

VOTO

Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em decorrência da omissão na prestação de contas final dos recursos repassados à Secretaria da Saúde do Estado de Rondônia por meio do convênio 1.772/1999, que teve como objeto a implementação do Sistema de Vigilância em Saúde naquele Estado, no valor total de R\$ 1.715.116,29.

2. No desenrolar do processo, foram efetuadas as citações de Miguel Sena Filho (peças 66 e 69) e de Milton Luiz Moreira (peças 19, 22 e 85/6), ex-secretários estaduais da Saúde no período de 1/1/2001 a 30/3/2004 e de 31/3/2004 a 31/12/2010, respectivamente, conforme os valores geridos por cada um.

3. As últimas citações incluíram o Estado de Rondônia (peças 20, 21, 67 e 71) como responsável solidário pelo débito derivado da não comprovação de despesas, após reprovação pela Funasa das contas prestadas intempestivamente, nos valores correspondentes a 0,01% da 3ª parcela repassada (R\$ 10,22) e a 100% das 4ª (R\$ 419.208,17) e 5ª parcelas (R\$ 278.219,02),

4. Além disso, foi efetuada a audiência do segundo ex-gestor, a fim de que apresentasse justificativas para a não comprovação da aplicação da contrapartida e para o descumprimento das disposições do art. 20, **caput**, da Instrução Normativa STN 1/1997, tendo em vista, neste último ponto, débito na conta bancária do ajuste, em 23/4/2004, de R\$ 46.382,01 sem relação com as despesas previstas no plano de trabalho (peças 19, 22 e 85/6).

5. A falta de prova da aplicação da contrapartida também ensejou a citação do Estado de Rondônia, pelo valor original de R\$ 152.951,68, em 22/3/2000.

6. Os ex-gestores nem apresentaram alegações de defesa, nem efetuaram o recolhimento do débito. O Estado de Rondônia, embora tenha deixado de atender à primeira citação, forneceu defesa na derradeira medida saneadora efetuada.

7. A Secretaria de Controle externo no Estado de Rondônia – Secex/RO, após a análise da defesa, propôs, em essência:

a) acolher a defesa do Estado de Rondônia quanto à irregularidade indicada no item 3 acima, por ausência de prova de que tenha se beneficiado da aplicação dos recursos impugnados, e julgar irregulares as contas dos ex-gestores, condenando-os a restituir os valores indicados e aplicando a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 somente a Milton Luiz Moreira, em face da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva para imputação dessa penalidade a Miguel Sena Filho, pois as ocorrências a ele atribuídas foram praticadas antes de 30/3/2004 e sua citação somente foi feita em março de 2015 (peça 69);

b) rejeitar a defesa do Estado de Rondônia quanto à não aplicação da contrapartida e fixar-lhe novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida; e

c) apesar da confirmação da irregularidade objeto da segunda audiência de Milton Luiz Moreira, deixar de impor-lhe multa, também em virtude da prescrição da pretensão punitiva, haja vista que o débito questionado ocorreu em 23/4/2004 e o responsável foi citado por edital publicado em junho de 2015.

8. O MPTCU manifestou aquiescência à proposta indicada na alínea “b” do item anterior, mas discordou dos demais encaminhamentos. Sugeriu, em substituição, arquivar os autos em relação a Miguel Sena Filho, por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo (art. 212 do Regimento Interno), e julgar regulares com ressalva as contas de Milton Luiz Moreira, principalmente por considerar falha formal o preenchimento incorreto da documentação referente à prestação de contas.

9. Concordo com as análises constantes dos pareceres no que diz respeito à não comprovação do aporte e do uso dos recursos da contrapartida, porquanto a defesa do Estado não trouxe

documentação capaz de demonstrar o cumprimento das obrigações.

10. Tal defesa limitou-se, na verdade, a apresentar preliminares sobre a responsabilidade exclusiva dos gestores e a não incidência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 ao caso, por envolver relação jurídica estabelecida entre entes federativos. Afirmou-se, ainda, que caberia aplicar o prazo prescricional de cinco anos do art. 1º do Decreto 20.910/1932. Essas preliminares, contudo, foram devidamente refutadas pela unidade técnica.

11. Quanto à prescrição, além da jurisprudência colacionada na instrução, ainda faço remissão ao recente acórdão 2.745/2016 – 2ª Câmara, da minha relatoria, que abordou afirmativas semelhantes, igualmente feitas pelo Estado de Rondônia. Destaco os seguintes trechos do voto:

“12. (...) constato que não devem prosperar as alegações do requerente quanto à prescrição. Ainda que a interpretação literal do art. 37, § 5º, da Constituição de 1998 e do art. 1º do Decreto 20.910/1932 indique a plausibilidade das alegações do Estado de Rondônia, elas não encontram fundamento em análise mais abrangente das disposições do ordenamento jurídico pátrio.

13. A propósito, transcrevo trechos de artigo de autoria de procurador federal da Advocacia-Geral da União, disponível em www.agu.gov.br/page/download/index/id/680273 (consulta em 3/2/2016), sobre o tema:

‘O legislador constituinte originário de 1988, por julgar o erário público como essencial à manutenção do próprio Estado brasileiro, entendeu como imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, nos termos do que dispõe o art. 37, § 5º da Constituição da República, não tendo sido recepcionada, portanto, disposição normativa infraconstitucional, anterior a 05/10/1988, e contrário àquele dispositivo constitucional.

Assim, se presente a hipótese de necessidade de ressarcimento ao erário da Administração Pública Federal, mesmo que a ser realizado pela Fazenda Pública estadual, distrital ou municipal, não estará prescrita a pretensão, pois é comezinho que toda interpretação constitucional assenta-se na premissa da superioridade jurídica da Constituição sobre todos os demais atos normativos, não estando, portanto, recepcionada a expressão ‘seja qual for a sua natureza’ do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, haja vista a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário previstas no art. 37, § 5º, *in fine*, da Constituição da República.’

14. A jurisprudência deste Tribunal também preconiza a não aplicação do art. 1º do Decreto 20.910/1932 aos casos da espécie, e sim a incidência do art. 37, § 5º, da Carta Magna, consoante se vê no voto condutor do acórdão 267/2014 – 1ª Câmara, relatado pelo ministro Benjamin Zymler:

“5. No bojo das alegações adicionais, a municipalidade não busca justificar a regular aplicação dos recursos em tela e limita-se, em síntese, a defender que o débito estaria prescrito em razão do transcurso de prazo quinquenal de que trata o art. 1º do Decreto 20.910/1932, o qual assim dispõe:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem. (grifo do original)

6. Acontece que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido da inaplicabilidade dessa norma aos casos em que dois entes federados estejam no polo da contenda. A respeito, menciono as seguintes ponderações constantes do voto condutor do Acórdão 1.579/2011-1ª Câmara:

9. Penso que esse artigo deve ser entendido como decorrência do princípio da supremacia do interesse público em relação ao particular. A existência de prescrição de cinco anos quanto a dívidas passivas de entes públicos justifica-se pela proteção dos recursos de uma coletividade. Nesse contexto, prepondera o preceito fundamental da segurança jurídica, de modo a proteger o bem comum.

...

11. Acredito que é a partir dessa perspectiva que deve ser lido o art. 1º do Decreto 20.910/1932. Não há sentido utilizá-lo na situação em exame, pois a proteção ao erário estadual, em prejuízo do federal, é contrária à própria intenção do legislador em defender o interesse público, além de ofender os princípios da igualdade e da autonomia dos entes da Federação. (grifo do original)

7. Nessa linha, não há motivos para se afastar aqui do entendimento consubstanciado no bojo do Acórdão 2.709/2008-Plenário, quando em incidente de uniformização de jurisprudência e com base em precedente do Supremo Tribunal Federal, restou assente que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.”

15. Diante desse cenário, concluo pela aplicação da imprescritibilidade à situação em tela.

12. Desse modo, não obstante a Secretaria Federal de Controle Interno, em momento anterior, tenha levantado dúvidas a respeito da inclusão, em expedientes emitidos pela Funasa, de valor apenas parcial relativo à não aplicação dos recursos da contrapartida (peça 11, p. 263), e ainda que constem do processo documentos integrantes da prestação de contas que faziam alusão à aplicação desses recursos (peça 10, p. 287; peça 11, p. 199, e peça 26, p. 3/4), uma vez que não há provas efetivas da adoção dessa providência e que o próprio Estado de Rondônia, em suas alegações de defesa, reconheceu ser incontroverso o fato de que não aplicou sua contrapartida na execução do objeto do convênio (peça 89, p. 3), acompanho os pareceres e concluo pela necessidade de concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito de responsabilidade do Estado (art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 3º, do Regimento Interno).

13. Faço apenas pequeno ajuste quanto à data a partir da qual deve incidir a atualização monetária, até agora considerada como a data da emissão da primeira ordem bancária pela entidade concedente. Segundo jurisprudência contida em outras deliberações do Tribunal (a exemplo dos acórdãos 5.884/2010 e 6.361/2013, da 1ª Câmara, ambos relatados pelo ministro Valmir Campelo), é mais apropriado que a atualização monetária do débito seja calculada a partir do fim da vigência do ajuste (31/5/2004), uma vez que a contrapartida poderia ser aplicada ao longo de sua execução e que essa medida é mais benéfica para o ente responsável.

14. Lembro que o ex-secretário Milton Luiz Moreira também foi ouvido em audiência em razão dessa irregularidade. Assim, diante da implementação da medida a que se refere o item anterior, apesar da revelia do ex-gestor, é oportuno postergar o julgamento de suas contas para a próxima fase do processo, o que torna desnecessário abordar, nesta oportunidade, os outros pontos objeto de audiência ou citação daquele responsável.

15. Tendo em vista que a citação do outro ex-secretário da Saúde envolveu os mesmos indícios de irregularidades inicialmente atribuídos a Milton Luiz Moreira (não comprovação de despesas no montante de R\$ 697.437,41), sobre as quais houve divergência nos pareceres, da mesma forma, deixo para deliberar sobre a ocorrência na fase seguinte do feito, sem prejuízo de consignar, desde já, que aquiesço ao entendimento uniforme da Secex/RO e do MPTCU de que não cabe responsabilizar o Estado de Rondônia no ponto, por ausência de prova de que o ente tenha se beneficiado da aplicação dos recursos impugnados.

Ante o exposto, VOTO por que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de junho de 2016.

ANA ARRAES
Relatora