

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 007.155/2013-1

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

Órgão: Prefeitura Municipal de Riachão do Dantas/SE

Recorrente: Jacqueline Silva do Bomfim (465.963.805-72)

Representação legal: Miguel Calmon Dantas (OAB/BA 19.260), Roberta Moraes Coelho Calmon Teixeira Mazzei (OAB/BA 17.534) e outros

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO. EXERCÍCIO DE 2004. CITAÇÃO. DÉBITO. MULTA. CONHECIMENTO. PRELIMINARES REJEITADAS. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO IMPUGNADA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcreve-se, abaixo, com alguns ajustes de forma, instrução elaborada pela Secretaria de Recursos (Serur) inserta à peça 137:

“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 10.857/2018-1ª Câmara (peça 93), mantido em sede de embargos por meio do Acórdão 2.271/2019-1ª 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:

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor original (R\$)</i>
<i>2/1/2004</i>	<i>600,00</i>
<i>6/1/2004</i>	<i>921,00</i>
<i>6/1/2004</i>	<i>548,61</i>
<i>14/1/2004</i>	<i>2.000,00</i>
<i>14/1/2004</i>	<i>2.500,00</i>
<i>14/1/2004</i>	<i>2.500,00</i>
<i>14/1/2004</i>	<i>2.666,36</i>
<i>15/1/2004</i>	<i>6.695,00</i>
<i>15/1/2004</i>	<i>1.500,00</i>
<i>21/1/2004</i>	<i>1.700,00</i>
<i>21/1/2004</i>	<i>1.300,00</i>
<i>23/1/2004</i>	<i>1.000,00</i>
<i>26/1/2004</i>	<i>2.000,00</i>
<i>30/1/2004</i>	<i>100,00</i>
<i>9/2/2004</i>	<i>1.348,20</i>
<i>9/2/2004</i>	<i>2.700,00</i>
<i>10/2/2004</i>	<i>855,00</i>
<i>10/2/2004</i>	<i>70,00</i>
<i>10/2/2004</i>	<i>160,00</i>
<i>12/2/2004</i>	<i>504,45</i>
<i>12/2/2004</i>	<i>2.000,00</i>
<i>12/2/2004</i>	<i>378,30</i>
<i>12/2/2004</i>	<i>150,00</i>
<i>13/2/2004</i>	<i>10.750,00</i>
<i>16/2/2004</i>	<i>1.056,70</i>
<i>17/2/2004</i>	<i>1.348,20</i>
<i>17/2/2004</i>	<i>500,00</i>
<i>25/2/2004</i>	<i>500,00</i>
<i>1/3/2004</i>	<i>500,00</i>
<i>3/3/2004</i>	<i>278,00</i>
<i>5/3/2004</i>	<i>400,00</i>
<i>10/3/2004</i>	<i>2.000,00</i>
<i>15/3/2004</i>	<i>2.500,00</i>
<i>16/3/2004</i>	<i>900,00</i>
<i>16/3/2004</i>	<i>1.200,00</i>

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor original (R\$)</i>
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor original (R\$)</i>
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
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

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor original (R\$)</i>
<i>18/8/2004</i>	<i>1.942,45</i>
<i>18/8/2004</i>	<i>1.400,00</i>
<i>18/8/2004</i>	<i>300,00</i>
<i>18/8/2004</i>	<i>3.000,00</i>
<i>18/8/2004</i>	<i>4.100,00</i>
<i>18/8/2004</i>	<i>600,00</i>
<i>18/8/2004</i>	<i>700,00</i>
<i>1/9/2004</i>	<i>200,00</i>
<i>1/9/2004</i>	<i>200,00</i>
<i>14/9/2004</i>	<i>2.293,68</i>
<i>15/9/2004</i>	<i>2.355,08</i>
<i>15/9/2004</i>	<i>50,00</i>
<i>17/9/2004</i>	<i>300,00</i>
<i>20/9/2004</i>	<i>1.348,20</i>
<i>20/9/2004</i>	<i>2.000,00</i>
<i>20/9/2004</i>	<i>386,00</i>
<i>20/9/2004</i>	<i>2.000,00</i>
<i>20/9/2004</i>	<i>3.050,00</i>
<i>21/9/2004</i>	<i>579,00</i>
<i>21/9/2004</i>	<i>587,46</i>
<i>21/9/2004</i>	<i>600,00</i>
<i>22/9/2004</i>	<i>140,00</i>
<i>27/9/2004</i>	<i>87,50</i>
<i>14/10/2004</i>	<i>414,23</i>
<i>14/10/2004</i>	<i>21.539,92</i>
<i>14/10/2004</i>	<i>1.638,92</i>
<i>18/10/2004</i>	<i>30.288,00</i>
<i>18/10/2004</i>	<i>7.540,00</i>
<i>18/10/2004</i>	<i>5.850,00</i>
<i>22/10/2004</i>	<i>5.551,09</i>
<i>26/10/2004</i>	<i>1.500,00</i>
<i>14/11/2004</i>	<i>750,00</i>
<i>16/11/2004</i>	<i>1.000,00</i>
<i>17/11/2004</i>	<i>2.000,00</i>
<i>17/11/2004</i>	<i>1.500,00</i>

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor original (R\$)</i>
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 Sra. 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 comprovem, 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

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

4. Por meio do Acórdão 10.857/2018 (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 8.443/1992 c/c o art. 285, § 2º, do RITCU.

MÉRITO

Delimitação

7. Constitui objeto do recurso definir se:

a) ocorreu a nulidade do Acórdão 10.857/2018-1ª Câmara, em virtude da ausência de intimação pessoal para o julgamento;

b) ocorreu a nulidade do Acórdão 10.857/2018-1ª Câmara, em face de este Tribunal 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 transcorreram 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 decisor 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 8.443/1992 (LOTCU), o art. 179 do RITCU 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 1.251/2012-Plenário, relator Ministro Weder de Oliveira, e 751/2015-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 decisor, em face de este Tribunal 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 decisor, 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 relativa 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 6.214/2016-1ª Câmara, Ministro Bruno Dantas; 352/2017-1ª Câmara, Ministro Benjamin Zymler; 5.920/2016-2ª Câmara, Ministro Vital do Rêgo; 6.214/2016-2ª Câmara, Ministra Ana Arraes, e Acórdão 337/2019-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 REQUISIÇÃO 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 8.414/09, por meio do Ofício 21.231/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 transcorreram 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 4.926/2008 (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 conveniente 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 acrescentados).

23. Por meio do Acórdão 5.367/2012, o supramencionado Colegiado, em sede de pedido de reexame, modificou o subitem 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.º 131, 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 1/97,** dada a natureza conveniente (vide também Decisão 449/1998-Plenário, relator Adhemar Paladini Ghisi) de que se revestem tais transferências (entendimento contido no subitem 1.6.1 do Acórdão 4.926/2008-2ª Câmara, por relação).

25. Nesse sentido, a Primeira Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 2.311/2010-1ª 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 2.252/2016-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 2.517/2014-1ª 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 8.414/2009, 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 5.670/2015-2ª 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 8.414/2009, 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 às 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 e 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 à 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 por 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 10.857/2018-1ª 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 a 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 1.651/2010-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-Plenário, 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 8.414/2009, 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, razão pela qual 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 à recorrente e à Procuradoria da República no Estado de Sergipe.”

2. O Sr. Diretor e o sr. Secretário da Serur anuíram ao encaminhamento acima (peças 138 e 139).

3. O d. representante do MP/TCU, do mesmo modo, endossou o posicionamento da unidade técnica (peça 140).

É o relatório.