

GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 010.898/2007-0

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

Recorrente: Cleide Barroso Coutinho.

Unidade: Município de Caxias – MA.

Advogados constituídos nos autos: Carlos Seabra de Carvalho Coêlho, OAB/MA 4.773 e Eriko José Domingues da Silva Ribeiro, OAB/MA 4.835.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESCARACTERIZAÇÃO DE DOIS DOS DÉBITOS IMPUTADOS À RECORRENTE. SUPOSTO DÉBITO RESTANTE DECORRENTE DA AUSÊNCIA DE ASSINATURA DO PRESTADOR DOS SERVIÇOS NOS RECIBOS. BAIXO VALOR. CIRCUNSTÂNCIAS PRESENTES INDICAM TER SE TRATADO DE MERA FALHA ADMINISTRATIVA E NÃO DE PAGAMENTO INDEVIDO. PROVIMENTO DO RECURSO. EXCLUSÃO DO DÉBITO E DA MULTA. JULGAMENTO DAS CONTAS DA RECORRENTE PELA REGULARIDADE COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução produzida pela Serur, em que foi feito o exame do recurso de reconsideração em tela (peça 2, fls. 44/61):

“Trata-se de Recurso de Reconsideração (Anexo 2, fls. 1-34), interposto pelo Sr^a Cleide Barroso Coutinho, ex-Secretária Municipal de Saúde do Município de Caxias/MA, contra o Acórdão 4.021/2010-TCU-2ª Câmara (Volume 2, fls. 402-403), proferido na Sessão de 27/7/2010, Ata 26/2010, retificado pelo Acórdão 5.246/2010-TCU-2ª Câmara (Volume 2, fl. 413), publicado na Relação 26/2010-TCU-2ª Câmara, de 14/9/2010, Ata 32/2010, nos quais o Tribunal julgou irregulares as contas da ex-gestora, solidariamente com o Sr. Hélio de Sousa Queiroz, condenando-os em débito e aplicando-lhes multa.

HISTÓRICO

2. Cuida-se originariamente de tomada de contas especial – TCE, instaurada pela Coordenação de Contabilidade da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, em razão de irregularidades envolvendo recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos do Relatório de Auditoria 10/2000, realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS-Denasus (Principal, fls. 16-34).

3. Dentre as irregularidades, os auditores do Denasus identificaram recibos sem assinatura do prestador de serviço, no montante de R\$ 2.079,00, bem como pagamento, no valor de R\$ 2.000,00, sem documento fiscal. A equipe de auditoria atribuiu responsabilidade pelos fatos solidariamente ao ex-Prefeito Hélio de Souza Queiroz e à ex-Secretária Municipal de Saúde Cleide Barroso Coutinho.

4. Após a citação dos responsáveis e análise das alegações de defesa apresentadas, o Tribunal, mediante o Acórdão 4.021/2010-TCU-Plenário (Volume 2, fls. 402-403) julgou irregulares as contas do ex-Prefeito Hélio de Souza Queiroz, condenando-o em débito solidariamente com a Sr^a Cleide Barroso Coutinho, aplicando-lhes multa, no valor individual de R\$ 2.000,00. Outras irregularidades, envolvendo o ex-Prefeito e outros gestores foram julgadas na mesma assentada.

5. A Corte, por meio do Acórdão 5.246/2010-TCU-2ª Câmara, constante da Relação 26/2010, publicada na sessão de 14/9/2010, Ata 32/2010, retificou erro material do Acórdão 4.021/2010-TCU-2ª Câmara, não relacionado à controvérsia que ora se analisa, razão pela qual não será referido nesta análise.

6. Irresignada, a Srª Cleide Barroso Coutinho interpôs o Recurso de Reconsideração que ora se analisa contra os Acórdãos citados (Anexo 2, fls.1-34), requerendo que o Tribunal reconsidere o julgamento, dando provimento ao pedido para anular a TCE, com o conseqüente retorno dos autos ao Ministério da Saúde, ou arquivar o procedimento nesta Corte, afastando-se a condenação imposta.

ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (Anexo 2, fls. 37-38), ratificado pelo Ex^{mo} Sr. Ministro-Relator, à fl. 41, Anexo 2, do mesmo processo, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se, exclusivamente para os senhores Hélio de Souza Queiroz e Cleide Barroso Coutinho, os efeitos dos itens 9.2.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 4.021/2010-TCU-2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

Argumentos

8. A recorrente, após histórico do caso, disserta sobre a nulidade do processo administrativo no âmbito do Ministério da Saúde por inobservância de formalidade essencial, prevista na Lei 9.784/1999. Ela informa inicialmente sobre a auditoria do Denasus, realizada em 2000, que constatou irregularidades na gestão dos recursos do SUS, nos anos de 1998 a 2000.

9. Destaca a recorrente que, após a conclusão dos trabalhos, o FNS solicitou reiteradas vezes explicações aos secretários de saúde do Município de Caxias, no período, Sr^{es} João Alves do Nascimento e Fernando José de Assunção Couto. Como não obteve resposta, o órgão, segundo a recorrente, notificou os gestores para ressarcir os valores relativos às irregularidades.

10. A recorrente afirma que foi notificada sobre os fatos por meio do Edital 04, de 11/2/2004, por encontrar-se em local incerto e não sabido. Ressalta que, na correspondência que lhe foi encaminhada, datada de 5/10/2004, constava o seguinte endereço: Rua das Quaresmeiras, nº 100, apto. 200, São Francisco, São Luís/MA. A notificação exigia o recolhimento do débito, sob pena de instauração de TCE.

11. Por não ter respondido à comunicação, segundo a recorrente, o Ministério da Saúde, em 26/2/2007, instaurou a TCE, que ora se discute. Com isso, encaminhou citação, facultando a apresentação de alegações de defesa ou o recolhimento do débito, à ex-gestora, no endereço em que reside há mais de 30 anos, na Rua Riachuelo, nº 412, Centro, Caxias/MA.

12. Sustenta que o endereço constava nos autos muito antes da instauração da TCE, apontando a fl. 322 como prova da alegação. Com isso, invoca a Lei 9.784/1999, para afirmar não ter sido citada devidamente para quitar o débito inquinado ou para apresentar alegações de defesa.

13. Salienta novamente que sempre reside na Rua Riachuelo, nº 412, no centro de Caxias/MA, sendo este seu domicílio. Portanto, segundo a recorrente, não se justificou a notificação por edital, com a alegação de estar a ex-Secretária em local incerto e não sabido. Argumenta que lhe foi negado o direito de defesa, nos moldes previstos no art. 2º, inc. VIII, da Lei 9.784/1999.

14. Alega que o endereço constante da Carta nº 009/MS/SE/FNS, datada de 5/10/2004, pretensamente a ela endereçada, tinha como destino endereço diverso da residência da recorrente há mais de 30 anos, além de não constar no processo o Aviso de Recebimento com a comprovação da entrega.

15. Aponta como mais grave a notificação por edital, datada de 11/2/2004, tendo em vista que o órgão não realizou qualquer diligência para localizar o endereço correto da destinatária, o que afronta o contraditório e a ampla defesa. Esses princípios, segundo a recorrente, são de

observância obrigatória nos processos administrativos, conforme o art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal, e 2º, da Lei 9.784/1999.

16. Assevera, ainda, que a notificação por edital somente poderia ter sido realizada pelo FNS após esgotadas as alternativas para localização da recorrente, o que não ocorreu, sendo nula a publicação, de acordo com o §5º do art. 26 da Lei 9.784/1999.

17. Por fim, argumenta que, caso tivesse sido devidamente notificada ainda perante o FNS, poderia ter apresentado alegações de defesa ou até pago o possível débito, o que evitaria a instauração da TCE. O fato, segundo a ex-gestora, traz graves conseqüências, como a proibição para contratar com o poder público, inelegibilidade, dentre outras penalidades. Sustenta que o pagamento junto ao Tribunal não afastaria as referidas punições, do mesmo modo que a quitação perante o FNS, impondo-lhe evidente prejuízo.

18. Com isso, pede:

[...] a anulação dessa TCE em relação à CLEIDE BARROSO COUTINHO, determinando o retorno dos autos ao Ministério da Saúde, para que ali seja instada a apresentar suas alegações de defesa, bem como facultado-lhe o pagamento do débito, evitando-se assim a instauração de Tomada de Contas Especial perante o TCU. (Anexo 2, fls. 9-10).

Análise

19. Não assiste razão à responsável. Nos argumentos apresentados pela recorrente, há pontos atinentes às fases da tomada de contas especial que necessitam ser esclarecidos.

20. Em primeiro lugar, 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.

21. 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 contraditório dos documentos juntados não enseja nulidade. Logo, as possíveis irregularidades no procedimento operado pelo FNS não contamina o processo nesta Corte.

22. 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 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário.

23. É importante destacar, ainda, que a recorrente não traz provas de que realmente reside na Rua Riachuelo, nº 412, no centro de Caxias/MA, há mais de 30 anos. Ao contrário do que afirma, o documento de fl. 322, Volume 1, foi juntado pelo Tribunal, na fase externa, e não pelo FNS. Inclusive, diferentemente do que relata, no transcurso do processo no Tribunal, a recorrente optou por não se manifestar ou pagar o débito devido, caracterizando-se a revelia.

24. De toda sorte, a questão é irrelevante, pois, no âmbito desta Corte, a ex-Secretária Municipal de Saúde foi regularmente citada no endereço por ela apontado no recurso, como se comprova no Aviso de Recebimento juntado à fl. 361, do Volume 1. Assim, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo de contas especial.

Argumentos

25. Do mesmo modo, a recorrente aponta outras irregularidades na notificação editalícia realizada pelo FNS (Volume 1, fl. 254). Transcreve a referida comunicação e aponta ausência dos requisitos necessário à intimação, previstos no §1º do art. 26 da Lei 9.784/1999.

26. Cita as informações necessárias, como a identificação do intimado, a finalidade da comunicação, data, hora, local, dados sobre os fatos, e se deve comparecer pessoalmente ou

representado. Além disso, a notificação, segundo a recorrente, deve trazer as conseqüências do não comparecimento.

27. Alega que a visualização do edital comprova que o FNS afrontou dispositivo legal a que estava obrigado, nos termos do art. 2º, inc. I, da Lei 9.784/1999.

28. Outra irregularidade de mesma monta, no procedimento do FNS, segundo a recorrente, foi a decretação da revelia de forma imotivada, afrontando o disposto nos incisos I e II do art. 50 da Lei 9.784/1999.

Análise

29. Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. Reitere-se a análise empreendida no tópico anterior, pois o Tribunal já assentou jurisprudência no sentido de que as irregularidades nas notificações realizadas no bojo da fase interna da TCE não contaminam o processo no TCU (Acórdãos 2.041/2008 – Segunda Câmara e 1.467/2008 – Plenário).

30. A citação devidamente realizada no processo corrente nesta Corte (Volume 1, fl. 361) afastou eventuais vícios procedimentais na fase interna da TCE, não havendo que se falar em afronta à Lei do processo administrativo.

Argumentos

31. Após, a ex-gestora descreve o débito de R\$ 4.079,00, que lhe foi imputado, em solidariedade com o Sr. Hélio de Sousa Queiroz, e alega ser o valor bem inferior ao montante de R\$ 23.000,00, previsto na Instrução Normativa – TCU 56/2007. Com isso, exige o arquivamento do feito, em respeito aos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, nos moldes descritos no art. 10 c/c o art. 5º, §1º, inc. III, do referido instrumento normativo, bem como no art. 169, inc. III, c/c o art. 213, do RITCU.

Análise

32. A recorrente não está correta em seus argumentos. A TCE foi instaurada em razão de irregularidades identificadas pelo Denasus e relatadas no documento de fls. 16-34, Principal. Conforme expresso no subitem 9.2 do Acórdão 4.021/2010-TCU-2ª Câmara, os débitos somados ultrapassam sobremaneira o montante mínimo previsto na Instrução Normativa-TCU 56/2007.

33. A recorrente foi arrolada em solidariedade com ex-Prefeito Hélio de Sousa Queiroz, o qual, em apenas uma das imputações, foi responsabilizado por danos superiores a R\$ 25.000,00, em valores originais.

34. Com isso, o montante de R\$ 23.000,00, colocado no normativo do Tribunal para garantir que os custos para apuração do dano não sejam superiores ao próprio valor devido, foi alcançado no processo em análise, afastando-se a alegação da responsável.

35. O somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável em um único processo de TCE para envio ao Tribunal, inclusive, é obrigatório nos termos do §3º do art. 5º da Instrução Normativa-TCU 56/2007.

36. É necessário ressaltar, por fim, que as discussões em torno do valor do débito neste recurso têm natureza objetiva, sendo que qualquer modificação poderá beneficiar, também, o ex-Prefeito Hélio de Sousa Queiroz, envolvido em outras irregularidades relatadas na deliberação combatida.

Argumentos

37. Ressalta, ainda, que não foi condenada ao pagamento de multa nestes autos, do que se conclui não ter havido grave infração às normas ou dano ao erário. Argumenta que não se comprovou ter havido prejuízo aos cofres públicos, mas apenas irregularidades formais. Segundo a ex-secretária, o TCU e o FNS não comprovaram que os serviços pagos não foram realizados.

38. Nessa linha, em outro trecho do pedido, afirma não haver indício de desvio de verba ou de finalidade, estando demonstrado nos autos a boa e regular aplicação dos recursos da Secretaria Municipal de Saúde.

39. Com isso, sendo o valor insignificante e não tendo sido demonstrada má-fé da recorrente ou dano ao erário, impõe-se o arquivamento da tomada de contas especial.

Análise

40. Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. Primeiramente, ao contrário do que afirma a ex-gestora, esta Corte lhe aplicou sim multa, no valor de R\$ 2.000,00, conforme o subitem 9.3 do Acórdão 4.021/2010-TCU-2ª Câmara.

41. A imputação decorreu do fato de que, no período de gestão da recorrente, a Secretaria Municipal de Saúde pagou despesas no montante de R\$ 2.079,00, referente a três pagamentos sem assinatura do credor, Sr. Sanclair Ronaldo Rangel da Costa (Principal, fls. 134-149; 161-165); bem como R\$ 2.000,00 ao Sr. Benedito Soares Lira Pessoa, sem a apresentação de documentos fiscais comprobatórios (Principal, fls. 44, 150-160).

42. As omissões na documentação atinente aos gastos é interpretado por esta Corte como ausência de comprovação, o que, diferentemente do que sustenta a ex-gestora, constitui dano ao erário, pois cabia à responsável comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

43. Não obstante o baixo valor, a conduta da ex-Secretária Municipal, assim como dos demais envolvidos, demonstrou incúria no trato dos recursos públicos e está inserida no contexto de inúmeras irregularidades identificadas pelos auditores do Denasus, na Secretaria Municipal de Saúde de Caxias/MA.

Argumentos

44. Argumenta, ainda, que teria havido a prescrição da pretensão do Estado via tomada de contas especial. Relata que a TCE foi instaurada apenas em 2007, em razão de supostas irregularidades ocorridas nos anos de 1990 e 2000. Informa que os fatos a ela inquinados datam de 19/7/1999 e 1/9/1999, conforme consta no subitem 3.2 do Acórdão 4.021/2010-TCU-2ª Câmara, ou seja, ocorreram em 1999.

45. Alega que o TCU considera, em seus julgados, que a prescrição nasce com a violação do direito, o que ocorreu nas datas citadas. Nessa linha, traz à colação excerto do julgamento da Apelação Cível 2003.40.00.001284-2, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em que restou assentado que, não havendo prazo específico para instauração da TCE, aplica-se a prescrição quinquenal, prevista no art. 23 da Lei 8.429/1992.

46. Com isso, conclui que, nos termos da jurisprudência pátria, a TCE em discussão não deveria ter sido instaurada, em razão do transcurso do prazo de 5 anos, exigindo-se, portanto, o provimento do recurso para retirar a condenação a ela imposta.

Análise

47. Os argumentos apresentados pela recorrente estão parcialmente corretos. Inicialmente, é importante ressaltar que é amplamente majoritário o posicionamento desta Corte pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, em obediência ao art. 37, §5º, da Constituição Federal.

48. É nesse sentido que a jurisprudência do Tribunal caminha de forma coerente, inclusive manifestando-se por meio de incidente de uniformização (Acórdão 2.709/2008 – Plenário). As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007 (Acórdão 1185/2009 – Plenário, Acórdão 5866/2009 – Primeira Câmara).

49. Todavia, a TCE não tem apenas a função de ressarcimento ao erário, cabendo a esse procedimento, também, a identificação e responsabilização dos gestores que deram causa ao débito, podendo o Tribunal aplicar sanções aos envolvidos. Quanto à última finalidade, ainda há controvérsia sobre a prescrição da pretensão punitiva estatal.

50. É necessário analisar se incide a prescrição sobre a capacidade de o Estado, por meio do Tribunal de Contas da União – TCU, punir administrativamente a conduta dos agentes responsáveis pelos desvios objetos das ações de ressarcimento ao erário. Permanece a dúvida se a Administração Pública, além de preservar o direito de ressarcir-se do dano por tempo indeterminado, poderia aplicar sanções como multas e inabilitação para o exercício de cargos em comissão e funções de confiança, dentre outras, também de forma indefinida.

51. Nesse diapasão, dispõe o §5º, do art. 37, da Constituição Federal, que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Nota-se que, na parte inicial do dispositivo, aplica-se a prescrição; e no trecho final, destinado à devolução dos valores aos cofres públicos, vige a imprescritibilidade.

52. Em mais um episódio de inércia legislativa, o referido normativo não foi editado até o presente momento. Contudo, os ilícitos praticados pelos agentes causadores de prejuízos ao erário não podem ser chancelados como imprescritíveis, juntamente com as ações de ressarcimento. O legislador constituinte originário elencou as infrações atingidas pela imprescritibilidade, como o racismo, por exemplo. A regra no sistema é a prescritibilidade dos ilícitos, em homenagem à segurança jurídica.

53. Em não havendo dispositivo legal dispondo sobre a prescrição para ilícitos vinculados a danos ao erário, inseridos na atuação desta Corte, a aplicação analógica de normativos existentes é o único caminho para reconhecer os efeitos inexoráveis do tempo sobre a inércia do Estado em punir o agente envolvido.

54. Em manifestação anterior desta Secretaria, propôs-se a aplicação da Lei 9.873/1999, que estabelece normas sobre a prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal. Entretanto, o Tribunal, de maneira pacífica, entendeu que o referido instrumento não se amolda à atuação do Tribunal no controle externo das contas públicas, afastando-se essa opção, nos moldes do voto condutor do Acórdão 1.749/2010-TCU-Plenário.

55. Em regra, esta Corte historicamente não diferencia as duas hipóteses, tratando tanto o ressarcimento ao erário, quanto a pretensão punitiva do Tribunal como imprescritíveis, deixando de distinguir as partes inicial e final do §5º do art. 37 da Constituição:

8. Tendo a Tomada de Contas Especial a finalidade precípua de apuração dos fatos, de identificação dos responsáveis e, após os devidos cálculos, de ressarcimento do dano ao erário, incide sobre ela a norma contida no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, que estabelece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao patrimônio público. Nesse sentido, de forma emblemática, decidiu o STF no MS nº 26210/DF, in DJ de 10/10/2008. (Acórdão 4856/2010 TCU – Segunda Câmara).

56. Contudo, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.749/2010-TCU-Plenário, citado acima, entendeu, em pronunciamento solitário nos últimos tempos, que, em relação à atividade punitiva da Corte, aplica-se analogicamente o prazo prescricional geral do Código Civil, previsto no art. 205, in verbis: “A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

57. De toda sorte, esse julgado é relevante, primeiramente, por reconhecer que a atuação do Tribunal tem duas facetas, que não podem ser tratadas igualmente: a punitiva e a de ressarcimento do dano ao erário. Essa posição retoma, inclusive, posicionamento do Ex^{mo} Sr. Ministro Marcos Bemquerer Costa, quando do julgamento do incidente de uniformização de jurisprudência que fixou as balizas da prescrição nesta Casa (TC 005.378/2000-2):

11. Vê-se, da leitura atenta do parágrafo 5º do art. 37, que foram estabelecidos dois gêneros de ações à disposição do poder público:

11.1 – a 1ª parte do parágrafo -”prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário” – que estabelece as ações relativas às punições ao agente que cause dano ao erário;

11.2 – a 2ª parte do parágrafo -”ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento” – que estabelece serem imprescritíveis as ações tendentes a determinar o ressarcimento dos danos causados pelos agentes a que alude o subitem anterior.

12. Nesse sentido preleciona José Afonso da Silva (in Curso de Direito de Constitucional Positivo, ed. Malheiros, 22ª edição, 2003, página 653):

“Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu ius persequendi. É o princípio do art. 37, § 5º, [da CF] que dispõe: (...). Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e a

punição do ilícito, não porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada”. (Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário).

58. Na análise do Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, contudo, percebe-se, talvez em razão do julgamento do Mandado de Segurança 26.210-9/STF, no Supremo Tribunal Federal, que o TCU não se debruçou sobre os dois pólos das decisões em Tomada de Contas Especial – TCE, passando a considerar tudo o que se decide nessa espécie como imprescritível, o que não se pode aceitar.

59. Destaque-se que o STF também não se pronunciou sobre a integralidade do que pode ser decidido em TCEs, como se depreende do trecho do voto vencedor do eminente Relator, Ricardo Lewandowski, no Mandado de Segurança citado:

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988, segundo o qual:

(...)

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

(...) ‘A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*)’.

60. Ao contrário, ao citar a doutrina de José Afonso da Silva, o relator deixa claro que a pretensão punitiva estatal não poderá afrontar o tempo. Nesse ponto, a Constituição Federal deverá ser interpretada com a máxima efetividade, não podendo o Tribunal de Contas da União desconsiderar a questão.

61. Por conta disso, é relevante o novo caminho apontado por esta Corte no Acórdão 1.749/2010-TCU-Plenário. Entretanto, o Código Civil, apontado como solução, instrumento aplicável a ações de ressarcimento, indenização e causas de natureza cível, não é a opção mais viável analogicamente para reger a prescrição da pretensão punitiva estatal.

62. Nesse ponto, é importante destacar o Memorando Circular 002/2011, da Consultoria Jurídica desta Casa, em que o Consultor Jurídico alerta;

Encaminhado, para conhecimento, inteiro teor de sentença proferida pelo Juízo da 16ª Vara Federal de São Paulo/SP (Processo nº 0013675-92.2010.403.6100), na qual é ressaltada a prescrição quinquenal da pretensão da União em executar os acórdãos do Tribunal de Contas da União que imputem multa a responsáveis, conforme jurisprudência citada na decisão.

Dessa maneira, ante a possibilidade de consolidação de tal entendimento perante o Poder Judiciário, esta Consultoria Jurídica sugere a todas as unidades técnicas e gabinetes envolvidos nos procedimentos de formalização das cobranças executivas e encaminhamento à Advocacia-Geral da União atenção especial quanto à necessidade de celeridade de tais medidas, ante a possibilidade de ocorrência da referida prescrição quinquenal.

63. O julgado (Processo nº 0013675-92.2010.403.6100) a que se referiu o Consultor discute a prescrição da pretensão executória das multas aplicadas por esta Corte, nos seguintes termos, considerando a transcrição extensa pela importância do tema nos rumos dos julgamentos desta Casa:

Quanto ao tema de fundo, procede a alegação de prescrição. O acórdão do Tribunal de Contas da União que impôs ao executado o pagamento da multa transitou em julgado em 16/06/2005 e a presente ação foi ajuizada tão somente em 21/06/2010, ou seja, após o prazo quinquenal. Não há que se falar, como quer a exequente, na aplicação do disposto no artigo 37, parágrafo 5º, da Constituição Federal, que consagra a imprescritibilidade das ações que visem ressarcimento ao erário público, dado que na hipótese dos autos se trata de execução de multa aplicada em decorrência do dano causado ao erário e não de cobrança dos danos (ressarcimento) causados ao erário, caso em que se aplicaria a regra constitucional mencionada. Nesse sentido confira-se os seguintes julgados: (...) 1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF. 2. Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra o prazo quinquenal. 3. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário.” (...). É que, enquanto o ressarcimento do dano possui natureza civil, a multa tem caráter punitivo, o que afasta a imprescritibilidade. (...) Isto posto, reconheço a prescrição e julgo EXTINTO O PROCESSO COM JULGAMENTO DO MÉRITO, com fulcro no artigo 269, inciso IV, do Código de Processo Civil.

64. Não obstante tratar a sentença da pretensão executória, ou seja, da cobrança da multa imposta em julgado do TCU, as conclusões ali presentes aplicam-se integralmente à pretensão punitiva desta Corte, anteriormente aos julgamentos. A Lei 9.873/1999, que foi aplicada ao caso analogicamente, trata tanto da punição pela Administração Pública, em seu art. 1º, quanto da execução do crédito, em seu art. 1º-A, sendo aplicável o prazo quinquenal para ambas as hipóteses.

65. De fato, como leciona Sílvio de Salvo Venosa, “a prescrição refere-se a todos os direitos indistintamente” (Direito Civil. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 575). Assim, seja para punir ou para executar a penalidade de multa, a prescrição incidirá da mesma forma, podendo variar apenas o prazo e as formas de suspensão e interrupção.

66. Ressalte-se, ainda, que o julgado apresentado pela Conjur não é isolado, por isso a preocupação do órgão. Em consulta aos cinco Tribunais Regionais Federais – TRFs do país, verifica-se que, em pelo menos três deles, encontram-se decisões no mesmo sentido, julgadas em segunda instância. Nesse sentido, pode-se citar como exemplos, dentre os vários julgados encontrados:

a) TRF Primeira Região: APELAÇÃO CIVEL – AC – 200340000012842 Relator: JUIZ TOURINHO NETO. Órgão julgador Terceira Turma Fonte: e-DJF1:07/05/2010 pagina:307;

b) TRF Segunda Região: AGRAVO 2010.02.01.006367-6: Relator: Desembargador Reis Friede. Órgão julgador: Sétima Turma especializada. Fonte: DJE: 18/1/2011;

c) TRF Quinta Região: AC 468630-PB 2008.82.00.002696-4, Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira. Órgão julgador: Primeira Turma. Fonte: DJE: 22/4/2010.

67. Destaque-se, ainda, que praticamente todos os julgados baseiam-se na manifestação do Ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, no RESP 894.539/PI, assim ementado:

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE.

1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.

2. Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal.

(...)

(REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009)

68. Logo, o Poder Judiciário não mais aceita a omissão legislativa ou a parte final do §5º do art. 37 da Constituição Federal como fundamento para que esta Corte tenha prazo indefinido para aplicar multas, declarar empresas inidôneas para licitar com a Administração Pública, dentre outras punições. Vê-se que é movimento sem retorno no que tange à interpretação pela prescritibilidade da pretensão punitiva deste Tribunal.

69. Por outro lado, a opção pela Lei 9.873/1999, de fato, é a mais acertada, pois a aplicação de penalidades pelo TCU tem caráter punitivo. O exercício dos julgadores nesse mister utiliza-se de institutos nitidamente penais, como dolo, culpa, nexos de causalidade e culpabilidade. Assim tem sido reconhecido pelos Tribunais. Dessa forma, esse normativo será utilizado para analisar a incidência da prescrição nos presentes autos.

70. Os pagamentos irregulares atribuídos à Srª Cleide Barroso Coutinho, ora recorrente, datam de 1º/9/1999 e 19/7/1999 (Principal, fl. 29; Volume 1, fl. 310). Aplica-se ao caso, em relação à pretensão punitiva do Tribunal, a prescrição geral, prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999, in verbis:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

71. Além disso, é importante ressaltar também que, de acordo com o §1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, também incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

72. Por outro lado, interrompe-se o prazo prescricional, nas hipóteses previstas no art. 2º do referido instrumento legal, quais sejam:

a) notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

b) qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

c) decisão condenatória recorrível.

d) qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

73. No período de 15 a 17/5/2000, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS realizou auditoria na Secretaria Municipal de Saúde de Caxias/MA e identificou as irregularidades que ora se discutem, configurando ato inequívoco capaz de interromper o prazo prescricional. Considera-se a interrupção, portanto, na data de prolação do relatório de fiscalização, ou seja, 30/6/2000, recomeçando-se integralmente a contagem (Principal, fls. 16-34).

74. A Tomada de Contas Especial foi instaurada em 12/5/2005 (Volume 1, fl. 283), sendo que o Relatório do tomador das contas foi emitido em 23/1/2007, quase sete anos após a interrupção.

75. No Tribunal, a recorrente foi citada sobre as irregularidades em 19/12/2008 (Volume 1, fl. 361), sendo que esta Corte prolatou a decisão guerreada em 27/7/2010, portanto, mais de 10 anos após a primeira manifestação da Administração Pública sobre as irregularidades.

76. Dessa forma, considerando-se que, conforme mansa jurisprudência desta Casa, a Tomada de Contas Especial é um processo único, com duas fases, uma interna, de responsabilidade do concedente; e outra externa, a cargo do Tribunal, o transcurso de mais de 10 anos para realizar a pretensão punitiva fere a Constituição Federal.

77. Assim, não obstante manter-se incólume a iniciativa de ressarcimento ao erário, nos termos do trecho final do §5º do art. 37 da Constituição Federal, não pode o Tribunal de Contas da

União, nesse mesmo processo, aplicar multa ou qualquer penalidade ao gestor, em razão dos efeitos da prescrição, reconhecidos pela parte inicial do mesmo dispositivo.

78. De igual sorte, a prescrição é matéria de ordem pública e, portanto, pode ser identificada a qualquer tempo, grau de jurisdição e instância, independentemente de provocação das partes, conforme dispõe o art. 219, §5º, do CPC, com redação dada pela Lei nº 11280/06.

79. Com isso, como se nota nos subitens 9.2.1 a 9.2.4 da deliberação recorrida, todos os fatos atribuídos aos responsáveis ocorreram no exercício de 1999 e janeiro de 2000. Logo, os comentários sobre a situação da recorrente aplicam-se integralmente aos demais gestores, posto que eles foram citados no Tribunal apenas em dezembro de 2008 (Volume 1, fls. 362-363 e 382) e março de 2009 (Volume 1, fl. 381).

80. Dessa forma, propõe-se o afastamento das multas aplicadas à recorrente e aos Sr^{es} Ezíquio Barros Filho, Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, Hélio de Sousa Queiroz e Fernando José de Assunção Couto, excluindo o subitem 9.3 do Acórdão recorrido, em razão da incidência da prescrição prevista no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999, autorizada pela primeira parte do §5º do art. 37 da Constituição Federal.

Argumentos

81. Após, a recorrente afirma que as irregularidades imputadas não encontram respaldo nas provas constantes dos autos. Primeiramente, em relação ao pagamento de R\$ 2.079,00, em três processos, sem a assinatura do prestador Sanclair Ronaldo Rangel da Costa, ela aponta inconsistências.

82. De acordo com a ex-gestora, o pagamento no valor de R\$ 840,00, vinculado à NE-477/99, não foi realizado por ela, mas sim pelo ex-secretário Fernando José de Assunção Couto. Para tanto, aponta as folhas 140 a 142 para afirmar que a operação ocorreu em 31/1/2000, período em que a recorrente não mais administrava a secretaria municipal de saúde do Município de Caxias/MA, tendo em vista o fim de sua gestão em 8/10/1999.

Análise

83. Os argumentos da recorrente estão corretos. Os auditores do Denasus apontaram como irregularidade na Secretaria Municipal de Saúde em Caxias/MA “recibos sem assinaturas do credor Sanclair Ronaldo Rangel da Costa referente à NE-477/99 (03 processos) no valor de R\$ 2.079,00” (Principal, fl. 29).

84. A Secretaria de Controle Externo em Santa Catarina – Secex/SC apontou a documentação que embasaria o ilícito (Volume 1, fl. 341), em instrução encaminhada junto com a citação da recorrente (Volume 1, fls. 345-346).

85. De fato, a documentação analisada demonstra que o montante de R\$ 840,00 foi quitado por meio do cheque 000298, de 31/1/2000, conta 58.043, no dia 2/2/2000 (Principal, fl. 50; 140-148), data em que a autora não mais administrava a secretaria (Principal, fl. 18 e Volume 1, fl. 339).

86. A movimentação da máquina administrativa para discutir valor tão irrisório afronta o princípio da economia processual. Contudo, como destacado anteriormente, essa quantia está inserida em TCE que tramita com autorização legal, envolvendo valores de maior monta.

87. É importante ressaltar que a gestão dos recursos repassados fundo a fundo, no âmbito dos Municípios, é exercida pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente, de acordo com o art. 9º, inc. III, da Lei 8.080/1990, papel que deve ser delimitado, também, pela Lei Municipal de criação do Fundo Municipal de Saúde, exigida pelo art. 4º, I, da Lei 8.142/1990.

88. Nesse sentido, a Lei Municipal 1.287/1995, que criou o Fundo Municipal de Saúde de Caxias/MA atribui responsabilidade por empenhos, ordens de pagamento e cheques, além do Secretário Municipal de Saúde, ao Prefeito Municipal.

89. Com isso, em que pese o Prefeito à época, Sr. Hélio de Souza Queiroz, integrar o presente processo, seria necessário identificar e citar o Secretário Municipal de Saúde responsável pela gestão do fundo na ocasião da irregularidade atinente aos R\$ 840,00, o que se mostra

contraproducente diante de valor tão irrisório e do tempo transcorrido. Assim, afasta-se essa porção do débito para ambos os agentes.

90. Por conta disso e tendo em vista o direito à ampla defesa da autora, deve-se afastar o débito imputado à ela e ao ex-Prefeito Hélio de Sousa Queiroz, promovendo-se a alteração da redação do subitem 9.2.2 do Acórdão 4.021/2010-TCU-2ª Câmara, nos seguintes termos:

9.2.2. Sr. Hélio de Sousa Queiroz solidariamente com a Srª Cleide Barroso Coutinho:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
2.000,00	19/7/1999
1.239,00	1º/9/1999

Argumentos

91. A ex-secretária municipal de saúde refuta, ainda, o pagamento, sob a responsabilidade dela, de R\$ 420,00 sem que houvesse assinatura do recibo pelo credor Sanclair Ronaldo. Segundo a recorrente, o documento data de 30/10/1999 e foi pago por meio de cheque emitido em 31/1/2000, apontando as folhas 144 a 147 para corroborar a afirmação

92. Sustenta que, tanto na data de elaboração do recibo quanto no dia do pagamento, não era mais gestora do órgão, não podendo ser-lhe imputada a irregularidade.

Análise

93. A recorrente não logrou êxito em afastar a irregularidade inquinada. O pagamento irregular de R\$ 420,00, imputado à ex-gestora, não é o mesmo apontado na peça recursal. A referida inconsistência consta às fls. 161-165 do Principal, tendo, inclusive, a assinatura da ex-secretária na cópia da cártula (Principal, fl. 161), datada de 7/8/2010. Nota-se que, nos documentos comprobatórios da prestação, não há assinatura do prestador.

Argumentos

94. Em relação à quantia de R\$ 2.000,00, paga ao credor Benedito Soares Lira Pessoa sem apresentação de documento fiscal, em 19/7/1999, a recorrente alega não haver prova nos autos de tal irregularidade. Sustenta que, na documentação constante de fls. 153-160, quem assina os comprovantes, na condição de responsável, é o Sr. José Carlos de Jesus Sales, secretário-adjunto.

95. Segundo a ex-gestora, “não há qualquer prova (cópia de cheque) de ter sido realizado pagamento ao citado credor, muito menos que este pagamento tenha sido feito por CLEIDE COUTINHO”.

Análise

96. Não assiste razão à responsável. Primeiramente, é importante ressaltar que as despesas discutidas no presente processo inserem-se no contexto das transferências fundo a fundo, as quais devem receber atenção especial desta Corte, tendo em vista a gestão diferenciada desses valores.

97. No caso em discussão, nos termos da Lei Municipal 1.287, de 10/3/1995, que criou o Fundo Municipal de Saúde do Município de Caxias/MA, cabe ao Secretário Municipal de Saúde, como ordenador de despesa, gerenciar os recursos repassados ao fundo, assinando, contudo, os empenhos, ordens de pagamento e cheques juntamente com o Prefeito Municipal, o qual, por conseguinte, vincula-se, também, ao adequado gerenciamento dos gastos.

98. Com isso, o fato de os documentos indicados às fls. 153-160, Principal, que embasaram o pagamento irregular ao Sr. Benedito Soares Lira Pessoa, não ter sido assinado pela titular do cargo não afasta a responsabilidade da ora recorrente, sem que se comprove o afastamento legal dela no período em que administrava a Secretaria Municipal de Saúde. O pagamento foi realizado, por meio do cheque 039645 (Principal, fl. 150) e consta no extrato de fl. 44, Principal.

Argumentos

99. Ainda no que tange ao pagamento realizado ao credor Benedito Soares Lira Pessoa, a recorrente argumenta que o prestador é pessoa física, não sendo obrigado a apresentar documento fiscal de prestação de serviços, mas sim recibo, como consta dos autos.

100. Na concepção da ex-secretária, há incongruência na deliberação combatida ao exigir nota fiscal para o credor Benedito Soares Lira, que é pessoa física, e apontar como irregular, no pagamento do Sr. Sanclair Ronaldo, apenas a ausência de assinatura nos recibos.

Análise

101. Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. Nota-se claramente que a referência a documento fiscal na deliberação recorrida tem a finalidade de exigir do gestor a documentação hábil para comprovar a liquidação da despesa pública, o que, na espécie, corresponderia ao recibo do credor.

102. Ao contrário do que afirma a recorrente, ao compulsar os autos, em especial os documentos juntados às fls. 150-160, Principal, não se identifica qualquer documento fiscal, seja nota ou recibo, comprovando a prestação dos serviços pelo Sr. Benedito Soares.

103. Tanto na despesa relacionada ao Sr. Sanclair Ronaldo quanto nos gastos efetuados com o credor Benedito Soares Lira, não foram juntados documentos aptos a atestar a liquidação da despesa, com a comprovação da prestação dos serviços, nos termos exigidos pelo §2º do art. 63 da Lei 4.320/1964.

Argumentos

104. Por fim, a recorrente alega haver a possibilidade de falhas estruturais no sistema organizacional da secretaria de saúde de Caxias, órgão com muitas atribuições e deveres. Sustenta que o Tribunal deve observar se não houve equívoco involuntário do gestor público.

105. Argumenta que o administrador público não pode ser responsabilizado por irregularidades que não decorreram da vontade, mas sim da complexidade natural do sistema. Na concepção da ex-gestora, por mais que o responsável seja diligente e respeite as normas, defeitos estruturais sempre ocorrerão, com maior ou menor evidência, gerando falhas na administração.

106. Nessa linha, utilizando-se da doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, assevera não poderem essas falhas estruturais, como as decorrentes de treinamento e capacitação de servidores, serem atribuídas ao agente. Informa que esses problemas afetam, inclusive, os órgãos de controle interno.

107. Ainda embasada na doutrina de Jorge Ulisses Jacoby, sustenta que algumas circunstâncias do cotidiano poderão justificar a irregularidade ou impedir a penalização do ordenador de despesas, não tendo o julgado enfrentado a questão. Nessa linha, segundo a recorrente, o Tribunal não teria analisado a boa-fé da ex-gestora, as dificuldades inerentes à administração da secretaria municipal e o pouco tempo que esteve à frente do órgão.

Análise

108. Não assiste razão à responsável. Cabe analisar, primeiramente, em que contexto foram identificadas as irregularidades constantes do presente processo. A ação do Ministério da Saúde na Secretaria Municipal de Saúde de Caxias/MA decorreu de denúncia de deputado estadual, relatando indícios de má aplicação dos recursos do SUS no Município (Principal, fls. 8-11).

109. Os auditores do Denasus concluíram que grande parte das denúncias eram procedentes e envolviam manipulação de documentos fiscais, afronta aos princípios da administração pública, dentre outras, demonstrando a má gestão dos recursos do SUS no Município. Assim, afasta-se o argumento da recorrente de que os problemas constituíam falhas estruturais.

110. A realização de pagamentos sem a comprovação de que os serviços foram efetivamente prestados é o patamar básico na gestão de valores públicos. A desorganização do sistema não justifica a quitação de débitos sem a adequada liquidação da despesa, sob pena de dilapidação do patrimônio público.

111. Na condução do processo, foram individualizadas adequadamente as condutas, apontando as respectivas responsabilidades pelas irregularidades. Em relação à recorrente, a

efetivação de pagamentos com documentação inapta para comprovar a prestação dos serviços demonstrou incúria no trato da coisa pública, não sendo possível afastar-lhe a responsabilidade com base no tempo em que esteve à frente da secretaria, bem como em razão das dificuldades do cargo.

112. Nos mesmos moldes que os demais envolvidos, os pagamentos realizados de forma descompromissada possibilitam grandes danos aos cofres governamentais. Contudo, como relatado anteriormente, a redução do valor da condenação em débito e a baixa materialidade do dano após a possível alteração exigem redução no valor da multa individual aplicada à recorrente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

113. Diante do exposto, com fundamento no arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992, submeto os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Sr^a Cleide Barroso Coutinho, ex-Secretária Municipal de Saúde do Município de Caxias/MA, contra o Acórdão 4.021/2010-TCU-2^a Câmara, proferido na Sessão de 27/7/2010, Ata 26/2010, retificado pelo Acórdão 5.246/2010-TCU-2^a Câmara, publicado na Relação 26/2010-TCU-2^a Câmara, de 14/9/2010, Ata 32/2010;

b) dar parcial provimento ao recurso apresentado, para reformar o Acórdão 4.021/2010-TCU-2^a Câmara, retificado pelo Acórdão 5.246/2010-TCU-2^a Câmara, de modo a atribuir nova redação ao subitem 9.2.2, nos seguintes termos:

9.2.2. Sr. Hélio de Sousa Queiroz solidariamente com a Sr^a Cleide Barroso Coutinho:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
2.000,00	19/7/1999
1.239,00	1º/9/1999

c) dar parcial provimento ao recurso apresentado, no sentido de afastar as multas individuais aplicadas à Sr^a Cleide Barroso Coutinho e aos Sr^{es} Ezíquio Barros Filho, Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, Hélio de Sousa Queiroz e Fernando José de Assunção Couto, excluindo o subitem 9.3 do Acórdão 4.021/2010-TCU-2^a Câmara, retificado pelo Acórdão 5.246/2010-TCU-2^a Câmara;

d) manter inalterados os demais dispositivos das deliberações combatidas;

e) comunicar à recorrente a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte, bem como aos responsáveis Hélio de Sousa Queiroz, Ezíquio Barros Filho, Raimundo Rodrigues dos Santos Filho e Fernando José de Assunção Couto e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.”

2. Inicialmente, o MP/TCU propôs o sobrestamento do processo, pois uma das matérias tratadas dizia respeito à prescritebilidade do prazo para o exercício da pretensão punitiva do TCU, que estava sendo discutida no âmbito do TC 021.540/2010-1 (peça 2, fl. 63). Por meio do Acórdão 10.689/2011-2^a Câmara, o Tribunal decidiu sobrestar o processo.

3. Em 29/5/2013, por meio do Acórdão 1.314/2013-Plenário, o Tribunal decidiu não conhecer da representação objeto do TC 021.540/2010-1. Em função disso, mediante o Acórdão 5.005/2013-2^a Câmara, decidiu-se levantar o sobrestamento deste processo.

4. Como a Serur já havia examinado o mérito do recurso, o processo seguiu para o MP/TCU que exarou seu parecer nos seguintes termos (peça 12):

“...

3. Conforme já destacado no pronunciamento anterior deste MP/TCU (peça 2, p. 63), sobressai da análise da Serur (peça 2, p. 44-59), entre outros assuntos abordados, a discussão jurídica a respeito da prescritebilidade do prazo para o exercício da pretensão punitiva do TCU, nos processos de controle externo sob sua jurisdição, em relação à cobrança do débito apurado e, notadamente, no que se refere à aplicação de multa e outras sanções administrativas previstas na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

4. Quanto à prescrição quinquenal levantada pela recorrente, no que diz respeito ao débito, a jurisprudência do TCU e do STF é pacífica ao entender que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis” (Súmula 282 do TCU), a teor do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

5. No que tange à multa aplicada à responsável, apesar de a Serur defender a ocorrência de prazo prescricional de cinco anos em relação à cominação de multa e outras sanções, essa tese não se encontra consolidada no âmbito do TCU, havendo, inclusive, precedente para o seu não acolhimento, a exemplo do contido no Acórdão nº 828/2013-Plenário.

6. Sendo assim, enquanto não for firmado entendimento contrário, prevalece a jurisprudência do TCU, no sentido de aplicar as regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva no âmbito dos processos de controle externo no TCU, em face da ausência de norma legal específica sobre a matéria.

7. Neste sentido, no caso concreto, considerado o prazo prescricional de dez anos previsto no Código Civil, observa-se que não se operou a prescrição alegada pela recorrente, tendo em vista a ocorrência de interrupção da contagem de prazo para este fim com a citação válida da responsável no âmbito desta Corte, em 19/12/2008 (peça 1, p. 146-147 e 162).

8. Em relação ao montante do débito imputado solidariamente à recorrente e ao ex-prefeito Hélio de Sousa Queiroz, verifica-se que a unidade técnica acolheu o argumento da ex-secretária de que o pagamento do valor de R\$ 840,00, vinculado à NE-477/99, ocorrido em 02/02/2000, por meio do cheque nº 000298, de 31/01/2000, não foi realizado por ela, mas sim pelo ex-secretário Fernando José de Assunção Couto. Neste período, a documentação analisada nos autos demonstra que a Srª Cleide Barroso Coutinho não mais administrava a secretaria municipal de saúde de Caxias/MA, tendo em vista o fim de sua gestão em 08/10/1999, razão pela qual não pode ser responsabilizada por esse pagamento considerado irregular.

9. Assim, constatado que a ex-secretária não é responsável pelo referido pagamento, o procedimento correto, nesta fase processual, é dar provimento parcial ao presente recurso de reconsideração para excluir essa parcela do débito total que lhe foi imputado solidariamente com o ex-gestor municipal. Além disso, deveria ser identificado e citado o Sr. Fernando José de Assunção Couto, então secretário municipal de saúde, responsável pela gestão do fundo municipal de saúde na ocasião do pagamento impugnado.

10. No entanto, como afirma a Serur, a movimentação da máquina administrativa para discutir valor tão irrisório, associado ao tempo decorrido, afronta o princípio da economia processual. Assim, em respeito ao princípio da ampla defesa, a solução mais apropriada, neste momento processual, deve ser apenas a exclusão do valor de R\$ 840,00 do total do débito solidário atribuído à recorrente e ao ex-prefeito, dispensando-se a adoção de medidas adicionais no sentido de promover a citação do ex-secretário Fernando José de Assunção Couto. Para tanto, deverá ser promovida a alteração da redação do subitem 9.2.2 do Acórdão nº 4021/2010-2ª Câmara, retificado pelo Acórdão nº 5246/2010-2ª Câmara, na forma indicada pela unidade técnica.

11. Ante o exposto, considerando que os demais argumentos apresentados na peça recursal não são suficientes para elidir as irregularidades que motivaram a condenação imposta pelo Tribunal, este representante do MP/TCU, divergindo parcialmente da proposta da unidade técnica, manifesta-se no sentido de que esta Corte conheça do presente recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento parcial para alterar a redação do subitem 9.2.2 do Acórdão nº 4021/2010-2ª Câmara, de modo a excluir o valor de R\$ 840,00 do montante do débito solidário imputado à recorrente e ao ex-prefeito Hélio de Sousa Queiroz, na forma indicada no item 113, **b**, da proposta formulada na instrução de peça 2, p. 44-59, mantendo-se inalterados os demais termos da deliberação recorrida.”

É o Relatório.