



PARECER Nº 052/2014 - MPC/RR	
PROCESSO Nº.	0411/2006
ASSUNTO	PRESTAÇÃO DE CONTAS
ÓRGÃO	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE -SESAU
INTERESSADO	EUGÊNIA GLAUCY MOURA FERREIRA
RELATOR CONSELHEIRO	ESSEN PINHEIRO FILHO

EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE-SESAU - EXERCÍCIO ANO 2005. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO SOBRE O DIREITO DA CORTE DE CONTAS DE APRECIAR AS IRREGULARIDADES QUE NÃO RESULTARAM DANO AO ERÁRIO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas referente ao exercício financeiro de 2005, da Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, entregue ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima no dia 31/08/2006, cujos documentos encontram-se juntados aos autos da fl. 02 (vol I) até fl. 1.484 (vol VIII), figurando como responsável **Eugênia Glaucy Moura Ferreira**.

Realizada a análise dos documentos apresentados, os Auditores encerraram o **Relatório de Auditoria Simplificada nº 0136/2007** (fls.1491/1498-vol.VIII) com a seguinte conclusão:

“5. CONCLUSÃO

5.1. Dos achados de Auditoria

- (a) *O Rol de Responsáveis pela Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, referente ao exercício financeiro de 2005, não foi encaminhado na forma do modelo exigido pelo art.5º, III (ANEXO I), da Instrução Normativa nº 001/2004-TCE/RR.*



- Item 2, subitem 2.3;*
- (b) *Constatou-se que, no exercício financeiro de 2005, coube ao Fundo Estadual de Saúde – FUNDES/SESAU/RR (Código 200002- Gestão 00007) a operacionalização de todos os recursos destinados às ações e serviços 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). Item 3, subitem 3.1, letra “b”;*
- (c) *Inexistência da consolidação das informações das referidas unidades gestoras, e conseqüente ausência de Balanço Patrimonial e DVP. Item 3, subitem 3.1. letra “d”;*
- (d) *Quanto ao Processo nº 0421/2005-TCE/RR – evidenciou-se que para a execução das obras, objeto das contratações nas Tomadas de Preços nºs 05/05 e 070/05, os recursos destinados a custeá-las são de origem do Fundo Estadual de Saúde-FUNDES e não da unidade gestora Secretaria de Saúde do Estado de Roraima (Código 200001-Gestão 00001). Item 3, subitem 3.1, letra “b”).*

O referido relatório foi integralmente acatado e ratificado pela Diretora Adjunta da DIFP e pelo Diretor da Fiscalização das Contas Públicas (fls. 1.499 e 1500 - vol. VIII), que acompanharam as sugestões de fls. 1.497/1.498 - vol. VIII do Analista Fiscal do TCE, a saber:

(...)

5.2.1. A citação da responsável Sra. Eugênia Glaucy Moura Ferreira para que apresente defesa quanto aos achados de auditoria apontados na conclusão deste relatório, subitem 5.1, alíneas “a” e “c”, assegurando-lhe o direito ao contraditório e a ampla defesa, conforme preceitua o art. 5º, LV, da CF/88;

5.2.2. Seja o processo nº 0421/2005, desapensado dos presentes e apensado ao processo de prestação de contas do FUNDES, exercício de 2005 – Proc. Nº 0425/2006, em observância a figura da continência (arts. 104 e 105 do CPC) e ao princípio da economia processual.”

Ainda, foi sugerida a citação da Responsável EUGÊNIA



GLAUCY MOURA FERREIRA com a finalidade de apresentar suas justificativas aos achados de auditoria (fl. 1.02- Vol. VIII).

CITANDO	MANDADO Nº	CITAÇÃO	ACHADOS DE AUDITORIA
EUGÊNIA GLAUCY MOURA FERREIRA	0250/2008	15/05/2008	Item 5 - Da Conclusão, Subitem 5.1, alíneas "a" e "c".

Ao mesmo tempo, às fls. 1502-Vol VIII, o processo nº 0421/2005 foi desapensado dos presentes autos e apensado ao processo de prestação de contas do FUNDES, exercício de 2005 – **Proc. Nº 0425/2006**.

Após a citação regular, a Responsável apresentou tempestivamente suas justificativas às fls. 1.505/1.506 – Vol. VIII.

Encerrada a instrução processual, bem como o término do sobrestamento (fl.1.509- vol. VIII), os autos foram encaminhados ao MPC para manifestação (fl. 1.509/verso-vol.VIII).

Tendo em vista que não foi dado cumprimento aos ditames do art. 13, §1º e 14, III, da LC 006/94, o *Parquet* de Contas devolveu os autos para as devidas correções (fls.1.510/1.512- vol. VIII)

A Apreciação da defesa ocorreu às fls. 1.514/1.515-vol. VIII.

Às fls. 1.53/159, Vol. VIII, foi juntado aos autos o **Acórdão nº 007/2010-TCE/RR-TRIBUNAL PLENO**, referente ao processo de Tomada de Contas Especial, exercício 2005, **processo nº 0247/2005**, a respeito da contratação irregular da COOPERBRAS que resultou em desvio de finalidade entre outras configurações de dano ao erário.

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 nº0136/2007, há de ser considerada.

Não obstante a interrupção do cômputo do prazo prescricional por força da **citação válida no dia 15/05/2008**, observa-se sua efetiva incidência no ano 2013.

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 a ressalva expressa no artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88 que estabelece 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, pode-se afirmar que os “achados” de Auditoria relacionados às irregularidades formais 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 nº0136/2007. Textualmente:

“5. CONCLUSÃO

5.1. Dos achados de Auditoria

- (a) O Rol de Responsáveis pela Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, referente ao exercício financeiro de 2005, não foi encaminhado na forma do modelo exigido pelo art.5º, III (ANEXO I), da Instrução Normativa nº 001/2004-TCE/RR. Item 2, subitem 2.3;*
- (b) Constatou-se que, no exercício financeiro de 2005, coube ao Fundo Estadual de Saúde – FUNDES/SESAU/RR (Código 200002- Gestão 00007) a operacionalização de todos os recursos destinados às ações e serviços 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). Item 3, subitem 3.1, letra “b”;*
- (c) Inexistência da consolidação das informações das referidas unidades gestoras, e consequente ausência de Balanço Patrimonial e DVP. Item 3, subitem 3.1. letra “d”;*
- (d) Quanto ao Processo nº 0421/2005-TCE/RR – evidenciou-se que para a execução das obras, objeto das contratações nas Tomadas de Preços nºs 05/05 e 070/05, os recursos destinados a custeá-las são de origem do Fundo Estadual de Saúde-FUNDES e não da unidade gestora Secretaria de Saúde do*



Estado de Roraima (Código 200001-Gestão 00001). Item 3, subitem 3.1, letra "b").

Diante do que foi apresentado, o Ministério Público de Contas opina pelo reconhecimento e decretação da prescrição administrativa quanto aos **achados de auditoria subitem 5.1, "a" e "c" supratranscritos**, uma vez que consiste em irregularidade não danosa ao cofre público, para extinguir o processo em análise com resolução de mérito.

Os achados de auditoria - **subitem 5.1. "b" e "d"** dizem respeito ao Fundo Estadual de Saúde, cuja observação se fará a seguir.

2. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDES – Processo nº 0425/2006 e DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO FUNDES – Processo nº 0247/2005.

A auditoria constatou que a operacionalização de **todos os recursos** destinados às ações e serviços de saúde no Estado de Roraima foi responsabilidade do Fundo Estadual de Saúde durante o exercício 2005, uma vez que a Lei Orçamentária Anual (LOA) nº 473/2005, de 11/01/2005, consignou orçamento apenas ao referido Fundo.

Desta feita, os recursos utilizados para a concretização do objeto do **processo nº 0421/2005-TCE/RR** foram oriundos do FUNDES, razão pela qual correto foi o apensamento dos autos ao processo de contas daquela Unidade Gestora, cuja prestação de contas se deu em separado, nos termos art. 4º, §2º c/c art. 8º da IN 001/2004-TCE/RR-PLENÁRIO.

À SESAU coube apenas a consolidação das informações das 02 (duas) Unidades Gestoras.

A temática referente à omissão da transferência do patrimônio que estava sob a guarda do FUNDES à SESAU foi analisada nos autos do **processo nº 0425/2006**, via Relatório de Auditoria Simplificada nº 147/2007-DIFP e Parecer nº 031/2013-MPC/RR.

Na análise da Prestação de Contas do FUNDES (**Processo**



0425/2006) foram vislumbradas diversas irregularidades que causaram dano ao erário, motivo pelo qual a opinião tanto dos auditores do TCE quanto do MPC foi pela irregularidade das contas nos termos do art. 17, III, "b" c/c art. 63, III, ambos da LC nº 006/94 (**Parecer nº 031/2013**).

Às fls.1.543 *usque*1.559- vol. VIII fez-se juntada do **Acórdão nº 007/2010-TCERR-TRIBUNAL PLENO**, referente à TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – **processo nº 0247/2005** que analisou a contratação da COOPERBRAS durante o exercício 2005.

A conclusão técnica foi pelo desvio de finalidade decorrente dessa contratação e também a verificação de dano ao erário em virtude de pagamentos realizados em período anterior à vigência do contrato entre outros desmandos com o dinheiro público.

Destarte, na aludida situação danosa,vislumbra-se a necessária e urgente adoção de providências com fins de ressarcimento ao erário.

No que diz respeito aos presentes autos (Prestação de Contas da SESAU/RR), diante do que foi verificado, forçoso é o reconhecimento por esta Corte de Contas, de ofício e em preliminarde mérito, a ocorrência da prescrição,para extinguir opresente processocom resolução de mérito, considerando a natureza formal das irregularidades apontadas no relatório de auditoria nº 0136/2007.

III- CONCLUSÃO

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

- a) 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 5.1 do Relatório nº 0136/2007.



- b) Seja dada celeridade na persecução do ressarcimento ao erário pelos danos ilustrados nos autos dos processos nº 0247/2005- Acórdão 007/20010-TCE/RR-TRIBUNAL PLENO.
- c) Seja realizado o julgamento em conjunto das Prestações de Contas da SESAU e a do FUNDES (Processo nº0425/2006), no qual foi constatado dano ao erário.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 14 de fevereiro de 2014.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa

Procurador de Contas