

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 010.569/2017-0

Natureza(s): I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Governador Nunes Freire - MA

Responsáveis: Angela Maria Rabelo de Sousa (755.895.753-20); Elodir Santana Lisboa (291.385.153-34); Fabrício Mendes Lobato (324.790.183-34); Luis Fernando Pereira (242.676.003-68); Maria Regina da Costa Bastos (064.913.163-00); Roselita da Silva Barroso (351.410.773-49).

Representação legal: Kleidson Pereira Evangelista, representando Indalecio Wanderley Vieira Fonseca; Maria Sandra Ferreira (OAB-MA 8.422), representando Elodir Santana Lisboa; José Antonio Figueiredo de Almeida Silva (OAB-DF 19.255), representando Maria Regina da Costa Bastos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. AUDITORIA DO DENASUS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. CITAÇÃO. REVELIA DE ALGUNS GESTORES. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM GESTOR. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA EM RELAÇÃO A UMA PARCELA DO DANO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. **NON REFORMATIO IN PEJUS.** CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da então Secretaria de Recursos (peça 156), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do secretário-substituto (peça 157) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 159):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Maria Regina da Costa Bastos (peça 119) contra o Acórdão 2381/2020-TCU-1ª Câmara, relator Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 79). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da presente relação processual o Sr. Indalécio Wanderlei Vieira Fonseca;

9.2. considerar revéis os responsáveis a seguir mencionados: Ângela Maria Rebelo de Sousa (CPF 755.895.753-20), Elodir Santana Lisboa (CPF 291.385.153-34), Luís Fernando Pereira (CPF 242.676.003-68), Maria Regina da Costa Bastos (CPF 064.913.163-00) e Roselita da Silva Barroso (CPF 351.410.773-49), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Fabricio Mendes Lobato (CPF 324.790.183-34);*

9.4. *julgar irregulares as contas dos Srs./Sras. Ângela Maria Rebelo de Sousa (CPF 755.895.753-20), tesoureira do município de Governador Nunes Freire/MA no período de 2005 a 2008, Elodir Santana Lisboa (CPF 291.385.153-34), secretária municipal de saúde de Governador Nunes Freire/MA no período de 2005 a 2008, Fabricio Mendes Lobato (CPF 324.790.183-34), secretário municipal de saúde do município de Governador Nunes Freire/MA no período de 1º/1/2009 a 30/3/2009, Luís Fernando Pereira (CPF 242.676.003-68), secretário municipal de finanças do município de Governador Nunes Freire/MA no período de 1º/1/2009 a 26/4/2010, Maria Regina da Costa Bastos (CPF 064.913.163-00), prefeita municipal de Governador Nunes Freire/MA no período de 2005 a 2008, e Roselita da Silva Barroso (CPF 351.410.773-49), secretária municipal de finanças do município de Governador Nunes Freire/MA no período de 31/3/2009 a 26/4/2010, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU;*

9.5. *condenar, nos termos dos arts. 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as Sras. Ângela Maria Rebelo de Sousa (CPF 755.895.753-20), Elodir Santana Lisboa (CPF 291.385.153-34) e Maria Regina da Costa Bastos (CPF 064.913.163-00), solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde:*

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
10/01/2006	337.804,01
16/01/2006	353.644,60
20/01/2006	277,55
03/02/2006	337.804,01
10/02/2006	420,1
07/03/2006	337.804,01
06/04/2006	337.804,01
12/04/2006	279,75
20/04/2006	131.501,00
04/05/2006	130.828,00
05/05/2006	337.804,01
17/05/2006	164,7
18/05/2006	86,25
06/06/2006	337.804,01
14/06/2006	388,74
07/07/2006	339.041,01
25/07/2006	405,3
27/07/2006	1.237,00
04/08/2006	339.041,01
04/09/2006	7.950,20

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
17/01/2008	34.353,00
22/01/2008	160
28/01/2008	7.277,50
07/02/2008	34.153,50
11/02/2008	382.266,42
20/02/2008	22.389,45
21/02/2008	1.613,97
05/03/2008	34.153,50
07/03/2008	382.266,42
07/04/2008	424.812,97
06/05/2008	23.450,79
07/05/2008	401.210,63
16/05/2008	18.944,20
19/05/2008	18.944,20
29/05/2008	508,62
02/06/2008	23.470,62
04/06/2008	652.323,31
19/06/2008	483,51
03/07/2008	127
07/07/2008	652.323,31

06/09/2006	339.041,01	10/07/2008	23.925,15
28/09/2006	19.792,85	28/07/2008	25.179,71
29/09/2006	287,8	06/08/2008	652.323,31
04/10/2006	339.041,01	04/09/2008	652.323,31
06/11/2006	30.205,95	05/09/2008	23.774,25
07/11/2006	339.041,01	02/10/2008	23.465,60
04/12/2006	261,75	03/10/2008	652.323,31
05/12/2006	22.196,00	21/10/2008	23.527,20
11/12/2006	339.041,01	06/11/2008	652.323,31
19/12/2006	250	03/12/2008	23.960,90
02/01/2008	378.627,67	05/12/2008	508.830,35
16/01/2008	23.937,96	30/12/2008	24.086,18

9.6. condenar, nos termos dos arts. 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, os Srs. Fabricio Mendes Lobato (CPF 324.790.183-34) e Luís Fernando Pereira (CPF 242.676.003-68), solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
29/01/2009	9.507,54
19/02/2009	34.368,41
20/02/2009	31.330,41
25/02/2009	13.598,58
27/02/2009	369,08
04/03/2009	21.794,94
11/03/2009	5.989,00

9.7. condenar, nos termos dos arts. 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, o Sr. Luís Fernando Pereira (CPF 242.676.003-68) e a Sra. Roselita da Silva Barroso (CPF 351.410.773-49), solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
07/04/2009	10.096,00
08/04/2009	3.106,24
16/04/2009	12.000,00
20/04/2009	4.803,43
22/04/2009	2.831,00

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
27/07/2009	20.000,00
04/08/2009	95.763,00
12/08/2009	234.369,80
17/08/2009	326.752,67
20/08/2009	2.476,88

27/04/2009	7.119,44	26/08/2009	3.960,00
30/04/2009	350,00	1º/9/2009	3.258,00
05/05/2009	3.000,00	04/09/2009	6.000,00
18/05/2009	270.449,23	08/09/2009	6.800,00
19/05/2009	24.932,00	14/09/2009	60.100,00
22/05/2009	75.000,00	18/09/2009	94.565,13
05/06/2009	165.961,33	21/09/2009	124.062,66
08/06/2009	4.537,50	06/10/2009	3.969,60
03/07/2009	17.500,13	09/10/2009	5.368,00
13/07/2009	8.180,00	18/12/2009	22.852,59
16/07/2009	30.000,00		

9.8. aplicar individualmente aos responsáveis *Ângela Maria Rebelo de Sousa* (CPF 755.895.753-20), *Elodir Santana Lisboa* (CPF 291.385.153-34), *Fabricio Mendes Lobato* (CPF 324.790.183-34), *Luís Fernando Pereira* (CPF 242.676.003-68), *Maria Regina da Costa Bastos* (CPF 064.913.163-00) e *Roselita da Silva Barroso* (CPF 351.410.773-49) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e no art. 267 do Regimento Interno/TCU, nos valores a seguir fixados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável(is)	Valor (R\$)
<i>Ângela Maria Rebelo de Sousa</i> <i>Elodir Santana Lisboa</i> <i>Maria Regina da Costa Bastos</i>	R\$ 700.000,00
<i>Luís Fernando Pereira</i>	R\$ 260.000,00
<i>Roselita da Silva Barroso</i>	R\$ 240.000,00
<i>Fabricio Mendes Lobato</i>	R\$ 20.000,00

9.9. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.10. encaminhar cópia deste Acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, fazendo-se menção ao Inquérito Civil Público nº 1.19.000.000347/2012-77, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados ao Município de Governador Nunes Freire/MA, nos exercícios de 2006, 2008 e 2009, para ações de média e alta complexidade - MAC, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, conforme apurado em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus, no período de 25/7 a 4/8/2010 (Relatório de Auditoria 10127).

3. No âmbito desta corte, promoveram-se as citações solidárias de *Maria Regina da Costa Bastos*, prefeita (gestão 2005/2008), *Elodir Santana Lisboa*, secretária municipal de saúde (gestão 2005/2008), *Ângela Maria Rabelo de Sousa*, tesoureira (gestão 2005/2008), *Indalécio Wanderlei Vieira Fonseca*, prefeito (gestão 2009/2012), *Fabricio Mendes*

Lobato, secretário municipal de saúde (gestão de 1º/1 a 30/3/2009), Luís Fernando Pereira, secretário municipal de finanças (gestão de 1º/1 a 26/4/2010), e Roselita da Silva Barroso, secretária municipal de saúde (gestão de 31/3/2009 a 26/4/2010), conforme descrito a seguir (peças 28, 31, 33, 34, 44, 48, 53, 54, 72, 73 e 74):

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo FNS ao Município de Governador Nunes Freire/MA, para ações de média e alta complexidade.

1) nos exercícios de 2006 e 2008, no valor original de R\$ 11.565.088,77.

Responsáveis: Maria Regina da Costa Bastos, Elodir Santana Lisboa e Ângela Maria Rabelo de Sousa.

2) no período de 1º/1/2009 a 30/3/2009, no valor original R\$ 116.957,96.

Responsáveis: Indalécio Wanderlei Vieira Fonseca, Fabrício Mendes Lobato e Luís Fernando Pereira.

3) no período de 31/3/2009 a 31/12/2009, no valor original R\$ 1.650.164,63.

Responsáveis: Indalécio Wanderlei Vieira Fonseca, Roselita da Silva Barroso e Luís Fernando Pereira.

4. Maria Regina da Costa Bastos, Elodir Santana Lisboa e Roselita da Silva Barroso, citadas por correspondência, e Indalécio Wanderlei Vieira Fonseca, Luís Fernando Pereira e Ângela Maria Rabelo de Sousa, citados por edital, permaneceram revéis.

5. Fabrício Mendes Lobato, citado por correspondência, apresentou alegações de defesa (peça 51).

6. Após a análise das alegações de defesa apresentadas, foi proferido o acórdão recorrido, por meio do qual Indalécio Fonseca foi excluído desta relação processual, enquanto os demais responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados, solidariamente, ao pagamento de débitos e, individualmente, ao de multas.

7. À vista disso, inconformada, Maria Regina da Costa Bastos interpõe recurso de reconsideração, que é objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 120), acolhido por despacho do relator, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.4, 9.5, 9.8 e 9.9 do acórdão recorrido, em relação a todos os devedores solidários (peça 122).

EXAME TÉCNICO

9. Delimitação

9.1. O presente recurso tem por objeto examinar:

a) em preliminar:

a.1) a decadência das pretensões punitiva e ressarcitória;

a.2) a nulidade processual por falta de concessão de cópia dos autos.

b) no mérito:

b.1) outras alegações.

Preliminares

10. A decadência das pretensões punitiva e ressarcitória.

10.1. Análise:

10.2. *Apesar de não ter sido levantado pela recorrente, procede-se à análise desse tema, em observância à orientação desta secretaria e por se tratar de matéria de ordem pública.*

10.3. *A questão da prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636886 (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 155) 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 que prevalecia anteriormente, a pretensão punitiva exercida pelo tribunal estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator Walton Alencar Rodrigues. 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 636886, 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 636886 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 852475), 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 (Lei 10.406/2002), 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 da Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636886 foi objeto de embargos declaratórios ainda não julgados, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora

defendido (como, por exemplo, no que se refere 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.

10.4. As manifestações da Serur juntadas à peça 155 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636886. 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.

10.5. 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 636886), 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”.

10.6. 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.

10.7. 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 Código Civil

10.8. 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 esse 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.

*10.9. No caso em exame, não ocorre a prescrição, uma vez que as citações dos responsáveis foram ordenadas em **7/5/2018** (pronunciamento do Secretário de Controle Externo no Amazonas, à peça 21), menos de dez anos depois das datas de referência mais recentes dos débitos imputados aos responsáveis por cada irregularidade, ocorridas em **30/12/2008** (item 9.5 do acórdão recorrido), **11/3/2009** (item 9.6) e **18/12/2009** (item 9.7) (peça 79). E o acórdão condenatório foi proferido menos de dois anos depois do ato ordenatório, em **10/3/2020** (ibidem).*

10.10. Assim, considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de

ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estarão prescritas tanto a possibilidade de aplicação de multa, quanto a de condenação ao ressarcimento, caso sejam adotados, para ambos os fins, os parâmetros do Código Civil, conforme explicitados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

10.11. *Para aplicação das premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, é preciso considerar os seguintes parâmetros:*

Termo inicial:

10.12. *Em seu art. 1º, a Lei 9.873/1999 determina que o prazo prescricional se inicia a partir “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. No caso de convênios e instrumentos congêneres, a prescrição do ressarcimento só começa a fluir a partir do momento em que forem prestadas as contas, mesmo que já esteja vencido o prazo para tanto (como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636886).*

10.13. *Segundo esse critério, considerando que, no caso, se trata de transferências fundo a fundo, os termos iniciais de prescrição deram-se nas datas de referência mais recentes dos débitos imputados aos responsáveis por cada irregularidade, ocorridas em 30/12/2008 (item 9.5 do acórdão recorrido), 11/3/2009 (item 9.6) e 18/12/2009 (item 9.7) (peça 79).*

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-á pelo prazo previsto na lei penal”. Porém, o Superior Tribunal de Justiça possui sólida jurisprudência no sentido de que a “pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal” (REsp 1116477/DF, relator Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, DJe 22/8/2012). Como não se tem notícia da propositura de ação penal contra qualquer dos responsáveis acerca dos fatos de que se trata no presente processo, fica afastada essa possibilidade.*

Prescrição intercorrente:

10.15. *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”.*

10.16. *Note-se que há 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.*

10.17. *A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrária a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.*

Interrupções:

10.18. *No regime da Lei 9.873/1999, verificam-se causas interruptivas da prescrição,*

listadas a seguir:

1) Interrupção por ato inequívoco de apuração do fato ou por ato que promove o andamento do processo: trata-se da interrupção da prescrição “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (Lei 9.873/1999, art. 2º, II) ou por atos que evitam a paralisação do processo, prevenindo a prescrição intercorrente, como despacho e julgamento (Lei 9.873/1999, art. 1º, § 1º). No caso, por esse fundamento, a prescrição foi interrompida, entre outros:

1.1) pela apresentação de relatório de auditoria pelo Denasus, em **11/10/2010** (peça 1, p. 89);

1.2) pela apresentação de relatórios complementares de auditoria pelo Denasus, em **22/2/2011** e **8/8/2014** (peça 1, p. 89);

1.3) pela instauração de tomada de contas especial pelo FNS, em **2/9/2016** (peça 1, p. 5);

1.4) pela autuação da presente TCE neste tribunal, em **3/5/2017** (cf. sistema e-TCU);

2) Interrupção pela citação ou audiência do acusado: trata-se da interrupção da prescrição “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital” (Lei 9.873/1999, art. 2º, I). No caso, por esse fundamento, a prescrição foi interrompida **entre 2/6 e 5/9/2018**, como demonstrado no quadro a seguir:

Instrumento	Data	Destinatário	Peça	Ciência	Peça
Of. 0783/2018	08/05/2018	Maria Regina da Costa Bastos	28	02/06/2018	33
Of. 0786/2018	08/05/2018	Fabrcio Mendes Lobato	31	06/06/2018	34
Of. 1105/2018	14/06/2018	Roselita da Silva Barroso	44	04/07/2018	53
Of. 1109/2018	15/06/2018	Elodir Santana Lisboa	48	04/07/2018	54
Ed. 0014/2018	04/09/2018	Ângela Maria Rabelo de Sousa	72	05/09/2018	Idem
Ed. 0015/2018	04/09/2018	Indalécio Wanderley Vieira Fonseca	74	05/09/2018	Idem
Ed. 0016/2018	04/09/2018	Luís Fernando Pereira	73	05/09/2018	Idem

3) Interrupção pela decisão condenatória recorrível (Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso III): por esse fundamento, houve a interrupção em **10/3/2020**, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 79).

10.19. Verifica-se, portanto, que, mesmo em relação ao termo inicial de prescrição mais recuado, em **30/12/2008**, o prazo de cinco anos foi interrompido pelos sucessivos relatórios de auditoria do Denasus, de **11/10/2010**, **22/2/2011** e **8/8/2014**, pela instauração de tomada de contas especial pelo FNS, em **2/9/2016**, e pela autuação da presente TCE neste tribunal, em **3/5/2017**.

10.20. Os responsáveis foram citados no ano seguinte, **entre 2/6 e 5/9/2018**, e o acórdão condenatório foi proferido menos de dois anos depois das citações, em **10/3/2020**.

10.21. Portanto, o presente feito não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

10.22. Assim, demonstra-se que não se opera a prescrição punitiva, seja a geral, seja a intercorrente, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, o que impõe como consequência, partindo-se da premissa de que a pretensão de ressarcimento segue as

mesmas balizas, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento dos prejuízos apurados nos autos.

Conclusão sobre a prescrição

10.23. No presente processo, por conseguinte, não haverá a ocorrência da prescrição, no caso de qualquer dos responsáveis, quer se adote o Código Civil ou a Lei 9.873/1999 como fundamento para análise, o que permite o imediato julgamento, sem a necessidade do sobrestamento aventado acima.

11. A nulidade processual por falta de concessão de cópia dos autos.

11.1. Alegações (peça 119):

11.2. O primeiro signatário do recurso, em petição protocolada na Secex/MA em 19/6/2018, requereu prorrogação do prazo para oferecer defesa, e, ao mesmo tempo, acesso integral aos autos, o que não lhe foi deferido, comprometendo o direito de defesa da recorrente.

11.3. A indisponibilidade de cópia integral dos autos ao defensor da recorrente implica a nulidade, em relação a ela, da decisão ora atacada.

11.4. Análise:

11.5. Embora não especifique, a recorrente só pode se referir ao expediente recebido pela Secex/MA, em 20/6/2018, que consta à peça 50, em que, por intermédio do primeiro signatário do recurso, requer, tão somente:

(...) PRORROGAÇÃO, por mais quinze dias, do prazo para apresentação de suas alegações de defesa, nos autos epigrafados, com apoio no parágrafo único, do artigo 183 do Regimento Interno (Resolução TCU n.º 246, de 30 de Novembro de 2011) dessa Corte de Contas.

11.6. Assim, não há, nessa peça, o alegado pedido, tampouco em qualquer outra, de modo que, obviamente, não procede o pleito de anulação da deliberação recorrida devido à pretensa indisponibilidade de cópia dos autos.

11.7. Ressalte-se que os únicos pedidos de vista dos autos, formulados por outros requerentes, são os que constam das peças 5 e 6.

Mérito

12. Outras alegações.

12.1. Alegações (peça 119):

12.2. A passagem de longo período até que se questionem as prestações de contas dificulta enormemente a possibilidade da comprovação dessa regular aplicação.

12.3. No item 9.6.5 da ementa do acórdão, foram rejeitadas as contas da recorrente porque teria havido “diferença menor na execução da contrapartida, em desacordo com a exigência contida no artigo 44, § 1º, inciso II, alínea a da Lei 11.178/2005 (LDO 2006) no valor de R\$ 49.154,46, em 31/05/2007 (peça 11, págs. 75/76);”.

12.4. A movimentação financeira do convênio não estava a cargo da Setres/MA, embora executora da avença. Assim, se a contrapartida ofertada pelo Estado do Maranhão não foi aquela prevista, não há justa causa para imputar essa falha à recorrente, assim como essa corte reconheceu, no próprio acórdão recorrido, não haver justa causa para imputar-lhe qualquer sanção em relação e eventuais obrigações da empresa contratada com relação às contribuições, aos encargos trabalhistas e aos tributos

devidos.

12.5. *Análise:*

12.6. *Essas alegações constam de um fragmento incompleto que aparece nas p. 8-9 do recurso, depois da formulação do pedido e lançamento de assinatura no texto que figura às p. 1-7.*

12.7. *Como nenhuma peça do acórdão contém o item 9.6.5 e não existe nenhuma irregularidade apurada no presente processo a respeito de diferença na contrapartida, tampouco sobre contribuições, encargos trabalhistas e tributos de empresa contratada, deduz-se que se trata de trecho de outra petição, anexado por equívoco ao presente recurso, sobre o qual não é necessário formular qualquer consideração.*

CONCLUSÃO

13. *Das análises anteriores, conclui-se que:*

a) *o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 636886, conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;*

b) *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;*

c) *assim, 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 o trânsito em julgado do RE 636886 no STF ou ulterior deliberação deste tribunal;*

d) *no presente processo, não haverá a ocorrência da prescrição, no caso de qualquer dos responsáveis, quer se adote o Código Civil ou a Lei 9.873/1999 como fundamento para análise, o que permite o imediato julgamento, sem a necessidade de sobrestamento;*

e) *não houve o alegado pedido da recorrente, de modo que não procede o pleito de anulação da deliberação recorrida devido à pretensa indisponibilidade de cópia dos autos;*

f) *é desnecessária qualquer consideração sobre trecho de outra petição anexado por equívoco ao presente recurso.*

14. *Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja denegado provimento.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Maria Regina da Costa Bastos contra o Acórdão 2381/2020-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, caput e § 1º, do RI/TCU:*

a) *conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *dar conhecimento à recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.”*

2. Em razão da publicação da Resolução TCU 344/2022, restitui os autos à unidade técnica especializada para que examinasse, à luz da mencionada norma, possível ocorrência de prescrição.

3. O exame realizado (peça 200) concluiu pela não ocorrência da prescrição, conforme o excerto a seguir:

“[...]”

EXAME TÉCNICO

Delimitação do recurso

4. Constitui objeto desta instrução verificar exclusivamente se ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva fundadas em decisão do TCU à luz da Resolução TCU 344/2022 em relação aos fatos tratados nesta tomada de contas especial (TCE), nos exatos termos determinados pelo Relator do recurso de reconsideração.

Da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória fundadas em decisão do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022

Análise

5. Não houve alegação do recorrente em relação à prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU.

5.1. Não obstante, por ser matéria de ordem pública, a ocorrência da prescrição será aferida, de ofício, nos termos do art. 10, caput, da Resolução TCU 344/2022.

5.2. A referida Resolução TCU 344, de 11/10/2022, regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória de que trata a Lei 9.873/1999.

5.3. Dessa forma, o exame da prescrição em comento será realizado com base na citada Resolução TCU 344/2022, conforme determinado pelo Relator do recurso de reconsideração no despacho de peça 199 (itens 3 e 4, retro).

5.4. Em seu art. 2º, a Resolução TCU 344/2022 dispõe que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados nos termos previstos no art. 4º da referida norma, verbis:

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 ou pelos órgãos de controle interno; (grifado)

V - no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessada a permanência ou a continuidade. (grifado)

5.5. No presente caso, o início da contagem do prazo prescricional é 8/10/2010, data em que foi emitido o Relatório de Auditoria 10127 do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Densus, referente à auditoria realizada no município de Governador Nunes Freire/MA (peça 2, p. 3-69), conforme dispõe o inciso IV do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, acima transcrito (Acórdãos 2936/2023-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Jorge Oliveira; 2643/2022-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti)..

5.6. Definido o início da contagem do prazo prescricional, deve-se atentar para as causas interruptivas da prescrição. Dispõe o art. 5º da referida Resolução TCU 344/2022, verbis:

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 causa 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.

Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (grifado)

5.7. No caso sob análise, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no mencionado art. 5º, incisos I, II, III e IV, da Resolução TCU 344/2022 (subitem 5.6, acima):

Ato interruptivo	Data da interrupção	Peças
<i>Notificação de Maria Regina da Costa Barros em relação às irregularidades constantes do Relatório de Auditoria 10127 (Ofício 972/SEAUD/MA/2009).</i>	14/9/2010	3, p. 36 e 37
<i>Relatório Complementar 10127 do Denasus.</i>	22/2/2011	2, p. 176-199, e 3, p. 3-25
<i>Notificação de Maria Regina da Costa Bastos em relação às irregularidades indicadas no Relatório Complementar 10127 (Ofício 163/SEAUD/MA/2011).</i>	28/2/2011	3, p. 125 e 126
<i>Diligência encaminhada à Prefeitura Municipal de Governador Nunes Freire/MA. pelo Diretor Executivo do Ministério da Saúde solicitando informações para instrução de tomada de contas especial em relação às irregularidades indicadas no Relatório de Auditoria 10127 do Denasus (Ofício 28MS/SE/FNS). Essa diligência foi reiterada por três vezes, a saber: 16/10/2012 (Ofício 2865MS/SE/FNS, peça 3, p. 141 e 142); 10/12/2013 (Ofício 4320MS/SE/FNS, peça 3, p.</i>	17/2/2012	3, p. 139 e 140

<i>143 e 144); e 31/1/2014 (Ofício 159MS/SE/FNS, peça 3, p. 145 e 146). Resposta da Prefeitura Municipal de Governador Nunes Freire/MA às referidas diligências foi realizada em 20/2/2014 (peça 3, p. 147 e 148). (apuração dos fatos).</i>		
<i>Despacho 737/SE/FNS/CGEOF/CCONT do Coordenador de Contabilidade do MS e Despacho/COADE/CGAUD/DENASUS 46 determinando a reavaliação da qualificação dos responsáveis e a quantificação do dano causado ao erário (apuração dos fatos).</i>	<i>22/5/2014</i>	<i>3, p. 152-154</i>
<i>Notificação de Maria Regina da Costa Bastos para recolhimento do débito indicado no Relatório de Auditoria 10127 do Denasus (Ofício Sistema 6246/MS/SE/FNS).</i>	<i>10/10/2014</i>	<i>4, p. 140 e 141</i>
<i>Instauração da TCE pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS).</i>	<i>12/9/2016</i>	<i>1, p. 2</i>
<i>Relatório completo do tomador de contas especial 208/2016, do FNS.</i>	<i>15/9/2016</i>	<i>1, p. 88-99</i>
<i>Relatório de Auditoria da CGU 207/2017.</i>	<i>16/3/2017</i>	<i>1, p. 166-169</i>
<i>Autuação do processo da tomada de contas especial pelo TCU.</i>	<i>3/5/2017</i>	<i>Capa do processo</i>
<i>Diligência realizada pelo TCU junto ao Banco do Brasil com vistas à apuração dos nomes dos responsáveis pelas irregularidades indicadas nesta TCE (Ofício 2405/2017-TCU/SECEX-AM). Essa diligência foi reiterada em 5/2/2015 (Ofício 050/2018-TCU/SECEX-AM, peças 13 e 14). Resposta encaminhada pelo BB em 7/3/2018 (peça 15) (apuração dos fatos).</i>	<i>13/11/2017</i>	<i>11 e 12</i>
<i>Citação de Maria Regina da Costa Bastos (Ofício 783/2018-TCU/SECEX-AM).</i>	<i>2/6/2018</i>	<i>28 e 33</i>
<i>Instrução de mérito pela então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial.</i>	<i>1º/9/2019</i>	<i>75</i>
<i>Parecer de mérito do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.</i>	<i>19/9/2019</i>	<i>78</i>
<i>Acórdão 2381/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti (Acórdão condenatório).</i>	<i>10/3/2020</i>	<i>79</i>

<i>Exame de admissibilidade pela então Secretaria de Recursos do recurso de reconsideração interposto por Maria Regina da Costa Bastos contra o Acórdão 2381/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti.</i>	8/6/2020	120
<i>Instrução de mérito pela então Secretaria de Recursos do recurso de reconsideração interposto por Maria Regina da Costa Bastos.</i>	28/9/2020	156
<i>Parecer de mérito do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, sobre o recurso de reconsideração interposto por Maria Regina da Costa Bastos contra o Acórdão 2381/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti.</i>	1º/10/2020	159
<i>Exame de admissibilidade pela então Secretaria de Recursos do recurso de reconsideração interposto por Elodir Santana Lisboa contra o Acórdão 2381/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti.</i>	4/6/2021	165
<i>Acórdão 1204/2022-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler (não conhecimento de recurso interposto por Elodir Santana Lisboa contra o referido acórdão por ser intempestivo e não apresentar fatos novos).</i>	8/3/2022	169
<i>Despacho do relator do recurso de reconsideração interposto por Maria Regina da Costa Bastos contra o Acórdão 2381/2020-TCU-1ª Câmara, Ministro Benjamin Zymler, determinando que a AudRecursos examine, à luz da Resolução TCU 344/2022, a possível ocorrência de prescrição em relação aos fatos apurados neste processo.</i>	15/12/2023	199

5.8. Com base nas informações constantes do demonstrativo acima, conclui-se que não ocorreu no presente caso a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória fundadas em decisão do TCU à luz da Resolução TCU 344/2022, uma vez que não houve a extrapolação nem do prazo quinquenal previsto no art. 2º da citada resolução, nem do prazo trienal da prescrição intercorrente, de que trata o art. 8º da referida norma, considerando que não houve a paralisação do processo por mais de três anos, tanto na fase interna da TCE quanto na fase externa perante o TCU.

5.9. Não obstante as conclusões descritas no subitem precedente, cabe anotar que o TCU reconheceu na deliberação recorrida a prescrição da pretensão punitiva em relação aos débitos ocorridos até 7/5/2008, com base no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, conforme se observa no seguinte trecho do voto condutor do acórdão recorrido (peça 80):

28. Quanto à referida sanção pecuniária, em consonância com a ressalva ministerial, vale esclarecer que, de acordo com o Acórdão 1.441/2016-Plenário, a contagem do prazo prescricional deve tomar por base o ato válido que ordenou as citações, expedido em 7/5/2018 (peça 21), e não a data da efetiva realização da comunicação.

29. Portanto, reconheço a prescrição da pretensão punitiva em relação aos débitos ocorridos até 7/5/2008.

5.10. Neste caso, considerando o princípio *non reformatio in pejus*, não é possível juridicamente majorar o valor da multa aplicada à recorrente, a despeito da não ocorrência da prescrição à luz da Resolução TCU 344/2022.

CONCLUSÕES

6. Das análises anteriores, conclui-se que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória fundadas em decisão do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, propõe-se o retorno dos autos ao Gabinete do Relator deste Recurso de Reconsideração, Ministro Benjamin Zymler, nos termos do Despacho de peça 199, esclarecendo que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória fundadas em decisão do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022.”

4. A conclusão pela não ocorrência da prescrição foi corroborada por dirigente da unidade técnica (peça 201) e pelo representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 202).

É o relatório.