

VOTO

Trata-se de recursos de revisão interpostos pelo estado de Rondônia e por Aparício Carvalho de Moraes, ex-secretário estadual de saúde, contra o Acórdão 13.190/2016-TCU-Segunda Câmara, alterado pelo Acórdão 446/2019-TCU-Plenário.

2. O processo consiste em tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em razão do não cumprimento do objeto do Convênio 326/1995, firmado com o estado de Rondônia para reaparelhamento de unidades de saúde e operacionalização do Sistema Nacional de Sangue e Hemoderivados, no valor total de R\$ 8,5 milhões (R\$ 7,7 milhões provenientes do FNS e o restante, a título de contrapartida).

3. Por meio do Acórdão 13.190/2016-TCU-Segunda Câmara, os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados individualmente em débito (R\$ 4,4 milhões imputados ao estado de Rondônia e R\$ 731 mil imputados a Aparício Carvalho de Moraes – valores originais). Não houve aplicação de multa em razão de ter restado prescrita a pretensão punitiva desta Corte.

4. Em relação ao estado de Rondônia, as irregularidades que ensejaram sua condenação dizem respeito a: i) não restituição do saldo do convênio ao órgão concedente (R\$ 34 mil); e ii) incorporação de equipamentos ao patrimônio do estado sem prova da distribuição para unidades de saúde (R\$ 4,34 milhões).

5. Quanto a Aparício Carvalho de Moraes, as irregularidades a ele imputadas dizem respeito a: i) ausência apresentação de documentos de licenciamento de veículos adquiridos e de notas fiscais de aquisição (R\$ 697 mil); e ii) equipamentos não localizados (R\$ 34 mil).

6. Ressalto que o provimento do recurso de revisão interposto pelos herdeiros de Sérgio Siqueira de Carvalho (também responsabilizado nestes autos, falecido antes da prolação do Acórdão 13.190/2016-TCU-Segunda Câmara) não alcançou os ora recorrentes (Acórdão 446/2019-TCU-Plenário).

7. Nesta etapa, os recorrentes argumentam que:

7.1. suas contas deveriam ser consideradas iliquidáveis em razão de a tomada de contas especial ter sido instaurada passados mais de doze anos do fim da vigência do convênio, o que teria causado prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa;

7.2. as notas fiscais ora apresentadas comprovariam que os objetos nelas descritos foram incorporados ao patrimônio do estado.

8. Em sua análise, a Serur, acompanhando posicionamentos anteriores da então Secex-RO, propõe dar provimento aos recursos e considerar iliquidáveis as contas do recorrente ou, alternativamente, considerar nulo o acórdão recorrido e retornar os autos ao Relator *a quo* para o refazimento das citações.

9. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, entendeu que seria o caso de negar provimento ao recurso interposto pelo estado de Rondônia e dar provimento ao recurso interposto por Aparício Carvalho de Moraes a fim de julgar suas contas regulares com ressalva, dando-lhe quitação.

10. Concordo com o posicionamento do Ministério Público junto ao TCU, cujo parecer incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que tecerei a seguir.

11. Assim como registrou o auditor da Serur em sua instrução, a iliquidez das contas dos responsáveis neste caso concreto dependeria da comprovação de cada um dos seguintes requisitos:

- 11.1. lapso temporal superior a dez anos entre o fato gerador e a notificação válida pela autoridade administrativa competente, transcorrido por motivos alheios à vontade dos responsáveis; e
- 11.2. demonstração de que houve prejuízo efetivo à defesa.
12. Divergindo do posicionamento da Serur, verifico que as circunstâncias que ensejaram o provimento do recurso de revisão interposto pelos herdeiros de Sérgio Siqueira de Carvalho são distintas daquelas em que se encontram os ora recorrentes.
13. A primeira notificação direcionada a Sérgio Siqueira de Carvalho somente ocorreu em 2005 (peça 9, p. 252), ou seja, após seu falecimento, ocorrido em 2003. Não há, nos autos, aviso de recebimento ou qualquer outro indício de que seus herdeiros tenham tomado conhecimento dessa notificação.
14. Em 2010, foi expedido outro ofício direcionado, nominalmente, ao responsável (peça 9, p. 276). Esse ofício foi recebido por Cláudia Carvalho, herdeira de Sérgio Siqueira de Carvalho (peça 9, p. 278).
15. Ainda que os herdeiros de Sérgio Siqueira de Carvalho tenham tido ciência das irregularidades a ele imputadas em 2010, essa notificação ocorreu após mais de dez anos das irregularidades, e sete anos após o falecimento do gestor.
16. No caso concreto, a combinação entre o óbito do gestor e o longo transcurso de tempo entre as irregularidades e a notificação dos herdeiros foi crucial na caracterização do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa (vide parágrafos 9 e 10 do voto condutor do Acórdão 446/2019-TCU-Plenário).
17. Diferentemente do que ocorreu com Sérgio Siqueira de Carvalho, o estado de Rondônia e Aparício Carvalho de Moraes foram validamente notificados pelas autoridades administrativas competentes em 2000 e 2004, respectivamente.
18. Considerando que as irregularidades ocorreram entre 1996 e 1997, as notificações foram efetivadas antes do prazo de dez anos a que faz alusão o art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012, conforme relatado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU no parecer transcrito no relatório que antecede este voto.
19. Além disso, não restou comprovado que o transcurso de tempo prejudicou, efetivamente, a defesa dos ora recorrentes, que se manifestaram e produziram elementos probatórios ao longo do processo de apuração.
20. Vale ressaltar que, no caso do estado de Rondônia, a ausência de notificação prévia da procuradoria do estado não é suficiente para caracterizar prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, já que o próprio ente foi comunicado, no ano 2000, das irregularidades no Convênio 326/1995.
21. Uma vez ciente das irregularidades, os documentos comprobatórios das despesas deveriam ter sido devidamente apresentados ao órgão concedente e armazenados até o encerramento das apurações, independentemente de notificação da procuradoria do estado.
22. Relembro que as irregularidades imputadas ao ente dizem respeito à **não restituição do saldo** da conta específica do convênio e à incorporação ao patrimônio do estado de materiais e equipamentos **sem comprovar a destinação que lhes foi conferida**.
23. Quanto ao saldo da conta específica, o estado reconheceu a sua existência, afirmou que faria a devolução, mas não apresentou comprovante do recolhimento da quantia. Tampouco comprovou ter tentado, junto à instituição financeira correspondente, identificar a destinação final desses recursos.

24. Em relação aos materiais e equipamentos incorporados ao patrimônio do estado e classificados como material transitório, não restou comprovado se esses materiais foram efetivamente distribuídos para unidades de saúde e utilizados em favor da população. Não foram sequer apresentadas cópias das guias de transferência, do tombamento em nome dos destinatários, dos termos de responsabilidade ou do inventário atual. Tampouco restou demonstrada a existência de dificuldades concretas para a produção de provas acerca do destino conferido a esses equipamentos.

25. Portanto, incorporando os fundamentos registrados no parecer do Ministério Público junto ao TCU às minhas razões de decidir, devem ser rejeitados os argumentos do estado de Rondônia e de Aparício Carvalho de Moraes quanto a essa questão preliminar.

26. Em relação ao mérito, assiste razão a Aparício Carvalho de Moraes.

27. A parcela do débito a ele imputada diz respeito à ausência de documentos comprobatórios da aquisição de ambulâncias (R\$ 697 mil) e dois equipamentos não localizados (R\$ 24 mil e R\$ 9 mil)

28. Reanalizando os documentos acostados aos autos, verifica-se que, das 88 ambulâncias adquiridas, foram apresentadas notas fiscais de 87. Faltou apenas apresentar uma nota fiscal no valor de R\$ 35.900,00, da Sabenauto Comércio de Veículos Ltda.

29. Nesse sentido, deve-se relembrar o posicionamento consignado no voto que fundamentou o Acórdão 9.352/2015-TCU-Segunda Câmara (grifos acrescidos):

“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).

(...)

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, (...)**”

30. Portanto, esse precedente considerou que a apresentação de notas fiscais, aliada às informações de distribuição, entidade beneficiária, chassi, tombamento, termo de responsabilidade e valor do bem, seriam suficientes para comprovar a regularidade das despesas com aquisição de ambulâncias.

31. Seguindo esse raciocínio, a relatora *a quo* abateu do valor do débito as quantias indicadas no Anexo II do Parecer 140/2005 (peça 9, p. 236-238), no qual foram listadas informações de 69 ambulâncias adquiridas e distribuídas no âmbito do convênio.

32. Ocorre que o Ministério Público junto ao TCU, nesta oportunidade, identificou contudentes os indícios de que estaria faltando a página final do Anexo II do Parecer 140/2005, a qual conteria dezessete veículos adquiridos e distribuídos no âmbito do convênio (peça 9, p. 236-238).

33. Assim sendo, a tabela constante no item 27 do voto que fundamentou o Acórdão 9.352/2015-TCU-Plenário deveria, na realidade, conter 86 itens, em vez de 69.

34. Considerando que foram apresentadas notas fiscais de 87 dos 88 veículos adquiridos; que, dos 88 veículos adquiridos, somente dois não teriam sido distribuídos às unidades de saúde; que não é possível saber quais seriam os valores dos dois veículos que não foram distribuídos; e que não é possível saber se o veículo cuja nota fiscal não foi apresentada foi alocado em alguma unidade de saúde; entendo, em linha com o Ministério Público junto ao TCU, que o valor de R\$ 697.838,00 deve ser abatido do débito imputado a Aparício Carvalho de Moraes.

35. Em relação às parcelas de R\$ 9 mil e R\$ 24 mil, tem razão o *parquet* quando afirma que não há, nos autos, fundamento para considerá-las como débito.

36. Nos termos da instrução à peça 13:

“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);

Itens	D.pagto	Nº processo	Nº empenho	Nome	V.pago	Situação
1	19/4/1996	1004.2932/95	1262.000/95	Toyota do Brasil S/A	397.500,00	Proc desaparecido
2	23/4/1996	1004.2932/95	1261.000/95	Sabenauto Com. de Veículos	924.300,00	Proc desaparecido
3	7/5/1996	1004.0849/96	0219.000/96	Amazônia Refrigeração Ltda	9.052,00	Homol/Adjud fls. 136
4	7/5/1996	1004.0849/96	0220.000/96	Gold Life Com Dist Ltda	24.690,00	Homol/Adjud fls. 136
5	4/6/1996	1004.2932/95	1261.000/95	Sabenauto Com. de Veículos	578.200,00	Proc desaparecido
6	13/6/1996	1004.2932/95	1261.000/95	Sabenauto Com. de Veículos	179.500,00	Proc desaparecido
7	27/6/1996	1004.0404/96	0386.000/96	Comercial Paraná Peças e Serviços	621.300,00	Proc desaparecido
8	17/7/1996	1004.0839/96	0514.000/96	Golds Telefonía e Informática	16.892,00	NF fls. 382/384
9	17/7/1996	1004.0839/96	0515.000/96	Gold Life Com Dist Ltda	15.680,90	
10	14/8/1996	1004.0639/96	0512.001/96	Gold Life Com Dist Ltda	26.910,38	NF fls. 411/413
11	15/8/1996	1004.0404/96	0386.000/96	Comercial Paraná Peças e Serviços	38.700,00	Proc desaparecido
12	16/8/1996	1004.0404/96	0385.000/96	Toyota do Brasil S/A	400.990,00	Proc desaparecido
13	6/9/1996	1004.0639/96	0503.000/96	Socibra Com. e Representações	70.877,77	NF fls. 427/435
14	6/9/1996	1004.0639/96	0511.000/96	Central Com. e Rep. Imp. Exp. Ltda	48.591,00	
Total do débito					3.353.184,05	

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.” (grifos acrescidos)

37. A tabela constante à peça 10, p. 56, contém a lista dos pagamentos efetuados no âmbito do Convênio 326/1995, sem impor qualquer juízo quanto às despesas lá constantes.

38. Por ocasião das citações, foi imputado a Aparício Carvalho de Moraes débito no valor integral das despesas realizadas durante a sua gestão em razão da interpretação do tomador de contas de que o objeto pactuado não teria sido executado.

39. Ocorre que a Ministra Relatora discordou desse posicionamento, conforme o seguinte registro realizado no voto que fundamentou o Acórdão 9.352/2015-TCU-Segunda Câmara:

“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: (...)”

40. Ao reconhecer que o convênio teria atingido, em parte, suas finalidades, caberia uma reanálise do débito remanescente a fim de verificar se haveria outras irregularidades atinentes às demais parcelas que justificassem a manutenção de sua imputação ao responsável.

41. Revisitando os elementos constantes nos autos, não foi possível localizar, na lista de equipamentos que se encontravam em situação irregular (Anexo III do Parecer 141/2005, peça 9, p. 250-251), os equipamentos adquiridos junto às empresas Amazônia Refrigeração Ltda. e Gold Life Comércio Distribuidora Ltda., nos valores de R\$ 9.052,00 ou de R\$ 24.690,00.

42. Considerando que não houve questionamento do controle interno em relação a essas despesas em específico, e que não foi possível identificar, nos autos, outra justificativa para sua impugnação, concordo com o posicionamento do Ministério Público junto ao TCU no sentido de que esses valores devem, também, ser excluídos do débito imputado a Aparício Carvalho de Moraes.

43. Diante desse cenário, deve-se dar provimento ao recurso interposto por Aparício Carvalho de Moraes, a fim de julgar suas contas regulares com ressalvas, dando-lhe quitação, e por consequência tornar insubsistente a condenação em débito

44. A ressalva, por sua vez, justifica-se pela ausência de homologação e adjudicação do objeto da licitação no processo 1004-0839/96 e pela ausência da nota fiscal de R\$ 35.900,00 no processo 1004-2932/95.

45. Deve-se, ainda, negar provimento ao recurso interposto pelo estado de Rondônia, mantendo inalterados os termos da deliberação recorrida quanto ao ente.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de julho de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator