

## VOTO

Trata-se de recursos de revisão interpostos por Elpídio Dias de Carvalho, Odanete das Neves Duarte Biondi e Pedro Paulo Dias de Carvalho, contra o Acórdão 7.755/2015-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Benjamin Zymler.

Originam-se os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) 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, dentre eles Pedro Paulo Dias de Carvalho, Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, ora recorrentes. Após proposta da Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (SECEX-AP), a empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda. também foi incluída como responsável neste processo.

A TCE foi autuada em razão de indícios de diversos pagamentos irregulares com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no valor total original de R\$ 4.000.434,82. As desconformidades verificadas foram:

- a) aquisição de medicamentos em desacordo com a PT/GM/MS 2.577/2006;
- b) cobrança de procedimento sem comprovação da dispensação, em desacordo com o art. 20 da PT/GM/MS 2.577/2006;
- c) diferença entre o valor cobrado do procedimento e o valor dispensado, em desacordo com o art. 20 da PT/GM/MS 2.577/2006;
- d) pagamentos à empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda., contratada pela Secretaria para a realização dos serviços de conserto e manutenção de equipamentos médico-hospitalares, sem que tenha restado comprovada a execução dos serviços pactuados; e
- e) pagamentos diversos com recursos do Bloco Vigilância em Saúde – Incentivo no âmbito do Programa Nacional HIV/AIDS e outras DST, sem documento comprobatório das despesas.

As irregularidades foram apontadas 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

No âmbito do TCU, os responsáveis 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.

O relator *a quo*, E. Ministro Benjamin Zymler, após minucioso exame, acompanhou o entendimento apresentado pela unidade técnica, afastando as irregularidades apontadas nos itens “b” e “c” acima elencados, além dos débitos apontados para os meses de maio e agosto de 2007 na irregularidade descrita no item “d”, restando o débito remanescente, conquanto tenham sido mantidas as demais irregularidades e débitos, ante a ausência de elementos que comprovassem onexo entre os pagamentos realizados e documentos fidedignos referentes a essas despesas.

Na decisão recorrida, o Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes, bem como as de Rosália Maria de Freitas Figueira e da empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda., condenando-os em débito e aplicando-lhes multa, em razão de irregularidades identificadas em despesas feitas com recursos do SUS.

Pedro Paulo Dias de Carvalho, Elpídio Dias de Carvalho e a empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda. apresentaram recursos de reconsideração, os quais foram conhecidos e, no mérito, não providos (Acórdão 14038/2018 – TCU – 1ª Câmara, relator. E. Ministro José Múcio Monteiro).

Os recorrentes, inconformados com a decisão que julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os em débito, interpuseram os presentes recursos de revisão, novamente buscando desconstituir o Acórdão 7.755/2015-TCU-1ª Câmara.

Ao final, requerem o conhecimento e provimento do recurso.

Pedro Paulo Dias de Carvalho apresentou pedido de Sustentação Oral.

A Secretaria de Recursos manifestou-se pelo conhecimento e provimento parcial dos recursos interpostos por Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, a fim de manter a irregularidade das suas contas, afastar a imputação de débito em relação a parte das despesas inquinadas e reduzir proporcionalmente o valor da multa.

Quanto ao recurso de Pedro Paulo Dias de Carvalho, a proposta foi pelo conhecimento e negativa de provimento ao apelo.

O Ministério Público manifestou concordância integral com as propostas da Unidade Técnica.

Feito esse resumo, decido.

Conheço do recurso de revisão, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

Quanto aos pedidos de concessão de efeito suspensivo aos recursos, já me manifestei, no despacho de peça 207, no sentido de que não cabia a atribuição de efeito suspensivo, com fulcro nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992. Não há, no caso, o preenchimento cumulativo dos requisitos obrigatórios: o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

No que tange à solicitação de nova vistoria *in loco*, feita por Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, a jurisprudência consolidada desta Corte materializou-se no sentido de que “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” (Acórdão 4879/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo). Nesse mesmo sentido, Acórdão 4.794/2019-TCU-1ª Câmara, de minha relatoria, Acórdão 120/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão 2.285/2019-TCU-2ª Câmara, Acórdão 2.444/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

Quanto ao mérito, aquiesço à proposta da Secretaria de Recursos, a qual contou com a concordância do Ministério Público junto ao TCU.

Os recorrentes não trouxeram elementos suficientes para afastar a integralidade dos débitos.

O fato de haver sentença judicial favorável aos recorrentes não impede a atuação do TCU. No caso, os recorrentes trouxeram aos autos a sentença do processo 0011725-73.2011.4.01.3100, da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Macapá, Amapá, por meio da qual os pedidos iniciais de reconhecimento de atos de improbidade administrativa foram julgados improcedentes por não caracterização das 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).

A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não dispõe de habilidade para vincular a decisão administrativa proferida pelo Tribunal, em razão do princípio da independência das instâncias. Nesses termos, não há incompatibilidade entre a deliberação do Tribunal e o que decidiu o douto Juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Macapá, Amapá.

Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da “inexistência material do fato” ou na negativa de autoria (CPP, 66, 67 e 386, I e IV) tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. Não é esta, definitivamente, a hipótese dos autos, porque a sentença apresentada pelo recorrente foi proferida pelo juízo Cível. Consoante entendimento fartamente exemplificado na Jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 3.196/2017-2a Câmara. Rel. Min. Aroldo Cedraz, 131/2017-Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 2.983/2016-1a Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas, entre outros), tal decisão não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias

Ademais, a sentença trazida aos autos pelos recorrentes não se mostra hábil a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais objeto da TCE, uma vez que os pedidos iniciais de reconhecimento de atos de improbidade administrativa foram negados por atipicidade das condutas, ou seja, a sentença concluiu pela não ocorrência de improbidade administrativa, mas não pela boa e regular aplicação dos recursos federais repassados.

Além disso, não há provas a serem emprestadas, como solicitam Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, visto que toda a documentação produzida naquele processo judicial pôde ser livremente juntada pelos recorrentes para ser analisada neste recurso de revisão.

Nesses termos, não prospera o argumento de que a sentença judicial trazida aos presentes autos tem habilidade para modificar o conteúdo da decisão recorrida.

Superada essa questão, passo a analisar os argumentos de cada um dos recorrentes em relação ao débito que lhes fora imputado.

Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi alegam que as despesas consideradas não comprovadas pela decisão recorrida podem ser agora regularizadas após terem sido disponibilizadas pelo juízo federal. Alegam que apenas após intervenção judicial tiveram acesso aos comprovantes.

Para se comprovar a regular aplicação dos recursos repassados, exige-se nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Ante a presença de elementos que sugiram a prática de irregularidades, como é o caso destes autos, torna-se insuficiente a remessa de documentos fiscais.

Nessas circunstâncias é não apenas lícito, mas imperativo, exigir elementos de prova mais robustos que comprovem, de forma efetiva, os gastos efetuados, a consecução dos objetivos do repasse e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Nesse sentido é a jurisprudência consolidada desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 5170/2015-TCU-1ª Câmara e 802/2014-TCU- Plenário, ambos de minha relatoria.

No caso dos documentos enviados pelos recorrentes Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, a Unidade Técnica e o Ministério Público entendem que, para parte das despesas glosadas, foi possível se comprovar o nexo causal entre a documentação trazida aos autos, as despesas efetuadas e os recursos federais repassados.

As despesas consideradas comprovadas nas análises precedentes constam nos quadros dos itens 10.10 e 10.12 da instrução transcrita no relatório que antecede este voto, ao passo que as despesas consideradas não comprovadas constam nos quadros dos itens 10.11 e 10.13 daquela instrução.

Ao analisar as referidas despesas, concordo com as análises anteriores e reconheço que Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi lograram êxito em comprovar o nexo causal entre os recursos federais repassados e parte dos gastos anteriormente glosados, o que justifica a redução do débito imposto a esses recorrentes, nos termos da proposta da Unidade Técnica.

Diante disso, dou provimento parcial aos recursos de revisão de Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, mantenho a irregularidade das contas, reduzo o débito imputado para o valor histórico de R\$ 251.744,63 e R\$ 597.271,57, respectivamente, e diminuo a graduação da sanção pecuniária individual fundamentada no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

Pedro Paulo Dias de Carvalho requereu o aproveitamento dos documentos juntados por Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi. Contudo, a sua condenação em débito se deu em razão de gastos totalmente distintos daquelas despesas comprovadas pelos demais recorrentes.

O recorrente não apresentou documentação que pudesse comprovar a escorreita prestação de contas das despesas inquinadas. Em essência, especificamente em relação a 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; 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. Em seu recurso, ele não trouxe aos autos elementos capazes de comprovar tais despesas.

Argumentou ainda que gerenciou valores superiores a 500 milhões de reais anuais, alegando lhe ser aplicável o princípio da insignificância ou da bagatela, adotado pela Corte de Contas do Amapá. Contudo, somados os valores somente da irregularidade “d”, atribuída ao recorrente, em solidariedade, eles ultrapassam R\$ 2 milhões de reais em valores históricos. Logo, não há que se falar em princípio da insignificância ou da bagatela diante de tamanho dano ao Erário.

A respeito da alegação de cerceamento de defesa, feita por Pedro Paulo Dias de Carvalho, não assiste razão ao recorrente. Apesar de ter sido considerado revel no bojo do Acórdão recorrido, argumenta que não pôde juntar documentação comprobatória em razão de desavenças políticas locais. Contudo, o próprio recorrente juntou aos autos decisão em Mandado de Segurança que lhe garantiu o direito de obter as informações que ele pediu. Essa decisão foi proferida liminarmente em 14/1/2013 (peça 197, p. 3), dois anos antes do julgamento do Acórdão recorrido, em 1/12/2015.

Outro fato mencionado por Pedro Paulo Dias de Carvalho foi a ocorrência de incêndio no local onde os documentos referentes à empresa Mecon estavam guardados. Contudo, Rosália Maria, em suas alegações de defesa, apresentou 246 “cautelas”, as quais correspondem a formulários elaborados pela empresa contratada nos quais eram preenchidos a data, a descrição e o local onde os serviços foram prestados. Esses documentos 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).

Assim, como bem salientado na instrução da Secretaria de Recursos, Pedro Paulo Dias de Carvalho possuía todas as condições necessárias para exercer plenamente sua defesa, mas, optou por não a exercer.

Não se percebeu, tampouco, a alegada boa-fé objetiva na conduta do recorrente. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao Erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 8987/2018-TCU-Primeira Câmara, de minha

relatoria). No caso, o recorrente não demonstrou que seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito.

Assim, nego provimento ao recurso de revisão de Pedro Paulo Dias de Carvalho.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de agosto de 2021.

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Relator