

Voto

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde em desfavor da Sra. Iracy Andrade de Araújo, prefeita na gestão 2009 a 2012, e do Sr. Geovani Costa Vieira, secretário municipal de Saúde na mesma gestão; e dos Srs. José Joaquim de Santana, prefeito na gestão 2001 a 2004 e Francisco de Sales do Nascimento, secretário municipal de Saúde na mesma gestão, em razão de pagamentos irregulares de procedimentos do SIA/SUS e AIH pelo município de Campo Formoso/BA, no exercício de 2002 e nos primeiros semestres de 2003 e de 2009 (peça 3, p. 338).

2. No relatório de auditoria 859/2013 (peça 3, p. 338-341), relacionado à tomada de contas especial, apontam-se a Sra. Iracy Andrade de Araújo e o Sr. Geovani Costa Vieira como devedores solidários da quantia de R\$ 98.804,12, composta pela soma, não atualizada, de 15 “despesas impugnadas” ao longo no primeiro semestre de 2009. Apontam-se, também, o Sr. José Joaquim de Santana e o Sr. Francisco de Sales do Nascimento como devedores solidários da quantia de R\$ 1.455.352,84, composta pela soma, não atualizada, de 291 “despesas impugnadas” ao longo do ano de 2002 e do primeiro semestre de 2003.

3. Devidamente citados (peças 7 a 10), o Sr. José Joaquim de Santana manteve-se silente, devendo ser considerado revel, enquanto os demais responsáveis apresentaram alegações de defesa (peças 13, 15 e 22 a 29).

4. As alegações do Sr. Francisco de Sales do Nascimento foram parcialmente acolhidas, o que reduziu o número de despesas impugnadas para 155, com aproveitamento para o responsável revel. As alegações dos demais responsáveis foram rejeitadas pela unidade instrutiva. O posicionamento da unidade instrutiva foi acolhido integralmente pelo representante do MP/TCU (peça 43).

5. Analisando a documentação apresentada pelo tomador de contas e a instrução da Secex/BA, verifico que os responsáveis não apresentaram documentos hábeis capazes de comprovar a utilização dos recursos repassados pelo FNS para atendimento do programa Piso de Atenção Básica e do programa Carência Nutricional, tampouco argumentos que comprovassem a boa-fé.

6. O Sr. Geovani Costa Vieira argumentou que os recursos foram transferidos diretamente para as contas de um hospital estadual. No entanto, essa informação não está mencionada no relatório de auditoria do Denasus (peça 1, p. 21-258). Essa alegação também não encontra respaldo na documentação constante dos autos, que apresenta movimentações bancárias por meio de diversos extratos de contas correntes utilizadas pelo município, que deveriam ser utilizadas para atendimentos dos programas mencionados (peça 1, p. 167-257).

7. A Sra. Iracy Andrade de Araújo, diferentemente, argumentou que fora celebrado termo de ajuste sanitário com o Ministério da Saúde, em decorrência do relatório de auditoria 8569/2010 (peça 15, p. 8-10), no qual registra-se a conclusão de que as metas propostas em seu plano de trabalho foram atendidas, e que o município utilizou 100% dos recursos do tesouro municipal para cumprir o firmado no referido termo, R\$ 104.612,14. Por fim, informa que o Denasus recomendou o arquivamento do processo de auditoria, por cumprimento do termo assinado (peça 15, p. 11-16).

8. Quanto a esse ponto, a comprovação, por parte do Denasus, de que recursos suficientes foram executados de forma a restaurar a aplicação programada, exclui a responsabilidade da gestora, e por consequência de seu secretário de saúde, afastando o débito em relação a esses.

9. No caso do Sr. Francisco de Sales do Nascimento, verifico que os comprovantes emitidos pelo Banco do Brasil apontam para a execução de despesas nos programas referidos, mas não em sua totalidade. A argumentação de que o setor de arquivos da prefeitura seria desorganizado não pode ser

aceita para justificar a não comprovação integral dos gastos, não havendo como afastar parte do débito, conforme calculado pela unidade instrutiva, o que se aproveita para redução do débito do responsável revel, Sr. José Joaquim de Santana, sendo que ambos devem ter suas contas julgadas irregulares.

10. Em relação à prescrição da pretensão punitiva, considerando a complexidade do tema, inicialmente manteve o entendimento de que não haveria como o Tribunal aplicar com consistência o instituto sem que ele estivesse regulado em lei específica para as sanções de controle externo.

11. Contudo, reiteradamente os colegiados têm sido instados a se manifestar sobre essa questão e, com entendimento quase unânime, têm decidido utilizar parâmetros analógicos.

12. O Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento cautelar (MS 32.201/DF), de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, deliberou sobre a plausibilidade da incidência de prazo prescricional à pretensão sancionatória do controle externo, considerando como referencial analógico uma série de normas de direito administrativo, dentre elas o Decreto 20.910/1932; CTN, arts. 168, 173 e 174; a Lei 6.838/1980, art. 1º; a Lei 8.112/1990, art. 142, I; a Lei 8.429/92, art. 23; e a Lei 12.529/2011, art. 46.

13. Nesse contexto, no âmbito do TC 018.184/2014-6, formulei uma proposta de analogia que pode ser utilizada por esta Corte para fins do exame da ocorrência de prescrição nos casos de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Tal proposta foi apresentada na 1ª Câmara na sessão do dia 25/8/2015. No entanto, o processo foi objeto de pedido de vista pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues e ainda não há deliberação de mérito nos autos.

14. No decorrer das últimas reuniões colegiadas, a questão assumiu novamente protagonismo nos debates desta Casa e se tornou objeto de incidente de uniformização de jurisprudência a partir de sugestão do eminente Ministro Benjamin Zymler, na sessão plenária do dia 4/11/2015 (TC 030.926/2015-7). Iniciadas as discussões sobre o assunto, encaminhei um estudo sobre a aplicação da prescrição punitiva nesta Corte aos demais membros do colegiado e algumas manifestações preliminares já foram lançadas, sinalizando que este Tribunal caminha para adotar uma entre duas teses prevalentes.

15. A primeira é aquela defendida pelos Ministros Walton Alencar e Bruno Dantas, segundo a qual a definição do prazo de prescrição da pretensão punitiva não deriva do emprego de analogias entre instrumentos jurídicos de diferentes naturezas, mas da aplicação da regra de incidência direta que, no caso, remete ao art. 205 do Código Civil. Com base nessa tese, sustenta que a prescrição se concretiza depois de sucedidos dez anos da prática do ato, nos termos do art. 189, também do Código Civil, e é interrompido uma única vez na citação/audiência válida realizada pelo Tribunal (art. 219, caput, do Código de Processo Civil).

16. A segunda, de autoria do Ministro Benjamin Zymler, baseia-se no emprego paradigmático, pelo direito público, do prazo prescricional de cinco anos para a imposição de multas de natureza administrativa, a exemplo do que dispõe o art. 23 da Lei 8.429/1992. Quanto ao termo inicial de contagem, defende que ele se dá a partir do conhecimento da violação do direito por este Tribunal (princípio da *actio nata*). A citação e a audiência válidas interrompem, por uma única vez, a prescrição, reiniciando o cômputo do prazo no dia imediatamente subsequente, em conformidade com o disposto no art. 219 do Código de Processo Civil, c/c art. 8º do Decreto 20.910/1932.

17. Considerando o exposto, bem como o fato de que a tese que defendo será oportunamente debatida quando da apreciação do TC 030.926/2015-7, adoto, até que o Tribunal se manifeste a respeito, o prazo decenal, contado da data da prática do ato, interrompido uma única vez com a citação válida, uma vez que essa é a tese que há mais tempo vem sendo adotada por esta Corte.

18. No caso em exame, os saques se deram ao longo de 2002 e do primeiro semestre de 2003. Como o novo Código Civil entrou em vigor em 11/1/2003, e até então não havia transcorrido mais da metade do tempo fixado na lei revogada, conforme art. 2.028 dessa norma, começa dessa data a

contagem do prazo prescricional de dez anos, que termina em 11/1/2013. Os Srs. Francisco de Sales do Nascimento e José Joaquim de Santana só foram regularmente citados por esta Corte em abril e maio de 2014 (peças 9 e 10). Ocorrida a prescrição, deixo de propor a aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator