

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC-010.742/2014-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Município de Sucupira do Norte/MA

Recorrente: Leila Maria Rezende Ribeiro

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) DESTINADOS A DESPESAS EM AÇÕES DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE, ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA BÁSICA, AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE, SAÚDE BUCAL E SAÚDE DA FAMÍLIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS VALORES FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A MODIFICAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Examina-se recurso de reconsideração interposto por Leila Maria Rezende Ribeiro, ex-secretária de saúde do Município de Sucupira do Norte/MA, contra o Acórdão 6.382/2020-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas especiais da ora recorrente, condenando-a em débito solidário com outro responsável (de aproximadamente R\$ 60.000,00, valores de 2008) e aplicando-lhe multa de R\$ 40.000,00.

2. A deliberação foi relativa à ausência de documentação capaz de demonstrar a regular aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de Sucupira do Norte/MA pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) que seriam destinados a despesas em ações de vigilância em saúde, assistência farmacêutica básica, agentes comunitários de saúde, saúde bucal e saúde da família.

3. A instrução da Serur (peça 92), ratificada pelo diretor da unidade (peça 93) e pelo Ministério Público (peça 94), apresenta proposta de conhecer e negar provimento aos recursos, nestes termos:

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Leila Maria Rezende Ribeiro (peças 107 e 108), secretária municipal de saúde de Sucupira do Norte (MA) no período de 10/11 a 31/12/2008, contra o Acórdão 6.382/2020-TCU-2ª Câmara (peça 76), rel. Min. Ana Arraes.*

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

‘ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ e §§ 2º e 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea ‘a’, e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. considerar revéis Leila Maria Rezende Ribeiro, José Augusto Barbalho e Jeane Costa Carvalho;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Benedito Sá de Santana;

9.3. condenar Benedito Sá de Santana, Leila Maria Rezende Ribeiro, José Augusto Barbalho e Jeane Costa Carvalho ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde dos valores abaixo especificados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora das respectivas datas de ocorrência até a data do pagamento:

9.3.1. Benedito Sá de Santana e Leila Maria Rezende Ribeiro, de forma solidária:

Débito (R\$)	Data
1.259,44	13/11/2008
5.700,00	1/12/2008
27.290,00	2/12/2008
2.700,00	3/12/2008
600,00	8/12/2008
3.701,32	16/12/2008
19.173,00	22/12/2008

Valor do débito atualizado até 2/6/2020: R\$ 111.719,83

9.3.2. Benedito Sá de Santana e Jeane Costa Carvalho, de forma solidária:

Débito (R\$)	Data
1.564,44	12/6/2008
600,00	23/6/2008
7.787,37	24/6/2008
3.739,87	24/7/2008
5.190,00	28/7/2008
7.400,00	13/8/2008
540,64	18/8/2008
212,55	19/8/2008
4.060,00	26/8/2008
2.550,00	9/9/2008
3.576,96	18/9/2008

Valor do débito atualizado até 2/6/2020: R\$ 70.037,90

9.3.3. Benedito Sá de Santana e José Augusto Barbalho, de forma solidária:

Débito (R\$)	Data
7.595,23	16/10/2007
10.480,08	29/10/2007
19,16	21/11/2007
12.394,90	27/11/2007
600,00	28/11/2007
18.750,00	30/11/2007
5.693,81	12/12/2007
36.306,00	18/12/2007
11.704,00	20/12/2007
169,00	21/12/2007
3.563,70	24/12/2007
4.932,00	2/1/2008
398,92	11/1/2008
600,00	18/1/2008
13.503,84	22/2/2008
1.157,00	27/2/2008
1.200,00	14/3/2008
1.081,32	25/3/2008
15.215,47	31/3/2008
3.576,91	8/4/2008
4.184,61	23/4/2008
2.540,00	24/4/2008
6.673,00	26/5/2008

2.052,64	16/10/2008
22.803,39	17/10/2008

Valor do débito atualizado até 2/6/2020: R\$ 364.258,86

9.4. aplicar as seguintes multas: R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) a Leila Maria Rezende Ribeiro, R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) a Jeane Costa Carvalho, R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) a José Augusto Barbalho e R\$ 540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais) a Benedito Sá de Santana, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada prestação;

9.9. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. dar ciência desta deliberação ao Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão.'

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor dos Srs. Benedito Sá de Santana, prefeito de 1/1/2005 a 31/12/2008, José Augusto Barbalho, secretário municipal de saúde de 1/1/2005 a 3/6/2008 e 6/10 a 10/11/2008, Jeane Costa Carvalho, secretária municipal de saúde de 4/6 a 5/10/2008, e Leila Maria Rezende Pinheiro, secretária municipal de saúde de 10/11 a 31/12/2008, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do SUS pela ausência de documentos comprobatórios de despesas dos recursos repassados ao município de Sucupira do Norte (MA) pelo FNS/MS e aplicados de outubro de 2007 a dezembro de 2008 em ações da vigilância em saúde, da assistência farmacêutica básica, dos agentes comunitários de saúde, de saúde bucal e de saúde da família.

2.1. A presente TCE é oriunda de auditoria realizada no município de Sucupira do Norte (MA) pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS, no período de 12 a 16/4/2009, em atendimento à demanda da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (SIT/MTE) a fim de verificar possíveis irregularidades e impropriedades nas condições de trabalho oferecidas às equipes de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias e no funcionamento das equipes de saúde da família que atuam no município.

2.2. No Relatório de Auditoria 8207 (peça 1, p. 5-88), com os anexos à peça 1, p. 89-104, concluiu-se que o município não comprovou a aplicação dos recursos financeiros recebidos do FNS/MS no período, pela ausência de documentação comprobatória da despesa, em desacordo ao art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320, de 1964, e ao Decreto 93.872, de 1986, no valor total de R\$ 792.057,62.

2.3. No período de 3 a 7/10/2011 foi realizada nova auditoria no município de Sucupira do Norte (MA) com a finalidade de verificar o cumprimento das recomendações formuladas na Auditoria 8207. O Relatório 11606 (peça 1, p. 259-284) concluiu que não foi comprovado o ressarcimento ao FNS/MS no valor original de R\$ 792.057,62 nem houve manifestação por parte dos gestores. Por esse motivo foi adotada pelo Ministério da Saúde as providências para a instauração do processo de tomada de contas especial, com a comunicação em 20/1/2013 aos responsáveis (peça 1, p. 327-340).

2.4. O Departamento Nacional de Auditoria do SUS emitiu o Relatório Complementar à Auditoria 8207 (peça 6, p. 283-296), referente à análise das justificativas apresentadas pelo ex-secretário de saúde do município de Sucupira do Norte (MA), concluindo

pelo seu não acatamento em razão da ausência de documentos essenciais que comprove a efetiva utilização dos recursos financeiros glosados, como nota de empenho, ordem de pagamento, ordem bancária ou cheque nominativo; da falta de comprovação da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço; e da ausência de data de emissão em recibos e folhas de pagamento, assim como de assinatura do gestor nas folhas de pagamento. Em consequência, manteve a proposição de ressarcimento do valor de R\$ 792.057,62.

2.5. *O Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 134/2013 (peça 7, p. 260-265) concluiu pela irregularidade na aplicação dos recursos do SUS em razão da ausência de documentação comprobatória da despesa, com prejuízo ao erário na quantia de R\$ 792.057,62.*

2.6. *A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 1791/2013 (peça 1, p. 268-271) pela irregularidade das contas em razão do pagamento irregular de procedimentos do SIA/SUS, com débito no total de R\$ 792.057,82, sob a responsabilidade do Sr. Benedito Sá de Santana, em solidariedade com os ex-secretários municipais de saúde, Sr. José Augusto Barbalho (na quantia de R\$ 448.205,14), Sra. Jeane Costa Carvalho (na quantia de R\$ 189.900,92) e Sra. Leila Maria Rezende Ribeiro (na quantia de R\$ 153.951,56).*

2.7. *O parecer do dirigente do órgão de controle interno concluiu pela irregularidade das contas (peça 7, p. 272), atestado pelo Ministro de Estado da Saúde (peça 1, p. 273).*

2.8. *No âmbito do Tribunal, promovidas as citações dos responsáveis pela então Secex-MA, apenas o Sr. Benedito Sá de Santana atendeu ao chamamento processual, carreando aos autos documentação relativa às proposições de devolução indicadas pelo Denasus para o ano de 2007 e, também, aquelas compreendidas no período de março a julho de 2008. O responsável informou, ainda, que encaminhava parte do material em relação aos meses de agosto a dezembro de 2008, uma vez que o restante já havia sido apresentado àquele departamento para exame no processo de apuração das despesas (peça 45, p. 5-6).*

2.9. *Ao examinar as alegações de defesa do responsável, a unidade técnica concluiu que o valor do débito remanescente era de R\$ 389.014,21, considerando a ausência de novos elementos nas alegações do Sr. Benedito Sá de Santana (peça 67, p. 7). Em consequência, propôs-se a rejeição das alegações de defesa e o julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis, aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, e condenando-os ao ressarcimento do débito pelo qual foram citados.*

2.10. *Em seu parecer, a representante do Ministério Público divergiu da proposta de julgamento formulada pela unidade técnica responsável (peça 70). Apontou que, ao contrário do que concluiu a unidade técnica, o Sr. Benedito Sá de Santana trouxe novos elementos aos autos para tentar desqualificar, ao menos em parte, o débito já reduzido pelo Denasus, mas ainda subsistente, de R\$ 389.014,21.*

2.11. *Considerando a necessidade de se realizar a análise complementar da documentação trazida em sede de alegações de defesa pelo responsável, a representante do Parquet pugnou, preliminarmente, pelo retorno do processo à unidade técnica responsável pelo exame destes autos para nova instrução de mérito.*

2.12. *A Relatora, Min. Ana Arraes, exarou despacho acolhendo o parecer do MPTCU e determinou o envio dos autos à unidade técnica para análise complementar das alegações e documentos ofertados na defesa do Sr. Benedito Sá de Santana (peça 71).*

2.13. *Na análise final do feito, a SecexTCE examinou as informações contidas nas proposições de devolução de recursos para as quais o responsável apresentou documentação de defesa, tendo detectado algumas lacunas em parte do material que impediam o necessário estabelecimento do nexos causal para a comprovação das despesas. Por outro lado, para pequena parte dos valores reprovados pelo Denasus, notadamente em relação às despesas com parte das*

folhas de pagamento de servidores municipais, a SecexTCE admitiu a presença de elementos suficientes para atestar a sua regularidade, tendo acatado, nesses casos, as alegações apresentadas pelo responsável, com a conseqüente redução do débito imputado (peças 72-74).

2.14. A representante do Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta da SecexTCE (peça 75).

2.15. O Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 6.382/2020-TCU-2ª Câmara (peça 76).

2.16. Inconformada com a decisão, Leila Maria Rezende Ribeiro interpôs o presente recurso de reconsideração.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 109), ratificado à peça 111 pelo Relator, Ministro Raimundo Carreiro, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto por Leila Maria Rezende Ribeiro, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.3.1, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 6.382/2020-TCU-2ª Câmara e os estendendo para os demais devedores solidários, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. Constituem objeto do recurso as seguintes questões:

- a) ausência de notificação na fase interna da tomada de contas especial;
- b) nulidade da citação;
- c) prescrição; e
- d) inobservância do contraditório e da ampla defesa.

Da ausência de notificação na fase interna da tomada de contas especial

5. A recorrente defende que não houve notificação válida na fase interna da tomada de contas especial, causando prejuízo aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Alega, em síntese, que (peça 107, p. 8-16):

a) na fase interna da TCE, por meio do Ofício Sistema nº 000304/MS/SE/FNS, de 21/1/2013, a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde encaminhou comunicação à recorrente, por via postal, informando a existência de irregularidades na aplicação dos recursos do SUS;

b) o citado ofício jamais foi pela recorrente recebido, mas por pessoa de nome Haroldo Harolds G. Filho, consoante demonstra o AR correspondente;

c) a notificação não poderia ser recebida por terceira pessoa, tornando nulo o ato, com manifesto e grave prejuízo para a interessada, que sequer teve a oportunidade de se defender na fase interna da TCE junto ao Fundo Nacional de Saúde, maculando os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

d) sem que tenha sido validamente notificada, ainda na fase interna da TCE, o processo é nulo de pleno direito.

Análise

6. A eventual ausência de notificação válida da responsável na fase interna da tomada de contas especial não enseja nulidade do processo ou inviabiliza a apuração dos fatos pelo Tribunal de Contas da União.

6.1. Cabe destacar que existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a

ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

6.2. *A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos acórdãos 1540/2009-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Marcos Vileça, 2329/2006-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 4938/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, e 1078/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Raimundo Carreiro.*

6.3. *No âmbito do TCU, foi promovida a citação de Leila Maria Rezende Ribeiro por meio Ofício 1473/2014-TCU/SECEX-MA, de 16/5/2014 (peça 13, AR à peça 22). A responsável não atendeu a citação, deixando transcorrer in albis o prazo concedido para apresentação das alegações de defesa, razão pela qual foi considerada revel para todos os efeitos, dando-se normal prosseguimento ao processo.*

6.4. *Conforme se observa nos autos, os documentos que os compõem fazem prova de que o processo observou, em sua fase externa, a todo momento, os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, insculpidos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição da República.*

6.5. *Portanto, não há como acolher as razões apresentadas.*

Da nulidade da citação

7. *A recorrente defende a nulidade da citação promovida pelo TCU por esta ter sido recebida por terceira pessoa com prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Alega, em síntese, que (peça 107, p. 16-22):*

a) a citação promovida pela Secex/MA, através do Ofício 1473/2014-TCU-SECEX-MA, de 16/5/2014, foi recebida por pessoa de nome Maria de Jesus Alves Vieira, terceira pessoa que não representa processualmente a recorrente; portanto, é nulo o ato citatório;

b) na diligência proposta pela Secex/MA, o Denasus fez inovações consideráveis nos relatórios, analisando vários documentos comprobatórios de despesas e devoluções de recursos;

c) o processo seguiu seu curso, até o julgamento através do Acórdão 6.382/2020-TCU-2ª Câmara, mesmo com o vício de nulidade da primeira citação, porque recebida por terceira pessoa, afrontando o devido processo legal e cerceando o direito ao contraditório e a ampla defesa;

d) tendo sido anulado o primeiro parecer conclusivo da TCE, emitido pela Secex/MA, não houve renovação da citação ao errôneo entendimento daquela unidade técnica, de que não carecia essa providência;

e) uma vez alterado o valor apurado pelo relatório complementar do Denasus, obrigatoriamente deveria a unidade técnica que conduziu o processo ter procedido com nova citação dos responsáveis, nos termos do art. 179, caput, incisos I e II e § 1º, do RI/TCU, até porque o § 3º, do citado dispositivo legal exige que a notificação ao responsável seja acompanhada de documentos indispensáveis, dentre eles o documento de arrecadação, devidamente preenchido com dados que não sofrerão modificações até a data indicada.

Análise

8. *Quanto à alegada nulidade decorrente da ausência de citação pessoal, observa-se que o artigo 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, determina que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno.*

8.1. *O artigo 179, inciso II, do RI/TCU, por sua vez, estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento (AR) que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução/TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.*

8.2. Do regramento exposto, evidencia-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o AR não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o AR específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

8.3. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 4138/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro; 11321/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo; e 143/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

2. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples'. (grifos acrescentados)

Assim, conclui-se que a notificação foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no RI/TCU e demonstrada sua entrega no endereço do destinatário.'

8.4. No âmbito do TCU, foi promovida a citação de Leila Maria Rezende Ribeiro, por meio Ofício 1473/2014-TCU/SECEX-MA, de 16/5/2014 (peça 13), conforme atesta aviso de recebimento (peça 22). A responsável não atendeu a citação, não se manifestando quanto às irregularidades informadas no ofício citatório.

8.5. Quanto à alegação de que é necessária a renovação da citação em razão da manifestação posterior do Densus, observa-se que o débito apurado pela unidade técnica em sua análise final (peças 72-74), em relação à ex-secretária municipal Leila Maria Rezende Ribeiro, é de R\$ 115.793,72, inferior, portanto, ao inscrito na citação (R\$ 127.410,89), fato que, por não trazer prejuízo à recorrente, não enseja a renovação do chamado.

8.6. De acordo com o Tribunal, o valor do débito apurado inferior ao do inscrito no ofício de citação não causa prejuízo ao interessado, não havendo necessidade de renovação da citação (Acórdão 3885/2011-TCU-2ª Câmara, rel. Min. André de Carvalho).

8.7. Portanto, não há como acolher as razões apresentadas.

Da prescrição

9. A recorrente defende que houve prescrição. Alega, em síntese, que (peça 107, p. 22-39):
a) com a prolação do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, adotou-se o entendimento de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União se subordina ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205, do Código Civil;

b) o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário 636.886/AL, com repercussão geral reconhecida, objeto do Tema 899, firmando entendimento de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, suplantando a anterior interpretação dada ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal;

c) diante do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil);

d) no caso concreto, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º, da Lei nº 9.873/1999, tal como decidiu o STF;

e) entre a data dos fatos tidos como ilícitos (novembro e dezembro de 2008), a instauração da auditoria (12/7/2009 a 16/7/2009) e a data da citação da recorrente em 16/5/2014,

transcorreram mais de 5 anos; e entre a data de citação - 16/5/2014 - e a que foi prolatado o Acórdão 6382/2020-TCU-2ª Câmara – 9/6/2020, verificou-se o lapso temporal de mais de 5 anos; deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva do TCU, tornando insubsistente a multa aplicada.

Análise

10. *A análise da prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 120) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:*

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que foram opostos embargos de declaração em face do acórdão proferido no RE 636.886, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

10.1. *As manifestações da Serur juntadas à **peça 120** foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.*

10.2. *O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como amicus curiae (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que 'as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa'.*

10.3. *O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.*

10.4. *Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.*

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

10.5 *No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição **subordina-se ao prazo geral de dez anos** (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.*

10.6. *Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.*

10.7. *Aplicando essas balizas ao caso em exame, o termo inicial da prescrição é a data de **31/12/2008**, que corresponde ao último dia da recorrente no cargo de secretário municipal. E o ato que ordenou a citação da parte ou despacho do relator interrompe a prescrição ocorreu na data de **15/5/2014** (peça 10), reiniciando-se sua contagem a partir de tal ato (Código Civil, art. 202, inc. I e parágrafo único).*

10.8. *Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que **não estariam prescritas a aplicação de multa e a condenação ao ressarcimento**, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.*

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

10.9. *Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o **prazo geral de cinco anos**, observa-se que não teria ocorrido a prescrição quinquenal. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:*

a) Termo inicial:

10.10. *A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim 'do dia em que tiver cessado' a permanência ou a continuidade.*

10.11. *Na hipótese em exame, estão presentes os requisitos típicos de uma infração permanente, uma vez que o débito atribuído à recorrente em razão de irregularidades na aplicação de recursos do SUS pela ausência de documentos comprobatórios de despesas dos*

recursos repassados ao município de Sucupira do Norte (MA) pelo FNS/MS em sua gestão como secretária de saúde (10/11 a 31/12/2008).

10.12. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição do ressarcimento, no caso de convênios e instrumentos congêneres, só começa a fluir do momento em que forem prestadas as contas **ou a partir da data da primeira medida de apuração dos fatos**, como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32.201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636.886, já que a omissão no dever de prestar contas é conduta omissiva e, como tal, permanente por excelência.

10.13. Considerando que, no presente caso, não houve prestação de contas, o prazo prescricional começou a fluir em 11/5/2010, data da primeira medida de apuração dos fatos, em que o Departamento Nacional de Auditoria do SUS emitiu o Relatório de Auditoria 8207 (peça 1, p. 5-88).

b) Prazo:

10.14. A Lei 9.873/1999 apresenta um **prazo geral, de cinco anos** (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: 'quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal'.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

10.15. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe 'por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato' (art. 2º, II). Interrompendo a prescrição, ocorreram os seguintes atos apuratórios:

- 1) em 9/12/2011, com o Relatório de Auditoria 11606 (peça 1, p. 259-283);
- 2) em 25/9/2013, com o Relatório do Tomador de Contas (peça 7, p. 260-264);
- 3) em 15/5/2014, com a análise inicial pelo TCU do presente processo para apuração dos fatos e julgamento pelo tribunal de contas (peças 9-10);
- 4) em 20/3/2017, com a análise técnica pelo Secex/MA (peças 46-47);
- 5) em 2/7/2018, com a análise técnica final pela Secex/MA (peças 67-69).

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

10.16. A prescrição também é interrompida 'pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital', nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção:

- 1) em 10/2/2010, por meio do Ofício 184 com a comunicação à Sra. Leila Maria Rezende Ribeiro do resultado da auditoria, concedendo prazo para apresentação de defesa (peça 7, p. 262);
- 2) em 23/5/2013, por meio do Ofício 405, informando a Sra. Leila Maria Rezende Ribeiro do resultado do relatório complementar (peça 7, p. 263);
- 3) em 30/7/2014, por meio do Ofício 1473/2014-TCU/SECEX-MA, foi promovida a citação da Sra. Leila Maria Rezende Ribeiro para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o débito (peças 13 e 22).

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

10.17. Por fim, a prescrição também se interrompe 'pela decisão condenatória recorrível' (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 9/6/2020, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 76). Essa interrupção é relevante por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

10.18. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando 'julgamento ou despacho'.

10.19. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses

do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

10.20. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

10.21. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a 'apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso'.

10.22. Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente, uma vez que não houve o transcurso do prazo superior a 3 anos.

g) Conclusão:

10.23. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória, etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que **não transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição**, tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

10.24. Por outro lado, levando em consideração o prazo estabelecido no Código Civil e utilizado pelo paradigmático Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, **também não teria ocorrido prescrição no caso concreto**.

10.25. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que **também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos**.

Do cerceamento de defesa

11. A recorrente defende que dificuldades na obtenção da documentação probatória prejudicaram a sua defesa, devendo assim as contas serem declaradas ilíquidáveis (peça 107, p. 39-48). Alega, em síntese, que:

a) a partir de 1/1/2009, foi iniciada nova gestão no município, tendo como prefeito Marcony da Silva dos Santos, que foi reeleito no pleito de 2012, ficando no cargo até 31/12/2016; adversário político da recorrente, o então prefeito Marcony da Silva dos Santos ficou com o acervo documental da prefeitura municipal de Sucupira do Norte/MA sob sua guarda, criando dificuldades para que os ex-gestores pudessem se defender;

b) tendo em vista que já transcorreram 12 anos da data dos fatos tidos por irregulares ocorrerem (ano de 2008), o que gera grande dificuldade da recorrente em obter documentos comprobatórios das despesas realizadas no curso período de 2 meses em que esteve no cargo de secretária municipal de saúde, as contas devem ser declaradas ilíquidáveis e consequentemente arquivadas.

Análise

12. Não assiste razão à recorrente. Uma vez que praticou atos de gestão, na condição de secretária municipal de saúde no período de 10/11 a 31/12/2008, relacionados aos recursos repassados ao município de Sucupira do Norte/MA pelo FNS/MS e aplicados de outubro de 2007 a dezembro de 2008 em ações da vigilância em saúde, da assistência farmacêutica básica, dos agentes comunitários de saúde, de saúde bucal e de saúde da família, cabe à responsável a obrigação de prestar contas dos recursos que lhes foram confiados. As jurisprudências pacíficas do TCU e do Supremo Tribunal Federal são no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e

regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados. Esse entendimento é decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, in verbis:

‘Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária’.

12.1. *Ademais, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 preceitua que ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’. Na mesma linha o art. 39 de Decreto 93.872/1986 disciplina que ‘Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos’.*

12.2. *Destaca-se que não há como acolher a alegação de impossibilidade de obtenção de documentos junto ao ente municipal. Nos termos da jurisprudência do TCU, as dificuldades de ordem política na obtenção de documentos necessários à prestação de contas de recursos de convênio, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada, ser levadas ao Poder Judiciário, não cabendo ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação (Acórdãos: 437/2018-2ª Câmara; 352/2017-1ª Câmara; 3.357/2016-1ª Câmara; 1.731/2014-2ª Câmara; 2.477/2007-2ª Câmara).*

12.3. *Quanto à alegação de que as presentes contas são iliquidáveis em razão do transcurso tempo, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica em afirmar que o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas. Além disso, é preciso que existam fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado, o que não ocorre na hipótese vertente. Em outros termos, só há contas iliquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor. Se ele não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da TCE para se eximir dos compromissos que contraiu ao assinar o convênio (Acórdão 842/2017-TCU-Plenário, Rel. Benjamin Zymler).*

12.4. *Portanto, não há como acolher as razões apresentadas.*

CONCLUSÃO

13. *Da análise do recurso apresentado, conclui-se que:*

a) *a eventual ausência de notificação válida da responsável na fase interna da tomada de contas especial não enseja nulidade do processo ou inviabiliza a apuração dos fatos pelo Tribunal de Contas da União; no âmbito do Tribunal, foi promovida a citação de Leila Maria Rezende Ribeiro por meio Ofício 1473/2014-TCU/SECEX-MA, de 16/5/2014 (peça 13, AR à peça 22); a responsável não atendeu a citação, deixando transcorrer in albis o prazo concedido para apresentação das alegações de defesa;*

b) *não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o AR não precisa ser assinado pelo próprio destinatário; valor do débito apurado inferior ao do inscrito no ofício de citação não causa prejuízo ao interessado, não havendo necessidade de renovação da citação;*

c) *considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas a aplicação de multa e a condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário; adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que também não teria ocorrido a prescrição;*

d) *uma vez que praticou atos de gestão, na condição de secretária municipal de saúde no período de 10/11 a 31/12/2008, relacionados aos recursos repassados ao município de Sucupira do Norte (MA) pelo FNS/MS, cabe à responsável a obrigação de prestar contas dos recursos que lhes foram confiados; dificuldades de ordem política na obtenção de documentos*

necessários à prestação de contas de recursos de convênio, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada, ser levadas ao Poder Judiciário, não cabendo ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Leila Maria Rezende Ribeiro contra o Acórdão 6.382/2020-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:*

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, e aos demais interessados.”*

É o Relatório.