



**TC 007.155/2013-1**

**Tipo:** Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Município de Riachão do Dantas/SE.

**Recorrente:** Jacqueline Silva do Bomfim (465.963.805-72)

**Advogado:** Miguel Calmon Dantas (19260/OAB-BA) e outros, representando Jacqueline Silva do Bomfim (peça 51, com substabelecimento à peça 79, p. 2).

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Assunto:** Tomada de Contas Especial. Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos fundo a fundo no exercício de 2004. Não comprovação de pagamentos. Contas irregulares do ex-Prefeito e da ex-Secretária de Saúde. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Desnecessidade de intimação pessoal da parte ou de seu representante legal para julgamento. Ausência de nulidade. Não é dever do Tribunal de Contas da União diligenciar a fim de obter provas para a parte. O prazo quinquenal da guarda documental começa a fluir quando da aprovação da prestação de contas por parte deste Tribunal, o que não ocorreu. Inocorrência de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Secretária de Saúde era a responsável legal, nos termos do art. 9º da Lei 8080/1990, pela direção e a gestão do SUS, tendo, indubitavelmente, atuado como ordenadora de despesas. A ausência de comprovação de que atuou sob coação física ou moral irresistível impede a exclusão de sua responsabilidade. Negativa de provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Examina-se, nesta oportunidade, recurso de reconsideração (peça 118) interposto por Jacqueline Silva do Bomfim, ex-Secretária de Saúde do Município de Riachão do Dantas/SE, em face do Acórdão 10857/2018-TCU-1ª Câmara (peça 93), mantido em sede de embargos por meio do Acórdão 2271/2019-TCU-1ª Câmara (peça 111), ambos sob a relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, cujo teor transcreve-se abaixo:

9.1. declarar a revelia do Sr. José Lopes de Almeida, ex-Prefeito do município de Riachão do Dantas/SE, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;



9.2. julgar regulares com ressalvas as contas do Município de Riachão do Dantas/SE e dar-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, julgar irregulares as contas do Sr. José Lopes de Almeida e da Srª Jacqueline Silva do Bomfim, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias constantes da tabela a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), 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 data do recolhimento, abatendo-se na oportunidade quantia eventualmente ressarcida, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>Data da ocorrência</b>	<b>Valor original (R\$)</b>
2/1/2004	600,00
6/1/2004	921,00
6/1/2004	548,61
14/1/2004	2.000,00
14/1/2004	2.500,00
14/1/2004	2.500,00
14/1/2004	2.666,36
15/1/2004	6.695,00
15/1/2004	1.500,00
21/1/2004	1.700,00
21/1/2004	1.300,00
23/1/2004	1.000,00
26/1/2004	2.000,00
30/1/2004	100,00
9/2/2004	1.348,20
9/2/2004	2.700,00
10/2/2004	855,00
10/2/2004	70,00
10/2/2004	160,00
12/2/2004	504,45
12/2/2004	2.000,00
12/2/2004	378,30
12/2/2004	150,00
13/2/2004	10.750,00
16/2/2004	1.056,70
17/2/2004	1.348,20
17/2/2004	500,00
25/2/2004	500,00
1/3/2004	500,00
3/3/2004	278,00
5/3/2004	400,00
10/3/2004	2.000,00
15/3/2004	2.500,00



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Recursos**

<b>Data da ocorrência</b>	<b>Valor original (R\$)</b>
16/3/2004	900,00
16/3/2004	1.200,00
18/3/2004	500,00
24/3/2004	500,00
25/3/2004	294,98
14/4/2004	1.348,20
14/4/2004	2.500,00
14/4/2004	855,00
19/4/2004	1.348,20
26/4/2004	641,25
5/5/2004	409,73
5/5/2004	19.667,00
6/5/2004	1.638,92
6/5/2004	5.551,09
11/5/2004	3.500,00
11/5/2004	1.500,00
12/5/2004	37,50
12/5/2004	21.600,00
12/5/2004	6.960,00
13/5/2004	3.900,00
14/5/2004	350,14
26/5/2004	750,00
1/6/2004	270,00
9/6/2004	1.805,12
9/6/2004	2.000,00
9/6/2004	1.000,00
15/6/2004	1.282,50
15/6/2004	1.342,20
15/6/2004	1.623,70
15/6/2004	1.942,45
15/6/2004	1.957,40
16/6/2004	324,90
16/6/2004	1.348,20
16/6/2004	1.348,20
16/6/2004	150,00
16/6/2004	700,00
18/6/2004	1.000,00
21/6/2004	1.000,00
21/6/2004	900,00
25/6/2004	813,96
25/6/2004	192,50
25/6/2004	813,96
9/7/2004	342,00
9/7/2004	149,00
9/7/2004	2.000,00
14/7/2004	3.900,00



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Recursos**

<b>Data da ocorrência</b>	<b>Valor original (R\$)</b>
14/7/2004	1.600,00
14/7/2004	2.500,00
14/7/2004	2.000,00
14/7/2004	1.500,00
15/7/2004	342,00
16/7/2004	837,80
16/7/2004	1.381,20
16/7/2004	1.381,20
18/7/2004	555,00
19/7/2004	500,00
21/7/2004	400,00
22/7/2004	800,00
27/7/2004	110,00
29/7/2004	200,00
30/7/2004	600,00
13/8/2004	851,81
13/8/2004	1.930,00
13/8/2004	1.300,00
13/8/2004	1.348,20
13/8/2004	2.000,00
16/8/2004	572,85
16/8/2004	2.000,00
16/8/2004	1.348,20
16/8/2004	500,00
18/8/2004	1.942,45
18/8/2004	308,80
18/8/2004	1.942,45
18/8/2004	1.400,00
18/8/2004	300,00
18/8/2004	3.000,00
18/8/2004	4.100,00
18/8/2004	600,00
18/8/2004	700,00
1/9/2004	200,00
1/9/2004	200,00
14/9/2004	2.293,68
15/9/2004	2.355,08
15/9/2004	50,00
17/9/2004	300,00
20/9/2004	1.348,20
20/9/2004	2.000,00
20/9/2004	386,00
20/9/2004	2.000,00
20/9/2004	3.050,00
21/9/2004	579,00
21/9/2004	587,46



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Recursos**

<b>Data da ocorrência</b>	<b>Valor original (R\$)</b>
21/9/2004	600,00
22/9/2004	140,00
27/9/2004	87,50
14/10/2004	414,23
14/10/2004	21.539,92
14/10/2004	1.638,92
18/10/2004	30.288,00
18/10/2004	7.540,00
18/10/2004	5.850,00
22/10/2004	5.551,09
26/10/2004	1.500,00
14/11/2004	750,00
16/11/2004	1.000,00
17/11/2004	2.000,00
17/11/2004	1.500,00
17/11/2004	1.399,89
18/11/2004	4.077,82
18/11/2004	1.000,00
24/11/2004	1.124,67
24/11/2004	2.000,00
24/11/2004	2.500,00
24/11/2004	308,80
24/11/2004	1.500,00
24/11/2004	1.700,00
25/11/2004	1.136,70
25/11/2004	1.136,70
25/11/2004	414,95
25/11/2004	1.300,00
25/11/2004	772,00
25/11/2004	1.300,00
26/11/2004	241,00
29/11/2004	3.600,00
30/11/2004	684,24
30/11/2004	167,00
30/11/2004	357,05
30/11/2004	892,00
30/11/2004	167,00
30/11/2004	357,05
7/12/2004	340,00
17/12/2004	7.540,00
21/12/2004	1.638,92
23/12/2004	21.539,92

9.4. aplicar, individualmente, ao Sr. José Lopes de Almeida e à Sr<sup>a</sup> Jacqueline Silva do Bomfim a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c os art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para

que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. remeter cópia deste acórdão ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e à Prefeitura de Riachão do Dantas/SE;

9.7. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado de Sergipe, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis em face do disposto no § 3º, art. 16, da Lei 8.443/1992; e

9.8. autorizar, com fundamento no art. 169, inciso III, do RI/TCU, a Secex/SE a proceder ao arquivamento do presente processo após as comunicações processuais cabíveis, o trânsito em julgado deste acórdão e a instauração de cobrança executiva, se necessária.

### **HISTÓRICO**

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) em desfavor do Sr. José Lopes de Almeida e da Sra. Jacqueline do Bomfim Farias (atual Jacqueline Silva do Bomfim; peça 51, p. 2), respectivamente, ex-prefeito e ex-secretária de saúde de Riachão do Dantas/SE, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos fundo a fundo no exercício de 2004.

3. As irregularidades que ensejaram essa TCE foram constatadas no âmbito de auditoria realizada em 2009 pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus (peça 1, p. 7-97), o qual constatou:

a) ausência de documentação comprobatória das despesas com recursos da atenção básica e vigilância em saúde (R\$ 157.484,66);

b) pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos foram repassados (R\$ 21.674,10);

c) transferência para outra conta da saúde sem comprovação da despesa realizada (R\$ 22.430,00);

d) existência de processos de pagamento incompletos (R\$ 11.574,27);

e) não apresentação de processos de despesas (R\$ 163.267,74).

4. Por meio do Acórdão 10857/2018 (peça 93), relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, a Primeira Câmara deste Tribunal de Contas da União (TCU) afastou o débito de R\$ 21.674,10, referente ao pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos foram repassados, e condenou Jacqueline Silva do Bomfim, solidariamente, pelo débito de R\$ 354.756,67 (valores originais), em razão das irregularidades descritas acima concernentes à aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo no exercício de 2004.

5. Nesta fase processual, cumpre-nos examinar o recurso de reconsideração (peça 118) interposto pela ex-Secretária de Saúde.

### **ADMISSIBILIDADE**

6. O recurso de reconsideração interposto por Jacqueline Silva do Bomfim foi conhecido

pelo Ministro Benjamin Zymler (peça 124), com fulcro no art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 285, §2º, do RI/TCU.

## **MÉRITO**

### **Delimitação**

7. Constitui objeto do recurso definir se:
- a) ocorreu a nulidade do Acórdão 10857/2018-TCU-1ª Câmara, em virtude da ausência de intimação pessoal para o julgamento;
  - b) ocorreu a nulidade do Acórdão 10857/2018-TCU-1ª Câmara, em face de este Tribunal de Contas da União não ter apreciado o requerimento para dilação de prazo para apresentação de documentos que estariam sob a guarda do Tribunal de Contas de Sergipe, tampouco o requerimento formulado para que fosse expedido Ofício ao Tribunal de Contas de Sergipe para que apresentasse a documentação relativa às contas da Secretaria de Saúde referente ao exercício de 2004;
  - c) houve violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista que transcorreu mais de 5 (cinco) anos entre o término do mandato da ex-Secretária e a notificação realizada pelo Denasus e mais de 10 (dez) anos entre os fatos geradores e o ato deste Tribunal que ordenou a citação;
  - d) a ex-Secretária de Saúde pode ser responsabilizada pelas irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo no exercício de 2004, pelo fato de ter assinado os cheques que lhe eram encaminhados pelo ex-prefeito; e
  - e) houve a prescrição da pretensão punitiva.

### **Da análise da nulidade do *decisum* condenatório em virtude da ausência de intimação pessoal para o julgamento (peça 118)**

8. Jacqueline Silva do Bomfim alega que o art. 22 da Lei 8.443, de 1992 (LO/TCU), o art. 179 do RI/TCU e “o art. 26, 3º, da Lei nº 9784/99, aplicável ao caso, na forma do seu art. 1º, §1º, não admitem a intimação exclusivamente por publicação em Diário Oficial da inclusão do feito em pauta de julgamento, pelo que se impõe sua invalidação para realização de novo julgamento, à vista de vício que contamina os dois acórdãos” (p. 4-5), por violar os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

### Análise

9. Este Tribunal entende, pacificamente, que a publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União supre a comunicação pessoal aos interessados sobre a data de julgamento, de modo que a ausência da comunicação pessoal não ofende os princípios constitucionais ligados à defesa. Os interessados devem acompanhar o andamento processual e a publicação feita no Diário Oficial, que é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação nas sessões do TCU, conforme Acórdãos 1251/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Weder de Oliveira, e 751/2015-TCU-Plenário, relator José Múcio Monteiro.

10. Esclarece-se, ainda, que este é o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme ementa do MS 28644/DF, relator Ministro Ricardo Lewandowski, *verbis*:

MS 28644/ DF - DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE. I – A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de ser desnecessária a intimação pessoal da data de realização da sessão de julgamento na hipótese de a informação ter sido publicada em veículo de comunicação oficial. Tal orientação, fixada pelo Plenário deste Tribunal, está consubstanciada na ementa do MS 24.961/DF, Rel. Min. Carlos Velloso. Precedentes. II – Segurança denegada.

11. Nesse sentido, cita-se o MS 29.137/DF e o MS 26.732-AgR/DF, ambos de relatoria da Exa. Ministra Cármen Lúcia.
12. Assim sendo, não houve nulidade processual por ausência de intimação pessoal da parte ou de seu representante legal para julgamento.

**Da análise da alegação de nulidade do *decisum*, em face de este Tribunal de Contas da União não ter apreciado o requerimento para dilação de prazo para apresentação de documentos, tampouco ter diligenciado o Tribunal de Contas de Sergipe**

13. A responsável alega que houve nulidade no *decisum* tendo em vista que este Tribunal não apreciou o requerimento para juntada posterior de documentos que seriam obtidos junto ao Tribunal de Contas de Sergipe e que “tal silêncio revela manifesta ilegalidade, posto que em razão dele não foi reconhecido à Recorrente oportunidade processual que, se observada, poderia afastar a suposta falta de prova em que se estribou o *decisum* para firmar sua responsabilidade” (peça 118, p. 6, item 16).
14. No mesmo sentido, assevera este Tribunal “também não se manifestou sobre o requerimento formulado para que fosse expedido Ofício ao Tribunal de Contas de Sergipe para que apresentasse a documentação relativo às contas da Secretaria de Saúde referente ao exercício de 2004” (p. 6, item 17), fato este que não condiz com o Estado Democrático de Direito, tendo em vista que não pode a Corte de Contas se abster de buscar apurar, exaustivamente, a regularidade das contas, sobretudo diante de comprovado obstáculo demonstrado objetivamente pela parte” (peça 118, p. 6, item 19).

#### Análise

15. Cabe destacar, a priori, que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos que lhe foram confiados, não cabendo ao TCU realizar diligência para a obtenção de provas em favor do gestor. Esse é o entendimento pacífico deste TCU (v.g Acórdãos 6214/2016-TCU-1ª Câmara, Ministro Bruno Dantas; 352/2017-TCU-1ª Câmara, Ministro Benjamin Zymler; 5920/2016-TCU-2ª Câmara, Ministro Vital do Rêgo; 6214/2016-TCU-2ª Câmara, Ministra Ana Arraes e Acórdão 337/2019-TCU-Plenário, relator João Augusto Ribeiro Nardes).
16. Por sua vez, o STF já decidiu que “Se ficar demonstrado que foi aberta ao administrador oportunidade de defesa, descabe cogitar de violência ao devido processo administrativo” (v.g MS 28212/DF, relator Marco Aurélio) e que é faculdade das partes a produção de provas que julguem necessárias, na forma estabelecida pelo RITCU, conforme ementa do MS 33441/DF, relator Alexandre de Moraes, e do MS 29137/DF, relatora Cármen Lúcia, abaixo transcritos:

MS 33441 AgR/ DF - DISTRITO FEDERAL  
AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA

Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER NÃO CARACTERIZADOS. **INDEFERIMENTO DE PROVA PERICIAL NÃO VERIFICADO. PRODUÇÃO FACULTADA AO INVESTIGADO.** OBSERVÂNCIA AOS POSTULADOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM A ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL FIXADA POR ESTA CORTE. PRECEDENTES. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (Grifos acrescidos)

MS 29137/ DF - DISTRITO FEDERAL  
MANDADO DE SEGURANÇA

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR – PLANFOR. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT. ILEGALIDADE DA CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DE MULTA A EX-GESTOR PÚBLICO. **PRODUÇÃO DE PROVAS TESTEMUNHAIS, PERICIAIS E REQUISICÃO DE DOCUMENTOS. INDEFERIMENTO. EXAME RESTRITO ÀS PROVAS DOCUMENTAIS. NÃO OCORRÊNCIA DE CONTRARIEDADE ÀS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.** SEGURANÇA DENEGADA (Grifos acrescidos)

17. Assim, não há nulidade pelo fato de este Tribunal não ter requisitado ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe a prestação de contas relativa às contas da Secretaria de Saúde do exercício de 2004.

**Da análise da possível violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa em decorrência do transcurso de mais de 5 (cinco) anos entre o término do mandato da ex-Secretária**

Jacqueline Silva do Bomfim aduz que somente fora notificada em 2010, mais de 5 (cinco) anos após o término do mandato, razão pela qual, naquela época, já não possuía a documentação comprobatória da aplicação dos recursos do SUS de 2004. Questiona a este Tribunal como poderia ser comprovado esse fato negativo.

18. Alega que não havia dever legal de guardar a documentação, conforme entendimento doutrinário de Arides Leite Santos.

#### Análise

19. Antes de examinar a questão, faz-se mister uma breve digressão acerca dos fatos jurídicos.

20. Na fase interna da TCE, Jacqueline do Bonfim Farias foi notificada, em 3/9/2010, acerca das irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria 8414/09, por meio do Ofício 21231/MS/SE/FNS (peça 1, p. 205 e 207), razão pela qual requereu prorrogação de prazo (peça 1, p.

209), sendo que lhe fora concedida “prorrogação de prazo de 10 (dez) dias, do recebimento deste, para apresentação de defesa e/ou de justificativas para atendimento da Notificação do Ofício nº 021231 MS/SE/FNS/CGEOFC/TCE, relativo ao Relatório de Auditoria nº 8414/2009” (peça 1, p. 263-265).

21. O cerne da questão consiste, então, em saber se haveria violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista que transcorreu mais de 5 (cinco) anos entre o término do mandato da ex-Secretária e a notificação realizada pelo Denasus.

22. Pois bem. A Segunda Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 4926/2008 (Relação), Ministro André Luís de Carvalho, exarou, no que interessa, as seguintes determinações:

1.6. Determinações:

1.6.1. ao Hospital Regional de Mato Grosso do Sul que:

(...)

1.6.1.2. **mantenha arquivado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos**, até que seja editado, pelo Ministério da Saúde, normativo que discipline a questão acerca da apresentação e guarda da documentação comprobatória da execução das despesas relacionadas a recursos da União, no âmbito do SUS, transferidos a Estados e Municípios, **toda a documentação comprobatória da execução das despesas relacionadas a recursos da União transferidos ao Hospital, no âmbito do SUS, em obediência ao disposto no art. 30, § 1º, da Instrução Normativa STN 01/97, dada a natureza convenial de que se revestem tais transferências;**

1.6.2. ao Ministério da Saúde que regulamente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, por meio de normativo específico, a questão acerca da apresentação e guarda da documentação comprobatória da execução das despesas relacionadas a recursos da União, no âmbito do SUS, transferidos a Estados e Municípios, inclusive, fixando lapso mínimo de tempo para guarda da respectiva documentação nas entidades públicas e privadas vinculadas ao SUS; (grifos acrescidos).

23. Por meio do Acórdão 5367/2012, o supramencionado Colegiado, em sede de pedido de reexame, modificou o item 1.6.2 do Acórdão 4.926/2008-2ª Câmara, o qual passou a apresentar a seguinte redação:

“1.6.2 ao Ministério da Saúde que regulamente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, por meio de normativo específico a ser observado imediatamente pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, e, a partir do prazo estabelecido no art. 73-B, inciso III, da Lei Complementar n.º131, de 27/5/2009, pelos demais municípios, **a questão acerca da apresentação e guarda da documentação comprobatória da execução das despesas relacionadas a recursos da União, no âmbito do SUS, que lhes sejam transferidos, inclusive, fixando lapso mínimo de tempo para guarda da respectiva documentação nas entidades públicas e privadas vinculadas ao SUS;**”

24. Como se vê, naquela época, não existia norma específica a fim de regular o prazo da guarda documental, razão pela qual entendeu-se que toda a documentação comprobatória da execução das despesas relacionadas a recursos da União, no âmbito do SUS, deveria ficar arquivada **por 5 (cinco) anos, em obediência ao disposto no art. 30, § 1º, da Instrução Normativa STN 01/97**, dada a natureza convenial (vide também Decisão 449/1998-Plenário, relator Adhemar Paladini Ghisi) de que se revestem tais transferências (entendimento contido no item 1.6.1 do Acórdão 4926/2008-TCU-2ª Câmara, por relação).

25. Nesse sentido, a Primeira Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 2311/2010-TCU-1ª Câmara, sob a relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar, determinou à Prefeitura de Monte Alegre/PA que, doravante, ao empregar **recursos do Sistema Único de Saúde, observasse as determinações contidas nos §§ 4º e 5º do art. 139 do Decreto nº 93.872/86**, os quais estatuem que os documentos devem ser conservados **pelo prazo de 5 (cinco) anos do julgamento** pelo Tribunal de Contas **das contas dos responsáveis**.

26. Ademais, faz-se mister trazer à baila entendimento da Segunda Câmara deste Tribunal, consubstanciado no Acórdão 2252/2016-TCU-Plenário, no sentido de que a “prática de ato que, de alguma forma, leve ao conhecimento do responsável conveniente a necessidade de adoção de alguma providência atinente à prestação de contas” interrompe a prescrição, conforme excerto do voto proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro, *verbis*:

7.Sobre a alegada impossibilidade de apresentar documentos no ano de 2008, em razão do decurso de prazo, ao compulsar os autos é possível verificar que no mínimo, desde 24/1/2005, data em que foi notificado pela SRH/MMA (Peça 2, p. 83), o responsável já sabia que tinha pendências a resolver com relação ao ajuste inquinado.

8.O entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que o prazo quinquenal para a guarda da documentação pelo conveniente não se interrompe somente com a instauração da tomada de contas no âmbito do TCU ou do órgão concedente, **mas também pela prática de ato que, de alguma forma, leve ao conhecimento do responsável conveniente a necessidade de adoção de alguma providência atinente à prestação de contas** (Acórdão nº 359/2007 - 2ª Câmara - Relator: Ministro Aroldo Cedraz), como se afigurou no caso concreto, com o responsável sendo notificado, em 24/1/2005 (Peça 2, p. 83), acerca da reprovação das contas do convênio em virtude da reanálise do processo. (Grifos acrescidos).

27. Como se vê, o prazo para guarda e conservação de documentos é de cinco anos, **contados da data do julgamento por este Tribunal de Contas**. Nesse sentido, Acórdão 2517/2014-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro. No presente caso, a responsável tinha o dever de guardar a documentação a fim de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Municipalidade, sobretudo porque Jacqueline do Bonfim Farias foi notificada, em 3/9/2010, acerca das irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria 8414/09, o que obviamente obrigava à guarda da documentação pertinente, ante os possíveis e prováveis questionamentos, por parte deste Tribunal, acerca da execução financeira da aplicação dos recursos do SUS de 2004.

28. Esclarece-se, ainda, que a notificação realizada pelo Denasus na fase interna da tomada de contas especial provocou a interrupção do prazo para prescrição da pretensão punitiva do TCU, com fundamento no art. 202, caput e parágrafo único, do Código Civil (Lei 10.406/2002), conforme entendimento consagrado no Acórdão 5670/2015-TCU-2ª Câmara.

29. Em face do acima exposto, entende-se que não houve qualquer violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista que a responsável tinha o dever legal de guardar os documentos e de comprovar o efetivo prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

30. Por fim, não se pode olvidar que a responsável tinha ciência das irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria nº 8414/2009, quando da notificação, em 3/9/2010 (*vide* item 20 desta instrução), pelo Denasus.

**Da análise da responsabilização da ex-Secretária de Saúde em relação as irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS)**

31. Entende que “não há base legal para imputar responsabilidade civil objetiva ao ex-gestor apenas por não poder apresentar a documentação comprobatória devida, sobretudo nas condições do caso concreto, em que fora notificada mais de cinco anos depois e que tal se deu somente no último exercício do mandato” (p.9, item 23).

32. Assere que “o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei 200/67, o art. 66 do Decreto 93.872/86 não são suficientes para firmar a responsabilidade objetiva e nem imputar todo o ônus probatório, de forma inexorável, sobretudo no caso concreto, em que o Município restou absolvido” (p. 9, item 24).

33. Argumenta que a Lei Complementar 141/2012 não pode retroagir para imputar responsabilidade a ex-gestora por atos ocorridos no exercício de 2004.

34. Assevera que, embora formalmente fosse a gestora dos recursos e ordenadora das despesas, o ex-prefeito, na prática, ordenava a realização das despesas, “tendo a Secretária de Saúde um papel apenas de execução, assinando os cheques que eram encaminhados já assinados com ele, com a ordem para que assinasse” (p. 10, item 26).

35. Por fim, diz que “não restou claro se houve a responsabilização da Embargante quanto aos valores que foram excluídos porque teriam sido aplicados em outra finalidade relacionada à saúde pública, embora diversa do objeto inicial” (p. 10, item 28) e que, quanto aos demais valores, não restou comprovado o dano ao erário.

Análise

36. A fim de subsidiar a análise, colaciona-se excerto do relatório e do voto condutor do Acórdão 10857/2018-TCU-1ª Câmara, *verbis*:

RELATÓRIO

(...)

26.3 A responsável não trouxe qualquer evidência documental que suporte a alegação de que a responsabilidade pela gestão dos recursos financeiros e materiais da saúde era feita pelo prefeito ou por outra secretaria municipal, seja por intermédio de ofícios, por delegação de competência, portarias etc.

(...)

26.6 Apesar de, em geral, o prefeito ser o ordenador de despesas máximo e atuar como última instância decisória na alocação dos recursos municipais, na área de saúde, de acordo com a estrutura concebida pelo SUS, essas atribuições são compartilhadas com a Secretaria Municipal de Saúde e seu respectivo titular. Assim, a princípio, a gestão dos recursos é exercida conjuntamente pelo chefe do poder executivo local e pelo Secretário Municipal de Saúde.

26.7 No caso em exame, observou-se que a Sra. Jacqueline Silva do Bomfim [, anteriormente denominada Jacqueline do Bomfim Farias], além de responsável pela gestão e comprovação dos recursos públicos questionados, realizou atos típicos de ordenador de despesas, juntamente com o prefeito. Exemplo disso, são os cheques assinados por ela e pelo prefeito para pagamentos de despesas diversas (peça 65, p. 108, 111, 159, 286, 309, 325, 328, 337, 340, 346, 369, 397, 404,

411, 418 e 426, peça 66, p. 16, 19, 25, 28, 34, 69, 79, 87, 90, 102, 164, 178, 218, 226, 258, 277, 324, 328, 367 e 385). Esse fato derruba a alegação da ex-gestora de que era somente o prefeito o ordenador de despesa quanto aos recursos de saúde, em 2004, embora ela fosse a responsável pela direção local do Sistema Único de Saúde.

26.8 Assim, não socorre à responsável as alegações desse ponto examinado.

(...)

VOTO

(...)

21. Quanto à responsabilização da Sra. Jacqueline, ex-secretária de saúde, o artigo 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990 deixa claro que a direção do SUS, incluindo a gestão dos recursos a ele inerentes, será exercida, no âmbito dos municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. Relembro, ainda, que, conforme demonstrado pela unidade técnica, a ex-secretária participou da gestão dos recursos arguidos, assinando diversos cheques.

22. Outrossim, esta Corte consolidou o entendimento de que a responsabilidade pela boa e regular aplicação dos recursos público é pessoal, sendo que o ônus da prova de extravio de documentos é da parte arguidora (Acórdão 352/2017-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e Acórdão 3.750/2017-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, entre outros).

23. No caso em tela, e conforme caracterizado pela Secex/PA, a responsável não comprovou o extravio de documentos relativos à prestação de contas ou logrou êxito em afastar a sua responsabilização quanto à não comprovação da regular e boa aplicação dos recursos públicos repassados.

37. Pois bem. A atuação do ordenador de despesas no processo de pagamento não é ato meramente formal, razão pela qual a exigência de sua assinatura tem por intuito obstar eventuais pagamentos irregulares, nos termos do Acórdão 1651/2010-TCU-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz. Assim, considerando que a ex-Secretária atuou como ordenadora de despesas, não há como afastar a sua responsabilidade em relação ao débito.

38. Por derradeiro, não há como acolher a alegação de que **apenas** assinou os cheques que eram encaminhados já assinados pelo ex-prefeito, com a ordem para que os assinasse. É que a obediência hierárquica não desobriga a responsável do cumprimento de outras obrigações contidas em lei e, no que se refere ao desempenho funcional, não a desobriga da estrita obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública, conforme excerto do Acórdão 488/2010-TCU-Plenário, Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, que julgou conduta de militar em face de ordem superior, *verbis*:

44. Não concordamos com o posicionamento do autor. Cabe ressaltar inicialmente que, se a excludente de obediência hierárquica for aplicada em todas as hipóteses, como pressupõe a argumentação do ex-militar, todo tipo de ilegalidade poderá ser perpetrada no âmbito das Forças Armadas.

45. Não se pode olvidar que a hierarquia é fator que influencia sobremaneira as decisões das patentes menores no exército. Contudo, para que essa circunstância possa eximir possíveis irregularidades praticadas pelo subordinado, é importante questionar se, com a atuação orientada pelos superiores hierárquicos, seria possível ao recorrente identificar tratar-se de desvios fraudulentos.

(...)

11. Este Tribunal já tratou da matéria em mais de uma oportunidade, ficando assente que a condição de militar não desobriga o cidadão uniformizado do cumprimento de outras obrigações contidas em lei e, em especial, no que se refere ao desempenho funcional, não o desobriga da estrita obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública (Acórdão nº 2.441/2007-TCU-Plenário). Nenhuma represália pode sofrer o servidor que se recusar a cumprir ordem manifestamente ilegal, na medida em que o art. 41 da Lei nº 6.880/1980 delimita a estreita relação de convivência entre os oficiais que ordenam e aqueles que obedecem, já que 'Cabe ao militar a responsabilidade integral pelas decisões que tomar, pelas ordens que emitir e pelos atos que praticar'. Portanto, a responsabilização engloba as ações do emitente da ordem e do praticante da ação (Acórdão nº 28/1998-TCU-Plenário).

39. Cabe salientar que aquele que assume um *múnus público* responde pelos seus atos comissivos praticados, sobretudo no caso da Secretária de Saúde, que era a responsável legal, nos termos do art. 9º da Lei 8080/1990, pela direção e a gestão do SUS, tendo, indubitavelmente, atuado como ordenadora de despesas.

40. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme ementa do MS 20335/DF – Distrito Federal, abaixo transcrito:

MS 20335 / DF - DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Julgamento: 13/10/1982

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDENCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, **CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO.** COINCIDENCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE A IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (Grifos acrescidos).

41. Assim, considerando que a ex-Secretária não comprovou que agiu sobre estrita coação física ou moral irresistível, não há como acolher seu mero argumento.

42. Esclarece-se, ainda, que os R\$ 21.674,10, referentes a pagamento de despesas estranhas à ação para a qual os recursos foram repassados, não foram tidos como “desvio de finalidade”, mas sim como falha formal, insuficiente para caracterizar a ocorrência de débito (vide peças 37, p. 16, item 9, e 38, p. 2, itens 4-5).

### CONCLUSÃO

43. Este Tribunal e o Supremo Tribunal Federal entendem, pacificamente, que a publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União supre a comunicação pessoal aos interessados sobre a data de julgamento, de modo que a ausência da comunicação pessoal não ofende os princípios constitucionais ligados à defesa.



44. Constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos que lhe foram confiados, não cabendo ao TCU realizar diligência para a obtenção de provas em favor do gestor. Assim, não há nulidade pelo fato de este Tribunal não ter requisitado ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe a prestação de contas relativa às contas da Secretaria de Saúde do exercício de 2004.

45. O prazo para guarda e conservação de documentos é de cinco anos, contados da data da aprovação das contas por parte deste Tribunal; fato este que não ocorreu. Assim, não houve qualquer violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista que a responsável tinha o dever legal de guardar os documentos e de comprovar o efetivo prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

46. Ademais, não se pode olvidar que a responsável tinha ciência das irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria nº 8414/2009, quando da notificação, em 3/9/2010 (*vide* item 20 desta instrução), pelo Denasus.

47. A ex-Secretária assinou os cheques que eram encaminhados já assinados pelo ex-prefeito. Esses atos não são atos meramente formais, razões pelas quais dever responder por eles, sobretudo porque que era a responsável legal, nos termos do art. 9º da Lei 8080/1990, pela direção e a gestão do SUS.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

48. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Jacqueline Silva do Bomfim **e, no mérito, negar-lhe provimento;** e
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado de Sergipe.

TCU / Secretaria de Recursos / 4ª Diretoria, em 2 de março de 2020.

*[assinado eletronicamente]*

André Nogueira Siqueira

AUFC – mat. 5718-5