



PARECER Nº 041/2014 - MPC/RR	
PROCESSO Nº.	0056/2006
ASSUNTO	PRESTAÇÃO DE CONTAS
ÓRGÃO	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE -SESAU
INTERESSADO	ALTAMIR RIBEIRO LAGO (Período 01/01/2004 a 10/11/2004) LÚCIO ÉLBER LICARIÃO TÁVORA (Período 11/11/2004 a 31/12/2004)
RELATOR CONSELHEIRO	ESSEN PINHEIRO FILHO

EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE-SESAU - EXERCÍCIO ANO 2004. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FUNDES.

RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO SOBRE O DIREITO DA CORTE DE CONTAS DE APRECIAR AS IRREGULARIDADES QUE NÃO RESULTARAM DANO AO ERÁRIO.

INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE COTAS ESPECIAL. COM FINS DE QUANTIFICAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO, IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AO RESPONSÁVEL PARA O DEVIDO RESSARCIMENTO. INTELIGÊNCIA DO ART. 8º DA LC 006/94 C/C ART. 37, §5º, CF/88.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Prestação de Contas referente ao exercício financeiro de 2004, da Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, apresentada ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima no dia 02/09/2005 pela então Secretária de Saúde **Eugênia Glaucy Moura Ferreira**.

Após realizar a análise dos documentos apresentados à fl. 006 (vol. I) *usque* fl. 2.008(vol.XI), o Comitê de Gestão do Mutirão (Portaria nº 670/2005) apresentou o **Relatório de Auditoria nº 054/2006** com a seguinte



conclusão:

6. DA CONCLUSÃO

(...)

6.1. Dos Achados de Auditoria

6.1.1. Dos Achados de Auditoria que não resultam débito

- (a) *A Prestação de Contas Anual da Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, referente ao exercício financeiro de 2004, foi encaminhada a esta Egrégia Corte de Contas fora do prazo previsto no art. 7º, da Lei Complementar Estadual nº 06/94 c/c art.4º, caput, da Instrução Normativa nº 001/2004 – TCE/RR/PLENÁRIO (Item 2, do Relatório de Auditoria, às fls. 2013/14, vol. XI, dos autos);*
- (b) *O Rol de Responsáveis pela Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, referente ao exercício financeiro de 2004, não foi encaminhado na forma do modelo exigido pelo art. 5º, III (ANEXO I), da Instrução Normativa nº 001/2004-TCE/RR (Item 3, do Relatório de Auditoria, à fl. 2014, vol. XI, dos autos);*
- (c) *Constatou-se que, no exercício financeiro de 2004, coube ao **Fundo Estadual de Saúde – FUNDES/SESAU/RR** (Código 200002-Gestão 00007) a operacionalização de todos os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde no Estado de Roraima. Portanto, não há que se falar em ordenamento de despesas por parte do Secretário da Secretaria de Saúde do Estado de Roraima – SESAU/RR (Código 200001-Gestão 00001) (Itens 4 e 5, do Relatório de Auditoria, às fls. 2014/20, vol. XI, dos autos);*
- (d) *Constatou-se a **ausência de prestação de contas anual do Fundo Estadual de Saúde (FUNDES/SESAU/RR)**, referente ao exercício financeiro de 2004, infringindo ao disposto no art. 7º, da Lei Complementar Estadual nº 06/94, e arts. 1º e 8º da Instrução Normativa nº 001/2004 – TCE/RR/PLENÁRIO, c/c arts. 71 a 74, da Lei Federal nº 4.320/64 (Item 5, do Relatório de Auditoria, às fls. 2017/20, vol. XI, dos autos);*

O referido relatório foi integralmente acatado e ratificado pela DIFIP (fls. 20525/2026, vol. XI), que acompanhou a sugestão dos auditores para **citar** a Senhora **Eugênia Glaucy Moura Ferreira** com a finalidade de apresentar justificativas aos achados de auditoria, bem como a instauração de Tomada de



Contas Especial do Fundo Estadual de Saúde, uma vez que não prestou contas do exercício 2004.

Ainda sugeriu o sobrestamento do presente processo até o deslinde das verificações da referida Tomada de Contas Especial para evitar a possibilidade de ocorrer decisões conflitantes.

À fl. 2029, por intermédio do Ofício nº 055/2006/GAB/CONS, a referida Senhora foi instada a apresentar no prazo de 2 (dois) dias o rol de responsáveis pela SESAU no exercício de 2004. O que foi atendido às fls. 2031/2050 – vol. XI.

Dado prosseguimento ao feito e realizada a regular citação de **Eugênia Glaucy Moura Ferreira** (fl. 2028-vol. XI), a defesa foi tempestivamente protocolizada às fls. 2054/2056, Vol. XI, e os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação (fl. 2064- Vol. XI).

Tendo em vista que não foi dado cumprimento aos ditames do art. 13, §1º e 14, III, da LC 006/94, o MPC devolveu os autos para as devidas correções.

A Apreciação da defesa ocorreu às fls. 2069/2071.

Após a redistribuição dos autos, a relatoria coube ao Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto que às fls. 2078/2079 – Vol. XI, monocraticamente reconheceu a prescrição administrativa.

Às fls. 2083/2084, Vol. XI, o *Parquet* de Contas manifestou-se acerca da ausência da intimação pessoal do seu Representante com relação à referida decisão de mérito e pugnou pela correção do ato.

Procedidas às devidas intimações (fls. 2086/2088-Vol. XI) e concedida Vista dos autos ao MPC, este interpôs Recurso Ordinário contra o *decisum* e conseguiu sua respectiva reforma, consoante Acórdão nº 18/2012-TCERR-PLENO, juntado às fls. 2092/2093, Vol. XI.

Após o trânsito em julgado e nova redistribuição por força do



reconhecimento do impedimento da Conselheira Cilene Lago Salomão, os autos foram encaminhados ao MPC para dizer a ordem jurídico-processual.

Vieram os autos para análise e parecer.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. DA QUESTÃO PREJUDICIAL DE MÉRITO – PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

A questão atinente à prescrição do direito desta Egrégia Corte de Contas de apreciar as irregularidades não lesivas ao erário, identificadas no Relatório de Auditoria nº 054/2006, há de ser considerada.

Observa-se que a citação regular de **Eugênia Glaucy Moura Ferreira** data de 31/10/2006. Destaque-se, contudo, que não obstante tenha a mencionada senhora o dever de apresentar a Prestação de contas do exercício de 2004, esta somente assumiu a pasta da Secretaria de Saúde em 2005.

A responsabilidade pelas irregularidades identificadas pelos Auditores deve ser compartilhada pelos ex-gestores: **Altamir Ribeiro Lago** (período 01/01/2004 a 10/11/2004) e **Lúcio Élber Licarião Távora** (período 11/11/2004 a 31/12/2004), os quais em momento algum foram citados.

O tema prescrição no Controle Externo tem sido objeto de acesos debates, tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos Tribunais de Contas brasileiros.

Esta discussão surge, principalmente, devido a total inexistência nas Leis Orgânicas destes Tribunais de uma previsão específica para a prescrição em processos de contas.

A par da lacuna existente, coexiste a imprescritibilidade das “ações” de ressarcimento ao erário (*ex vi* artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88), a regra geral do Código Civil que fixa o prazo de vinte anos (*ex vi* artigo 177 do



CC/1916) ou de dez anos (*ex vi* artigo 205 do CC/2002) para a prescrição de todas as pretensões não reguladas com prazo anterior, além do prazo de cinco anos fixado para a prescrição/decadência de direitos exercitáveis pela Fazenda Pública (*ex vi* artigos 173 e 174 da Lei nº 5.172/1966, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, dentre outras).

Analisando os estudos doutrinários que tratam deste tema, bem como as jurisprudências das Cortes de Contas que enfrentaram esta questão, verifica-se que se formaram 03 (três) correntes de entendimento.

A **primeira** corrente sustenta a imprescritibilidade das ações de ressarcimento do patrimônio público.

A nossa Constituição Federal no seu artigo 37, §5º, reza que são imprescritíveis as ações de ressarcimento decorrente de ilícitos que causem danos ao erário. Assim dispõe citada norma, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

§5º. 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, deste modo, que às ações de ressarcimento foi dado o caráter de imprescritibilidade, festejando, assim, os princípios da supremacia do interesse público e da moralidade administrativa.

Ora, se a ação de ressarcimento é imprescritível não seria lógico sujeitar o processo administrativo referente à prestação de contas a prazos fatais de 5, 10 ou 20 anos, pela aplicação das leis retro mencionadas. É que, sem a apreciação ou julgamento de contas não haverá como quantificar o montante do eventual dano ao erário, nem a indicar com precisão o seu responsável.



Daí porque tendo o processo de apreciação ou julgamento de contas caráter meramente instrumental, para fundamentar a futura e eventual ação de ressarcimento, sugere-se a aplicação do mesmo prazo previsto para ação de ressarcimento, que é imprescritível.

Neste sentido as lições de **JORGE ULISSES JACOBY** (in Tomada de Contas Especial. Ed. Brasília Jurídica, 2ª edição, 1998), *in verbis*:

“... A Constituição Federal colocou fora do campo de normatização da Lei o prazo prescricional da ação de ressarcimento referente a prejuízos causados ao erário, só podendo a lei estabelecer o prazo prescricional para os ilícitos, como tal podendo-se entender os crimes;

(...) A TCE é um processo administrativo que objetiva quantificar um dano causado ao erário e identificar a autoria, possuindo natureza preparatória da ação civil. Sendo instrumental e acessória em relação à ação de reparação de danos, e considerada pela jurisprudência como prejudicial de mérito em relação à ação civil, deve seguir o mesmo prazo prescricional que essa ação. Logo, como desde a Constituição Federal a ação de ressarcimento de danos causados ao erário tornou-se imprescritível, a TCE não é mais alcançada pela prescrição ...”.

A **segunda** corrente, majoritária na jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, entende que o prazo prescricional aplicável aos processos de controle externo é de vinte anos, na vigência do Código Civil de 1916, e de dez anos na vigência do Novo Código Civil de 2002.

Neste sentido a decisão a seguir colacionada, proferida pelo Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, *in verbis*:

“... Com o advento da Lei nº 10.406/2002 (novo Código Civil), o art. 177 do então Código Civil (Lei nº 3.071/1916) passou a vigorar com a seguinte redação:



'Art. 205. A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor'

A nova redação do artigo que trata dos prazos prescricionais unificou as prescrições pessoais e reais em 10 (dez) anos. Assim, valendo-se dos jurídicos fundamentos do eminente Ministro Adhemar Ghisi, acima transcritos, entendo que devam as dívidas ativas da União reger-se pela prescrição decenária, observando-se a interrupção do prazo prescricional com o aperfeiçoamento da relação processual no âmbito deste Tribunal, ou seja, com a citação válida do Responsável, conforme preceitua o art. 219 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos desta Corte de Contas.(Acórdão nº 1.715/2006 – 1ª Câmara)''

Por fim, temos a **terceira** corrente que entende aplicar-se aos processos de contas o prazo de cinco anos, previsto nos artigos 173 e 174 da Lei nº 5.172/1966, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, artigo 142, I da Lei nº 8.112/1990, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, dentre outras, por tratarem todas de normas de Direito Administrativo.

Segundo esta corrente, o legislador estabeleceu regras de prescrição e decadência para o exercício de atividades administrativas específicas, adotando o prazo de cinco anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem/decaem certas pretensões/direitos da Administração exercitáveis contra seus agente e/ou administradores.

Em todas estas normas, o legislador fixou o prazo de cinco anos para prescrição/decadência de direitos/pretensões exercitáveis pela Administração na esfera administrativa.

Pois bem, diante da lacuna existente nas Leis Orgânicas das Cortes de Contas no que tange a prescrição em processos de contas, há de ser utilizado o recurso da analogia para dirimi-la.

No caso, como o Direito Administrativo é o campo no qual as Cortes de Contas exercem suas competências, o mais lógico e razoável do



ponto de vista jurídico é utilizar-se da aplicação analógica das regras do Direito Administrativo que fixam prazo prescricional de cinco anos aos processos de contas.

Neste sentido, mais uma vez a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*in* Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003):

“ ... Dentre as varias normas, a que guarda maior identidade com as situações do controle externo e com a matéria de direito público, notadamente administrativo, é a lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, por regular norma bastante semelhante, pertinente a ação punitiva diante do poder de polícia ... ”

Este também é o entendimento do Dr. Pedro Ângelo, Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (*in* artigo intitulado “A PRESCRIÇÃO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS”), *in verbis*:

“...Como vimos, a matéria, nesse campo é árida, sobretudo quando trata de ilícito administrativo formal, que não provoca dano material ao erário.

Por outro lado, entendemos que, nesses casos, não deve o administrado ficar, indefinidamente, a mercê de uma fiscalização, quando muitas vezes já deixou o cargo ou expirou seu mandato há anos, acarretando-lhe dificuldades de provas. Necessária é a fixação de prazo prescricional, parecendo-nos que o lapso mais adequado é de cinco anos...”

Feita a análise das 03 (três) correntes existentes, passemos a apresentar o entendimento do Ministério Público de Contas do Estado de Roraima sobre o tema posto.



O entendimento do *Parquet* de Contas é no sentido de que seja realizada uma conjunção entre as conclusões apresentadas pela **primeira** e pela **terceira** corrente.

Devido à ressalva expressa no artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88 de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, conseqüentemente, também são imprescritíveis os processos de contas cujo objeto for a imputação de débito decorrente de dano ao erário, haja vista que tais feitos constituem mero instrumento para viabilizar a referida imprescritibilidade do ressarcimento.

No entanto, quando se tratar de processos de contas em que não exista dano ao erário, há de ser aplicado, utilizando-se do instituto da analogia, o prazo de cinco anos previsto nas diversas normas de Direito Administrativo.

Assim, podemos afirmar que os **“achados” de Auditoria relacionados às irregularidades que não causaram dano ao erário estão prescritos**, conforme se verificará a seguir.

Forçoso é reconhecer a extinção do direito desta Corte de Contas de apreciar as irregularidades não lesivas ao erário, apontadas nos Achados de Auditoria Simplificada nº 054/2006, somente quanto ao item **6.1.1, letra “a”**. Textualmente:

6. DA CONCLUSÃO

(...)

6.1. Dos Achados de Auditoria

6.1.1. Dos Achados de Auditoria que não resultam débito

(a) *A Prestação de Contas Anual da Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, referente ao exercício financeiro de 2004, foi encaminhada a esta Egrégia Corte de Cotas fora do prazo previsto no art. 7º, da Lei Complementar Estadual nº 06/94 c/c art.4º, caput, da Instrução Normativa nº 001/2004 – TCE/RR/PLENÁRIO (Item 2, do Relatório de Auditoria, às fls.*



2013/14, vol. XI, dos autos);(grifo nosso)

- (b) *O Rol de Responsáveis pela Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, referente ao exercício financeiro de 2004, não foi encaminhado na forma do modelo exigido pelo art. 5º, III (ANEXO I), da Instrução Normativa nº 001/2004-TCE/RR (Item 3, do Relatório de Auditoria, à fl. 2014, vol. XI, dos autos);*

Mister se faz ressaltar que o **achado de auditoria 6.1.1, letra “b”** foi sanado com a apresentação do citado rol às fls. 2031/2050 – vol. XI.

Diante do que foi apresentado, o Ministério Público de Contas opina pelo reconhecimento e decretação da prescrição administrativa quanto ao **achado de auditoria 6.1.1. letra “a”**, uma vez que consiste em irregularidade não danosa ao cofre público.

Quanto aos demais achados de auditoria (“c” e “d”), urge a necessidade de Tomada de Contas Especiais, figurando como responsáveis os ex- Secretários de Saúde, os Senhores **Altamir Ribeiro Lago** (período 01/01/2004 a 10/11/2044) e **Lúcio Élber Licarião Távora** (período 11/11/2004 a 31/12/2004), pelas razões a seguir esposadas.

2. DA NECESSIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO FUNDES

6. DA CONCLUSÃO

(...)

6.1. Dos Achados de Auditoria

6.1.1. Dos Achados de Auditoria que não resultam débito

(a) (...)

(b) (...)

(c) *Constatou-se que, no exercício financeiro de 2004, coube ao **Fundo Estadual de Saúde – FUNDES/SESAU/RR** (Código 200002-Gestão 00007) a operacionalização de todos os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde no Estado de Roraima. Portanto, não há que se falar em ordenamento de despesas por parte do Secretário da Secretaria de Saúde do Estado de Roraima – SESAU/RR (Código 200001-Gestão 00001) (Itens 4 e 5, do Relatório de Auditoria, às fls. 2014/20, vol. XI, dos autos);*

(d) *Constatou-se a **ausência de prestação de contas anual do Fundo Estadual de Saúde** (FUNDES/SESAU/RR), referente ao*



exercício financeiro de 2004, infringindo ao disposto no art. 7º, da Lei Complementar Estadual nº 06/94, e arts. 1º e 8º da Instrução Normativa nº 001/2004 – TCE/RR/PLENÁRIO, c/c arts. 71 a 74, da Lei Federal nº 4.320/64 (Item 5, do Relatório de Auditoria, às fls. 2017/20, vol. XI, dos autos);

Observou-se nos autos que a SESAU em sua prestação de contas colacionou os documentos inerentes ao Fundo Estadual de Saúde - FUNDES.

Ora, durante o exercício 2004, a operacionalização de todos os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde no Estado de Roraima foi realizada pelo FUNDES, cuja prestação de contas tecnicamente não é feita em conjunto com a SESAU, mas em separado, consoante determinam os arts. 4º, §2º, c/c 8º da IN 001/2004-TCE/RR-PLENÁRIO.

(...)

*Art. 4º. Os processos de prestação de contas anual dos ordenadores de despesas da Administração Direta e Indireta, instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, **bem como dos fundos**, serão remetidos impreterivelmente ao Tribunal de Contas até o dia 31 de agosto de cada ano civil.*

(...)

*§ 2º. As prestações de contas somente serão consideradas entregues oficialmente ao Tribunal se contiverem todas as peças exigidas nesta Instrução Normativa **devidamente formalizadas**, podendo o setor de protocolo, descumprida essa condição, recusar o registro de protocolo e devolver o processo à origem, permanecendo o órgão ou entidade em situação de inadimplência no dever de prestar contas.*

*Art. 8º. Os processos de prestação de contas anual dos gestores dos fundos, a administração centralizada ou descentralizada, **serão formalizados separadamente do processo de prestação de contas do órgão ou entidade a que estiverem vinculados**, constituídos dos seguintes elementos:*

(...)

Destaque-se que, não obstante a SESAU tenha –deficientemente - feito juntada de documentação do FUNDES, referente ao exercício 2004, não



há como considerar que o Fundo em comento tenha cumprido com esta obrigação.

Compulsando os autos, os Auditores vislumbraram que os responsáveis pelo referido Fundo quedaram-se inertes e deixaram de dar cumprimento às normatizações vigentes para a prestação de contas e não demonstraram a aplicação dos recursos por Ele operacionalizados, por essa razão, foi sugerida no Relatório de Auditoria nº 054/2006 (fl. 2023 - vol.XI) a instauração da Tomada de Contas Especial.

Esse entendimento foi acompanhado pelo Comitê de Gestão do Mutirão (fls. 2025/2026-vol. XI).

A LC 006/04 estabelece:

*Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, pelo Estado ou Município, na forma prevista nos incisos II, III e V do art. 4º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens públicos ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao Erário, a **autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências objetivando a instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.***

Considerando que não houve a consolidação das informações das unidades gestoras SESAU e FUNDES/SESAU e os fortes indícios de mau funcionamento do Sistema de Controle Interno, percebeu-se ser frágil a confiabilidade das informações do referido sistema, o que descortinou uma propensão lesiva ao erário.

Ainda, a falta de compromisso dos Responsáveis pelo Controle Interno da SESAU, conforme relatado à fl. 2015, inviabilizou a análise dos procedimentos de controle adotado pela SESAU quanto aos exercícios 2003 e



2004.

Diante de todos esses fatores, o Ministério Público de Contas perfilha sua conclusão àquela manifestada pelos Auditores para que, sob os auspícios dos princípios da Supremacia do Interesse Público e da Moralidade Administrativa, seja instaurada a **Tomada de Contas Especial** do Fundo Estadual de Saúde, objetivando a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário, considerando o disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

III- CONCLUSÃO

EX POSITIS, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, o *Parquet* de Contas opina no seguinte sentido:

- a) Seja instaurada a imediata **Tomada de Contas Especial** do Fundo Estadual de Saúde, nos termos propostos no Relatório de Auditoria nº 054/2006 para apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário, considerando o disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal.
- b) Seja reconhecida e decretada a **PRESCRIÇÃO** do direito desta Corte de Contas de apreciar as irregularidades **não lesivas ao erário**, apontadas no achado de auditoria do Relatório nº 054/2006.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 07 de fevereiro de 2014.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa
Procurador de Contas