

**TC - 003.639/2014-2**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial (recurso de revisão).

**Unidade jurisdicionada:** Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS.

**Recorrente(s):** Elpídio Dias de Carvalho (CPF 092.607.572-15); Odanete das Neves Duarte Biondi (CPF 163.600.602-72); e Pedro Paulo Dias de Carvalho (CPF 092.608.112-87).

**Advogado(s) constituído(s) nos autos:** Dr. Douglas Luzzatto (OAB/AP 1.771) e outros; Dr. Lindoval Queiroz Alcântara (OAB/AP 507) e outro; e Dr. Pedro Rodrigues Gonçalves Leite (OAB/AP 3.442), procurações às peças 27 e 70; 189; e 69, 122, 135 e 193.

**Decisão Recorrida:** Acórdão 7.755/2015, mantido pelos Acórdãos 6.299/2016 e 14.038/2018, todos da 1ª Câmara do TCU.

**Interessado (s) em sustentação oral:** Pedro Paulo Dias de Carvalho (CPF 092.608.112-87), solicitação à peça 192, p. 14.

**Sumário:** TCE. Convênio. Pagamento por serviço não executado. Contas irregulares. Débito e Multa. Recurso de Reconsideração conhecido e não provido. Embargos de declaração conhecidos e rejeitados. Recurso de Revisão. Conhecido. Negar para um recorrente e prover parcialmente para os outros dois. Elisão de parte do débito. Contas irregulares. Mitigação da multa.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de revisão interpostos por Elpídio Dias de Carvalho (R006-peças 178-179), Odanete das Neves Duarte Biondi (R007-peças 185-188 e 199-202) e Pedro Paulo Dias de Carvalho (R008-peças 192 e 194-197), titulares da Secretaria de Saúde do Estado do Amapá entre os anos de 2007 e 2010, por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão 7.755/2015, mantido pelos Acórdãos 6.299/2016 e 14.038/2018, todos da 1ª Câmara do TCU. O Acórdão recorrido foi prolatado na sessão de julgamento do dia 1/12/2015-Ordinária e inserto na Ata 42/2015-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler (peça 46).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor dos Srs. Pedro Paulo Dias Carvalho e Elpídio Dias de Carvalho e das Sras. Rosália Maria de Freitas Figueira e Odanete das Neves Duarte Biondi,

ex-titulares da Secretaria de Saúde do Estado do Amapá, e de Douglas Moraes da Costa, servidor da mesma secretaria, entre os anos de 2007 e 2011, e da empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda., por irregularidades em pagamentos com recursos do Sistema Único de Saúde/SUS,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho (092.608.112-87), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em face do não atendimento à citação;

9.2 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do RITCU, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Douglas Moraes da Costa (304.130.362-00), dando-se quitação ao responsável;

9.3 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os art. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas dos Srs. Pedro Paulo Dias de Carvalho (092.608.112-87) e Elpídio Dias de Carvalho (CPF 092.607.572-15), e das Sras. Rosália Maria de Freitas Figueira (252.395.542-34), Odanete das Neves Duarte Biondi (CPF 163.600.602-72) e da empresa MECON Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 14.536.957/0001-61), condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

9.3.1 responsável: Sra. Rosália Maria de Freitas Figueira (252.395.542-34):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
53.643,50	12/9/2007

9.3.2 responsáveis solidários: Sra. Rosália Maria de Freitas Figueira (252.395.542-34) e empresa MECON Comércio e Serviços Ltda. (14.536.957/0001-61):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
619.600,00	6/3/2007
278.820,00	20/7/2007

9.3.3 responsáveis solidários: Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho (092.608.112-87) e empresa MECON Comércio e Serviços Ltda. (14.536.957/0001-61):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
278.820,00	14/11/2007
836.460,00	31/12/2007
278.820,00	4/4/2008

9.3.4 responsável: Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho (092.608.112-87):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
6.400,00	5/3/2010

9.3.5 responsável: Sr. Elpídio Dias de Carvalho (092.607.572-15):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
----------------------	--------------------

7.749,71	26/5/2010
3.495,12	11/6/2010
10.652,88	28/6/2010
4.677,15	1/7/2010
35.999,53	5/7/2010
20.000,00	6/7/2010
19.640,36	8/7/2010
4.374,28	20/7/2010
635,11	21/7/2010
1.952,94	23/7/2010
1.952,94	5/8/2010
396,00	27/8/2010
1.821,60	22/9/2010
5.212,80	28/9/2010
2.462,40	11/10/2010
50.660,00	20/10/2010
1.137,10	27/10/2010
3.823,20	8/11/2010

9.3.6 responsável: Sra. Odanete das Neves Duarte Biondi (163.600.602-72):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
10.147,20	22/11/2010
24.937,70	10/12/2010
9.020,40	20/12/2010
286.000,00	23/12/2010
4.580,00	24/12/2010
6.151,00	27/12/2010
8.772,00	30/12/2010

9.4 nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar aos responsáveis, individualmente, as multas a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetuem e comprovem perante este Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.4.1 Sra. Rosália Maria de Freitas Figueira (252.395.542-34): R\$ 158.000,00

9.4.2 Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho (092.608.112-87): R\$ 226.000,00

9.4.3 Sr. Elpídio Dias de Carvalho (092.607.572-15): R\$ 25.000,00

9.4.4 Sra. Odanete das Neves Duarte Biondi (163.600.602-72): R\$ 48.000,00

9.4.5 MECON Comércio e Serviços Ltda. (14.536.957/0001-61): R\$ 375.000,00

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

9.6 autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7 encaminhar, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do RITCU, cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Amapá;

9.8 dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS). (ênfases acrescentadas)

## HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS em desfavor de titulares da Secretaria de Saúde do Estado do Amapá entre os anos de 2007 e 2010, Pedro Paulo Dias de Carvalho, Rosália Maria de Freitas Figueira, Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, ora recorrentes, e de servidor da mesma secretaria durante os anos de 2007 e 2011, Douglas Moraes da Costa. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (SECEX-AP) propôs que a empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda. também fosse incluída como responsável nestas contas, o que foi acolhido pelo Relator *a quo*.

2.1. A presente TCE foi autuada em razão de diversos pagamentos irregulares com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, no valor total original de R\$ 4.000.434,82. As irregularidades foram constatadas em auditorias realizadas pelo FNS, sob os números 7.189/2008, 8.231/2009 e 11.444/2011, sendo as duas últimas motivadas por demandas, respectivamente, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público Federal, quais sejam:

Irregularidade	Responsável(is)
1) Aquisição de medicamentos em desacordo com a PT/GM/MS n. 2.577/2006	Rosália Maria de Freitas Figueira
2) Cobrança de procedimento sem comprovação da dispensação, em desacordo com o art. 20 da PT/GM/MS n. 2.577/2006	Douglas Moraes da Costa e Pedro Paulo Dias de Carvalho
3) Diferença entre o valor cobrado do procedimento e o valor dispensado, em desacordo com o art. 20 da PT/GM/MS n. 2.577/2006	Douglas Moraes da Costa e Pedro Paulo Dias de Carvalho
4) Pagamentos à empresa MECON Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 14.536.957/0001-61) contratada pela SESA (Contrato 041/2006 – SESA) para a realização dos serviços de conserto e manutenção de equipamentos médico-hospitalares, sem que tenha restado comprovada a execução dos serviços pactuados.	Rosália Maria de Freitas Figueira e empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda
	Pedro Paulo Dias de Carvalho e empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda
5) Pagamentos diversos com recursos do Bloco Vigilância em Saúde – Incentivo no âmbito do Programa Nacional HIV/AIDS e outras DST, sem documento comprobatório da despesa.	Pedro Paulo Dias de Carvalho
	Elpídio Dias de Carvalho
	Odanete das Neves Duarte Biondi

2.2. Os gestores, dentre eles os ora recorrentes, foram citados dentro de suas respectivas responsabilidades e apresentaram suas alegações de defesa, à exceção de Pedro Paulo Dias de Carvalho, que deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe foi fixado para apresentação de suas alegações de defesa e/ou para o recolhimento do débito imputado, apesar de ter solicitado dilação do prazo para a sua apresentação (peça 36), caracterizando a revelia prevista no art. 12, inciso IV, §3º, da Lei 8.443/1992, as quais foram adequadamente examinadas pela unidade técnica.

2.3. O Relator *a quo*, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, após minucioso exame,

acompanhou o entendimento apresentado pela unidade técnica, afastando as irregularidades apontadas nos itens 2 e 3 do quadro, além dos débitos apontados para os meses de maio e agosto de 2007 na irregularidade 4 do quadro, restando o débito remanescente, conquanto tenham sido mantida as demais irregularidades e débitos, ante a ausência de elementos que lograssem correlacionar os pagamentos realizados a documentos fidedignos referentes a essas despesas. Propôs, por conseguinte, o julgamento pela irregularidade das contas, em primeira instância administrativa, imputando débito proporcional a cada um dos responsáveis e cominando-lhes multas individuais, com fulcro no art. 57 da LO/TCU, no que foi acompanhado pelos Membros do Colegiado desta Corte de Contas.

2.4. A empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda. interpôs, em seguida, embargos de declaração (R003-peça 86), os quais foram conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 6.299/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler (peça 94).

2.5. Pedro Paulo Dias de Carvalho (R001-peça 75), Elpídio Dias de Carvalho (R002-peça 76) e a empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda. (R004-peça 109) apresentaram recursos de reconsideração, os quais foram conhecidos e, no mérito, não providos. Enquanto, o documento (R005-peça 128), apresentado por Pedro Paulo Dias de Carvalho, foi recepcionado como mera petição, tudo nos termos do Acórdão 14.038/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro José Múcio Monteiro (peça 138).

2.6. Inconformados com a decisão do TCU, os ex-secretários interpuseram os presentes recursos de revisão, que se fundamentam nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta Secretaria (peças 180 e 204-205), ratificados pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues (peças 183 e 207), que concluíram pelo conhecimento dos presentes recursos de revisão, nos termos dos art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) há possibilidade de atribuir os efeitos suspensivos ao recurso de revisão;
- b) o julgamento nas esferas cível e criminal constituiria fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas;
- c) houve violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;
- d) é cabível a aplicação do princípio da insignificância ou da bagatela;
- e) a boa-fé do gestor afasta sua responsabilidade;
- f) os documentos ora apresentados atestam a escoreita aplicação dos recursos;
- g) a falta de vistoria *in loco* impediu que fosse verificado adimplemento do objetivo proposto.

##### **5. Da possibilidade de atribuição de efeitos suspensivos ao recurso de revisão.**

5.1. Pedro Paulo Dias de Carvalho solicita que se atribua efeito suspensivo ao presente recurso, por entender presentes os pressupostos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* (peça 192, p. 2-5).

5.2. Odanete das Neves Duarte Biondi solicita que o recurso de revisão seja recebido com efeito suspensivo do ato administrativo de julgamento, “tendo em vista que tal ato importa em grave lesão à parte recorrente, e o risco de ineficácia da decisão de mérito”. Medida acautelatória, segundo a defesa, de primordial importância e necessidade (peça 178, p. 8-11 e peça 185, p. 17-18).

**Análise:**

5.3. A análise desta questão foi realizada nas instruções preliminares de admissibilidade (peças 180 e 204-205, p. 3-4), cujo teor contou com a anuência do Exmo. Ministro Relator *ad quem* (peças 183 e 207). Pronunciamento que negou a concessão do efeito suspensivo pretendido, por não terem sido preenchidos, cumulativamente, os requisitos obrigatórios: do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

**6. Do julgamento nas esferas cível e criminal.**

6.1. Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi alegam, em que pese “a autonomia das instâncias”, que a sentença judicial “julgou improcedente todos os pedidos do Ministério Público, o julgamento foi convertido em diligência”. Clamam para que seja considerada “a decisão judicial, no que couber”, como prova emprestada (peça 178, p. 8-11 e peça 185, p. 9-12).

6.2. Colacionam Ofício da Sesa e sentença do processo 0011725-73.2011.4.01.3100, da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Macapá no Amapá, por meio da qual os pedidos iniciais de reconhecimento de atos de improbidade administrativa foram julgados improcedentes por falta de provas para caracterizar as condutas tipificadas nos arts. 10, *caput*, e incisos IX e XI e 11, *caput*, incisos I e II da Lei de Improbidade Administrativa (peça 179, p. 380-44, peça 188, p. 168-201).

**Análise:**

6.3. Os recorrentes alegam que o julgamento no âmbito da justiça federal constituiria fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas.

6.4. Ressalte-se, desde logo, para que fique bem assentada a competência constitucional privativa desta Casa nas matérias que lhe cabe, com exclusividade, apurar e julgar, que, no ordenamento pátrio, vige o princípio da independência das instâncias, o que é reconhecido pelos próprios recorrentes.

6.5. Significa dizer que o TCU exerce a sua jurisdição independentemente das demais jurisdições (civil, penal, trabalhista, tributária, *e. g.*) e dos demais órgãos de controle. Há, com efeito, diversos precedentes nesta Casa, corroborando o que se afirmou, dos quais se podem invocar, a título meramente exemplificativo, os Acórdãos 1.487/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.535/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes; e 680/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6.6. Corroborando este entendimento, no âmbito do Poder Judiciário, a jurisprudência a seguir colacionada da Suprema Corte, *v. g.*, os MS 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF. Em relação ao Superior Tribunal de Justiça-STJ, colacionam-se os MS 7080, 7138 e 7042, todos do DF. Logo, a atuação do TCU não fica a depender do Judiciário, nem de qualquer outro Poder, nem com estas se confunde.

6.7. O julgamento no âmbito da justiça federal cível ou penal não constitui fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a “responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que “não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil

poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”.

6.8. Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, temos que a sentença penal impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal - STF, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

6.9. Nesse mesmo sentido é o teor do art. 126 da Lei 8.112/1990, segundo o qual a “responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria” (grifos acrescidos). Também é encontrado na Lei 8.429/1992, que trata da improbidade administrativa, a posituação do referido princípio, quando seu artigo 12 destaca que o responsável por ato de improbidade está sujeito às cominações estabelecidas por esta norma, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica.

6.10. Insta ressaltar que a referida sentença, proferida no âmbito da justiça federal, deixa claro que foram julgados improcedentes os pedidos iniciais de reconhecimento de atos de improbidade administrativa, por faltas de provas para caracterizar as condutas tipificadas nos arts. 10, caput, e incisos IX e XI e 11, caput, incisos I e II da Lei de Improbidade Administrativa (peça 188, p. 200).

6.11. Assim, observa-se que a improcedência do pedido inicial do Ministério Público Federal – MPF, o arquivamento do pleito no âmbito judicial não possui o condão de alterar os termos da decisão sufragada, tendo em vista que não se fundamenta em absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria, mas pela falta de provas para caracterizar os crimes previstos na Lei de Improbidade Administrativa, e assevera que os recorrentes juntaram “vasta prova documental ao presente feito, tendo inclusive, comprovado a regularidade de alguns pagamentos/transfêrencia” (ênfase acrescida), situação semelhante à encontrada na presente TCE em que parte das despesas realizadas foi comprovada, mas não sua totalidade.

6.12. Logo, não estão presentes as hipóteses excepcionais em que as decisões judiciais vinculariam a instância administrativa. Há, em verdade, formação de juízo de valor em ação civil pública divergente quanto à pertinência das provas apresentadas pelo MPF para caracterizar as condutas tipificadas na Lei de Improbidade Administrativa.

6.13. Assim, não há óbice para esta Corte de Contas, que se guia pelo princípio da verdade material, de receber a documentação apresentada na justiça federal como prova emprestada.

6.14. Portanto, a alegação apresentada pelos recorrentes, que se apoia na sentença proferida no âmbito do processo judicial da Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 0011725-73.2011.4.01.3100, em curso na Seção Judiciária de Macapá-AP do TRF1 (peça 179, p. 380-44, peça 188, p. 168-201), não obstaculiza a apuração empreendida pelo TCU.

## 7. Dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

7.1. Pedro Paulo Dias de Carvalho alega que não apresentou defesa, “porque se viu impedido de fazê-lo, primeiro porque lhe foi negada a entrega da documentação pertinente para análise”, “segundo o seu estado de saúde à época dos fatos”, com fundamento nos seguintes argumentos (peça 192, p. 5-9):

a) pondera que a ausência da defesa “causou-lhe a imposição da revelia e, por ter tido cerceado o seu direito à ampla defesa e ao contraditório”;

b) houve cerceamento da defesa, uma vez que o desafeto político, eleito em 2011, impediu o acesso à documentação que comprova a aplicação dos recursos federais, bem como houve o extravio de documentos encaminhados ao arquivo morto;

c) informa que o governo atual criou um ambiente de melhor cooperação e assim pode trazer a colação os novos documentos;

d) houve perda de documentação comprobatória da execução dos serviços contratados da empresa Mecon, visto que houve incêndio no local onde a documentação estava armazenada;

e) acrescenta que se deve considerar a “boa-fé de parte do recorrente, que em nenhuma ocasião agiu com dolo ou culpa manifesta, abuso ou desvio de poder”, visto que do período de 2007 a 2009, com exceção dos valores objetos desta TCE, o recorrente comprovou a execução, por meio da prestação das contas, além de ter impetrado mandado de segurança para pleitear o acesso à documentação relativa à aplicação dos recursos federais;

f) colaciona mandado de segurança, com pedido de liminar, na Justiça do Amapá (peças 195-197), apesar da tutela liminar ter sido deferida em 14/11/2013 (peça 197, p. 3), a petição inicial foi indeferida, no mérito, em 11/4/2019 (peça 195, p. 3).

#### **Análise:**

7.2. O recorrente alega que, por diferenças e rivalidades políticas com os seus sucessores na Secretaria de Saúde do Estado e no Governo do Estado do Amapá, não foi possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.

7.3. Ressalte-se, inicialmente, que as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração sucessora, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele 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. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos Acórdãos 3.357/2016, rel. Ministro Bruno Dantas, 352/2017, rel. Ministro Benjamin Zymler, 1.839/2019, rel. Ministro Vital do Rêgo, todos da 1ª Câmara, Acórdãos 1.734/2014, rel. Ministro Marcos Bemquer, 437/2018, rel. Ministro Augusto Nardes, ambos da 2ª Câmara do TCU.

7.4. Insta ressaltar que, no caso concreto, o recorrente, Pedro Paulo Dias de Carvalho, recorreu a justiça para obter as informações em questão, pretensão que lhe foi garantida liminarmente em 14/1/2013 (peça 197, p. 3), 2 anos antes do julgamento do Acórdão recorrido, em 1/12/2015, e antes mesmo da constituição dessa TCE no âmbito desta Corte de Contas, enquanto as apurações ainda estavam na fase interna de apuração, ou seja, o recorrente teve 2 anos para angariar e organizar toda a documentação necessária para a devida prestação de contas, apoiado por decisão judicial, e não o fez.

7.5. Em relação às alegações de suposto sumiço de documentação no arquivo morto e de incêndio no local onde ela era guardada, após a apreensão ordenada pela “Operação Mãos Limpas”, desencadeada em 2010, note-se que os Relatórios de Auditoria n. 7.189, 8.231 e 11.444 foram instruídos em 2009, 2010, 2011 e 2012 (peça 1, p. 70), de forma praticamente concomitante com a aplicação dos recursos, e propiciando o exercício de defesa aos responsáveis (peça 5, p. 4-125).

7.6. Cabe ressaltar que, quando saiu do cargo de secretário, o recorrente, por 8 meses, ocupou o cargo de Governador do Estado do Amapá podendo continuar prestando as informações para o FNS de sua gestão como secretário, até porque concorria a eleição naquele ano.

7.7. Pondera-se que, conquanto o recorrente tenha alegado a ocorrência de incêndio no local onde os documentos referentes à empresa Mecon estavam guardados, a recorrente Rosália Maria apresentou, em suas alegações de defesa, 246 “cautelas”, os quais correspondem a formulários elaborados pela empresa contratada nos quais eram preenchidos a data, a descrição e o local onde os serviços foram prestados, e que foram acatados, em primeira instância administrativa, para afastar os valores dos meses de maio e agosto de 2007, durante a gestão do recorrente (peça 47, p. 4).

7.8. Foram apontadas ainda graves deficiências na prestação dos serviços e que deveriam ser observadas e corrigidas pelo recorrente, responsável pelos pagamentos efetuados durante a execução contratual (peça 47, p. 3), *in verbis*:

18. Passando ao mérito da questão, destaco alguns fatos relatados na inicial desta TCE, além de outros devidamente averiguados pela Secex/AP, os quais lançam obscuridade à execução do Contrato 041/2006, firmado entre a Secretaria de Saúde/AP e a Mecon Comércio e Serviços Ltda: (i) não restou comprovada a qualificação técnica da empresa, haja vista que, no certame, foi apresentado atestado emitido pela própria Secretaria e que outro documento emitido por esta, em 18/6/2009, afirma que a empresa não havia prestado serviços de conserto e manutenção de equipamentos médico-hospitalares, objeto do contrato em questão; (ii) a Secretaria não designou formalmente servidor para fiscalizar a execução do contrato; (iii) a empresa não comprovou ter funcionários em quantidade e qualidade técnica suficientes para a execução regular do objeto; (iv) os pagamentos à empresa foram definidos por valor fixo e mensal, e não conforme a medição de serviços realizados; (v) diversos expedientes de unidades hospitalares informam a ocorrência de pane em equipamentos, denunciando a inércia da empresa contratada e solicitando providências das instâncias superiores; (vi) não houve apresentação pela empresa, durante a vigência do contrato, de cronograma dos serviços de manutenção preventiva e dos relatórios mensais de execução dos serviços; e (vii) houve subcontratação de parte dos serviços sem a devida autorização do titular da Secretaria.

7.9. Resta demonstrado, portanto, que o recorrente teve diversas oportunidades para, durante o regular exercício de sua função, prestar contas dos recursos que gerenciou nos exercícios de 2007 a 2010, não devendo prosperar, por conseguinte, o pleito de que não tenha adimplido sua obrigação constitucional por dificuldades originárias de rivalidade política ou por suposto sumiço de documentação, uma vez que a prestação de contas e a apuração das irregularidades foram feitas antes de sua saída do cargo.

7.10. É de se dizer também que, ao Tribunal de Contas da União, órgão constitucional de controle externo da Administração Pública, Casa que se pauta pela atuação baseada em critérios técnicos e apolíticos, são indiferentes eventuais disputas regionais de Poder. Assim, como as dificuldades originárias de rivalidade política não podem impedir o cumprimento do dever constitucional e legal de prestar contas, o pleito do recorrente nesse sentido não pode prosperar.

## 8. Do princípio da bagatela.

8.1. Coloca que, durante os exercícios financeiros de 2007 a 2009, gerenciou valores superiores a 500 milhões de reais anuais, de recursos estaduais e federais, podendo ser aplicado o princípio da insignificância ou da bagatela, adotado pela Corte de Contas do Amapá, nos autos do processo 001277/2010-TCE (peça 192, p. 10).

### Análise:

8.2. Quanto à alegação de pequeno prejuízo, o princípio da bagatela ou da insignificância pode ser aplicado para o afastamento de débito, segundo a jurisprudência, quando presentes os seguintes requisitos: (i) mínima ofensividade da conduta do agente; (ii) nenhuma periculosidade social da ação; (iii) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; (iv) inexpressividade da lesão jurídica provocada (v. g. Acórdão 2.653/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes, Acórdão 14.110/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo, e Acórdão 9.799/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

8.3. Logo, para o caso em análise, estão presentes pelo menos os requisitos indicados nos item 'i', pois as irregularidades resultaram no desencadeamento da "Operação Mãos Limpas" em 2010, item 'iii', em decorrência do considerável grau de reprovabilidade de sua omissão como gestor e dirigente máximo da Sesa e item 'iv', ao observar que a soma dos valores somente da irregularidade 4, atribuídas ao recorrente, em solidariedade, ultrapassam R\$ 2 milhões de reais em valores históricos.

#### 9. Do princípio da boa-fé objetiva.

9.1. Pedro Paulo Dias de Carvalho cita o art. 12, § 2º da Lei 8.443/1992 e o art. 153, § 4º do RITCU, aduzindo que estes estabelecem que "a boa-fé é motivo de saneamento do processo". Defende que nos autos esta comprovada a boa-fé objetiva do recorrente (peça 192, p. 9-14).

#### Análise:

9.2. No que tange às alegações quanto inexistência de má-fé por parte do recorrente, insta ressaltar que tais condutas não serviram de fundamento para a decisão combatida, conforme se demonstrou no Relatório e no Voto do Acórdão recorrido (peças 47-48), não sendo relevante para o deslinde do recurso.

9.3. Com efeito, a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e da regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, o que independe da comprovação de ter se configurado o ato de improbidade administrativa, a ocorrência de enriquecimento ilícito ou a atuação com dolo ou com má-fé.

9.4. Assim sendo, a simples alegação de que não houve má-fé não se presta a alterar o fundamento da decisão recorrida, uma vez que a avaliação subjetiva de sua conduta não se relaciona com a tipificação legal prevista na LO/TCU quando do julgamento das contas do gestor público.

9.5. Insta esclarecer que a interpretação sistemática do art. 202 do RITCU amolda-se à dupla natureza do débito apurado pelo TCU, punitiva e indenizatória. Nos casos concretos, ao ser reconhecida a boa-fé do agente, isto é, a não reprovabilidade de sua conduta, restará afastada a função punitiva do débito, remanescendo, no entanto, a indenizatória, entendimento exposto nos Acórdãos 40/1999-TCU-Plenário, rel. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, 1.702/2005-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Guilherme Palmeira, 723/2007-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa e 932/2006-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler.

9.6. Nestes termos, a análise e comprovação da boa-fé, ao término da instrução de mérito da unidade técnica, teria o condão, unicamente, de proporcionar a concessão de novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida, caso subsistente o débito e inexistente outra irregularidade nas contas (§§ 2º e 3º do art. 202, RITCU).

9.7. Na presente TCE, a conduta do recorrente ao aplicar de forma irregular os recursos públicos federais que lhe foram confiados, sem contudo, restituí-los em sua totalidade, débito este ainda não restituído, torna sua conduta reprovável, não sendo, portanto, reconhecida sua boa-fé. Isto, no entanto, não enseja afirmar que o gestor agiu de má-fé, apenas não se pode reconhecer sua boa-fé, uma vez que, repita-se, existe débito apurado e não quitado.

9.8. Logo, o débito segue, *in casu*, com sua natureza punitiva e indenizatória, não sendo possível aplicar a previsão do §2º do art. 12 da LOTCU c/c §2º do art. 202 do RITCU.

#### 10. Da escorreita aplicação dos recursos.

10.1. Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi obtemperam que houve a efetiva realização dos serviços previstos, citam os procedimentos adotados pelo Sistema do Governo do Estado do Amapá, com fundamento nas seguintes alegações (peça 178, p. 11-14 e peça 185, p. 13-16)

a) houve solicitação da recorrente à Sesa de cópia dos processos administrativos relativos ao débito, entretanto tais informações somente foram disponibilizadas ao juízo federal, razão pela qual somente agora apresenta os comprovantes;

b) apresentam a comprovação das despesas referentes às transferências de recursos do SUS, conforme quadro abaixo:

Recorrente: Elpídio Dias de Carvalho

Data	Despesa R\$	Finalidade	Localização
26/5/2010	7.749,71	Diárias de servidores	peça 178, p. 16-52
11/6/2010	3.495,12	Diárias para os servidores e encargos sociais	peça 178, p. 53-75
28/6/2010	10.652,88	Pagamento de diárias	peça 178, p. 76-245
1/7/2010	4.677,15	Pagamento de diárias	peça 178, p. 246-319
5/7/2010	35.999,53	Fornecedor C.A. Leão - pagamento de passagens aéreas e despesas de locomoção	peça 178, p. 320-341
6/7/2010	20.000,00		peça 179, p. 1-58
8/7/2010	19.640,36		
20/7/2010	4.374,28	Pagamento de diárias	peça 179, p. 59-82
21/7/2010	635,11		
23/7/2010	1.952,94	Pagamento de diárias	peça 179, p. 83-120
5/8/2010	1.952,94		
27/8/2010	396,00	Pagamento de diárias	peça 179, p. 121-151 e 152-180
22/9/2010	1.821,60	Pagamento de diárias	peça 179, p. 181-218
28/9/2010	5.212,80	Pagamento de diárias	peça 179, p. 219-251
11/10/2010	2.462,40	Pagamento de diárias	peça 179, p. 252-282
20/10/2010	50.660,00	Prestador de serviço M.A.A. Miranda, nos termos contratuais, conforme NF 000259, no valor de R\$ 49.614,00, cuja diferença de R\$ 1.046,00 foi depositado em conta específica da SESA/GEA	peça 179, p. 283-326
27/10/2010	1.137,10	Material de consumo - Amapá Service Comercio e Serviços Ltda	peça 179, p. 327-379
8/11/2010	3.823,20	Pagamento de diárias	peça 179, p. 380-414

Recorrente: Odanete das Neves Duarte Biondi

Data	Despesa R\$	Finalidade	Localização
------	-------------	------------	-------------

22/11/2010	10.147,20	Diárias de servidores	peça 185, p. 21-37, peça 188, p. 47-79, p. 118-146
10/12/2010	24.937,70	Pagamento de R\$13.997,60 e R\$10.940,10, notas fiscais 014236 e 000126	peça 185, p. 38-40
20/12/2010	9.020,40	Pagamento de diárias	peça 185, p. 41-53 e peça 188, p. 80-117; p. 147-167
23/12/2010	286.000,00	Transferência junto ao Fundo Estadual de PAM para o Piso de Vigilância em Saúde, conforme Mem 407/20110-CVS/Sesa	peça 185, p. 54-61
24/12/2010	4.580,00	Pagamento material de expediente para atender o PAM NF 000054 – processo 2010/49370-Sesa	peça 185, p. 72
27/12/2010	6.151,00	Pagamento de credor Nota Fiscal 000021 - processo 2010/49082-Sesa	peça 185, p. 65, 71
30/12/2010	8.772,00	Pagamento de diárias	peça 185, p. 62-63

c) coloca que a execução das despesas foi lastreada em “ordens bancárias orçamentárias emitidas pelo Governo do Estado do Amapá, constando a identificação da Unidade Emitente, a Unidade Gestora Liquidante, o favorecido e o valor, com o detalhamento na Nota de Liquidação, o tipo da despesa, a Nota de Empenho, a Fonte 116 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - Repasse Fundo a Fundo - SUS, o credor, com o *status* do envio Processado e Pago, além de outros documentos comprobatórios” (peça p. 178, p. 11-14 e peças 185, p. 21-106, 186, 187 e 188, p. 1-168).

10.2. Pedro Paulo Dias de Carvalho observa que cabe o aproveitamento dos documentos juntados, em recurso de revisão, por Elpidio Dias de Carvalho (peças 178-179) e Odanete das Neves Duarte Biondi (peças 185-188) (peça 192, p. 6).

**Análise:**

10.3. Observa-se que os recorrentes e os demais responsáveis foram condenados em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por terem concorrido para o cometimento de dano ao Erário, em razão das graves irregularidades encontradas na execução físico-financeira dos recursos do SUS, em virtude da ausência de elementos que lograssem correlacionar os pagamentos realizados com recursos do Bloco Vigilância em Saúde – Incentivo no âmbito do Programa Nacional HIV/AIDS e outras DST, conforme consta do Voto condutor do Acórdão condenatório (peça 47, p. 4, itens 23-25).

10.4. A responsabilidade de cada um dos recorrentes foi delimitada em função de seu período de gestão, Pedro Paulo Dias de Carvalho, de 18/9/2007 a 31/3/2010, Elpidio Dias de Carvalho, de 9/4 a 8/11/2010, e Odanete das Neves Duarte Biondi, de 8/11 a 31/12/2010.

10.5. O quadro a seguir sintetiza os valores glosados em relação à gestão de cada um dos recorrentes:

Irregularidade	Responsável(is)	Data do fato	Valor R\$
4) Pagamentos à empresa MECON Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 14.536.957/0001-61) contratada pela SESA (Contrato 041/2006 – SESA) para a realização dos serviços de conserto e manutenção de equipamentos	Pedro Paulo Dias de Carvalho e empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda	14/11/2007	278.820,00
		31/12/2007	836.460,00

médico-hospitalares, sem que tenha restado comprovada a execução dos serviços pactuados.		4/4/2008	278.820,00
5) Pagamentos diversos com recursos do Bloco Vigilância em Saúde – Incentivo no âmbito do Programa Nacional HIV/AIDS e outras DST, sem documento comprobatório da despesa.	Pedro Paulo Dias de Carvalho	5/3/2010	6.400,00
	Elpídio Dias de Carvalho	26/5/2010	7.749,71
		11/6/2010	3.495,12
		28/6/2010	10.652,88
		1/7/2010	4.677,15
		5/7/2010	35.999,53
		6/7/2010	20.000,00
		8/7/2010	19.640,36
		20/7/2010	4.374,28
		21/7/2010	635,11
		23/7/2010	1.952,94
		5/8/2010	1.952,94
		27/8/2010	396,00
		22/9/2010	1.821,60
		28/9/2010	5.212,80
	11/10/2010	2.462,40	
	20/10/2010	50.660,00	
	27/10/2010	1.137,10	
	8/11/2010	3.823,20	
	Odanete das Neves Duarte Biondi	22/11/2010	10.147,20
		10/12/2010	24.937,70
		20/12/2010	9.020,40
23/12/2010		286.000,00	
24/12/2010		4.580,00	
27/12/2010		6.151,00	
		30/12/2010	8.772,00

10.6. A fim de nortear a análise, é de se dizer, inicialmente, que os recursos federais repassados não podem ser utilizados para o pagamento das despesas elencadas no art. 6º da Portaria n. 204/GM-MS/207, *in verbis*:

Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

§ 1º Aos recursos relativos às unidades públicas próprias não se aplicam as restrições previstas no caput deste artigo.

§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para o pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.025 de 24.08.2011)

I - servidores inativos;

II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado; e

V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.

10.7. Nesse diapasão, ao se analisar a documentação trazida pelo recorrente, é oportuno citar, novamente, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua

obra “Convênios e Tomadas de Contas Especiais”. Em epítome categórico, o douto julgador nos oferece didático roteiro a ser seguido na análise das contas do gestor, *in verbis*:

Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.43).

10.8. O recorrente Pedro Paulo Dias de Carvalho não apresentou documentação que pudesse comprovar a escorreta prestação de contas das despesas glosadas em primeira instância administrativa.

10.9. Em essência, especificamente em relação ao recorrente Pedro Paulo Dias de Carvalho, restaram configurados nos autos pagamentos realizados à Mecon Comércio e Serviços Ltda. no âmbito do Contrato 41/2006, sem que tenha restado comprovada a execução dos serviços pactuados (peça 47, p. 3, itens 9-22), bem como a ausência de elementos que lograssem correlacionar os pagamentos realizados com recursos do Bloco Vigilância em Saúde – Incentivo no âmbito do Programa Nacional HIV/AIDS e outras DST (peça 47, p. 4, itens 23-25), conforme consta do Voto condutor do Acórdão condenatório.

10.10. Em relação aos débitos imputados ao recorrente Elpídio Dias de Carvalho, o quadro abaixo sintetiza as despesas glosadas e que, nesta oportunidade, são trazidos documentos que permitem fazer as devidas correlações entre as saídas de recursos e as ações exercidas dentro do Plano de Ação. O documento mais relevante de cada rubrica foi ressaltado na tabela abaixo:

Data	Despesa R\$	Documentos que estabelecem nexo causal	Localização específica
11/6/2010	3.495,12	Relação de OB externas	peça 178, p. 56, 74-75
28/6/2010	10.652,88	Relação de OB externas somadas	peça 178, p. 78 e 104
1/7/2010	4.677,15	Relação de OB externas	peça 178, p. 280
20/7/2010	4.374,28	Relação de OB externas	peça 179, p. 60
23/7/2010	1.952,94	Relação de OB externas	peça 179, p. 119
27/8/2010	396,00	Relação de OB externas	peça 179, p. 151 e 179
22/9/2010	1.821,60	Relação de OB externas	peça 179, p. 217-218
28/9/2010	5.212,80	Relação de OB externas	peça 179, p. 220-221
11/10/2010	2.462,40	Relação de OB externas	peça 179, p. 253
27/10/2010	1.137,10	Material de consumo - Amapá Service Comercio e Serviços Ltda	peça 179, p. 328-329, 363, 366 e 368
8/11/2010	3.823,20	Relação de OB externas	peça 179, p. 381-382

10.11. Em contrapartida, os documentos apresentados pelo recorrente Elpídio Dias de Carvalho, bem como sua falta, não permitiram estabelecer o devido nexo causal para comprovar o liame entre as despesas glosadas e as ações previstas no Plano de Ação, devendo ser mantido o débito referente às seguintes despesas:

Data	Despesa R\$	Documentos pertinentes	Localização específica
26/5/2010	7.749,71	Valor total das 7 diárias soma R\$ 7.300,54, portanto divergente da despesa	peça 178, p. 17, 33
5/7/2010	35.999,53	Contrato de R\$ 1.136.766,00, despesas variadas, Nota de empenho de R\$ 28.000,00	peça 178, p. 323-333 e 341 peça 179, p. 18-19 e 47
6/7/2010	20.000,00		
8/7/2010	19.640,36	Sem documentação.	
21/7/2010	635,11	Sem documentação	
5/8/2010	1.952,94	Sem documentação	
20/10/2010	50.660,00	Contrato de R\$ 607.920,00, despesas variadas, Valor referente a uma das parcelas. Nota Fiscal de serviço de manutenção corretiva de 30/8/2010.	peça 179, p. 286-295, 300 e 319

10.12. Em relação aos débitos imputados à recorrente Odanete das Neves Duarte Biondi, o quadro abaixo sintetiza as despesas glosadas e que, nesta oportunidade, são trazidos documentos que permitem fazer as devidas correlações entre as saídas de recursos e as ações exercidas dentro do Plano de Ação. O documento mais relevante de cada rubrica foi ressaltado na tabela abaixo:

Data	Despesa R\$	Finalidade	Localização
22/11/2010	10.147,20	Somatório das OBs Orçamentárias Port Sesa 969, 977 e 978/2010	peça 185, p. 21-37, peça 188, p. 47-79, p. 118-146
20/12/2010	9.020,40	Somatório das OBs Orçamentárias Port GEA/Sesa 2010/20216 e Educaids	peça 185, p. 41-53 e peça 188, p. 80-117; p. 147-167

10.13. Em contrapartida, os documentos apresentados pela recorrente Odanete das Neves Duarte Biondi, bem como sua falta, não permitiram estabelecer o devido nexos causal para comprovar o liame entre as despesas glosadas e as ações previstas no Plano de Ação, devendo ser mantido o débito referente às seguintes despesas:

Data	Despesa R\$	Finalidade	Localização
10/12/2010	24.937,70	Falta documentação	peça 185, p. 38-40
23/12/2010	286.000,00	Transferência junto ao Fundo Estadual de PAM para o Piso de Vigilância em Saúde, conforme Mem 407/20110-CVS/Sesa Pagamento de salários e outros. Quebra do nexos	peça 185, p. 54-61
24/12/2010	4.580,00	Pagamento material de expediente para atender o PAM NF 000054 – processo 2010/49370-Sesa. Falta documentação	peça 185, p. 36 e 72
27/12/2010	6.151,00	Falta documentação	peça 185, p. 65, 71

30/12/2010	8.772,00	Falta documentação	peça 185, p. 62-63
------------	----------	--------------------	--------------------

10.14. Destarte, constata-se que, em relação às despesas glosadas descritas nas tabelas constantes dos parágrafos 10.10 e 10.12, os documentos apresentados possuem o condão de elidir parte do débito constante dos subitens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão recorrido, uma vez apresentada a documentação escoreita para comprovar as despesas respectivas, mitigando, por conseguinte, de forma proporcional, as multas aplicadas por meio dos subitens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão recorrido.

#### 11. Da necessidade de vistoria *in loco*.

11.1. Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi protestam “por provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, inclusive com realização de vistoria, inspeção e constatação *in loco*, juntada posterior de documentos e tudo quanto se fizer necessário ao pronto e eficaz deslinde do presente feito” (peça 178, p. 15 e peça 185, p. 19).

#### Análise:

11.2. Em relação à solicitação de vistoria *in loco*, ao compulsar a jurisprudência sistematizada desta Corte de Contas, observa-se que a praxe jurisprudencial consolidada materializou a seguinte resenha: “não encontra amparo a solicitação para que o TCU realize procedimento fiscalizatório, com vistas à produção de provas que são da exclusiva alçada do responsável, vez que é deste o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados” (ênfase acrescida), v. g., Acórdão 4.879/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Valmir Campelo, Acórdão 4.794/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 120/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão 2.285/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, Acórdão 11.267/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-substituto André Luís de Carvalho, Acórdão 2.444/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zmyler.

11.3. Notório, portanto, o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este Tribunal, portanto, realizar diligência para a obtenção das provas (Acórdãos 6.214/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes, 8.560/2012-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro José Jorge e 352/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zmyler).

11.4. Como mencionado no Relatório que precedeu o Voto condutor do Acórdão 2.257/2007-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Valmir Campelo, “o indeferimento de realização de nova inspeção não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa”, pois ao recorrente, quando das citações, foi dada oportunidade de comprovar a correta aplicação dos recursos.

#### INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

12. Pedro Paulo Dias de Carvalho solicita que lhe seja oportunizado o direito a apresentação de sustentação oral por ocasião do julgamento do recuso de revisão (peça 192, p. 14).

#### CONCLUSÃO

13. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a concessão do efeito suspensivo pretendido foi negada por meio das instruções preliminares de admissibilidade (peças 180 e 204-205, p. 3-4), por não terem sido preenchidos, cumulativamente, os requisitos obrigatórios: do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, cujo teor contou com a anuência do Exmo. Ministro Relator *ad quem* (peças 183 e 207);

b) a sentença proferida no âmbito do processo judicial da Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 0011725-73.2011.4.01.3100, em curso na Seção Judiciária de Macapá-AP do

TRF1 (peça 179, p. 380-44, peça 188, p. 168-201), não obstaculiza a apuração empreendida pelo TCU;

c) não houve violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, pois o recorrente teve diversas oportunidades para, durante o regular exercício de sua função, prestar contas dos recursos que gerenciou nos exercícios de 2007 a 2010;

d) não é cabível a aplicação do princípio da insignificância ou da bagatela;

e) a conduta do recorrente ao aplicar de forma irregular os recursos públicos federais que lhe foram confiados, sem, contudo, restituí-los em sua totalidade, débito este ainda não restituído, torna sua conduta reprovável, não sendo, portanto, reconhecida sua boa-fé. Isto, no entanto, não enseja afirmar que o gestor agiu de má-fé, apenas não se pode reconhecer sua boa-fé, uma vez que, repita-se, existe débito apurado e não quitado;

f) em relação às despesas glosadas descritas nas tabelas constantes dos parágrafos 10.10 e 10.12, constata-se que os documentos apresentados possuem o condão de elidir parte do débito constante dos subitens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão recorrido, uma vez apresentada a documentação escoreita para comprovar as despesas respectivas;

g) o indeferimento de realização de nova inspeção não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa, pois ao recorrente, quando das citações, foi dada oportunidade de comprovar a correta aplicação dos recursos.

13.1. Ante o exposto, propõe-se dar provimento parcial aos recursos interpostos por Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, a fim de afastar parte do débito imputado nos subitens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 7.755/2015, mantido pelos Acórdãos 6.299/2016 e 14.038/2018, todos da 1ª Câmara do TCU, além de mitigar, de forma proporcional, as multas aplicadas por meio dos subitens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão recorrido, bem como negar provimento ao recurso interposto por Pedro Paulo Dias de Carvalho.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de revisão interposto por Pedro Paulo Dias de Carvalho (CPF 092.608.112-87) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) conhecer dos recursos de revisão interpostos por Elpídio Dias de Carvalho (CPF 092.607.572-15) e Odanete das Neves Duarte Biondi (CPF 163.600.602-72) e, no mérito, dar-lhes provimento parcial, para afastar parte do débito imputado nos subitens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão recorrido, além de mitigar, de forma proporcional, as multas aplicadas por meio dos subitens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão recorrido, remanescendo as seguintes despesas:

9.3.5 responsável: Sr. Elpídio Dias de Carvalho (CPF 092.607.572-15):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
7.749,71	26/5/2010
35.999,53	5/7/2010
20.000,00	6/7/2010
19.640,36	8/7/2010
635,11	21/7/2010
1.952,94	5/8/2010
50.660,00	20/10/2010



9.3.6 responsável: Sra. Odanete das Neves Duarte Biondi (CPF163.600.602-72):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
24.937,70	10/12/2010
286.000,00	23/12/2010
4.580,00	24/12/2010
6.151,00	27/12/2010
8.772,00	30/12/2010

c) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado do Amapá e aos recorrentes da deliberação que vier a ser proferida.

TCU/Segecex/Serur/2ª Diretoria, em 24/3/2020.

*(Assinado eletronicamente)*  
BERNARDO LEIRAS MATOS  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 7671-6