

VOTO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pela sra. Jacqueline Silva do Bomfim, ex-secretária de saúde do Município de Riachão do Dantas/SE, contra o Acórdão 10.857/2018-1ª Câmara.

2. Por meio do supracitado julgado, este Tribunal, no que interessa ao presente feito, julgou irregulares as contas da recorrente e do ex-prefeito, sr. José Lopes de Almeida, condenando-os em débito solidário correspondente a R\$ 354.756,67, em valores originais. Foi-lhes aplicada, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00.

II

3. O processo sob exame tratou, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) transferidos fundo a fundo, no exercício de 2004.

4. Os achados que ensejaram a TCE foram verificados em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), em 2009, a qual constatou:

- a) ausência de documentação comprobatória das despesas com recursos da atenção básica e de 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).

III

5. No âmbito desta Corte, foram citados o município, o ex-prefeito e a secretária de saúde à época.

6. O relator **a quo**, ministro Augusto Sherman Cavalcanti, afastou a irregularidade retratada na letra “b” acima. Isso porque entendeu ter restado configurado apenas o desvio de objeto na aplicação dos referidos recursos, com manutenção da finalidade a eles atribuída. Assim, apesar dos gastos terem sido classificados como irregulares pelo Denasus, considerou-se que seu objeto estava relacionado à execução de atividades na área de saúde, não caracterizando, pois, desvio de finalidade. Por conseguinte, foi afastada a responsabilidade do ente municipal.

7. As demais irregularidades foram mantidas e atribuídas, solidariamente, ao ex-prefeito e à recorrente. Em síntese, a impugnação das despesas ocorreu devido à apresentação de processos de pagamentos incompletos (sem empenhos, notas fiscais com atesto e documentos de liquidação) ou em razão da total ausência de documentação comprobatória.

8. Outra irregularidade verificada foi a movimentação de recursos entre diferentes contas da saúde, também sem apresentação de documentos que comprovassem as despesas realizadas.

IV

9. É contra essa deliberação que se insurge a recorrente.

10. Em síntese, a sra. Jacqueline Silva do Bomfim sustenta que: (i) o acórdão condenatório seria nulo em virtude da ausência de intimação pessoal para o julgamento e do fato de este Tribunal

não ter apreciado o requerimento de dilação de prazo para apresentação de documentos que estariam sob a guarda do Tribunal de Contas de Sergipe; (ii) haveria nulidade, também, porque o TCU não expediu ofício à Corte de Contas Estadual para que apresentasse a documentação relativa às contas da Secretaria de Saúde referente ao exercício de 2004; (iii) teria havido violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que transcorreram mais de cinco anos entre o término de seu mandato como secretária e a notificação realizada pelo Denasus e mais de dez anos entre os fatos geradores e a citação deste Tribunal; (iv) como secretária de saúde, não poderia ser responsabilizada pelas irregularidades na aplicação de recursos do SUS, pois apenas assinava os cheques que lhe eram encaminhados pelo prefeito; e (v) teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva.

V

11. A Serur afastou as preliminares de nulidade suscitadas e, quanto ao mérito, concluiu que os argumentos colacionados pela recorrente não bastam para que a deliberação vergastada seja alterada.
12. O MP/TCU endossou o posicionamento da unidade técnica.

VI

13. Com efeito, a análise empreendida pela Serur, a qual adoto como razões de decidir, enfrentou com bastante propriedade as razões recursais submetidas a este Tribunal e deixou assente que remanescem incólumes os fundamentos que levaram à prolação do Acórdão 10.857/2018-1ª Câmara.

14. Refuto o argumento de nulidade do acórdão recorrido em face da ausência de intimação pessoal da recorrente para o julgamento do feito. É consolidado o entendimento deste Tribunal no sentido de que a não intimação do responsável acerca da data de apreciação de seu processo no TCU não implica cerceamento de defesa, haja vista que a publicação da pauta de julgamentos nos órgãos oficiais (Diário Oficial da União ou Boletim do TCU) confere publicidade ao ato processual e permite a participação dos interessados na sessão de julgamento.

15. Ao tratar da publicidade das sessões de julgamento, o § 3º do art. 141 do RITCU estabelece que as pautas das sessões do Plenário e das Câmaras serão divulgadas mediante a afixação em local próprio e acessível do edifício-sede do Tribunal e a publicação nos órgãos oficiais (Boletim do TCU ou Diário Oficial da União) até quarenta e oito horas antes da sessão, bem como disponibilizadas na página www.tcu.gov.br com essa mesma antecedência, em excerto do referido Boletim.

16. Cabe aos interessados, portanto, acompanhar o andamento processual e as publicações das pautas (**vide** Acórdãos 1.432/2020-2ª Câmara, 537/2018-1ª Câmara, 1.417/2014-1ª Câmara e 257/2006-1ª Câmara, dentre outros).

17. Tal entendimento encontra amparo, ainda, em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, relatora Ministra Carmen Lúcia), **in verbis**:

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE. 1. Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União. 2. O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

18. A segunda preliminar de nulidade também merece ser rejeitada, uma vez que não cabe ao Tribunal realizar diligências com o objetivo de obter provas adicionais à comprovação do escorrido uso dos recursos públicos colocados à disposição do gestor. Constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários à sua defesa (**vide** Acórdãos 3.343/2019-1ª Câmara, 2.805/2017-1ª Câmara e 6.214/2019-2ª Câmara, dentre outros).
19. Logo, a deliberação vergastada não incidiu em nulidade ao deixar de atender a pedido da recorrente para que este Tribunal requeresse ao TCE/SE a apresentação de documentos relativos às contas da secretaria de saúde. Esse é um ônus atribuído ao gestor.
20. Eventuais dificuldades da recorrente na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política (**in casu**, conflito entre o prefeito anterior e o que o sucedeu), se não resolvidas administrativamente, devem ser por ela levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal.
21. A respeito da alegação de não apreciação do requerimento para juntada posterior de documentos que seriam obtidos junto ao TCE/SE e do não reconhecimento de oportunidade processual para produzir mais provas, cumpre ressaltar que foi regularmente aberta à ex-gestora oportunidade para o exercício pleno de sua defesa, por meio de todos os meios de prova disponíveis.
22. Quanto à referida solicitação, cumpre registrar que fora analisada e deliberada por ocasião do julgamento do processo, o que se conclui a partir do seguinte trecho do voto que conduziu a decisão recorrida: “(...) passaram-se mais de sessenta dias da data em que a responsável suscitou que precisaria de mais tempo para se defender, sem apresentar, deste então, novos elementos de defesa. Portanto não há de se falar em prorrogação de prazo nesse momento processual”.
23. Logo, além de ter sido regularmente citada e de ter oferecido alegações de defesa, a deliberação **a quo** reconheceu não ter havido qualquer prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, na medida em que decorreu longo período de tempo desde o pedido de prorrogação de prazo sem que houvesse a apresentação de novos elementos.
24. Essa alegação de nulidade, inclusive, foi refutada, novamente, por ocasião da apreciação dos embargos de declaração opostos pela recorrente.
25. Adicionalmente, cumpre registrar que, sobre o tema, o MP/TCU, à época da decisão recorrida, salientou o entendimento desta Corte de que a ausência de comunicação acerca de deferimento de pedido de prorrogação de prazo formulado pelo responsável não acarreta prejuízo para o pleno exercício de sua defesa.
26. A última preliminar arguida refere-se à suposta violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa em virtude do transcurso de mais de cinco anos entre o término do mandato da ex-secretária e a notificação por parte do Denasus.
27. O mandato da recorrente à frente da secretaria de saúde abrangeu o período de 17/1/2001 a 30/12/2004 (peça 1, p. 11). Do que ressei dos autos, a responsável foi notificada em 3/9/2010, pelo Denasus, acerca das irregularidades detectadas em auditoria (peça 1, p. 205-207), tendo, inclusive, requerido a prorrogação de prazo para oferecer razões de justificativa (peça 1, p. 209).
28. Em relação à questão do prazo para a guarda de documentos comprobatórios da aplicação de recursos do SUS, a Serur pertinentemente reconheceu que não havia, à época, norma específica que regulamentasse tal prazo.
29. Diante disso, este Tribunal entende que toda a documentação comprobatória da execução das despesas relacionadas a recursos da União, no âmbito do SUS, deveria ficar arquivada por cinco anos, a contar da aprovação das contas, em obediência ao disposto no art. 30, § 1º, da Instrução Normativa STN 1/1997, dada a natureza convencional de que se revestem tais transferências.

32. O supracitado art. 30, § 1º, da IN STN 1/1997 prescreve que:

“Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.” (g.n.)

33. Já o Decreto 93.872/1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências, em seu art. 139, §§ 4º e 5º, estabelece que:

“Art. 139. Os órgãos de contabilidade examinarão a conformidade dos atos de gestão orçamentário-financeira e patrimonial, praticados pelas unidades administrativas gestoras de sua jurisdição, com as normas legais que os regem (Dec. Lei nº 200/67, art. 73). (...)

§ 4º Os documentos relativos aos registros contábeis dos atos da receita e despesa ficarão arquivados no órgão de contabilidade à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização financeira e, bem assim, dos agentes incumbidos do controle externo, de competência do Tribunal de Contas da União.

§ 5º Ressalvada a hipótese de microfilmagem, quando conveniente, os documentos serão conservados em arquivo pelo prazo de 5 (cinco) anos do julgamento das contas dos responsáveis, pelo Tribunal de Contas da União, findo o qual poderão ser incinerados mediante termo.”

34. Este Tribunal possui diversas deliberações com o entendimento de que a documentação comprobatória de despesas deve ser conservada pelo período de cinco anos, a contar do julgamento das contas dos responsáveis no âmbito da Corte de Contas (**vide** Acórdãos 2.517/2014-1ª Câmara, 2.311/2010-1ª Câmara, 1.740/2008-2ª Câmara, 359/2007-2ª Câmara e Decisão 449/1998-Plenário).

35. Logo, assiste razão à recorrente no que tange à alegação de que a Administração Pública só é obrigada a manter a guarda de documentos referentes ao pagamento de despesas pelo prazo de cinco anos. Contudo, a contagem desse tempo tem como marco inicial a data da aprovação das contas do gestor, o que não ocorreu no caso em exame, haja vista a impugnação, pelo FNS, dos gastos irregulares, o que levou, inclusive, à instauração desta TCE.

36. Considerando, portanto, que o FNS não aprovou a aplicação dos valores transferidos durante a gestão da recorrente, era seu dever manter a guarda da documentação pertinente, a fim de apresentá-la ao concedente.

VII

37. No que toca ao mérito do presente feito, melhor sorte não socorre a recorrente.

38. Seu argumento essencial é o de que, embora, formalmente, fosse a gestora dos recursos e a ordenadora das despesas, o ex-prefeito era quem, na prática, ordenava a realização das despesas. Sua atuação era resumida a um *“papel apenas de execução, assinando os cheques que eram encaminhados já assinados, com a ordem para que assinasse”*.

39. Vale ressaltar que, conforme disposto no art. 9º, **caput** e inciso III, da Lei 8.080/1990, é competência do secretário municipal de saúde a gestão do SUS na esfera municipal. Por conseguinte, a responsabilidade da recorrente pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos no âmbito do SUS deflui de expressa previsão legal e independe de essa agente ser ou não ordenadora de despesas.

40. Legítimo, portanto, que a recorrente figure como responsável solidária neste processo, pois tinha o dever legal de zelar e dirigir o SUS durante sua gestão, bem como de prestar contas sobre a regular aplicação dos respectivos valores. Nesse sentido, destacam-se os Acórdãos 7.590/2015-1ª Câmara e 5.509/2013-2ª Câmara, dentre outros.

41. Aliás, foi justamente o fato de o ex-prefeito ter atuado ativamente, em conjunto com a ex-secretária de saúde, na aplicação dos recursos que o atraiu como responsável solidário a estes autos, em linha de consonância com a jurisprudência desta Corte (**vide** Acórdãos 203/2018-Plenário, 7.503/2015-1ª Câmara, 6.347/2013-1ª Câmara, 704/2013-2ª Câmara).

42. A responsabilidade da ex-secretária municipal de saúde em relação à malversação de recursos do SUS só poderia ser afastada na presença de evidências de que o gestor local de saúde não teve participação efetiva na gestão dos recursos. E isso não ocorreu no presente feito. Ao contrário, a recorrente praticou atos típicos de ordenador de despesas, dos quais são exemplos os cheques assinados por ela e pelo ex-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; e peça 66, p. 16, 19, 25, 28, 34, 69, 79, 87, 90, 102, 164, 178, 218, 226, 258, 277, 324, 328, 367 e 385).

43. Além disso, como bem salientou a Serur, o argumento de que apenas teria cumprido ordens do ex-prefeito ao assinar os cheques que lhe eram encaminhados não procede, pois a obediência hierárquica não desobriga a recorrente do cumprimento de outras obrigações contidas em lei.

44. Considerando, pois, que os argumentos apresentados pela recorrente não lograram afastar as irregularidades identificadas pelo Tribunal ao tempo da deliberação ora vergastada, julgo que o recurso não deve ser provido.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à deliberação desta Primeira Câmara.

TCU, Sala de Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de abril de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Relator