

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 031.368/2010-7

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

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caxias - MA

Responsáveis: Ezíquio Barros Filho (012.889.893-34); Fauze Elouf Simão Júnior (215.638.703-63); Fernando José de Assunção Couto (062.887.313-15); Hélio de Sousa Queiroz (001.945.063-04); José Marcolino Junior (012.400.213-72); João Alves do Nascimento (001.942.713-15); Maria Luiza de Souza Fonsêca (206.554.793-68); Paulo Celso Fonseca Marinho (124.721.743-49); Raimundo Rodrigues dos Santos Filho (055.540.473-00)

Interessados: Ministério da Saúde (vinculador) e Fundo Nacional de Saúde.

Advogado constituído nos autos: Erasmo José Lopes Costa (OAB/MA 3.588).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NAS DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS EX-PREFEITOS E EX-SECRETÁRIOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CAXIAS/MA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA DA MULTA. IMPRESCRITIBILIDADE DO DÉBITO. CITAÇÃO VÁLIDA. IRREGULARIDADES NO USO DOS RECURSOS DO FNS. PROVIMENTO PARCIAL PARA TORNAR SEM EFEITO TODAS AS MULTAS APLICADAS, COM APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 219, § 5º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, C/C O ART. 298 DO RI/TCU. JULGAMENTO PELAS CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. PROVIMENTO PARCIAL PARA AFASTAMENTO DE DÉBITO. JULGAMENTO PELAS CONTAS IRREGULARES EM VISTA DE OUTROS DÉBITOS MANTIDOS. APLICAÇÃO DAS DECISÕES AOS RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. AUTORIZAÇÃO PARA COBRANÇA JUDICIAL DAS DÍVIDAS.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em virtude da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos repassados à Secretaria Municipal de Saúde e destinados às ações de saúde no Município de Caxias/MA, durante os exercícios financeiros de 1995 (dezembro), 1996, 1997 (janeiro a junho e dezembro), 1998 (agosto a dezembro) e

2000 (abril a julho).

2. Por meio do Acórdão 6.347/2013-1ª Câmara, o TCU julgou irregulares as contas de Hélio de Souza Queiroz, ex-Prefeito de Caxias/MA, Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, ex-Secretário Municipal de Saúde e condenou-lhes em débito e multa, em solidariedade com outros responsáveis. Em virtude da decisão, o ex-Prefeito e o ex-Secretário Municipal de Saúde interpuseram recursos de reconsideração (peças 68 e 79), os quais foram conhecidos por esta relatoria, de modo a conceder efeitos suspensivos aos itens 9.1, 9.2.1, 9.3 e 9.4 relativamente apenas ao recorrente Sr. Raimundo Rodrigues dos Santos Filho (peça 92).

3. A seguir, colaciono instrução da auditora acerca do exame de mérito dos referidos recursos de reconsideração (peça 114):

#### “INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Raimundo Rodrigues dos Santos Filho – ex-secretário municipal de saúde de Caxias/MA (peça 68), e por Hélio de Sousa Queiroz – ex-prefeito municipal de Caxias/MA (peça 79), contra o Acórdão 6347/2013-TCU-1ª Câmara (peça 45), transcrito na íntegra abaixo (grifado):*

**9.1. julgar irregulares as contas de Eziqúio Barros Filho, Hélio de Souza Queiroz, Paulo Celso Fonseca Marinho, Fauze Elouf Simão Júnior, Maria Luiza de Sousa Fonseca, Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, João Alves do Nascimento, José Marcolino Junior e Fernando José de Assunção Couto;**

**9.2. condenar os responsáveis nominados no subitem anterior ao pagamento solidário das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:**

**9.2.1. Eziqúio Barros Filho solidariamente com Raimundo Rodrigues dos Santos Filho:**

Valor Original (R\$)	Data de Ocorrência
15.295,00	02/06/1998
26.956,60	19/08/1998
29.112,98	16/09/1998
10.000,00	09/10/1998
4.798,33	20/10/1998
9.074,55	21/10/1998
1.900,00	22/10/1998
100.000,00	23/10/1998
1.508,60	09/12/1998
2.000,09	17/08/1998
2.000,09	21/08/1998
2.000,09	10/09/1998
500,51	15/09/1998
2.000,09	17/09/1998
3.000,40	14/10/1998
3.000,40	16/11/1998
3.000,40	16/12/1998

3.000,40	21/12/1998
1.018,00	22/12/1997
55,00	18/12/1997
90,00	19/12/1997
90,00	19/12/1997
90,00	23/12/1997
90,00	24/12/1997
589,99	15/12/1997

9.2.2 *Eziquio Barros Filho solidariamente com Maria Luiza de Sousa Fonseca:*

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data de Ocorrência</i>
10.107,00	20/2/1997
20.000,00	13/3/1997
16.732,70	21/6/1997
892,00	13/5/1997
1.815,00	25/3/1997
1.594,80	18/3/1997
4.831,50	21/5/1997
3.806,00	21/5/1997
1.592,00	09/4/1996
2.910,50	15/7/1997
10.044,50	14/3/1997
4.636,62	14/3/1997
3.275,65	24/4/1997
7.521,29	24/4/1997
8.385,05	24/4/1997
3.251,48	24/4/1997
2.401,23	24/4/1997
46,24	24/4/1997
9.444,79	21/5/1997
9.999,64	21/5/1997
40,58	21/5/1997
19.975,19	06/6/1997
843,70	23/5/1997

9.2.3 *Hélio de Souza Queiroz solidariamente com João Alves do Nascimento:*

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data de Ocorrência</i>
57.268,27	17/4/2000

## 9.2.4 Paulo Celso Fonseca Marinho solidariamente com José Marcolino Junior:

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data de Ocorrência</i>
740,00	11/6/1996
444,00	12/3/1996
370,00	11/6/1996
874,00	17/7/1996
1.368,00	11/6/1996
124,00	30/4/1996
1.444,00	14/5/1996
714,00	28/3/1996
12.308,00	19/2/1996
131,47	30/4/1996
1.000,00	16/7/1996
440,00	09/4/1996
18.350,00	8/4/1996
15.000,00	13/3/1996
2.800,00	16/8/1996
8.283,80	14/3/1996
2.480,00	13/6/1996
1.744,20	19/7/1996
4.580,00	13/3/1996
2.000,00	26/11/1996
800,00	29/11/1996
340,73	13/5/1996
4.980,00	25/1/1996
5.250,00	07/2/1996
1.700,00	08/2/1996
4.000,00	14/2/1996
7.725,00	10/5/1996
2.460,00	13/3/1996
7.933,05	10/4/1996
7.245,00	10/10/1996
12.905,60	10/10/1996
16.669,70	24/10/1996
28.365,00	10/7/1996
31.807,14	09/2/1996

1.540,50	27/12/1995
1.500,76	27/12/1995
986,00	18/1/1996
1.265,00	16/2/1996
1.211,00	13/6/1996
728,66	24/12/1996
105,24	24/12/1996
2.980,90	24/12/1996
289,40	24/12/1996
4.718,35	24/12/1996
3.132,60	24/12/1996
37,75	24/12/1996
181,20	16/7/1996
170,10	16/7/1996
167,30	16/7/1996
155,90	16/7/1996
61,20	16/7/1996
1.017,50	30/8/1996
666,60	30/8/1996
171,95	10/9/1996
27.800,00	12/2/1996
12.251,00	30/8/1996
8.150,00	28/12/1996
3.125,00	13/6/1996
1.000,00	16/4/1996
5.425,00	30/8/1996
5.775,00	11/10/1996
504,00	30/8/1996
520,80	30/8/1996
1.145,00	30/8/1996
2.153,00	15/2/1996
1.069,70	15/2/1996
5.249,20	27/12/1995
2.041,00	02/2/1996
35.000,00	26/9/1996
15.701,00	10/10/1996

3.718,50	27/12/1995
3.693,50	27/12/1995
4.380,90	27/12/1995
2.418,90	27/12/1995
2.559,00	24/1/1996
4.866,70	24/1/1996
2.173,10	24/1/1996
4.748,00	10/5/1996
2.430,50	10/5/1996
338,00	19/7/1996
1.098,55	19/7/1996
172,70	19/7/1996
977,25	19/7/1996
268,00	19/7/1996
1.790,20	19/7/1996
1.020,30	18/9/1996
596,50	18/9/1996
168,70	18/9/1996
1.367,70	18/9/1996
2.363,50	18/9/1996
480,10	12/8/1996
139,90	12/8/1996
1.011,00	12/8/1996
586,50	12/8/1996
1.077,00	12/8/1996
277,50	12/8/1996
91,00	12/8/1996
437,30	12/8/1996
974,10	11/7/1996
806,70	11/7/1996
353,30	11/7/1996
183,40	11/7/1996
157,00	11/7/1996
464,30	19/6/1997
164,85	19/6/1997
474,00	19/6/1997

1.235,80	21/5/1997
2.489,50	21/5/1997
1.696,00	21/5/1997
3.100,40	21/5/1997
11.972,60	21/5/1997
6.156,10	04/6/1997
2.307,00	04/6/1997
1.408,95	04/6/1997
1.327,50	04/6/1997
1.661,21	04/6/1997
1.832,50	24/3/1997
631,10	24/3/1997
515,90	24/3/1997
126,10	24/3/1997
5.245,35	24/3/1997
3.142,40	24/3/1997
2.863,35	24/3/1997
631,95	24/3/1997
865,80	24/3/1997
240,40	24/3/1997
2.207,30	24/3/1997
126,85	24/3/1997
407,40	24/3/1997
839,90	24/3/1997
9.295,80	11/4/1997
2.455,20	11/4/1997
2.545,00	11/4/1997
895,00	11/4/1997
1.251,50	11/4/1997

9.2.5 *Fauze Elouf Simão Júnior solidariamente com Fernando José de Assunção Couto:*

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data de Ocorrência</i>
51.306,44	07/7/2000

9.3. **aplicar, individualmente, aos responsáveis abaixo listados multa nos respectivos valores, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias ao cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:**

<i>Responsável</i>	<i>Valor da Multa (R\$)</i>
--------------------	-----------------------------

<i>Eziquio Barros Filho</i>	89.000,00
<b><i>Raimundo Rodrigues dos Santos Filho</i></b>	<b>52.000,00</b>
<i>Maria Luiza de Sousa Fonseca</i>	36.000,00
<b><i>Hélio de Souza Queiroz</i></b>	<b>12.000,00</b>
<i>João Alves do Nascimento</i>	12.000,00
<i>Paulo Celso Fonseca Marinho</i>	120.000,00
<i>José Marcolino Júnior</i>	120.000,00
<i>Fauze Elouf Simão Júnior</i>	11.000,00
<i>Fernando José de Assunção Couto</i>	11.000,00

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

9.5. *encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as medidas que entender cabíveis.*

### **HISTÓRICO**

2. *Em cumprimento ao item 8.3 da Decisão 45/2000-TCU-Plenário (peça 1, p. 7), o Ministério da Saúde (MS) realizou diversas auditorias na Secretaria Municipal de Saúde de Caxias/MA, em razão de irregularidades nas despesas realizadas com recursos transferidos pelo FNS ao Fundo Municipal de Saúde (FMS), no período de junho de 1995 a julho de 2000.*

3. *A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor dos ora recorrentes – ex-secretário de saúde e ex-prefeito, e demais responsáveis, em virtude da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos repassados à Secretaria Municipal de Saúde e destinados às ações de saúde no Município de Caxias/MA, durante os exercícios financeiros de 1995 (dezembro), 1996, 1997 (janeiro a junho e dezembro), 1998 (agosto a dezembro) e 2000 (abril a julho) (peças 1-3).*

4. *Os meses que não foram informados neste trabalho, referentes aos exercícios citados, foram objeto de outras auditorias específicas e, por isso, não integraram esta TCE.*

5. *A Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI)/Controladoria-Geral da União (CGU) certificou a irregularidade das contas (peça 3, p. 144-145) e o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento (peça 3, p. 146).*

6. *No âmbito deste Tribunal, foram promovidas as citações dos recorrentes pelas seguintes irregularidades:*

6.1. *Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, em solidariedade com Eziquio Barros Filho (ex-prefeito) - irregularidades na realização de despesas com recursos do Fundo Municipal de Saúde, exercícios 1997 e 1998 (peça 17; ciência à peça 21 e resposta à peça 22):*

a) *pagamentos realizados a empresa inexistente.*

<i>Data ocorrência</i>	<i>Valor</i>
<i>2/6/1998</i>	<i>15.295,00</i>

b) *notas fiscais sem data de emissão/firma que nunca funcionou no endereço.*

<i>Data ocorrência</i>	<i>Valor</i>
<i>19/8/1998</i>	<i>26.956,60</i>

c) *pagamento a empresa que nunca funcionou no endereço/notas fiscais inidôneas.*

<i>Data ocorrência</i>	<i>Valor</i>
------------------------	--------------

16/9/1998	29.112,98
-----------	-----------

d) transferência indevida dos valores da conta do Convênio da Tuberculose.

Data ocorrência	Valor
9/10/1998	10.000,00

e) notas fiscais inidôneas, com prazo de validade vencido e sem data de emissão.

Data ocorrência	Valor
20/10/1998	4.798,33
21/10/1998	9.074,55
9/12/1998	1.508,60

f) recursos Mac + AIH utilizados indevidamente em despesas relativas ao convênio da Dengue.

Data ocorrência	Valor
22/10/1998	1.900,00

g) transferência indevida dos valores da conta do Convênio da Hanseníase.

Data ocorrência	Valor
23/10/1998	100.000,00

h) realização de despesas com honorários advocatícios, por serviço de Consultoria Jurídico Administrativa.

Data ocorrência	Valor
17/8/1998	2.000,09
21/8/1998	2.000,09
10/9/1998	2.000,09
15/9/1998	500,51
17/9/1998	2.000,09
14/10/1998	3.000,40
16/11/1998	3.000,40
16/12/1998	3.000,40
21/12/1998	3.000,40

i) pagamento de 21 diárias de hotel com refeições, a técnicos não servidores da Secretaria Municipal de Saúde.

Data ocorrência	Valor
22/12/1997	1.018,00
1.018,00	

j) ausência de nota fiscal e/ou recibo e inexistência de registro de entrada/saída de materiais do almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde.

Data ocorrência	Valor
15/12/1997	589,99

k) pagamento de despesa com o fornecimento de refeições para o Programa de Combate à Dengue, utilizando recursos da gestão, quando existia convênio específico para tal finalidade.

<i>Data ocorrência</i>	<i>Valor</i>
18/12/1997	55,00
19/12/1997	90,00

l) pagamento de despesa com a confecção de 30 picaretas para o Programa de Combate à Dengue, utilizando recursos da gestão, quando existia convênio específico para tal finalidade.

<i>Data ocorrência</i>	<i>Valor</i>
19/12/1997	90,00

m) pagamento de despesa com o veículo utilizado no Programa de Combate à Dengue, utilizando recursos da gestão, quando existia convênio específico para tal finalidade.

<i>Data ocorrência</i>	<i>Valor</i>
23/12/1997	90,00

n) pagamento de despesa pelos serviços realizados na casa onde guarda os materiais para o Programa de Combate à Dengue, utilizando recursos da gestão.

<i>Data ocorrência</i>	<i>Valor</i>
24/12/1997	90,00

6.2. Hélio de Sousa Queiroz, em solidariedade com João Alves do Nascimento (ex-secretário municipal de saúde) - irregularidades na realização de despesa com recursos do Fundo Municipal de Saúde, exercício 2000 (peça 13; pedido prorrogação de prazo à peça 24; ciência à peça 27 e resposta à peça 29):

a) pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação da Prestação de Serviço celebrado entre o Município de Caxias e os Prestadores de Serviço Privados, com recursos da gestão, quando deveriam ter sido pagos com recursos próprios daquela municipalidade.

<i>Data ocorrência</i>	<i>Valor</i>
17/4/2000	57.268,27

7. A 1ª Câmara acolheu a proposta do relator a quo (peça 44), que considerou as instruções uniformes da unidade técnica (peças 39-41) e a anuência integral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU – peça 42), nos termos do acórdão ora recorrido (peça 45).

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

8. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos, que propôs o não conhecimento do recurso interposto por Hélio de Sousa Queiroz, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 32, parágrafo único e inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, caput e §2º, do RI/TCU (peça 85), e o conhecimento do recurso interposto por Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, nos termos dos arts. 32, inc. I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, conferindo efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2.1, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido em relação ao recorrente e aos responsáveis com ele condenados em solidariedade (peça 86).

9. No entanto, o ministro-relator Benjamin Zymler conheceu de ambos os recursos e encaminhou os autos a esta Secretaria de Recursos para exame de mérito, concordando com os efeitos e as comunicações propostos à peça 86 e não conferindo efeito suspensivo para o recurso de Hélio de Souza Queiroz (peça 92).

10. Considera-se, então, superada a análise de admissibilidade dos recursos e passa-se ao exame do mérito.

### **MÉRITO**

11. Constitui objeto do presente recurso definir:

a) se a Administração Pública estaria impedida de agir em relação ao recorrente Hélio Queiroz, tendo em vista a ocorrência de prescrição administrativa quinquenal;

b) se há nulidade do processo, em razão de suposta ausência de citação válida do recorrente Hélio Queiroz;

c) se o pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação de Prestação de Serviços celebrado entre a prefeitura e prestadores de serviço privados pode ser considerado regular, mesmo tendo sido feito pelo recorrente Hélio Queiroz com recursos do FNS; e

d) se há ilegitimidade passiva do recorrente Raimundo dos Santos Filho em relação a alguns dos débitos que lhe foram imputados pelo subitem 9.2.1 do acórdão recorrido.

#### Prescrição administrativa

12. O recorrente Hélio Queiroz defende a ocorrência de prescrição quinquenal, com base nos seguintes argumentos (peça 79, p. 1-2):

a) exerceu o cargo de prefeito municipal de Caxias/MA de 17/6/1999 a 26/5/2000 e de 25/10 a 31/12/2000, portanto, já teriam passado mais de 12 anos do fim de seu mandato – cita o art. 23 da Lei 8.429/1992; e

b) cita, ainda, o Decreto 20.910/1932 e a Lei 9.784/1999.

#### Análise

13. Preliminarmente, esclareça-se que as mencionadas leis não socorrem o recorrente, porquanto o processo administrativo de competência deste Tribunal, no exercício do controle externo, é regido por normativos próprios, não cabendo a aplicação da Lei 9.784/1999.

14. Também é indevida a aplicação da Lei 8.429/1992, uma vez que o processo de controle externo não tem a finalidade de punir atos de improbidade administrativa. Da mesma forma, afasta-se a aplicação do Decreto 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal quanto às 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.

15. No que tange a alegada prescrição, convém destacar que há tratamentos diversos para o débito e para a pretensão punitiva no âmbito do TCU.

16. No tocante ao débito, o Tribunal já decidiu incidente de uniformização de jurisprudência por meio do Acórdão 2709/2008-Plenário. Assim, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual (grifado): 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.

17. Posição referendada pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar o MS 26.210DF, impetrado por ex-bolsista do CNPq contra decisão condenatória do TCU, e cristalizada neste Tribunal por intermédio da Súmula 282: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

18. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, ressalta-se que não há lei específica tratando da matéria para o TCU e que, à luz do dispositivo constitucional supramencionado, as regras de prescrição para o exercício do poder punitivo pelo TCU são matéria de reserva legal.

19. No âmbito desta Corte de Contas, a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda não pacificada. O tema está em discussão no âmbito do TC 007.822/2005-4 e conta com teses favoráveis: i) à imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica (Acórdão 790/2014-Plenário); ii) à prescrição decenal baseada no Código Civil (Acórdão 6150/2013-1ª Câmara, Acórdão 2183/2013-2ª Câmara, Acórdãos 1463/2013 e 1930/2014, ambos de Plenário); e iii) à prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público (declaração de voto nos autos do TC 022.605/2009-0).

20. Propõe-se, então, o alinhamento à jurisprudência dominante deste Tribunal, que adota o prazo decenal da Lei Civil (dez anos a partir da ocorrência dos fatos, com interrupção em razão da citação e audiência válidas).

21. Nesse sentido, considerando que o fato submetido ao contraditório do recorrente Hélio Queiroz

ocorreu em 17/4/2000, aplica-se ao caso a regra de transição no art. 2.028 do Código Civil, expressa nos seguintes termos: se em 11/1/2003 já houvesse transcorrido mais da metade do prazo previsto no código anterior, ficaria valendo o prazo ali previsto, que era de vinte anos. Senão, vale o prazo de dez anos do novo código, contado a partir de sua entrada em vigor, em 11/1/2003, e não do fato gerador.

22. Assim, considerando o termo inicial para a contagem do prazo (11/1/2003) e sua interrupção com a citação válida do recorrente [próxima questão a ser abordada neste exame técnico], em 20/2/2013 (aviso de recebimento – AR, à peça 27), ou seja, há mais de 10 anos do fato gerador, verifica-se a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

23. Como a prescrição é questão de ordem pública, deve ser pronunciada, de ofício, pelo magistrado, nos termos do art. 219, § 5º, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária neste tribunal por força do disposto no art. 298 do RI/TCU. Nesse diapasão, verifica-se que se operou a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em relação a todos os demais responsáveis multados pelo acórdão recorrido.

24. Assim, conclui-se pela imprescritibilidade em relação ao débito e, partindo-se da premissa de que o exercício do poder punitivo pelo Tribunal se sujeita ao prazo prescricional decenal do Código Civil, pela ocorrência de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

#### Citação válida

25. O recorrente Hélio Queiroz defende a ausência de citação válida, com base no seguinte argumento (peça 79, p. 2): “conforme se ver na assinatura as folhas 757 e 828” (peça 2, p. 359, e peça 3, p. 5).

#### Análise

26. Preliminarmente, destaca-se que o entendimento deste Tribunal é no sentido de que a citação somente é cabível no processo de tomada de contas especial já instaurado, não havendo tal exigência na fase interna da TCE, desenvolvida no âmbito do órgão, por se tratar de procedimento inquisitório de coleta de provas (Acórdãos 771/2012, 2471/2013 e 820/2014, todos de Plenário).

27. A fase interna da TCE é um procedimento, em que não há partes, nem lide ou litígio, sendo que o contraditório somente se torna obrigatório com o ingresso da documentação neste Tribunal, prevendo a Lei Orgânica (art. 12, inc. II) e o Regimento Interno/TCU (art. 202, inc. II), nesse caso, a citação dos responsáveis para apresentação de alegações de defesa.

28. Mesmo assim, resta comprovado nos autos que o recorrente foi notificado pelo MS, justamente por um dos documentos cuja assinatura o recorrente aponta como não sendo sua.

29. O recorrente chama atenção para a assinatura do AR do Ofício/SEAUD/MS/MA/N. 116 (peça 2, p. 359), em 16/6/2004. Referido ofício (peça 2, p. 358), de 9/6/2004, tratou de informar-lhe sobre o não acatamento de suas justificativas e manutenção da glosa. Prova inequívoca de que o recorrente já fazia parte da auditoria realizada pelo MS, tendo apresentado justificativas em 26/4/2004 (peça 2, p. 332), em resposta ao Ofício/SEAUD/MS/MA/N. 73 (peça 2, p. 324), de 13/4/2004, cujo AR também não foi assinado por ele em 17/4/2004 (peça 2, p. 325).

30. Cita, ainda, a assinatura do AR da Carta Sistema n. 336/MS/SE/FNS/CGEOF/CCONT/TCE (peça 3, p. 5). Mencionada carta, de 5/9/2005, notificou o recorrente para recolhimento do débito, então de R\$ 140.567,26 (peça 3, p. 4).

31. É oportuno mencionar que, no âmbito deste Tribunal, a assinatura do AR do ofício de citação também não é do recorrente (peça 27). No entanto, a jurisprudência pacífica deste Tribunal é no sentido de que não é necessária a citação pessoal do responsável pelo TCU, bastando a confirmação da entrega da notificação no endereço do destinatário. Entendimento referendado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do MS-AgR 25.816/DF (grifado):

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

1. *O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.*
2. *O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.*
3. *O prazo decadencial para a impetração do mandado de segurança conta-se da data constante do aviso de recebimento e não admite suspensão ou interrupção.*
4. *Agravo regimental a que se nega provimento.*
32. *Ressalta-se, ainda, que o recorrente atendeu ao ofício citatório (peça 13), solicitando prorrogação de prazo (peça 24) e apresentando alegações de defesa (peça 29).*
33. *Todas as notificações/citações do recorrente, tanto por parte do MS quanto por parte deste Tribunal, foram realizadas pelo correio no endereço cadastrado junto à Receita Federal (Rua Benedito Leite, 1025 – Centro – Caxias – MA – CEP 65604-020 – peça 5, p. 6), com AR.*
34. *Recentemente, o voto condutor do Acórdão 3404/2014-TCU-1ª Câmara deixou bem claro a validade da comunicação processual feita nesses moldes:*
  - ‘11. *O argumento não merece prosperar. No momento da expedição do ofício citatório, a Secex/MA consultou a base de dados da Receita Federal para obter o endereço atualizado do Sr. Antônio Gildan Medeiros. Havendo qualquer alteração de domicílio, incumbe aos cidadãos informar as modificações ocorridas, sob pena de, não o fazendo, ter de arcar com as consequências da omissão.*
  12. *Do contrário, ou seja, anular todos atos processuais já praticados, acabaria beneficiando o recorrente por sua própria torpeza e contrariaria dispositivo do Código de Processo Civil (art. 243), de aplicação subsidiária no âmbito do Tribunal de Contas da União (art. 298 do Regimento Interno do TCU). ‘*
35. *Com o início da fase externa da TCE e a regular citação é que se dá a responsabilização formal, podendo o TCU incluir responsáveis além daquele(s) identificado(s) pelo órgão, ou, até mesmo, excluir responsáveis apontados no relatório do tomador das contas.*
36. *Devidamente citado no âmbito deste Tribunal (ofício à peça 13 e AR à peça 27), o recorrente teve oportunidade para apresentar todas as justificativas e provas que lhe cabia produzir, inclusive sobre todos os fatos e as provas produzidas nos autos. Oportunidade essa que lhe foi assegurada, também, ao interpor recurso de reconsideração.*
37. *Dessa forma, sequer há que se falar em desrespeito aos princípios do devido processo legal e seus corolários, muito menos em cerceamento de defesa. Nesse sentido, decisão do STF, nos autos do MS 28212/DF (grifado):*

*PROCESSO ADMINISTRATIVO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – DEFESA. Se ficar demonstrado que foi aberta ao administrador oportunidade de defesa, descabe cogitar de violência ao devido processo administrativo. MANDADO DE SEGURANÇA – ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS – IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS – GLOSA – REVOLVIMENTO DE FATOS – INADEQUAÇÃO. O mandado de segurança não é meio próprio a conduzir ao reexame dos elementos probatórios que conduziram o Tribunal de Contas à glosa de administração implementada, consignando o desprezo a comezinhas noções relativas ao trato da coisa pública.*

38. *Por todo o exposto, conclui-se que houve citação válida do recorrente, não havendo amparo legal para a nulidade do processo.*

#### Irregularidade no uso dos recursos do FNS

39. *O recorrente Hélio Queiroz defende, ainda, a regularidade do pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação de Prestação de Serviços feito com recursos do FNS, com base nos seguintes argumentos (peça 79, p. 2-3):*

- a) o pagamento foi realizado dessa forma porque a Prefeitura Municipal de Caxias/MA não dispunha de recursos para quitação do referido contrato;
- b) não houve desvio de finalidade nem de recursos públicos, uma vez que o dinheiro do convênio celebrado entre o município e o MS foi utilizado para sanear a saúde da população, com o pagamento de prestação de serviços de profissionais da saúde;
- c) o acordo foi assinado na gestão anterior, em 1998;
- d) uma vez que houve prestação de serviço, nada mais justo de que houvesse pagamento;
- e) não se beneficiou em nenhum momento com o pagamento, agindo de boa-fé; e
- f) somente se houvesse dolo, intenção de lesar o erário público em benefício próprio, o recorrente estaria sujeito às penalidades da lei, o que não se pode afirmar no caso concreto.

### Análise

40. O recorrente reconhece o pagamento irregular e que suas argumentações não têm o condão de ilidir a irregularidade do pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação de Prestação de Serviços, realizado com recursos do FNS quando deveriam ter sido pagos com recursos próprios da municipalidade.
41. Consta do Relatório de Auditoria 01/2001 do Serviço de Auditoria/MS/MA que o referido acordo, celebrado entre o Município de Caxias/MA e os Prestadores de Serviço Privados, estabelecia o pagamento de 10 parcelas com recursos próprios do município (peça 2, p. 72).
42. Consta, ainda, a assinatura do recorrente no cheque 000324 (peça 2, p. 45).
43. Comprovada, portanto, a irregularidade imputada ao recorrente, em razão do pagamento efetuado sem amparo legal.
44. Independentemente de o serviço ter sido prestado, não se pode atestar a boa e regular aplicação das verbas federais repassadas. Logo, o valor deve ser restituído aos cofres da União.
45. O lastro da responsabilização de Hélio de Sousa Queiroz está na ocupação do cargo de prefeito municipal de Caxias/MA, no período de 17/6/1999 a 29/5/2000 (peça 3, p. 90 e 128). Era, portanto, o gestor responsável pela administração dos recursos, devendo prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão.
46. Quanto à alegada ausência de dolo por parte do gestor, não é suficiente para eximi-lo do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada. Extremamente pertinente e oportuna a lição do ministro Walton Alencar contida no voto condutor da Decisão 207/2002-TCU-Plenário, citada pelo ministro Aroldo Cedraz no voto condutor do Acórdão 1942/2012-TCU-2ª Câmara:
- Restaria letra morta o princípio geral de direito que determina que todo o que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, a Tomada de Contas Especial é o instrumental de concretização.*
- O dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa.*
- A ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada.*
47. Assim, não é obrigatória ou mesmo indispensável a conduta dolosa de agente, público ou privado, envolvido na malversação da aplicação de recursos públicos federais para emergir sua obrigação de reparar o dano causado. Basta o nexo entre a conduta do agente e o dano causado, além da inexistência de eventual excludente de responsabilidade, para que se lhe imponha a obrigação de ressarcir os prejuízos causados.
48. Assim, conclui-se que o pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação de Prestação de Serviços, feito com recursos do FNS quando deveriam ter sido pagos com recursos próprios daquela municipalidade, é irregular, configurando dano ao erário.

Responsabilidade do gestor

49. O recorrente Raimundo dos Santos Filho defende sua ilegitimidade passiva em relação a alguns dos débitos que lhe foram imputados, com base nos seguintes argumentos (peça 68, p. 1-2):

a) mesmo devidamente identificado e constatado o nexo causal entre a transferência do valor de R\$ 100.000,00 da conta 29.740-2 FNS HAN para a conta 58.043-0 FMS, o signatário não figura como responsável na TCE – junta cópia do Ofício 103/98-GAB/SC, assinado pelo secretário adjunto de saúde (p. 3);

b) para uma perfeita identificação e atribuição de responsabilidades seria necessário incluir na TCE os documentos que deram origem a cada pagamento, tendo em vista que constavam apenas as notas fiscais referentes às aquisições; e

c) como a maioria dos pagamentos referiu-se a diversas compras realizadas no comércio local, atribuição da Comissão Permanente de Licitação, instituída em 20/1/1998, para atuar no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde (p. 4), os responsáveis pelos processos licitatórios, as empresas e os pareceristas jurídicos também deveriam ter sido chamados aos autos – cita trecho do Acórdão 65/1997-TCU-Plenário.

Análise

50. Face ao efeito devolutivo do recurso de reconsideração, procede-se à nova análise de todos os fatos e as provas produzidas nos autos.

51. Nesse sentido, não se vislumbra falha de qualquer espécie nas responsabilidades levantadas nas auditorias realizadas pelo MS, constantes dos seguintes documentos, ensejadores da presente TCE: Relatórios de Auditoria 128/1999 (peça 1, p. 112-121) e 1/2001 (peça 2, p. 48-74) do Serviço de Auditoria/MS/MA.

52. O órgão auditado foi a Secretaria Municipal de Saúde de Caxias/MA e o recorrente ocupou o cargo de secretário municipal de saúde de 31/10/1997 a 17/3/1999. Era, portanto, o gestor responsável pela administração dos recursos, devendo prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão, conforme destacado nos seguintes documentos: i) ficha de qualificação do responsável (peça 3, p. 89-91); ii) introdução do relatório da tomada de contas n. 215/2008 do MS (peça 3, p. 128-129); e iii) anexo I do relatório de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno (peça 3, p. 143).

53. Em relação à tentativa de transferir a responsabilidade para o secretário adjunto de saúde, é pacífico o entendimento neste Tribunal de que a delegação de competência não implica transferência de responsabilidade (Acórdãos 2658/2007-1ª Câmara, 5866/2010-2ª Câmara e 479/2010-TCU-Plenário). Sobretudo, quando o delegante tem conhecimento do ato irregular praticado (Acórdão 2300/2013-TCU-Plenário).

54. Nesse sentido, destaca-se que o Ofício 103/98-GAB/SC (peça 1, p. 81) é cópia exata, *mutatis mutandis*, do Ofício 97/98-GAB/SC (peça 1, p. 82), assinado pelo próprio recorrente. Ou seja, o secretário adjunto não fez nada que não fosse usual na secretaria de saúde à época. Ademais, sua cópia já constava dos autos e a tentativa de transferência de responsabilidade para o secretário adjunto foi objeto de argumentação do ora recorrente perante a equipe de auditoria do MS (peça 3, p. 42) – justificativa não acatada (peça 3, p. 59).

55. Assim, ainda que tenha decidido nomear um secretário adjunto, dando-lhe poderes semelhantes aos seus, como dirigente do órgão, era sua a responsabilidade de adotar medidas para assegurar a devida e regular aplicação dos recursos federais transferidos à sua secretaria.

56. De fato, a jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

57. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, que dispõe que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das

*leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”.*

58. *O que leva à alegação seguinte do recorrente – a de falta de documentação nos autos da TCE.*
59. *A garantia do devido processo legal e seus corolários abrange o direito da parte no processo judicial ou administrativo a **produzir** a prova que entende necessária e capaz a eliminar a pretensão punitiva da Administração Pública.*
60. *A produção de provas, bem se viu nos itens 56 e 57 retro, é atribuição do responsável e independe de qualquer providência do Tribunal de Contas da União. É evidente que não compete ao TCU laborar na produção de provas em favor do que alega em sua defesa o responsável por contas tidas como irregulares.*
61. *Logo, apenas afirmar que para uma perfeita identificação e atribuição de responsabilidades seria necessário incluir na TCE os documentos que deram origem a cada pagamento não descaracteriza a situação apurada, o que significa dizer que não é suficiente perante este Tribunal.*
62. *Por fim, quanto ao trecho transcrito do Acórdão 65/1997-Plenário, cabe ressaltar que não se trata de responsabilidade de pareceristas jurídicos ou de designados para compor comissão de licitação, conforme alegado pelo recorrente em sua peça recursal. Naquele caso concreto, primeiramente, afirmou-se a competência do gestor para praticar o ato irregular que lhe era imputado (transação imobiliária). Depois, o colegiado acolheu a proposta do ministro-relator, que discordava do parecer do MP/TCU, para eximir o gestor da responsabilidade do ato praticado por ter se baseado em informações recebidas pelo subgerente, entre outras considerações.*
63. *Dessa forma, o suposto precedente não socorre o recorrente e não há que se falar em falha na atribuição de responsabilidades, muito menos em ausência de chamamento de possíveis responsáveis aos autos, conforme pretendido.*
64. *Por todo o exposto, conclui-se que não há ilegitimidade passiva do recorrente Raimundo dos Santos Filho em relação aos débitos ora recorridos, que lhe foram imputados pelo subitem 9.2.1 do acórdão recorrido.*

## **CONCLUSÃO**

65. *Oportuno ressaltar o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, tanto por parte do MS, como deste Tribunal.*
66. *No âmbito desta Corte de Contas, a imprescritibilidade do débito é pacífica, enquanto que a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda em discussão. Propõe-se, então, o alinhamento à jurisprudência dominante deste Tribunal, que adota o prazo decenal da Lei Civil.*
67. *A citação somente é cabível no processo de tomada de contas especial já instaurado, não havendo tal exigência na fase interna da TCE, desenvolvida no âmbito do órgão, por se tratar de procedimento inquisitório de coleta de provas. Ainda em relação à citação, não é necessária a citação pessoal do responsável pelo TCU, bastando a confirmação da entrega da notificação no endereço do destinatário.*
68. *Não é obrigatória ou mesmo indispensável a conduta dolosa de agente, público ou privado, envolvido na malversação da aplicação de recursos públicos federais para emergir sua obrigação de reparar o dano causado, bastando o nexo entre a conduta do agente e o dano causado, além da inexistência de eventual excludente de responsabilidade.*
69. *A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.*
70. *À vista dessas considerações, conclui-se:*
- a) *pela imprescritibilidade em relação ao débito e, partindo-se da premissa de que o exercício do poder punitivo pelo Tribunal se sujeita ao prazo prescricional decenal do Código Civil, pela ocorrência de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em relação ao recorrente Hélio Queiroz e, com aplicação do disposto no art. 219, § 5º, do Código de Processo Civil, c/c o art. 298 do RI/TCU, aos demais responsáveis sancionados, conseqüentemente, tornando sem efeito todas as multas objeto do item 9.3 do acórdão recorrido;*

b) houve citação válida do recorrente Hélio Queiroz, não havendo amparo legal para a nulidade do processo;

c) o pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação de Prestação de Serviços, feito com recursos do FNS quando deveriam ter sido pagos com recursos próprios daquela municipalidade, é irregular, configurando dano ao erário; e

d) não há ilegitimidade passiva do recorrente Raimundo dos Santos Filho em relação aos débitos ora recorridos, que lhe foram imputados pelo subitem 9.2.1 do acórdão recorrido.

71. Logo, os argumentos apresentados pelos recorrentes não têm o condão de afastar as irregularidades apontadas, comprovadas mediante farta documentação e as devidas análises pela equipe de auditoria do MS e da CGU e pelos auditores deste Tribunal.

72. Cabe, portanto, dar provimento parcial a um dos recursos e negar provimento ao outro para tornar sem efeito todas as multas objeto do item 9.3 do acórdão recorrido.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

73. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise dos presentes recursos de reconsideração interpostos por Raimundo Rodrigues dos Santos Filho – ex-secretário municipal de saúde de Caxias/MA e por Hélio de Sousa Queiroz – ex-prefeito municipal de Caxias/MA, contra o Acórdão 6347/2013-TCU-1ª Câmara, para posterior encaminhamento ao MP/TCU, propondo-se:

a) **conhecer** do recurso interposto por Hélio de Souza Queiroz, com fundamento no artigo 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, para tornar sem efeito a multa objeto do item 9.3 do acórdão recorrido em relação ao recorrente e, com aplicação do disposto no art. 219, § 5º, do Código de Processo Civil, c/c o art. 298 do RI/TCU, a todos os demais responsáveis ali mencionados;

b) **conhecer** do recurso interposto por Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, com fundamento no artigo 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, **negar-lhe provimento**; e

c) dar ciência aos recorrentes, ao Ministério da Saúde, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos demais interessados.

4. Divergindo parcialmente, o diretor da subunidade da Secretaria de Recursos se pronunciou conforme a peça 115, transcrita a seguir:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial - TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos repassados à Secretaria Municipal de Saúde - SMS e destinados às ações de saúde no Município de Caxias/MA, durante os exercícios financeiros de 1995 (dezembro), 1996, 1997 (janeiro a junho e dezembro), 1998 (agosto a dezembro) e 2000 (abril a julho)

2. Este Tribunal de Contas da União - TCU julgou, por meio do Acórdão 6347/2013-TCU-1ª Câmara (peça 45), irregulares as contas de Hélio de Souza Queiroz, ex-Prefeito de Caxias/MA, Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, ex-Secretário Municipal de Saúde e condenou-lhes em débito e multa.

3. Examina-se, nesta oportunidade, seus respectivos recursos de reconsideração.

4. A auditor federal adota, em relação a sanção pecuniária, a tese prescricional do Código Civil de 2002 – CC/2002 e chega à conclusão que a multa cominada a Hélio de Souza Queiroz está prescrita, estendendo a prescrição aos demais responsáveis arrolados no item 9.3 do Acórdão recorrido, com fundamento no art. 219, §5º, do CC/2002 e no art. 298 do RITCU (peça 114, p. 17/8, item 70, “a”).

5. Ademais, a auditora mantém a responsabilidade de Hélio em relação ao débito de R\$ 57.268,27 lhe imputado no item 9.2.3 do Acórdão 6347/2013-TCU-1ª Câmara e do Raimundo em relação ao débito de R\$ 221.171,52, pelo qual fora responsabilizado.

6. **Divirjo parcialmente da proposta**, pelas razões de fato e de direito expostas doravante.

7. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda não pacificada no Tribunal. Há teses favoráveis: a) à imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica, b) à prescrição baseada no Código Civil e c) à prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.

8. O tema está em discussão no TC 007.822/2005-4, com votos divergentes já proferidos. Enquanto não for firmada uma orientação a respeito, considera-se apropriado examinar a matéria sob as três óticas.
9. Em se adotando a tese da imprescritibilidade enquanto não editada lei específica (conforme voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no TC 021.540/2010-1), é de se concluir que a multa em exame foi validamente aplicada, não sendo pertinente o exame dos prazos em que se deu o exercício do poder punitivo pelo TCU.
10. Por outro lado, caso se adote o regime prescricional previsto no Código Civil, segundo entendimento tradicional, teria ocorrido a prescrição em relação ao Sr. Hélio de Souza Queiroz e ados demais responsáveis, conforme análise da auditora contida nos itens 21 a 24 da instrução (peça 114, p. 11).
11. Por fim, cabe analisar a incidência da prescrição quinquenal. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário. Embora a representação não tenha sido conhecida, por falta de requisitos de admissibilidade, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito, assim sintetizado:
- a) é de cinco anos o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público;
  - b) o termo inicial para a contagem do prazo deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares tornaram-se conhecidos por este Tribunal, por analogia à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);
  - c) a contagem do prazo interrompe-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 219 do CPC.
12. Adotando-se essa orientação, observa-se que a prescrição quinquenal não se operou no caso em exame. Como os fatos tidos por irregulares somente foram conhecidos pelo Tribunal em 15/10/2010 (peça 3), com a autuação do presente processo, a prescrição ocorreria 15/10/2015. A sanção, como dito, foi aplicada em 17/9/2013, antes desse termo.
13. Superada a questão da prescrição, examina-se, doravante, a responsabilidade dos recorrentes pelos débitos lhes imputados.
14. O Sr. Hélio de Souza Queiroz foi citado em função de ter autorizado o “Pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação da Prestação de Serviço celebrado entre o Município de Caxias e os Prestadores de Serviço Privados, com recursos da gestão, quando deveriam ter sido pagos com recursos próprios daquela municipalidade” (peça 9).
15. O Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro ressaltou no voto (peça 44, p. 3) que:
14. O ex-prefeito finaliza, alegando elemento superveniente consistente no fato de que: “a prefeitura na época não dispunha de recursos próprios e a saúde da população estava ameaçada, [então], para que não houvesse dano irreparável à pessoa humana, foi decidido pelo pagamento com [recursos] do SUS, e que na verdade não houve desvio de finalidade”. Essa ilação não vem acompanhada de qualquer elemento comprobatório capaz de comprovar uma relação biunívoca com a irregularidade que lhe foi atribuída (“Pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação da Prestação de Serviço celebrado entre o Município de Caxias e os Prestadores de Serviço Privados, com recursos da gestão, quando deveriam ter sido pagos com recursos próprios daquela municipalidade). Portanto, rejeito sua defesa também quanto a este ponto.
16. Sabe-se que os recursos foram repassados à Secretaria Municipal de Saúde - SMS e eram “destinados às ações de saúde no Município de Caxias-MA” (destaques inseridos), nos termos do item 1 do relatório que antecede o Acórdão guerreado.
17. O Departamento de Auditoria do SUS do Ministério da Saúde – Denasus/MS registrou que:
- “O Acordo estabelece que o valor total da prestação dos serviços devidos a cada prestador, será pago em 10 (dez) parcelas mensais, com recursos próprios do município, conforme **Cláusula Terceira do referido Acordo**. Foi constatado que não foram efetuados pagamentos conforme pactuado, mas, com recursos provenientes do SUS”. (Relatório de Auditoria 01/2001 (peça 2, p. 72):

18. Depreende-se dos autos (peça 2, p. 44 e 46) que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS ao Fundo Municipal de Saúde- FMS foram destinados ao pagamento de **serviços relacionados a Saúde** por meio dos prestadores de serviços privados.
19. É irrelevante a violação à Cláusula do Termo de Acordo de Quitação da Prestação de Serviço para dirimir se o ex-prefeito deve responder ou não pelo débito. Pelos elementos que constam nos autos, tem-se que os recursos foram alocados para serviços de saúde. A conduta de Hélio de Souza Queiroz e de João Alves Nascimento (responsável solidário), emissão em 17/4/2000 do cheque 324 para o pagamento dos serviços (peça 2, p. 45 e 72), não caracteriza irregularidade a ensejar a responsabilização deles pelo débito, até porque, somente em 1999, o Tribunal consolidou em uma auditoria as despesas que poderiam ser custeadas com recursos do SUS (Decisão 955/1999 – Plenário). Em 2000 o Tribunal firmou alguns entendimentos com base em informações coletadas em outros órgãos (Decisão 600/2000 – Plenário).
20. Ademais, se considerarmos que houve o uso de recurso com desvio de objeto, este TCU atribui a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário à Municipalidade e não ao gestor, nos termos do Acórdãos 2.516/2013 e 1.574/2014, ambos da Segunda Câmara.
21. Pelas razões expostas é que **Hélio de Souza Queiroz** não deve ser condenado em débito pelo pagamento da 5ª parcela do Termo de Acordo de Quitação da Prestação de Serviço. Consequentemente, não deve subsistir a multa lhe imposta, bem como o julgamento pela irregularidade das suas contas.
22. Ademais, considerando que a elisão de responsabilidade do ex-prefeito fundamenta-se em circunstâncias objetivas, **João Alves do Nascimento** não é cabível também imputar-lhe o débito, consequentemente a multa do art. 57 da LOTCU, e o julgamento pela irregularidade das contas.
23. Ratifico a análise da auditora federal no que concerne ao exame do recurso de **Raimundo Rodrigues dos Santos Filho**, ex-Secretário Municipal de Saúde, com exceção da irregularidade concernente a transferência indevida de R\$ 100.000,00 da conta do Convênio da Hanseníase.
24. O ponto central do recurso do ex-Secretário é justamente a transferência indevida de R\$ 100.000,00 da conta do Convênio da Hanseníase concretizada por George Ferreira da Silva, então Secretário Adjunto do Município de Caxias/MA (Ofício 103/98-GAB/SC, peça 68, p. 3).
25. A auditora utiliza-se do instituto da **delegação de competência** para manter a responsabilidade do ex-Secretário, não obstante reconhecer que o mesmo não solicitara a transferência dos recursos (peça 114, p. 15, item 52 c/c peça 68, p. 3). Ademais, salienta que o documento já constava nos autos e que tal fato já fora analisado pela equipe de auditoria do MS.
26. Transcrevo, com as devidas escusas, excerto do Relatório de Auditoria 01/2001 (peça 3, p. 58/59) do Denasus que analisou a questão:
- Análise: **O Gestor transferiu** recursos do Convênio da Hanseníase para a conta nº 58.043-0 (MAC+AIH) a qual recebe recursos para pagamento da cobertura ambulatorial e hospitalar.
- A utilização de recursos do Convênio da Hanseníase em ações diversa da finalidade estabelecida no objeto pactuado, contraria o disposto na IN/STN nº 01, de 01.02.1997.
- (...)
- Justificativas não acatadas, permanecendo os itens na Planilha de Glosa. (destaques inseridos)
27. Observa-se que o Denasus não considerou o fato (transferência solicitada pelo Secretário Adjunto) quando resumiu as justificativas apresentadas pelo gestor (peça 3, p. 58, in fine), razão pela qual não teceu quaisquer comentários sobre “quem” teria realizado a transferência.
28. Descabe imputar responsabilidade ao ex-Secretário com fundamento no instituto da delegação de competência.
29. A delegação de competência é uma praxe frequente na Administração Pública, a qual, nos termos do art. 12, parágrafo único, do Decreto 200/1967 e do art. 14, caput, e §1º, da Lei 9.784/1999, deve ser realizada por meio de **um ato administrativo formal**, que, por sua vez, deve ser publicado.

30. *A auditora instrutora não carrega aos autos qualquer ato administrativo formal delegatório. Por exemplo, o recorrente poderia, na data da transferência, estar de férias ou de licença por motivo de saúde. Assim, não é correto presumir que o ato praticado pelo então Secretário Adjunto do Município de Caxias/MA, por meio do Ofício 103/98-GABSC, teve como fundamento de validade o instituto da delegação de competência.*

31. *Ademais, o Supremo Tribunal Federal – STF entende pacificamente que é a autoridade delegada que responde pelo ato, conforme excerto do voto proferido pelo Exmo. Ministro Celso de Melo no MS 24.732-DF, verbis:*

*Esse entendimento encontra integral apoio no magistério da doutrina, que ressalta, **tratando-se** de mandado de segurança impetrado contra ato praticado **no exercício** de atribuição administrativa **delegada**, que a competência jurisdicional para apreciar o “writ” mandamental, **deverá** ser definida **em razão** da qualidade da **autoridade delegada** (o Vice-Procurador-Geral da República, no caso) **e não** em função da condição hierárquica do **órgão delegante** – o Procurador-Geral da República, na espécie (VLADIMIR SOUZA CARVALHO, “**Competência da Justiça Federal**”, p. 162/163, 4ª ed., 2002, Juruá; SÉRGIO FERRAZ, “**Mandado de Segurança**”, p. 62, item n. 8.3, 3ª ed., 1996, Malheiros; REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, “**Delegação Administrativa**”, p. 129, item n. 3.3, 1986, RT, v.g.).*

*É por essa razão que HELY LOPES MEIRELLES (“**Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data**”, p. 57, 20ª ed., atualização por Arnaldo Wald/Rodrigo Garcia da Fonseca, 1998, Malheiros), ao versar o tema da competência jurisdicional **em sede** de mandado de segurança impetrado contra ato fundado **em delegação administrativa**, assim expõe a questão:*

*“As atribuições delegadas, embora pertencentes à entidade delegante, colocam como coator o agente delegado que praticar o ato impugnado (...).”*

*Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento **reflete-se**, por igual, na **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal, **constituindo**, até mesmo, objeto da **Súmula 510** desta Corte Suprema, cujo conteúdo está assim enunciado: “Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial”.*

(...)

*Essa **diretriz jurisprudencial** tem orientado, invariavelmente, os **sucessivos** pronunciamentos **desta** Suprema Corte sobre a questão ora em exame (RTJ 46/748 – RTJ 75/689 – RE 78.018/DF – MS 20.207/DF – MS 23.871-MC/DF):*

(...)

*Essa **mesma** orientação tem sido **igualmente** perfilhada pelo E. Superior Tribunal de Justiça:*

(...)

***Em suma:** é preciso ter presente – consoante **adverte** CAIO TÁCITO (“**Delegação de Competência**”, “in” “Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro”, vol. XV/155-156, Borsoi) – que, “Embora atuando em consequência da delegação recebida, **o delegado age, autonomamente**, segundo seu próprio entendimento. A delegação **não se confunde** com a representação. O delegado não age em nome e em lugar do delegante, mas atua por força de competência legal que lhe foi transferida” (**grifei**).*

***Em consequência** desse entendimento, **cabe reconhecer**, em tema de delegação administrativa, que a **autoridade delegada** fica “responsável pelo exercício ou prática das atividades delegadas, pois seria absurdo que o **delegante** transferisse atribuições e continuasse responsável por atos que **não** praticou”, **conforme acentua**, em clara lição sobre a matéria, ODETE MEDAUAR (“**Delegação Administrativa**”, “in” “Revista Forense”, vol. 278/21-27, 26).*

32. *Pelo exposto, não se tem notícia de que houve a delegação de competência para a transferência indevida de R\$ 100.000,00 da conta do Convênio da Hanseníase. O Sr. George Ferreira da Silva é que, efetivamente solicitou a transferência de recursos. Ademais, mesmo que constasse nos autos documento formal delegatório de competências para aquele, o Sr. Raimundo Rodrigues dos Santos Filho não poderia responder*

pelo ato, a não ser que houvesse a comprovação da sua efetiva participação para a concretização da transferência.

33. Feitas essas considerações, dirijo, em parte da proposta da auditora federal, para:

a) conhecer do recurso interposto por **Hélio de Souza Queiroz**, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, **dar-lhe provimento** para tornar sem efeito o débito e a multa constantes, respectivamente, nos itens 9.2.3 e 9.3 do Acórdão 6347/2013-TCU-1ª Câmara e excluí-lo da relação processual;

b) estender, em virtude das circunstâncias objetivas previstas no art. 281 do RITCU, a proposta constante na alínea anterior ao **Sr. João Alves do Nascimento**;

c) conhecer do recurso interposto por **Raimundo Rodrigues dos Santos Filho**, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, **dar-lhe provimento parcial** para afastar a sua responsabilidade em relação ao débito de **R\$ 100.000,00**, do dia 23/10/1998, reduzindo-se proporcionalmente a multa lhe aplicada no item do 9.3 do Acórdão 6347/2013-TCU-1ª Câmara;

d) dar ciência aos recorrentes, ao Sr. João Alves do Nascimento, ao Ministério da Saúde, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos demais interessados. “

5. O Secretário da Serur concordou com a instrução da auditora (peça 116).

6. Por sua vez, o Excelentíssimo Sr. Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, pronunciou-se nos seguintes termos (peça 117):

“Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em razão de danos constatados na aplicação de recursos destinados a ações de saúde no Município de Caxias/MA nos exercícios de 1995, 1996, 1997, 1998 e 2000.

Por meio do Acórdão 6.347/2013-1ª Câmara, o Tribunal julgou irregulares as contas de diversos gestores do referido município, condenou-os em débito, segundo vários arranjos de valores e vínculos de solidariedade, e aplicou-lhes multas individualizadas.

Cuida-se, nesta oportunidade, de recursos de reconsideração interpostos em face daquela deliberação por dois dos aludidos gestores municipais: o Sr. Hélio de Souza Queiroz, prefeito, e o Sr. Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, secretário de saúde.

A Serur apresenta posicionamentos distintos.

A auditora que instruiu os recursos formula proposta, corroborada pelo titular daquela secretaria, no sentido de que o Tribunal: (1º) conheça do recurso interposto pelo Sr. Hélio de Souza Queiroz para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, acatando sua alegação preliminar de ocorrência, no caso, da prescrição da pretensão punitiva do TCU, para tornar sem efeito não apenas a multa aplicada àquele gestor por meio do item 9.3 do acórdão recorrido, como também as demais multas aplicadas mediante aquele dispositivo; e (2º) conheça do recurso interposto pelo Sr. Raimundo Rodrigues dos Santos Filho para, no mérito, negar-lhe provimento (página 17 da peça 114 e peça 116).

O diretor da Serur, por sua vez, propõe que o Tribunal: (1º) conheça do recurso interposto pelo Sr. Hélio de Souza Queiroz para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito o débito e a multa a que se referem, respectivamente, os itens 9.2.3 e 9.3 do acórdão recorrido, excluindo aquele gestor da relação processual e estendendo os efeitos da decisão a ser tomada nesse sentido ao Sr. João Alves do Nascimento, por configuradas as circunstâncias objetivas previstas no artigo 281 do Regimento Interno do TCU; e (2º) conheça do recurso interposto pelo Sr. Raimundo Rodrigues dos Santos Filho para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a afastar a sua responsabilidade pelo débito de R\$ 100.000,00, referente a 23/10/1998, e a reduzir proporcionalmente a multa que lhe foi aplicada mediante o item do 9.3 do acórdão recorrido (peça 115).

- II -

Alinho-me, em parte, à proposta de encaminhamento formulada pelo diretor da Serur.

*No que diz respeito à pretensão punitiva do TCU, compartilho com o diretor o entendimento de que não se operou, no caso presente, a prescrição dessa pretensão.*

*Tenho defendido que essa prescrição é quinquenal, correndo o prazo a partir do momento em que o Tribunal passa a ter conhecimento dos fatos geradores da pretensão de punir. Esse entendimento tem base na consideração de que, à falta de disposição acerca da matéria na Lei 8.443/1992, deve-se buscar prioritariamente no Direito Público, e não no Direito Privado, a supressão daquela lacuna normativa. Adotando-se esse critério de integração, percebe-se que a tônica, nas disposições normativas de Direito Público – a exemplo do artigo 1º do Decreto 20.910/1932, do artigo 174 da Lei 5.172/1966, do artigo 1º da Lei 6.838/1980, do artigo 142, inciso I, da Lei 8.112/1990, do artigo 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do artigo 1º da Lei 9.873/1999 e do artigo 46 da Lei 12.529/2011 – é a prescrição quinquenal da pretensão punitiva do Estado.*

*Além disso, é de se considerar que, combinados, os referidos artigos 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, e 142, inciso I, da Lei 8.112/1990, servem também a suprir a lacuna da Lei 8.443/1992 no que tange à definição do termo inicial para a contagem do prazo dessa prescrição, permitindo-se extrair daqueles dispositivos legais a inteligência de que, para o TCU, esse prazo prescricional começa a correr da data em que o fato se torna conhecido pelo Tribunal.*

*No caso em exame, não ocorreu a prescrição quinquenal porque os fatos se tornaram de conhecimento do TCU em 15/10/2010, quando se deu a autuação deste processo de tomada de contas especial. Dessa forma, sou por que sejam mantidas as multas que foram aplicadas aos gestores do Município de Caxias/MA mediante o Acórdão 6.347/2013-1ª Câmara, com as alterações adiante propostas.*

*Entendo, também concordando com o diretor da Serur, que cabe, com efeito, afastar a responsabilidade do Sr. Hélio de Souza Queiroz pelo débito de R\$ 57.268,27, referente a 17/4/2000, e a responsabilidade do Sr. Raimundo Rodrigues dos Santos Filho pelo débito de R\$ 100.000,00, referente a 23/10/1998. No entanto, a partir desse entendimento, defendo, pelas razões adiante expostas, encaminhamentos distintos dos que foram alvitados pelo diretor.*

*Em relação ao recurso interposto pelo Sr. Hélio de Souza Queiroz, é fato, admitido pelo próprio prefeito, que, a despeito de o Termo de Acordo de Quitação da Prestação de Serviço ter previsto a utilização apenas de recursos próprios municipais para o pagamento de prestadores de serviço de saúde ao município, a prefeitura viu-se premiada a utilizar recursos recebidos do FNS para o custeio de parte daquela despesa. Daí o débito de R\$ 57.268,27, referente a 17/4/2000, atribuído àquele gestor mediante o Acórdão 6.347/2013-1ª Câmara. Diante desse quadro, é de se reconhecer que o Sr. Hélio de Souza Queiroz realmente incorreu em irregularidade, mas, considerando que o ato irregular se fez em benefício dos serviços de saúde a cargo do município, não se justifica a imputação de débito àquele gestor. Assim, tendo restado caracterizada a irregularidade, mas sem débito, cabe manter o julgamento, pela irregularidade, das contas do Sr. Hélio de Souza Queiroz, tornar sem efeito a multa que lhe foi aplicada mediante o item 9.3 do referido acórdão e aplicar-lhe a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992. Ademais, em conformidade com o disposto no artigo 281 do Regimento Interno do TCU, decisão que vier a ser adotada nesse sentido haverá de aproveitar, no que couber, ao Sr. João Alves do Nascimento, a quem se atribuiu, mediante o referido acórdão, responsabilidade solidária pelo considerado débito de R\$ 57.268,27, referente a 17/4/2000.*

*Quanto ao recurso interposto pelo Sr. Raimundo Rodrigues dos Santos Filho, também é fato incontestado que houve a irregular transferência, em 23/10/1998, para a conta bancária do fundo municipal de saúde, da quantia de R\$ 100.000,00, proveniente da conta bancária aberta pelo município para manter exclusivamente os recursos do FNS destinados a custear despesas relativas à hanseníase. No entanto, o recorrente faz ver que não foi ele, mas, sim, o secretário adjunto de saúde do município, o signatário do ofício que se prestou a solicitar à instituição financeira a realização daquela transferência. Em sendo assim, cabe manter o julgamento, pela irregularidade, das contas daquele gestor, afastando-se sua responsabilidade pelo considerado débito de R\$ 100.000,00, referente a 23/10/1998, e mantendo-se os demais débitos que lhe foram atribuídos mediante o Acórdão 6.347/2013-1ª Câmara. Por conseguinte, cabe também reduzir a multa que lhe foi aplicada mediante o item 9.3 daquele acórdão. Ademais, em conformidade com o disposto no artigo 281 do Regimento Interno do TCU, decisão que vier a ser adotada nesse sentido haverá de aproveitar, no que couber, ao Sr. Eziqúio Barros Filho, a quem se atribuiu, mediante a referida deliberação, responsabilidade solidária pelo considerado débito de R\$ 100.000,00, referente a 23/10/1998.*

- III -

*Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU propõe ao Tribunal:*

*a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Hélio de Souza Queiroz para, no mérito, dar-lhe parcial provimento, de forma a afastar sua responsabilidade pelo débito de R\$ 57.268,27, referente a 17/4/2000, que lhe foi imputado mediante o item 9.2.3 do Acórdão 6.347/2013-1ª Câmara, a manter o julgamento, pela irregularidade, de suas contas, a tornar sem efeito a multa que lhe foi aplicada mediante o item 9.3 daquele acórdão e a aplicar-lhe a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992, aproveitando-se, no que couber, ao Sr. João Alves do Nascimento, decisão que vier a ser adotada nesse sentido, consoante o disposto no artigo 281 do Regimento Interno do TCU; e*

*b) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Raimundo Rodrigues dos Santos Filho para, no mérito, dar-lhe parcial provimento, de forma a afastar sua responsabilidade pelo débito de R\$ 100.000,00, referente a 23/10/1998, que lhe foi imputado mediante o item 9.2.1 do Acórdão 6.347/2013-1ª Câmara, a manter o julgamento, pela irregularidade, de suas contas, e a reduzir o valor da multa que lhe foi aplicada mediante o item 9.3 daquele acórdão, aproveitando-se, no que couber, ao Sr. Eziqúio Barros Filho, decisão que vier a ser adotada nesse sentido, consoante o disposto no artigo 281 do Regimento Interno do TCU.”*

7. É o relatório.