princesa Isabel - PB, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Contrato de Repasse 0182423-36, cujo objeto era



implantação e/ou melhoria de obras de infraestrutura naquela municipalidade, no período de 9/12/2005 a 31/12/2015, cujo prazo para prestação de contas se encerrou em 29/2/2016.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 8, 10, 13 e 54.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; contrato de repasse 0182423-36/2005/MCidades/Caixa, em sua cláusula décima segunda - prestação de contas, inciso 12.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/9/2022: R\$ 68.657,30.

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 9/12/2005 a 31/12/2015, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo se encerrou em 29/2/2016.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 9/12/2005 a 31/12/2015.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

b) informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) realizar a **audiência** dos responsáveis abaixo indicados, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto às condutas praticadas que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

Responsável: Domingos Sávio Maximiano Roberto (CPF: 202.938.874-20), Prefeito Municipal, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de dirigente

Irregularidade: não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Contrato de Repasse 0182423-36, cujo objeto era implantação e/ou melhoria de obras de infraestrutura no município de Princesa Isabel/PB, no período de 9/12/2005 a 31/12/2015, cujo prazo para prestação de contas se encerrou em 29/2/2016.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 34 e 47.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; Contrato de Repasse 0182423-36.

Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 29/2/2016

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em



questão, no período de 9/12/2005 a 31/12/2015.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

e) encaminhar aos responsáveis cópia da instrução de peça 87, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

f) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

SecexTCE, em 17 de novembro de 2022.

(Assinado eletronicamente)
ADERALDO TIBURTINO LEITE
AUFC – Matrícula TCU 6493-9