

## TC 013.150/2011-1

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

**Unidade jurisdicionada:** Estado de Rondônia e Fundo Nacional de Saúde - FNS

**Recorrentes:** Aparício Carvalho de Moraes (CPF 209.216.597-68) e Estado de Rondônia.

**Advogados:** Blucy Rech Borges (OAB/RO 4.682) e outros, representando Aparício Carvalho de Moraes e Horcades Hugues Uchôa Sena Júnior, procurador do Estado de Rondônia, procuração e-tcu - Aba: Representações Legais.

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio. Aquisição de ambulâncias e equipamentos. Irregularidades indicativas da não consecução dos objetivos do ajuste. Recurso de revisão. Conhecimento. Razões suficientes para alterar o mérito. Provimento do recurso de revisão. Novo recurso de revisão. Conhecimento. Provimento de um dos recursos, Proposta de diligência em relação a outro recurso.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de revisão (peças 213/241-242) interpostos por Aparício Carvalho de Moraes (CPF 209.216.597-68) e pelo Estado de Rondônia contra o Acórdão 13.190/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 110) alterado pelo Acórdão 446/2019 – TCU – Plenário (peça 193).

1.1. A deliberação original recorrida apresenta o seguinte teor:

**9.1. julgar irregulares as contas do Estado de Rondônia, Aparício Carvalho de Moraes e de Sérgio Siqueira de Carvalho, falecido;**

**9.2. condenar os responsáveis, individualmente, ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora desde as datas indicadas até a data do pagamento:**

Responsável	Data	Valor (R\$)
Estado de Rondônia	30/12/1997	4.380.368,03
Aparício Carvalho de Moraes	15/8/1996	731.580,00
Herdeiros de Sérgio Siqueira de Carvalho (Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho, Carteira de Identidade 571.265 - SSP/RO, e CPF 647.749.619-49 - peça 23, p. 2, e	30/12/1997	1.586.383,56 (até o limite do patrimônio transferido)

Gabriel Figueiredo de Carvalho, menor)

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

**9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;**

9.5. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

**9.6. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;**

9.7. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. enviar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de Rondônia, para as providências cabíveis.

1.2. Por sua vez a deliberação que reformou a original dispôs, *verbis*:

9.1. com fundamento nos arts. 31, 32 e 35 da Lei 8.443/1992, conhecer e dar provimento ao recurso de revisão.

9.2. incluir ao Acórdão 13.190/2016-TCU-Segunda Câmara o item 9.1A e reformar os itens 9.1. e 9.2 do mesmo *decisum*, para que passem a contar com a seguinte redação:

*“9.1. julgar irregulares as contas do Estado de Rondônia e de Aparício Carvalho de Moraes;*

*9.1A. com fundamento nos arts 20 e 21 da Lei 8.443/1992, considerar iliquidáveis as contas de Sérgio Siqueira de Carvalho, falecido;*

*9.2. condenar os responsáveis abaixo indicados, individualmente, ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora desde as datas indicadas até a data do pagamento:”*

<i>Responsável</i>	<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>Estado de Rondônia</i>	<i>30/12/1997</i>	<i>4.380.368,03</i>
<i>Aparício Carvalho de Moraes</i>	<i>15/8/1996</i>	<i>731.580,00</i>

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e à Procuradoria da República em Rondônia.

## HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em decorrência do não alcance dos objetivos do Convênio 326/1995 firmado com o Estado de Rondônia, por meio da Secretaria de Estado de Saúde, para reaparelhamento de unidades de saúde no Estado e operacionalização do Sistema Nacional de Sangue e Hemoderivados, visando a fortalecer a capacidade técnica-operacional e o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde – SUS, no valor total de R\$ 8.587.268,89 (R\$ 7.728.542,00 provenientes do FNS e R\$ 858.726,89 de contrapartida).

2.1. Após o desenvolvimento do processo nesta Corte, o ex-secretário de estado de saúde em Rondônia, Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho, foi condenado pelo valor explicitado no item 9.2 do Acórdão 13.190/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 110).

2.2. Contudo, antes do Acórdão 13.190/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 110), houve a prolação do Acórdão 9.352/2015-TCU-2ª Câmara (peça 70) que rejeitou parcialmente a defesa de Aparício Carvalho de Moraes e considerou revel o Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho.

2.3. Foram ainda prolatados, de forma prévia ao acórdão condenatório, os Acórdãos 2745/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 86), que julgou embargos de declaração do Sr. Aparício Carvalho de Moraes, e 5717/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 100) que indeferiu prorrogação de prazo ao Sr. Aparício Carvalho de Moraes “para cumprimento da determinação contida no subitem 9.3 do acórdão 9.352/2015-2ª Câmara”.

2.4. O Acórdão 13.190/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 110 – condenação original) foi impugnado, por meio de recurso de revisão, pelos herdeiros do Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho e teve o mérito provido pelo Acórdão 446/2019 – TCU – Plenário (peça 193).

2.5. Ato contínuo, o Estado de Rondônia interpôs embargos de declaração não conhecidos pelo Acórdão 1406/2019 – TCU – Plenário (peça 211).

2.6. Neste momento, retornam aos autos, na condição de recorrentes, os dois recorrentes que foram mantidos na condenação constante do Acórdão 446/2019 – TCU – Plenário (peça 193).

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 245, ratificado pelo Relator (despacho de peça 246).

3.1. Com relação à admissibilidade do recurso do Estado de Rondônia (peça 213), entende-se dispensáveis maiores delongas, pois conforme justificado na peça 240, a partir do pronunciamento do MP-TCU (peça 226), já se admitiu o processamento do feito, sendo, portanto, necessário o exame do mérito do apelo.

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) há prejuízo a defesa que implique o trancamento das contas por iliquidáveis do Estado de Rondônia e do Sr. Aparício Carvalho de Moraes;

b) há deficiências na citação do Sr. Aparício Carvalho de Moraes e se os novos elementos colacionados aos autos permitem a reforma do julgado.

#### **5. Da impossibilidade de defesa ante o decurso de longo lapso temporal.**

5.1. Defende-se, em síntese, nos recursos a aplicação da IN-TCU 71/2012 (art. 6º) ante a impossibilidade de defesa, decorrente de longo lapso temporal entre os fatos ocorridos e a citação do responsável.

5.2. Aduz o Estado de Rondônia que:

a) aplica-se ao recorrente os mesmos fundamentos que consideraram iliquidáveis as contas do ex-gestor, Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho, dessa forma, deve-se levar em conta que a TCE somente foi instaurada após a edição do Memorando 926 MS/SE/FNS/CGAPC/CPCQNT (peça 158, p. 71), emitido no dia 5/6/2010, passados mais de quinze anos da celebração do convênio;

b) “apenas a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia tem legitimidade para representar o Estado de Rondônia nos processos judiciais (e, por conseguinte lógico, nos processos

administrativos em órgãos "quase judiciais", como é o caso dos Tribunal de Contas), dessa forma, o Estado de Rondônia somente foi notificado em 31/7/2014 (peça 39);

c) a “dificuldade de produção de provas, nesse caso, tem natureza objetiva, pois todos os envolvidos foram prejudicados pelo transcurso do tempo, razão pela qual deve ser estendida ao Estado de Rondônia” a interpretação dada aos herdeiros do Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho”;

d) “não é isonômico considerar que houve dificuldade de defesa para particulares que não tiveram relação com a celebração do convênio, e, em outra via, entender diferente para o Ente federativo que atualmente dispõe de uma gestão e servidores diferentes da época dos fatos”;

e) “houve inúmeras mudanças de gestão no período, sendo desproporcional onerar o atual governo (e a presente geração de cidadãos e contribuintes) por omissões de gestores do século passado”;

f) “em consonância com o Parecer ministerial, que, frise-se não se fundamentou no mero decurso do prazo como situação para declarar ilíquidas as contas, mas sim em razão da dificuldade comprovada (e acatada) pela impossibilidade de exercer o contraditório e ampla defesa, devem ser reconhecidas como ilíquidas as contas do Estado”.

5.3. Por sua vez o Sr. Aparício Carvalho de Moraes argumenta que:

a) “o Convênio 326/1995 teve vigência no período de 19/12/1995 a 19/12/1997 (peça 10, p. 33), com mais 30 dias para a apresentação da prestação de contas final (peça 10, p. 22)” e a prestação de contas entregue ao FNS em 10/7/1998, “conforme Ofício 690/GAB/SESAU, subscrito pelo então Secretário de Estado de Saúde de Rondônia, Sr. Nelson Gonçalves de Azevedo (peça 9, p. 150)”;

b) a tomada de contas especial só foi instaurada em 5/10/2010 (peça 10, p.3), mais de 12 anos após o fim da vigência do convênio;

c) postulou-se perante o “Governo do Estado de Rondônia (requerimento datado de 19/02/2019) informações e documentos acerca da destinação dada aos objetos recebidos deste convênio” e obteve-se a resposta (em 19/03/2019) da impossibilidade de fornecer tais informações “em decorrência do longo período de mais de 20 anos entre a celebração do convênio” e a data do requerimento (peça 241, p. 59);

Finaliza, enfatizando a existência de “evidente prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa”.

#### **Análise:**

5.4. Tal como realizado na instrução de peça 189 vale relembrar os julgados desta Corte sobre as contas especiais iliquidáveis.

5.5. A jurisprudência deste Tribunal vinha considerando algumas contas especiais iliquidáveis, em face da mora desarrazoada e injustificada por parte do órgão de controle e (ou) dos órgãos repassadores no exame de documentos relativos às prestações de contas, mas que por alguma falha tardiamente apontada, eram ao final rejeitadas.

5.6. Nesses casos, entendia-se que o longo tempo decorrido entre a prestação de contas e a sua rejeição pelo órgão repassador trazia prejuízos sensíveis à defesa do responsável, prejuízos estes que não são decorrentes de sua própria conduta, mas da administração, restando violado o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório.

5.7. Em atenção a essa tendência, ainda na vigência da IN/TCU 56/2007 foi incluído o § 4º do artigo 5º, *verbis*:

"§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º."

5.8. Na mesma linha de entendimento as instruções normativas que a sucederam (IN/TCU 71/2012 e IN/TCU 76/2016), dispuseram:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

5.9. Há que se ressaltar que a regra tanto do art. 5º, §4º, da IN-TCU 56/2007, quanto do art. 6, II, das IN/TCU 71/2012 e 76/2016 não são absolutas. Os comandos normativos dispensam a instauração de TCE, mas ressalvam a possibilidade de determinação em contrário do Tribunal, de modo que a análise da conveniência e da oportunidade, bem como da razoabilidade de se prosseguir na instrução, deve ser feita caso a caso (v.g Acórdãos 67/2014, Plenário; 3855/2011 – 2ª Câmara).

5.10. O longo transcurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a instauração da tomada de contas especial não implica, automaticamente, sua nulidade. Uma vez instaurada, o largo interregno temporal apenas enseja o julgamento pela iliquidez das contas caso reste comprovado que, por este motivo, tenham sido prejudicados o contraditório e a ampla defesa do responsável (v.g Acórdãos 139/2017, 729/2014, todos do Plenário, 4373/2016, 9570/2015, 2ª Câmara; Acórdão 6974/2014, da 1ª Câmara).

5.11. Ademais, para esta Corte, só há contas iliquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor. Se ele não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir dos compromissos que assumiu (v.g Acórdão 842/2017, 293/2017, todos do Plenário, Acórdão 6667/2016 – 1ª Câmara).

5.12. Há, ainda, que se mencionar que precedentes desta Corte afirmam que eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado, cabendo à parte o ônus dessa evidenciação (v.g Acórdão 729/2014, Plenário; Acórdãos 10452/2016, da 2ª Câmara).

5.13. Também é certo, nos termos da jurisprudência desta Corte, que:

a) se demonstrado que o responsável, por motivos alheios à sua vontade, ficou impossibilitado de obter os documentos necessários à apresentação de defesa, suas contas podem ser consideradas iliquidáveis pelo TCU (v.g Acórdão 921/2009, Plenário, Acórdãos 3308/2016, 1560/2014, todos da 2ª Câmara);

b) a demora excessiva na instauração de TCE inviabiliza a defesa do responsável e determina o trancamento das suas contas (v.g Acórdão 2296/2013 – 2ª Câmara)

c) falhas processuais atribuíveis ao Estado reduzem a capacidade de defesa do administrado, em evidente ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tornando iliquidáveis as contas, nos casos específicos em que tais elementos fiquem demonstrados (v.g Acórdão 7948/2014 – 2ª Câmara).

5.14. Dessa forma, dos precedentes citados e da IN/TCU 76/2016, entende-se que três requisitos são indispensáveis:

i) lapso temporal superior a dez anos;

ii) prova ou demonstração pela parte do efetivo prejuízo à defesa;

iii) os motivos para o decurso do prazo devem ser alheios à sua vontade, em outras palavras, não se pode alegar decurso de prazo ante uma obrigação descumprida, a exemplo da regular apresentação da prestação de contas.

5.15. *In casu*, entende-se pertinente e com a qual se alinha este auditor instrutor as ponderações da unidade técnica (Secex-RO) que propôs o arquivamento das contas por ilíquidáveis (peça 13, p. 6, peças 14-15).

5.16. Na ocasião deixou registrado a unidade técnica, *verbis*:

30. Em relação à Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia, embora tenha recebido cópia dos pareceres emitidos, a mesma somente foi incluída como responsável solidária no relatório do tomador de contas, emitido em 13/10/2010, sendo que até a presente data, passados 14 anos e 5 meses após a data limite para prestação de contas, a mesma ainda não foi citada/notificada.

31. Dispõe o Acórdão 938/2012 - Segunda Câmara (Voto do Ministro Relator):

18. Quanto ao processo, vejo que transcorreram mais de 10 anos desde o fato gerador (agosto e setembro de 1994) até a instauração da Tomada de Contas Especial por parte da CEF (março de 2006). A jurisprudência do TCU é no sentido de que esse longo decurso de tempo torna inviável o exercício do contraditório e da ampla defesa. Ademais, os autos só foram enviados ao TCU em outubro de 2008, tendo a citação ocorrido em abril de 2009. Destarte, no caso em pauta, é importante levar em consideração que a citação dos responsáveis só veio a ocorrer quase quinze anos após a ocorrência dos fatos.

32. Dispõe o Acórdão 2837/2009 - Plenário (Voto do Ministro Relator):

2. É que, no caso destas contas especiais, o Convênio nº 55/1991 foi firmado em 31/12/1991. Todavia, conforme apurou o MPTCU, não obstante conste dos autos cópia de comunicações expedidas pelo Ministério da Saúde em 1999 e 2003, somente há comprovação de que o responsável foi efetivamente notificado em 18/3/2004 (conforme aviso de recebimento à fl. 120), tendo sido cientificado apenas nesta oportunidade quanto à instauração da presente tomada de contas especial, ou seja, passados mais de 12 anos desde a celebração do ajuste, o que acaba por dificultar sobremaneira ou mesmo impossibilitar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis.

33. Ante ao exposto nos acórdãos, conclui-se que em relação aos responsáveis Sérgio Siqueira de Carvalho (falecido - secretário de saúde no período de 11/10/1996 a 17/3/1998) e Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia o longo decurso de tempo prejudica o exercício do contraditório e da ampla defesa

5.17. Dessa forma, em razão de a Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia somente ter sido incluída como responsável solidária no relatório do tomador de contas, emitido em 13/10/2010 (passados 14 anos e 5 meses após a data limite para prestação de contas) e até a data ainda não ter sido citada/notificada formalmente como responsável, entende-se cumprido o primeiro requisito para o afastamento da sua condenação, por violação ao contraditório e a ampla defesa.

5.18. Por outro lado, em relação ao segundo requisito, entende-se que pode haver controvérsia, o recorrente se limita a arguir o decurso de prazo e a afirmar que não tem mais em mãos os documentos a comprovar a inexistência da irregularidade, neste sentido, numa leitura mais restritiva, poder-se-ia interpretar a ausência de demonstração do efetivo prejuízo à defesa.

5.19. *Data máxima vênia*, não se perfilha ao respeitável entendimento descrito no parágrafo antecedente, a nosso sentir, a demonstração do prejuízo está implícita nos argumentos. A

impossibilidade de apenação em razão do longo lapso temporal encontra, inclusive, amparo em princípios constitucionais que buscam a estabilização das relações sociais e jurídicas.

5.20. Dessa forma, em linha com os pareceres emitidos pela Secex-RO (peças 13-15) entende-se que as contas da Secretaria de Estado de Rondônia devem ser julgadas ilíquidáveis quando, pela excessiva demora na citação, sendo sensivelmente afetada a capacidade dela de contraditar as imputações que lhe são dirigidas.

5.21. No tocante ao Sr. Aparício Carvalho de Moraes, também é pertinente as considerações da Secex-RO (peça 13, p. 7), *verbis*:

34. Quanto ao responsável Aparício Carvalho de Moraes (secretário de saúde no período de 1/1/1995 a 10/9/1996), o mesmo foi notificado em 29/3/2004 (peça 7, p. 2-3), sendo inicialmente atribuído ao responsável, em solidariedade com o ex-governador do Estado de Rondônia Valdir Raupp de Matos, o débito no valor total do repasse.

5.22. Ainda que notificado em período inferior a 10 dez anos, a Secex-RO propôs que as contas fossem consideradas ilíquidáveis em razão do exposto, *verbis*:

35. Posteriormente, o Parecer Técnico 140/2005 informou que as despesas lançadas na relação de pagamentos do período de 19/4/1996 a 6/9/1996 foram realizadas durante a gestão do ex-secretário Aparício Carvalho de Moraes e as despesas do período de 11/10/1996 a 30/1/1998, foram executadas na gestão do ex-secretário Sérgio Siqueira de Carvalho. As despesas referentes ao período de 19/4/1996 a 6/9/1996, atribuídas ao ex-secretário Aparício Carvalho de Moraes, eram as seguintes (relação de pagamentos – peça 10, p. 56, com descrição da situação constante no processo);

Quadro à peça 13, p.7

36. Em razão da não consecução dos objetivos/objetos pactuados e da falta de documentação hábil a comprovar a prestação de contas, o débito foi lançado pelo tomador de contas no valor integral do repasse, sendo atribuído a cada responsável o valor referente aos pagamentos efetuados em sua gestão. De forma que ao ex-secretário de saúde Aparício Carvalho de Moraes caberia inicialmente o débito de R\$ 3.353.184,05.

37. Quando da data limite para prestação de contas, janeiro de 1998, o ex-secretário Aparício Carvalho de Moraes já não mais respondia pela Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia.

38. Ao encaminhar inicialmente a Prestação de Contas (peça 9, p.150), em 19 de maio de 1998, o Secretário de Estado da Saúde, Dr. Nelson Gonçalves de Azevedo, noticiou o desaparecimento dos processos nº 1004-0404/96 e nº 1004-2932/96, fato que estava sendo objeto de sindicância no âmbito daquela secretária.

(...)

44. Em relação aos processos desaparecidos, nº 1004-0404/96 e nº 1004-2932/96, a equipe de auditoria mencionou no Relatório de Acompanhamento 001/2000 que os mesmos referem-se à aquisição de veículos e peças para veículos (peça 9, p.167). No Inventário de Bens Móveis, apresentado junto com a prestação de contas em 1998, consta diversos veículos/ambulâncias distribuídos para diversos municípios do estado de Rondônia (peça 10, p. 118-219). No Anexo II do Parecer 140/2005 (peça 9, p. 236-238) consta a relação de veículos adquiridos e distribuídos para as entidades relacionadas.

45. Tais fatos levariam a conclusão de que diferentemente do ocorrido com muitos outros equipamentos/aparelhos adquiridos, que permaneceram em Porto Velho na condição de material transitório (peça 10, p. 62-117), os veículos/ambulâncias teriam sido efetivamente utilizados no reaparelhamento de unidades de saúde no Estado de Rondônia. O que era o objetivo do convênio firmado com a União.

46. Entretanto não é possível, em razão da não apresentação das notas fiscais ou 2ª via das notas fiscais pelo secretário em exercício quando do encerramento do prazo de vigência do convênio, concluir de forma segura que os veículos distribuídos e constantes no Inventário de Bens Móveis e no Anexo II do Parecer 140/2005 (peça 9, p. 236-238), foram adquiridos com recursos do convênio 326/1995.

47. É ainda possível identificar na prestação de contas a homologação e adjudicação dos itens 3 e 4 da tabela acima, processo licitatório 1004.0849/96 (peça 9, p. 136), e notas fiscais referentes aos itens 8 (peça 10, p. 382-384), 10 (peça 10, p. 411-413) e 13 (peça 10, p. 427-435). 48. Ante ao exposto, considerando o desaparecimento dos processos licitatórios nº 1004- 0404/96 e nº 1004-2932/96, bem como a não adoção à época de procedimentos tendentes à obtenção de 2ª via dos documentos aptos a comprovar a regularidade das contas, conclui-se que em relação ao responsável Aparício Carvalho de Moraes não é possível afirmar a regularidade ou irregularidade das contas.

5.23. Acrescenta-se as razões da unidade técnica que propôs que as contas fossem trancadas, a dificuldade desta Corte de Contas de, inclusive, identificar conduta e período de gestão de quem efetivamente ordenou as despesas. O longo lapso temporal e o desaparecimento dos processos administrativos impactam e dificultam a identificação de elementos para se promover a correta citação, conforme discutido de forma mais detalhada em item subsequente desta instrução.

5.24. Nesse sentido, entende-se e propõe-se em linha com o anteriormente proposto pela unidade técnica de origem que as contas do Aparício Carvalho de Moraes também sejam consideradas ilíquidáveis.

5.25. De toda forma, vale registrar que a Ministra-relatora, *a quo*, após discordância do MP-TCU acerca do entendimento da Secex-RO, determinou a citação do Sr. Aparício Carvalho de Moraes (peça 17). Ato contínuo, a citação foi realizada nos termos definidos na peça 27.

5.26. No que concerne a iliquidez das contas questionadas neste recurso de revisão, entende-se conforme a instrução da unidade técnica, contudo, há manifestação desta Corte, na qual o assunto já foi debatido e superado, o que impõe a necessidade de exames das demais questões existentes no recurso.

## **6. Das deficiências da citação e dos novos elementos juntados às peças 241-242.**

6.1. Defende-se nas razões recursais a dificuldade da obtenção de todos os documentos necessários, mas que os novos elementos constantes das peças 241-242 demonstrariam a perfeita execução do Convênio 326/95 durante a gestão do Sr. Aparício Carvalho de Moraes.

6.2. Argumenta que:

a) obteve junto às empresas fornecedoras cópias de Notas Fiscais das entregas realizadas “ao Governo de Rondônia, nas quais se atesta que os objetos ali descritos foram incorporados ao patrimônio do Estado de Rondônia, em época apropriada”, dessa forma, há época de sua gestão, tudo “foi realizado com a maior maestria possível” conforme faz prova as Notas Fiscais anexadas (peça 241, p. 68-125, peça 242)

e) “há imensa dificuldades na localização dos bens, documentos ou algo que o valha para provar que os atos então realizados foram lícitos e corretos” dessa forma, ainda que tenha empreendido esforços para obtenção dos documentos “o longo tempo decorrido desde a execução do convênio e da única fiscalização *in loco* realizada pelo concedente certamente dificulta a comprovação do destino final dado aos equipamentos adquiridos”

### **Análise:**

6.3. Há nas razões recursais e conforme reconhecido pelo exame de admissibilidade (peça 245) novos elementos que indicam a necessidade de rediscussão do mérito da condenação do Aparício Carvalho de Moraes, caso a proposta preliminar de trancamento das suas contas não seja acatada.

6.4. No mesmo sentido da análise realizada no momento em que recorreu o Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho (peça 189), entende-se importante, antes do exame do mérito da questão, rememorar os fatos e fundamentos do acórdão condenatório.

6.5. A citação (peça 31), na qual o recorrente foi cientificado das irregularidades, foi emitida nos seguintes termos, *verbis*:

Conforme delegação de competência conferida pela Relatora, Ministra Ana Arraes, e ante a análise realizada no processo de Tomada de Contas Especial, TC 013.150/2011-1, que trata do Convênio nº 326/95, celebrado entre o Fundo Nacional de Saúde e o Estado de Rondônia, fica Vossa Senhoria citado, na qualidade de Secretário de Estado da Saúde à época dos fatos, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da presente comunicação, apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências descritas a seguir e/ou recolher, conforme detalhado no Anexo I deste ofício, aos cofres da entidade credora, os valores históricos atualizados monetariamente desde as respectivas datas de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a(s) quantia(s) eventualmente ressarcida(s), na forma da legislação em vigor. O valor total das dívidas atualizadas monetariamente até 14/7/2014 corresponde a R\$ 10.099.352,54.

**Ocorrências:** aquisição de equipamentos/materiais com sobrepreço; ausência dos documentos de licenciamento dos veículos adquiridos e notas fiscais de aquisição; não comprovação de despesas (processos licitatórios 1004-2932/95 e 1004-0404/96); ausência de homologação e adjudicação no processo 1004-0839/96; não utilização dos materiais/equipamentos na prestação de serviços de saúde à população; aquisição de equipamentos fora das especificações acordadas; não localização de equipamentos/materiais adquiridos; falta de capacitação técnica dos funcionários para operarem os equipamentos.

**Dispositivos Infringidos:** item II, art. 48 da Lei Federal nº. 8.666/93; artigos 62 e 63 da Lei Federal nº. 4.320/64; cláusula primeira do Termo de Convênio nº. 326/1995 c/c art. 22 da Instrução Normativa STN nº. 01/1997.

6.6. A peça instrutória que serviu de fundamento à citação encontra-se à peça 27. No item 12, registrou-se que conforme a instrução inicial (peça 13) a inexecução do objeto foi demonstrada nos termos do Relatório de Acompanhamento 001/2000 emitido em 9 de março de 2000 (peça 9, p. 164-206), do Parecer Técnico 1332/2000 emitido em 31 de maio de 2000 (peça 9, p. 219-221), do Parecer Técnico 140/2005 emitido em 05 de outubro de 2005 (peça 9, p. 232-235) e do Parecer Técnico 002/2010 emitido em 12 de julho de 2010 (peça 9, p. 269-272).

6.7. Neste último Parecer Técnico 002/2010 emitido em 12 de julho de 2010, foram considerados como responsáveis os Senhores:

a) Aparício Carvalho de Moraes - Ex-Secretário de Estado da Saúde em Rondônia (período de 1/1/1995 à 10/9/1996), pelo valor original de R\$ 3.353.184,05;

b) Sérgio Siqueira de Carvalho - Ex-Secretário de Estado da Saúde em Rondônia (período de 01/10/1996 à 13/7/1998), pelo valor original de R\$ 4.375.357,95.

6.8. A seguir a peça instrutória (peça 27) deixou assentado, *verbis*:

13. Ou seja, há fortes indícios de superfaturamento de despesa, não houve comprovação de diversas despesas, os materiais e equipamentos adquiridos não foram utilizados na finalidade que motivou sua aquisição, foram adquiridos materiais/equipamentos fora das especificações acordadas, alguns materiais/equipamentos foram estocados de forma inadequada, levando a

deterioração dos mesmos, falta de capacitação dos funcionários para operar os equipamentos, entre outras irregularidades

14. Conforme se vê pelos fatos descritos, tanto na gestão do Sr. Aparício Carvalho de Moraes quanto do Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho houveram irregularidades que comprometeram cabalmente a execução do objeto, motivo pelo qual acompanha-se o entendimento do tomador de contas especial por glosar integralmente o valor executado no Convênio nº. 326/1995.

15. Analisando os extratos da conta vinculada ao convênio (peça 9, p. 1-133 e peça 10, p. 449-523) verifica-se que não houve o aporte de recursos relativos à contrapartida devida pelo conveniente, ou seja, todos os recursos aplicados têm como origem o repasse federal. 16. Os extratos demonstram ainda saques em espécie, o que dificulta a ação de controle pois restringe a rastreabilidade dos recursos, ocorrido na gestão do Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho, conforme quadro abaixo:

(...)

17. Assim cada gestor deverá responder pelas despesas executadas em seu período de gestão, em razão da inexecução do objeto do Convênio nº. 326/1995, infringindo sua cláusula primeira c/c art. 22 da Instrução Normativa STN 01/1997, conforme apurado na tabela abaixo:

(quadro à peça 32, p. 7)

6.9. No quadro de peça 32 atribuiu-se ao ora recorrente o valor de R\$3.353.184,05 pelas despesas executadas em sua gestão (período de gestão 1/1/1995 a 10/9/1996 conforme definido na peça 27, p.8), com base no Demonstrativo de Pagamentos (peça 10, p. 56-61).

6.10. Após exame do Demonstrativo de Pagamentos (peça 10, p. 56-61) é possível elaborar o quadro abaixo acerca dos valores do débito imputados ao Sr. Aparício Carvalho de Moraes.

**Quadro 1 – Composição do Débito da Citação do Sr. Aparício Carvalho de Moraes**

Item	Data Pagamento	Número Processo	Nome Fornecedor	Valor Pago (R\$)
1	19/04/1996	1004-2932/95	Toyota do Brasil S/A Indústria e Comércio	397.500,00
2	23/04/1996	1004-2932/95	Sabemauto - Comércio de Veículos Ltda	924.300,00
3	07/05/1996	1004-849/96	Amazônia Refrigeração Ltda	9.052,00
4	07/05/1996	1004-849/96	Gold Life Com. Dist. Ltda	24.690,00
5	04/06/1996	1004-2932/95	Sabemauto - Comércio de Veículos Ltda	578.200,00
6	13/06/1996	1004-2932/95	Sabemauto - Comércio de Veículos Ltda	179.500,00
7	27/06/1996	1004/0404/96	Comercial Paraná Peças e Serviços Ltda	621.300,00
8	17/07/1996	1004-839/96	Golds Telefonia e Informática Ltda.	16.892,00
9	17/07/1996	1004-839/96	Gold Life Com. Dist. Ltda	15.680,90
10	14/08/1996	1004-639/96	Gold Life Com. Dist. Ltda	26.910,38
11	15/08/1996	1004/0404/96	Comercial Paraná Peças e Serviços Ltda	38.700,00
12	16/08/1996	1004/0404/96	Toyota do Brasil S/A Indústria e Comércio	400.990,00
13	06/09/1996	1004-639/96	Socibra Comércio e Representações Ltda.	70.877,77
14	06/09/1996	1004-639/96	Central Com. e Repr. Imp. e Exp. Ltda	48.591,00
<b>Total</b>				<b>3.353.184,05</b>

6.11. Após compulsar os autos, já se observa a existência de relevante dúvida acerca do valor atribuído. Na citação considerou-se o período de gestão do Sr. Aparício Carvalho de Moraes de 1/1/1995 a 10/9/1996 (peça 27, p.8), conforme informado pelo Relatório do Tomador de Contas Especial 296/2010 (peça 4, p. 1). Contudo, há nos autos dois documentos juntados (Ficha de Qualificação do Sistema de Tomadas de Contas Especiais) que indicam que o término da gestão do Sr. Aparício Carvalho de Moraes ocorreu no dia 16/5/1996 (peça 2, p. 1 e 3) e não no dia 10/9/1996.

6.12. Por certo que pode haver equívoco em qualquer dos documentos mencionados, seja no Relatório do Tomador de Contas Especial 296/2010 (peça 4, p. 1), seja na Ficha de Qualificação do Sistema de Tomadas de Contas Especiais (peça 2, p 1 e 3), mas o esclarecimento é fundamental para se saber qual seria exatamente o valor do débito a ser imputado na citação.

6.13. Caso o término da gestão fosse o informado na Ficha de Qualificação do Sistema de Tomadas de Contas Especiais (peça 2, p 1 e 3), o débito atribuído ao Sr. Aparício Carvalho de Moraes, de acordo com o critério adotado nos presentes autos, deveria ser de R\$ 1.355.542,00 conforme demonstra o Quadro 2 abaixo.

**Quadro 2**

Item	Data Pagamento	Número Processo	Nome Fornecedor	Valor Pago (R\$)
1	19/04/1996	1004-2932/95	Toyota do Brasil S/A Indústria e Comércio	397.500,00
2	23/04/1996	1004-2932/95	Sabenauto - Comércio de Veículos Ltda	924.300,00
3	07/05/1996	1004-849/96	Amazônia Refrigeração Ltda	9.052,00
4	07/05/1996	1004-849/96	Gold Life Com. Dist. Ltda	24.690,00
<b>Total</b>				<b>1.355.542,00</b>

6.14. Dessa forma, entende-se que este deveria ter sido o primeiro ponto a ser esclarecido antes da citação e, mesmo que não se concorde com o exame exposto a seguir, deve ser neste momento elucidado, pois pode haver diferença representativa no valor do débito e que influencia em todo o exame de mérito.

6.15. Pelo exposto, entende-se que deva ser diligenciada a Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Rondônia para que envie a esta Corte de Contas os normativos que nomeou e exonerou o Sr. Aparício Carvalho de Moraes para o cargo de Secretário de Estado de Saúde do Estado de Rondônia.

6.16. A nosso sentir, a falta de apuração do período exato da gestão dos recorrentes já se caracteriza a primeira falha referente à citação, que pode ser relevada se, de fato, o período de gestão do recorrente foi 1/1/1995 à 10/9/1996.

6.17. Ato contínuo, no Acórdão 9.352/2015-TCU-2ª Câmara (peça 70), que antecedeu o *decisum* condenatório (Acórdão 13.190/2016 – TCU – 2ª Câmara - peça 110) rejeitou-se parcialmente a defesa de Aparício Carvalho de Moraes e considerou revel o Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho. Os fundamentos foram expostos nos termos do voto condutor.

6.18. Destaca-se dos esclarecimentos prestados pela Ministra-Relatora (peça 71), *verbis*:

15. Também chama a atenção o fato de o parecer técnico FNS 140/2005 (peça 9, p. 232/5) ter indicado que 3.190 equipamentos dos 3.616 adquiridos, ainda não tinham sido distribuídos, constando na relação encaminhada como material transitório, no valor total de R\$ 5.598.418,77 (peça 9, p. 239/49, e peça 10, p. 62/117).

16. Ao mesmo tempo em que não há aparente justificativa para a existência de bens sucateados pouco tempo depois do fim da vigência do convênio (que ocorreu em 19/12/1997), é totalmente desarrazoado o fato de que, passados mais de sete anos desde o término da vigência, boa parte dos equipamentos tão necessários à saúde pública ainda não tivesse sido entregue às unidades.

17. Ainda que a responsabilidade por parte das ocorrências transcenda a gestão dos secretários de saúde arrolados e que alguns documentos dos procedimentos licitatórios tenham sido assinados pelo secretário adjunto Álvaro Gerhardt, não se pode desprezar que Aparício de Carvalho Moraes firmou o convênio em vértice (peça 10, p. 27), atuou efetivamente na realização de pagamentos (peça 57, p. 26, por exemplo) e deveria ter sido diligente na pronta destinação dos bens adquiridos durante seu período de gestão e na verificação de que as unidades beneficiárias teriam condições para colocá-los em funcionamento.

18. Também competiria aos responsáveis trazer defesa hábil para descaracterizar as irregularidades, principalmente o Estado de Rondônia, que incorporou a maior parte dos bens ao seu patrimônio sem destiná-los às unidades de saúde.

19. Reconheço que o longo tempo decorrido desde os fatos geralmente dificulta a produção de provas, mas, no caso concreto, não há evidências de que o exercício do contraditório e da ampla defesa tenha sido prejudicado, salvo no caso específico que abordarei mais adiante.

(...)

22. Em que pese a unidade técnica esteja correta ao indicar que não seria mais possível ao gestor efetuar a cogitada diligência às empresas fornecedoras para que apresentassem notas fiscais, em face da prescrição ou da decadência dos créditos tributários decorrentes das operações, as defesas trouxeram aos autos as reclamadas notas fiscais, bem como cópia de processos antes tidos como desaparecidos.

23. Ao contrário do defendido nos pareceres, os documentos fornecidos, quando analisados em conjunto com outros integrantes do feito, são suficientes para afastar parte do débito, pois, mesmo que não tenham sido apresentados os documentos de licenciamento das ambulâncias, as notas fiscais contribuem para comprovar a aquisição da grande maioria dos veículos constantes do anexo II do parecer 140/2005, emitido pela Coordenação de Prestação de Contas do FNS (peça 9, p. 236/8).

24. Isso porque tal anexo contém a relação dos veículos adquiridos e distribuídos no âmbito do convênio, com especificação da entidade beneficiária, dos números dos chassis do veículo, do tombamento e do termo de responsabilidade e do valor do bem, e foi elaborado pelo próprio FNS a partir de fiscalização realizada. Além disso, o exame dos procedimentos licitatórios juntados aos autos permite inferir que, apesar de indicativos de irregularidades na sua condução, houve a entrega dos bens (peças 48, p. 170; 56, p. 158; e 57, p. 25, a título ilustrativo).

25. Não obstante a constatação de alguns erros de digitação nos números de alguns chassis e de poucos casos com divergências no número do tombamento, as informações daquele anexo coincidem com a descrição dos veículos nas notas fiscais, e os pagamentos correspondentes se encaixam na relação à peça 10, p. 56/61, os quais conferem com débitos na conta corrente do ajuste (peças 9, p. 1/133; e 10, p. 449/523). Exceção se faz apenas quanto aos itens 29 e 32 da relação: o primeiro porque a ambulância indicada se repete no item 24 (cujas informações conferem com as constantes da nota fiscal juntada – peça 61, p. 21); e o segundo porque não foi localizada a respectiva nota fiscal.

26. Observo que são necessários ajustes nos valores referentes aos itens 6, 13, 14, 16, 18, 27, 27a (item seguinte ao 27, que se encontra sem numeração), 43 e 58, que devem passar para R\$ 32.700,00 (item 6), R\$ 32.512,00 (item 18) ou R\$ 39.750,00 (itens 13, 14, 16, 27, 27a, 43 e 58), em face do que foi registrado nas respectivas notas fiscais (peças 49, p. 3, 5, 9, 15, 17, 19 e 21; 57, p. 4; e 61, p. 9).

27. Desse modo, e como não houve questionamento em relação à disponibilização desses equipamentos para utilização em prol da sociedade, em nome do princípio da verdade material, concluo que o convênio atingiu, em parte, suas finalidades e deve-se abater do débito a quantia total de R\$ 2.442.352,00, equivalente às ambulâncias tombadas e distribuídas, conforme resumo a seguir:

Quadro à peça 71

28. No cálculo do novo débito, tais valores devem ser abatidos levando em conta a data dos pagamentos efetuados, na forma que se segue:

Quadro à peça 71

29. Lembro que, em relação à compra dos veículos, o FNS também apontou possível sobrepreço/suprefaturamento, uma vez que teria sido pago o valor médio de R\$ 31.000,00 e o

preço médio da ambulância completa, no mesmo período, seria de R\$ 23.000,00 (peça 9, p. 168). Deixo, entretanto, de considerar a diferença como débito, haja vista que o processo carece de elementos sobre a metodologia adotada pelo concedente para apurar esses valores. Pela simples visualização da tabela acima, nota-se que o preço médio pago foi superior ao referido e não há informação nos autos sobre as características dos veículos tidos como referência e a fonte de pesquisa utilizada pelo FNS para cálculo do preço vigente no mercado, o que dificulta alcançar um valor confiável para o eventual sobrepreço/superfaturamento. Neste ponto específico, o decurso de considerável lapso temporal desde as ocorrências torna praticamente impossível obter as informações faltantes e, em consequência, trouxe prejuízo à defesa.

6.19. E expediu-se o Acórdão 9.352/2015-TCU-2ª Câmara (peça 70), *verbis*:

9.1. considerar revéis Cláudia Marcia de Figueredo Carvalho (CPF 647.749.619-49) e Gabriel Figueiredo de Carvalho (menor), herdeiros do ex-secretário de estado da Saúde em Rondônia Sérgio Siqueira de Carvalho;

9.2. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Aparício Carvalho de Moraes e pelo Estado de Rondônia;

9.3. fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o Estado de Rondônia, solidariamente com Aparício Carvalho de Moraes (peça 63) e com os herdeiros de Sérgio Siqueira de Carvalho (neste caso, até o limite do patrimônio transferido – peças 64), efetue e comprove, perante este Tribunal, o recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias especificadas no demonstrativo à peça 65, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo pagamento, com o abatimento dos valores das tabelas constantes dos itens 28 e 30 do voto precedente, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. informar ao Estado de Rondônia que a liquidação tempestiva do débito saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva e lhe seja dada quitação, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva acarretará o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios.

6.20. Feito breve retrospecto até o acórdão que examinou a citação, na mesma linha defendida na instrução de peça 189, entende-se, imprescindível, examinar se há individualização da responsabilidade do recorrente prévia à condenação.

6.21. Em apertada síntese, exige-se para a caracterização da responsabilidade subjetiva do agente nesta Corte de Contas todos os elementos típicos da irregularidade (fato punível e culpável).

6.22. Para que o fato seja punível, devem estar caracterizados os seguintes pressupostos: (a) identificação do fato punível e qualificação do agente; (b) conduta comissiva ou omissiva e antijurídica, perfeitamente individualizada; (c) resultado, existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual ou, ainda, a desatendimento ou descumprimento de determinação desta Corte de Contas; (d) nexos de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; (e) dolo ou culpa, em sentido amplo, do agente.

6.23. Por sua vez, a culpabilidade compõe a estrutura da irregularidade, e consiste: (a) na existência ou não de excludentes; (b) no juízo de reprovabilidade extraído da análise de como os agentes se posicionaram e contribuíram para o fato, pois não há irregularidade sem reprovação.

6.24. Importante mencionar que a caracterização da irregularidade em sua plenitude (identificação de todos os elementos típicos) deve preceder a defesa, em outras palavras, devem constar da citação do agente, sob pena de ofensa ao contraditório e a ampla defesa e a nulidade do *decisum*.

6.25. Da atenta leitura da peça instrutória que originou a citação, verifica-se, em síntese, que se definiu as irregularidades (aquisição de equipamentos/materiais com sobrepreço; ausência dos documentos de licenciamento dos veículos adquiridos e notas fiscais de aquisição; não comprovação de despesas-processos licitatórios 1004-2932/95 e 1004-0404/96-; ausência de homologação e adjudicação no processo 1004-0839/96; não utilização dos materiais/equipamentos na prestação de serviços de saúde à população; aquisição de equipamentos fora das especificações acordadas; não localização de equipamentos/materiais adquiridos; falta de capacitação técnica dos funcionários para operarem os equipamentos) e calculou o débito como o montante gerido em cada gestão. O valor de R\$3.353.184,05 restou atribuído ao Sr. Aparício Carvalho de Moraes.

6.26. Conforme já pontuado, a validade das imputações (fato irregular em sua completude, com os respectivos valores, conduta, nexos causal e resultado) deve ser verificada no momento da citação, não se pode, sob pena de nulidade, esclarecer os elementos que deveriam constar na citação nos pronunciamentos posteriores, pois neste caso haveria cerceamento de defesa.

6.27. *In casu*, verificou-se que a citação foi exatamente igual para os dois ex-Secretários (peças 31 e 32) modificando-se tão somente os processos licitatórios constantes da irregularidade “não comprovação de despesas”.

6.28. De plano, já se percebe a generalidade da citação sem sequer se definir qual foi a conduta praticada por cada ex-Secretário de Saúde relacionada a cada irregularidade. Descreveu-se a irregularidade e não se registrou a conduta irregular praticada pelo ex-gestor, o que já demonstra a dificuldade para se exercer o contraditório.

6.29. Também, não é difícil perceber que até a citação não se estabeleceu o vínculo entre a irregularidade individualizada e o prejuízo que ela causou. Nota-se a descrição de diversas irregularidades e a associação do montante das despesas geridas, mas não se estabeleceu, por exemplo, o *quantum* que a aquisição de equipamentos/materiais com sobrepreço trouxe de dano ao erário e qual teria sido a conduta do ex-gestor a causar a irregularidade.

6.30. Não se verifica, ainda, o valor referente a não utilização dos materiais/equipamentos na prestação de serviços de saúde à população e o que teria feito o gestor que deu causa a irregularidade e ao débito imputado.

6.31. Observa-se que o próprio voto condutor do Acórdão 9.352/2015-TCU-2ª Câmara (peça 70) reconheceu que parte das ocorrências possam ter transcendido a gestão dos recorrentes, *verbis*:

Ainda que a responsabilidade por parte das ocorrências transcenda a gestão dos secretários de saúde arrolados e que alguns documentos dos procedimentos licitatórios tenham sido assinados pelo secretário adjunto Álvaro Gerhardt (...)

6.32. Resta, a nosso sentir, incontroverso que ainda que possa o ex-gestor ser responsabilizado, mesmo não assinando documentos da licitação, previamente ao juízo de mérito ele deveria ter sido cientificado de qual foi sua conduta, qual o ato que praticou de forma específica e determinada. A atribuição genérica das irregularidades na citação, repita-se, sem a identificação de conduta específica e individualizada não se mostra apta a fornecer ao citado os elementos para que exerça o contraditório e a ampla defesa.

6.33. Da leitura da peça instrutória que determinou a citação, percebe-se que aos dois gestores foram atribuídas todas as irregularidades e somente dividiu-se os valores em virtude do período de gestão sem nenhuma definição da conduta de cada um. Limitou-se a descrever a irregularidade e o período de atuação do responsável no órgão, sem deixar expresso, no entanto, o que teria ele feito ou deixado de fazer que concorresse para o dano.

6.34. A título de exemplo, é oportuno raciocinar que a despesa pode ter sido executada numa determinada gestão, mas o prejuízo ter sido originado em outro momento. O exemplo clássico que pode ser citado é o de sobrepreço nas licitações, o processo pode ter sido conduzido pelo gestor A, mas a efetiva compra, desembolso dos valores, ter sido realizada na gestão de B. Nessa situação, quem seria o responsável? Por isso, a individualização e a conduta, de forma prévia à defesa, devem estar necessariamente caracterizadas. Veja que nos termos do voto do Acórdão 9.352/2015-TCU-2ª Câmara (peça 70), registrou-se, *verbis*:

14. A maior parte das irregularidades apontadas é grave e evidencia descontrole ou mau uso dos recursos públicos. O relatório de acompanhamento 001/2000, do FNS (peça 9, p. 164/206), demonstrou os problemas na condução dos procedimentos licitatórios e na destinação dos bens adquiridos para atendimento dos fins do convênio. Além de não terem sido apresentados à época diversos processos licitatórios à equipe de fiscalização (que totalizam a importância R\$ 3.288.758,00), foram identificados altos percentuais de superfaturamento (esteira ergométrica adquirida por R\$ 10.800,00, quando o preço de mercado era de aproximadamente R\$ 380,00; e histoembedder auto inclusor adquirido por R\$ 78.330,00 quando o preço de mercado era de aproximadamente R\$ 10.000,00, por exemplo) e muitos equipamentos em situação irregular (não instalados, sem funcionamento ou sucateados, no montante de R\$ 1.694.622,11 – peça 9, p. 250/1).

15. Também chama a atenção o fato de o parecer técnico FNS 140/2005 (peça 9, p. 232/5) ter indicado que 3.190 equipamentos dos 3.616 adquiridos, ainda não tinham sido distribuídos, constando na relação encaminhada como material transitório, no valor total de R\$ 5.598.418,77 (peça 9, p. 239/49, e peça 10, p. 62/117).

6.35. A citação ao atribuir ao recorrente a responsabilidade pelo débito do valor gerido durante seu período sem especificar a conduta aproxima-se da responsabilização objetiva.

6.36. Outro ponto que, a nosso sentir, demonstra a insuficiência da citação refere-se à irregularidade “não comprovação de despesas-processos licitatórios 1004-2932/95 e 1004-0404/96”. Nota-se que somente há dois processos listados que não teriam as despesas comprovadas, contudo, ao examinar o Quadro 1 – Composição do Débito da Citação do Sr. Aparício Carvalho de Moraes (acima reproduzido) aparecem diversos outros processos, o que poderia indicar que as demais irregularidades estariam associadas aos outros processos administrativos, mas nada disso está elucidado na citação.

6.37. No silêncio da peça citatória e das instruções que a antecederam, seria forçoso reconhecer a sua nulidade, por impedir a plenitude da defesa, se a condenação tivesse relação direta com os vícios da citação.

6.38. O valoroso trabalho realizado pela Ministra-Relatora no voto do Acórdão 13.190/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 110) demonstra as dificuldades encontradas no presente processo relacionadas a estratificação dos valores por irregularidade e a identificação das condutas dos responsáveis, nos seguintes termos se manifestou a Relatora, *verbis*:

9. A fim de determinar o valor da condenação de cada um dos responsáveis, recordo que, em decorrência dos vários indicativos de não alcance dos objetivos do convênio, o débito atribuído ao Estado de Rondônia, na fase anterior, correspondeu à integralidade dos recursos repassados, tendo por base a relação de pagamentos à peça 10, p. 56/61 (R\$ 3.353.184,05, despendidos no período de 1º/1/1995 a 10/9/1996, durante a gestão de Aparício Carvalho de Moraes, com abatimento dos R\$ 2.442.652,00 tidos como comprovados, e R\$ 5.932.902,26, despendidos no período de 1º/10/1996 a 30/12/1997, durante a gestão de Sérgio Siqueira de Carvalho, finda em 13/7/1998), mais o saldo do convênio não restituído ao FNS.

10. Considerando que, efetivamente, apenas há evidências de que o Estado de Rondônia foi beneficiado com o saldo do convênio não restituído (R\$ 33.849,33) e com a incorporação ao seu

patrimônio de 3.190 equipamentos sem prova da distribuição às unidades de saúde (no valor total de R\$ 5.598.418,77 - peças 9, p. 239/49; e 10, p. 62/117), desta feita, vejo que sua condenação, a princípio, dever-se-ia limitar a esses montantes, sem cominação de responsabilidade solidária aos ex-gestores, porquanto, mesmo que tenham concorrido para o não atingimento dos objetivos do convênio pela não distribuição imediata dos bens e pela ausência de verificação das condições disponíveis para seu correto uso, o saldo do convênio e os bens, ao que tudo indica, ficaram exclusivamente à disposição do ente estatal.

11. Entretanto, após confronto da relação desses bens com aquela referente aos que se encontravam em situação irregular em 9/3/2000 (peça 9, p. 250/1), noto que alguns equipamentos que estavam registrados transitoriamente no patrimônio do Estado de Rondônia foram localizados em unidades visitadas, porém se encontravam sem utilização na área da Saúde, conforme detalhado abaixo:

Quadro à peça 111

12. Na verdade, cabe impor o débito equivalente a esses valores, no total de R\$ 1.251.900,07, aos herdeiros de Sérgio Siqueira de Carvalho, pois, como mostrado no voto condutor do acórdão 9.352/2015 – 2ª Câmara, ele foi negligente nas ações a seu cargo ao não adotar as medidas necessárias para que os equipamentos fossem colocados em funcionamento para benefício da população.

13. Quanto às demais parcelas dos débitos de responsabilidade dos ex-gestores, à primeira vista, há certa dificuldade para segregá-las, porque na relação à peça 9, p. 239/49, não foi identificada a data de pagamento de todos os bens lá constantes, a qual seria relevante a fim de excluir as partes atribuídas individualmente ao Estado de Rondônia das dívidas de cada um dos outros responsáveis.

14. Com o propósito de resolver o problema, sugiro que os valores de cada um sejam somados, tomando-se, para efeito da incidência dos encargos legais, a data do último pagamento impugnado, por ser esse critério o mais benéfico aos responsáveis. Dessa forma, o débito do Estado de Rondônia passa a ser de R\$ 4.380.368,03 (R\$ 5.598.418,77 - R\$ 1.251.900,07 = R\$ 4.346.518,70 + 33.849,33), com encargos calculados a partir de 30/12/1997.

15. Relativamente à situação de Aparício Carvalho de Moraes, observo que, desconsiderando-se as aquisições de empresas fornecedoras de veículos não comprovadas durante aquele período, no montante de R\$ 697.838,00 (a ser imputado a ele), sobrariam pagamentos de equipamentos passíveis de questionamento na sua gestão no total de R\$ 212.694,05. Ocorre que é factível estabelecer nexo causal entre esses pagamentos e as saídas na conta corrente do convênio (peça 9, p. 34, 40, 44 e 46), inclusive com algumas das notas fiscais juntadas aos autos, consoante se extrai dos documentos a seguir relacionados:

Quadro à peça 111

16. Diante do apurado, defluiu que os dois primeiros pagamentos devem ser mantidos como débito de responsabilidade daquele gestor. Por outro lado, não se justifica manter o débito relativo às diferenças não comprovadas das aquisições pagas em 14/8 e 6/9/1996, tendo em vista que, entre essas aquisições, há, de acordo com a tabela abaixo, bens cujo débito é de responsabilidade do Estado de Rondônia e as diferenças alcançam pequeno valor, sem contar a possibilidade de outros equipamentos sem identificação do número de tombamento terem sido igualmente incorporados ao patrimônio do ente estatal:

Quadro à peça 111

17. Assim, concluo que o débito de Aparício Carvalho de Moraes deve ser de R\$ 731.580,00 (R\$ 697.838,00 + 9.052,00 + 24.690,00) e o dos herdeiros de Sérgio Siqueira de Carvalho de R\$ 1.586.383,56 (R\$ 5.932.902,26 – R\$ 4.346.518,70), com encargos calculados a partir de 15/8/1996 e 30/12/1997, respectivamente, utilizando-se o mesmo critério indicado anteriormente.

6.39. Nota-se que, mesmo depois do voto, há dificuldade em se identificar o montante atribuído aos recorrentes, o que demonstra a falta de clareza na citação.

6.40. De toda forma, o identificado no voto condutor do acórdão deveria ter antecedido o juízo de mérito e ter constado da citação. Como somente foi feito após a citação poderia sugerir o cerceamento de defesa.

6.41. Por outro lado, há que se examinar se as deficiências da citação, necessariamente, conduzem a nulidade do julgado em relação ao recorrente.

6.42. Do voto, extrai-se que R\$ 731.580,00 (R\$ 697.838,00 + 9.052,00 + 24.690,00), total da condenação, decorreram de aquisições de empresas fornecedoras de veículos não comprovadas durante sua gestão (R\$ 697.838,00) acrescidos de R\$ 9.052,00 pagos à empresa Amazônia Refrigeração Ltda. e R\$ 24.690,00 Gold Life Com. Dist. Ltda.

6.43. A partir da peça 71 que rejeitou parcialmente as alegações de defesa do recorrente é possível se verificar que, *verbis*:

27. Desse modo, e como não houve questionamento em relação à disponibilização desses equipamentos para utilização em prol da sociedade, em nome do princípio da verdade material, concluo que o convênio atingiu, em parte, suas finalidades e deve-se abater do débito a quantia total de R\$ 2.442.352,00, equivalente às ambulâncias tombadas e distribuídas, conforme resumo a seguir:

#### Quadro à peça 71

6.44. Observa-se que, a exceção da não comprovação das aquisições de empresas fornecedoras de veículos (R\$ 697.838,00) e dos valores pagos à empresa Amazônia Refrigeração Ltda. e R\$ 24.690,00 Gold Life Com. Dist. Ltda., as demais irregularidades a ele atribuídas não foram objeto da condenação.

6.45. Assim, resta somente avaliar se a citação foi corretamente realizada em relação a não comprovação das aquisições de empresas fornecedoras de veículos e dos valores pagos à empresa Amazônia Refrigeração Ltda. e R\$ 24.690,00 Gold Life Com. Dist. Ltda.

6.46. Embora, a nosso sentir, tenha havido sérias deficiências na citação que, em tese, poderiam comprometer o julgado, entende-se que tais deficiências se considerado o exposto a seguir não levariam a nulidade do acórdão em relação ao Sr. Aparício Carvalho de Moraes.

6.47. O entendimento funda-se, nos termos do art. 171, do RI-TCU, que eventual nulidade poderá deixar de ser declarada se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada. Dispõe o mencionado dispositivo, *verbis*:

Art. 171. Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.

Parágrafo único. Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveitaria a declaração de nulidade, o Tribunal não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.

6.48. Observa-se que a Ministra-Relatora entendeu que estariam comprovados os valores que totalizaram R\$ 2.442.352,00 em razão do disposto nos itens 23-26 do voto (peça 71). Também não acatou os valores pagos à empresa Amazônia Refrigeração Ltda. (R\$ 9.052,00) e Gold Life Com. Dist. Ltda. (R\$ 24.690,00) pelo exposto no voto de peça 111, *verbis*:

16. Diante do apurado, defluiu que os dois primeiros pagamentos devem ser mantidos como débito de responsabilidade daquele gestor. Por outro lado, não se justifica manter o débito

relativo às diferenças não comprovadas das aquisições pagas em 14/8 e 6/9/1996, tendo em vista que, entre essas aquisições, há, de acordo com a tabela abaixo, bens cujo débito é de responsabilidade do Estado de Rondônia e as diferenças alcançam pequeno valor, sem contar a possibilidade de outros equipamentos sem identificação do número de tombamento terem sido igualmente incorporados ao patrimônio do ente estatal:

6.49. Em relação a estes dois itens (pagamentos à empresa Amazônia Refrigeração Ltda. e Gold Life Com. Dist. Ltda.) entende-se que as deficiências da citação causaram prejuízo à defesa do Sr. Aparício Carvalho de Moraes, pois não restou especificado sequer qual seria sua conduta em relação aos itens.

6.50. Da citação (peça 31), verifica-se que a irregularidade “não comprovação de despesas” referia-se tão somente aos processos licitatórios 1004-2932/95 e 1004-0404/96. Ocorre que as despesas com a empresa Amazônia Refrigeração Ltda. e Gold Life Com. Dist. Ltda., conforme Quadro 1 – Composição do Débito da Citação do Sr. Aparício Carvalho de Moraes elaborado a partir do Demonstrativo de Pagamentos (peça 10, p. 56-61), refere-se ao processo licitatório 1004-849/96. Embora não estivesse listado na citação como “não comprovação das despesas” foram mantidos como débito do gestor.

6.51. Dessa forma, entende-se que se mantidos tais itens na condenação, o julgado padeceria de vício, ante a dificuldade de se exercer o contraditório e a ampla defesa.

6.52. Por outro lado, o mesmo raciocínio não se aplica aos processos 1004-2932/95 e 1004-0404/96. Nota-se que a irregularidade relacionada a tais processos é a “não comprovação das despesas”, assim, a conduta implícita é a não apresentação da aquisição do objeto e a correta apresentação da prestação de contas.

6.53. Ademais, verifica-se que foram juntados diversos documentos que demonstrariam a execução parcial das despesas destes processos e que foram acatados por esta Corte de Contas (R\$ 2.442.352,00). Nesse sentido, embora se entenda haver deficiência nas citações, o conjunto de elementos subsequentes, somente em relação a estes dois processos (1004-2932/95 e 1004-0404/96) permite que, nos termos do art. 171, do RI-TCU, a nulidade não seja declarada.

6.54. Superada a discussão sobre a nulidade há que se examinar o conjunto de documentos colacionados à peça 241, p. 68-125 e peça 242.

6.55. Do voto que rejeitou parcialmente a defesa do Sr. Aparício Carvalho de Moraes (peça 71), verifica-se que o valor de R\$ 2.442.352,00 foi acatado com base no Anexo II do Parecer 140/2005 (peça 9, p. 236-238) e nas diversas Notas Fiscais apresentadas pelas defesas.

6.56. Após compulsar os autos, as notas fiscais referentes aos processos licitatórios, objetos da condenação podem ser consolidadas no Quadro 3, abaixo:

**Quadro 3 – Relação de Notas Fiscais constantes do Processo**

<b>Nome Fornecedor</b>	<b>Localização no Processo</b>
Toyota do Brasil S/A Indústria e Comércio	Peça 48, p. 144-163; peça 49, p. 3-22/65-87
Sabenauto - Comércio de Veículos Ltda	Peça 60, p. 123-144; peça 61, 1-63; peça 57, p. 4 e peça 61, p. 9
Comercial Paraná Peças e Serviços Ltda	Peça 56, p. 162-174; peça 57, p. 9/20; peça 48, p. 164; peça 49, p. 23-65

6.57. Ao verificar as notas fiscais colacionadas no recurso de revisão pelo recorrente, percebe-se que algumas não são inéditas, a exemplo, da Nota Fiscal 3272, que foi juntada à peça 241, p. 78 e já se encontrava nos autos na Peça 48, p. 144-145.

6.58. Tendo em vista que grande parte dos documentos já foram considerados na redução do débito e ainda por se entender que pode haver documento inédito para comprovar as despesas, entende-se pertinente, em primeiro lugar, apurar o exato período de gestão do recorrente para posteriormente, se for o caso, verificar se há documento inédito trazidos no recurso de revisão (peças 241 e 242).

6.59. Registra-se, de toda forma, que tais providências se mostram necessárias se houver discordância da preliminar referente ao trancamento das contas do Sr. Aparício Carvalho de Moraes.

## **CONCLUSÃO**

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) as contas do Estado de Rondônia devem ser declaradas iliquidáveis pois houve prejuízo à defesa, uma vez que citação do recorrente ocorreu após decorridos mais de dez anos da execução do convênio e dos fatos geradores das irregularidades;

b) com relação as contas do Sr. Aparício Carvalho de Moraes, ainda que não decorridos dez anos da sua primeira notificação, entende-se em linha com o já proposto pela unidade técnica de origem que também devem ser consideradas iliquidáveis, contudo caso se discorde deste encaminhamento de mérito, há a necessidade da realização de diligência para verificar o período de gestão do Sr. Aparício Carvalho de Moraes, conforme discutido no item 6 desta instrução;

c) caso se discorde da proposta de considerar as contas do Sr. Aparício Carvalho de Moraes iliquidáveis, remanescem dúvidas acerca do período de sua gestão, ante a existência nos autos de informações conflitantes, o que deve ser saneado para formação definitiva de juízo de mérito sobre o valor do débito;

d) haveria prejuízo à defesa e, portanto, nulidade da citação se mantida a condenação do Sr. Aparício Carvalho de Moraes pelos valores pagos à empresa Amazônia Refrigeração Ltda. (R\$ 9.052,00) e Gold Life Com. Dist. Ltda. (R\$ 24.690,00);

e) em relação aos processos 1004-2932/95 e 1004-0404/96, diversos documentos colacionados às peças 241 e 242 já se encontram nos autos e já foram considerados no abatimento do débito, portanto necessário diligenciar o recorrente, antes do juízo de mérito, para que ele aponte quais elementos de fato são inéditos e poderiam comprovar as despesas e ensejar a reforma do julgado.

7.1. Com base nessas conclusões, propõe-se considerar as contas dos recorrentes iliquidáveis e caso se discorde deve-se promover diligência saneadora à Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Rondônia.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Ante o exposto, com fundamento nos art. 35, da Lei 8.443/92, a esta Corte de Contas, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso interposto pelo Estado de Rondônia e pelo Sr. Aparício Carvalho de Moraes e, no mérito, dar-lhe provimento para:

a.1) considerar, as contas do Estado de Rondônia e de Aparício Carvalho de Moraes iliquidáveis, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 211 do Regimento Interno do TCU;

a.2) em consequência, tornar sem efeito o débito as eles imputados objeto do item 9.2 do acórdão recorrido;



b) caso se discorde da iliquidez das contas do Sr. Aparício Carvalho de Moraes deve-se, previamente, ao juízo de mérito:

b.1) diligenciar o Estado de Rondônia para que encaminhe, no prazo de quinze dias a contar da ciência desta notificação, a esta Corte de Contas o decreto, ou o normativo que se equipare, de nomeação e exoneração do Sr. Aparício Carvalho de Moraes, ex-Secretário de Saúde do Estado;

c) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,  
em 27/02/2020.

Giuliano Bressan Geraldo

Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 6559-5