

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara  
TC 013.150/2011-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Estado de Rondônia e Fundo Nacional de Saúde - FNS.

Responsáveis: Aparício Carvalho de Moraes (CPF 209.216.597-68), herdeiros de Sérgio Siqueira de Carvalho (CPF 627.408.067-87) e Estado de Rondônia (CNPJ 04.280.889/0001-69).

Representação legal: Izabel Celina Pessoa Bezerra Cardoso (OAB/RO 796) e outros – peça 35.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. AQUISIÇÃO DE AMBULÂNCIAS E EQUIPAMENTOS. IRREGULARIDADES INDICATIVAS DA NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DO AJUSTE. CITAÇÃO. REVELIA DOS HERDEIROS DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS. FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA RECOLHIMENTO DO DÉBITO DE RESPONSABILIDADE DO ENTE ESTADUAL.

## RELATÓRIO

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. Após a citação dos responsáveis identificados no processo, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia – Secex/RO elaborou a seguinte instrução, acolhida pelos dirigentes da unidade técnica:

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, entidade vinculada ao Ministério da Saúde, em desfavor dos Srs. Aparício Carvalho de Moraes e Sérgio Siqueira de Carvalho, na qualidade de secretários estaduais de saúde de Rondônia à época dos fatos, e do Governo do Estado de Rondônia, conveniente, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio n.º. 326/1995 e termos aditivos (Siafi 1326255-peça 10, p. 19-34), celebrado entre o Fundo Nacional de Saúde e o Governo do Estado de Rondônia, através da Secretaria de Estado da Saúde, cujo objeto era o reaparelhamento de Unidades de Saúde no Estado e operacionalização do Sistema Nacional de Sangue e Hemoderivados, visando a fortalecer a capacidade técnico-operacional e o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme plano de trabalho (peça 10, p. 35-36 e 40), vigente no período de 19/12/1995 a 19/12/1997 (peça 9, p. 304).

### HISTÓRICO

2. Em análise inicial a Secex/RO fez as seguintes propostas de encaminhamento (peças 13-15):

a) *arquivar, sem julgamento do mérito, as contas dos responsáveis Sérgio Siqueira de Carvalho (falecido – CPF: 627.408.067-87) e Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia (CNPJ: 04.287.520/0001-88), ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do artigo 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 combinado com o artigo 212 do Regimento Interno do TCU e com o artigo 5º, §§ 4º e 5º, da Instrução Normativa-TCU 56/2007;*

- b) considerar as contas do responsável Aparício Carvalho de Moraes (CPF: 627.408.067-87) iliquidáveis, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 211 do Regimento Interno do TCU, ante a existência de caso fortuito ou de força maior comprovadamente alheio à vontade do responsável e que tornou materialmente impossível o julgamento de mérito, devendo ainda esta Corte determinar o trancamento das contas e o consequente arquivamento do processo;*
- c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao órgão instaurador da TCE e aos responsáveis, em atenção ao item 9.2 do Acórdão-TCU 2.647/2007-Plenário.*
3. Discordando do posicionamento da unidade técnica, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MP/TCU manifestou-se nos seguintes termos (peça 16):
- a) Quanto ao arquivamento sem julgamento de mérito dos responsáveis Sérgio Siqueira de Carvalho e Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia, ante o longo lapso temporal havido desde o fato gerador do dano até a instauração da TCE, verifica-se que o fundamento está superado, ante o reconhecimento, pelo STF, da imprescritibilidade das ações de ressarcimento nos casos de ilícitos que causem danos ao erário, prevista na parte final do art. 37, §5º, da Constituição Federal de 1988 (MS 26.210-9/DF).*
- b) Quanto a considerar as contas do responsável Aparício Carvalho de Moraes iliquidáveis, ante o desaparecimento dos processos 1004-0404/96 e nº 1004-2932/96, a própria unidade técnica asseverou haver meios alternativos de comprovar as despesas executadas.*
- c) Quanto à responsabilidade imputada à Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia, entendeu não haver comprovação inequívoca de que esta foi beneficiada com os bens supostamente adquiridos e/ou abandonados.*
4. Assim o *parquet* propôs restituir os autos à Secex/RO para que promovesse a citação dos responsáveis.
5. A Excelentíssima Ministra Relatora acompanhou o entendimento do MP/TCU discordando somente sobre a imputação de responsabilidade à SESAU (peça 17), pois entendeu estar caracterizado o benefício auferido com a relação de bens não distribuídos (peça 9, p. 239/249) e que se encontravam registrados no inventário como ‘material transitório’ (peça 10, p 62/117).
6. Restituídos os autos à unidade técnica, entendeu-se por diligenciar à 3ª Vara de Família e Sucessões – Fórum Civil da Comarca de Porto Velho/RO, para que encaminhasse cópia de documentos constantes no processo de inventário nº. 0086549-22.2003.8.22.0001 com vistas à identificação e posterior citação dos herdeiros/sucessores do Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho (peças 18-20).
7. Na instrução pretérita fora proposta a citação dos Srs. Aparício Carvalho Moraes, Claudia Marcia de Figueredo Carvalho (inventariante do espólio do Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho) e do Governo do Estado de Rondônia em razão do não cumprimento do objeto do Convênio nº. 326/1995, motivado pela ocorrência de diversas irregularidades na sua execução (peça 27).

### **EXAME TÉCNICO**

8. Em cumprimento aos Despachos do Secretário e do Ministro-Relator (peça 29, 37, 42-43 e 51-52), foi promovida a citação dos Srs. Aparício Carvalho Moraes, Claudia Marcia de Figueredo Carvalho e do Governo do Estado de Rondônia, mediante os Ofícios 348/2014, 349/2014, 367/2014, 437/2017, 453/2014 e 087/2015, datados de 14/7/2014, 14/7/2014, 22/7/2014, 12/8/2014, 20/8/2014 e 2/2/2015 respectivamente (peças 31, 32, 33, 44, 45 e 53).
9. Apesar de a Sr.<sup>a</sup> Claudia Marcia de Figueredo Carvalho ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 34, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.
10. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
11. Inexistindo elementos que permitam sanear as irregularidades que lhe foram atribuídas ou afastar sua responsabilidade pelas ditas irregularidades, bem como concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, caberá propor que suas contas sejam julgadas irregulares, e que a responsável seja condenada em débito.
12. O Sr. Aparício de Carvalho Moraes e o Governo do Estado de Rondônia tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 38, 39, 40, 46, 47 e 54,

tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 48-49 e 55-62.

13. Os responsáveis foram ouvidos em virtude da inexecução do objeto do Convênio nº. 326/1995, decorrente das seguintes irregularidades (peça 9, p. 164-206, 209-213, 214-215, 219-221, 232-235 e 269-272):

I – Aparício de Carvalho Moraes

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

II – Governo do Estado de Rondônia

- a) ausência dos documentos de licenciamento dos veículos adquiridos e notas fiscais de aquisição;
- b) não utilização dos materiais/equipamentos na prestação de serviços de saúde à população;
- c) aquisição de equipamentos fora das especificações acordadas;
- d) não localização de equipamentos/materiais adquiridos;
- e) falta de capacitação técnica dos funcionários para operarem os equipamentos;
- f) não devolução do saldo do Convênio nº. 326/1995

#### **I – Alegações de Defesa do Governo do Estado de Rondônia**

14. O Governo do Estado de Rondônia apresentou cópia dos processos 1004-2932/95, 1004-839/96, 1004-2296/96 e 1004-0404/96 (peças 55-62), os quais serão apreciados em conjunto com a defesa do Sr. Aparício de Carvalho Moraes.

15. Informa também que antes de findar o prazo concedido para defesa, providenciará o recolhimento do saldo do convênio e a apuração da responsabilidade pelo dano ao erário (peça 55, p 1-2).

16. No entanto, findado o prazo, até a presente data não fora juntado nenhum comprovante do recolhimento do saldo do convênio, remanescendo a irregularidade apontada.

#### **II. Alegações de Defesa do Sr. Aparício de Carvalho Moraes (peças 48-49)**

##### **II.1 Das preliminares – prejuízo ao contraditório e a ampla defesa (peça 48, p. 4-13)**

###### **II.1.1 Longo lapso temporal**

17. O defendente alega inicialmente que a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada após um longo período da ocorrência dos fatos, comprometendo o exercício da ampla defesa, do contraditório, da garantia da produção de provas e do devido processo legal.

18. Subsidiando sua tese, o defendente trouxe o seguinte trecho da instrução inicial expedida pela Secex-RO:

*considerar, as contas do responsável Aparício Carvalho de Moraes (CPF: 627.408.067-87) ilíquidáveis, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 211 do Regimento Interno do TCU, ante a existência de caso fortuito ou de força maior comprovadamente alheio à vontade do responsável e que tornou materialmente impossível o julgamento de mérito, devendo ainda esta Corte determinar o trancamento das contas e o consequente arquivamento do processo.*

19. O defendente alega ainda que, não obstante a consideração feita pelo MP-TCU no sentido de haver meios alternativos de comprovar as despesas executadas nos processos 1004-0404/96 e 1004-2932/96 (desaparecidos), na prática não se concretizaram.

20. De fato, assiste razão ao defendente quando argumenta que o exercício da ampla defesa e do contraditório ficaram prejudicados pelo longo lapso temporal para a sua devida citação, que se deu primeiramente em 29/3/2004 (peça 7, p. 2-3), ou seja, seis anos e três meses após a expiração da vigência do Convênio nº. 326/1995.

21. Pesa ainda a favor do defendente o fato de não estar na função de Secretário de Saúde à época do envio da Prestação de Contas, a qual foi enviada pelo seu sucessor, conforme fora descrito na instrução pretérita (peça 27), o que fatalmente dificulta a produção de provas para comprovar a correta execução do convênio.

22. Destaca-se ainda que, mesmo a opção alternativa de comprovação de despesas executadas, onde fora indicado a diligência às empresas fornecedoras para apresentarem as respectivas notas fiscais, ficou prejudicada, uma vez que a legislação tributária brasileira estabelece que a guarda dos documentos fiscais (incluindo notas fiscais) se dará até que ocorra a prescrição ou decadência dos créditos tributários decorrentes das operações a que se referirem (art. 195, § único do CTN, art. 37 da Lei 9430/1996 e art. 4º do Decreto Lei 486/1969), que por sua vez se consuma no prazo de cinco anos conforme disposições dos arts. 173 e 174 do CTN.

23. Ainda que as ações de ressarcimento ao erário tenham natureza imprescritível, conforme é delineado no Despacho da Ministra Relatora (peça 17), há que se considerar os princípios indisponíveis do contraditório e da ampla defesa, que, conforme se pode ver, fica prejudicado, uma vez que o longo período entre a execução do convênio e a instauração da Tomada de Contas Especial inviabilizaram a produção de provas para contrarrazoar as imputações de responsabilidades dispostas nos diversos relatórios do órgão tomador de contas especial.

24. Contudo, o MP/TCU, quanto a este aspecto, manifestou-se nos seguintes termos:

*No que concerne ao longo lapso temporal havido desde o fato gerador do dano até a instauração da presente TCE – o que importaria prejuízo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa –, verifica-se que o fundamento está superado, ante o reconhecimento, pelo STF, da imprescritibilidade das ações de ressarcimento nos casos de ilícitos que causem prejuízo ao erário, prevista na parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal (MS 26.210-9/DF).*

*Além disso, os processos de TCE visam a resguardar o interesse público (entendido como o interesse da coletividade). Destarte, a situação que ora se analisa traz um aparente conflito entre princípios constitucionais (princípios da ampla defesa e do contraditório em oposição ao princípio do interesse público, ainda que este não seja explícito), hipótese em que deve haver um juízo de ponderação.*

*Nesse sentido, cabe mencionar o magistério do Professor Paulo Gonet Branco:*

*‘O juízo de ponderação a ser exercido assenta-se no princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja necessário para a solução do problema e que seja proporcional em sentido estrito, i.e, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução.’ (in Colisão de Direitos Fundamentais - Breves Considerações).*

*Quanto ao desaparecimento de documentos, a própria unidade técnica assim asseverou (peça 13):*

*‘40. O certo é que, a princípio, o desaparecimento dos processos não impossibilita a apresentação dos documentos necessários para a prestação de contas, uma vez que existem meios alternativos de se obter tais documentos. Caberia ao Secretário de Saúde em exercício, por ocasião da prestação de contas, determinar diligência às empresas revendedoras/fornecedoras, ao órgão de registro de veículos e a extração de cópias das publicações efetuadas nos diários oficiais.*

*41. A omissão na prática de tal diligência resultaria no julgamento pela irregularidade das contas e aplicação das penalidades cabíveis (...).’*

*Ante o exposto e tendo em vista a gravidade dos ilícitos apurados nos autos e a relevância do dano ao erário verificado, afigura-se imperioso o prosseguimento do feito, com a realização da citação dos responsáveis pela totalidade dos recursos federais transferidos. (Parecer do MP/TCU, peça 16)*

25. Verifica-se, portanto, que o MP/TCU em seu juízo de ponderação entre os princípios da ampla defesa e contraditório e o princípio do interesse público deu maior ênfase a este último, sendo seu entendimento acompanhado pela Ministra Relatora, conforme trecho abaixo:

6. *Quanto ao transcurso de longo período de tempo desde os fatos, é assente na jurisprudência a imprescritibilidade das ações de ressarcimento nos casos de ilícitos que causem prejuízo ao erário (art. 37, § 5º, da Constituição Federal).*

7. *Ainda se deve considerar o disposto no art. 5º, § 4º, da Instrução Normativa-TCU 56/2007:*

*‘§ 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.’*

8. *Como se vê, a dispensa de instauração do processo após transcorridos dez anos desde o fato gerador é uma ‘faculdade’ atribuída ao Tribunal e, na situação em tela, a tomada de contas especial foi constituída em cumprimento ao acórdão 2.612/2010 – 2ª Câmara, que apreciou representação proveniente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia a respeito de irregularidades em diversos convênios firmados com aquele estado.*

9. *Na instrução do processo (TC 013.150/2011-1 – peça 12), já havia sido consignado o transcurso de grande lapso temporal, razão pela qual se entendeu devida a determinação para que a Diretoria Executiva do FNS instaurasse a tomada de contas especial para apurar as irregularidades relacionadas ao convênio em vértice e a concluisse no prazo máximo de 120 dias.*

10. *Também cabe levar em conta, conforme apontado pelo **Parquet**, a alegação constante da instrução da Secex/RO de que o desaparecimento dos processos mencionados ‘não impossibilita a apresentação dos documentos necessários para a prestação de contas, uma vez que existem meios alternativos de se obter tais documentos’ (Despacho da Ministra Relatora, peça 17)*

26. Ante as manifestações do *parquet* e da Ministra Relatora, será dado prosseguimento à apuração dos fatos.

### **II.1.2 – Verdade Material**

27. O defendente argumenta ainda que o julgador pode fazer uso de provas estranhas ao processo e que sejam de conhecimento público ou mesmo integrantes de acervo documental ou conste de outros processos, com base nos arts. 36 e 37 da Lei n. 9.784/1999.

28. Cabe frisar que consoante a tese sustentada na Decisão 1.020/2000-TCU-Plenário, a processualística aplicável aos processos de controle externo está delineada na Lei n. 8.443/1992, portanto, não é o caso de se adotar as regras da Lei n. 9.784/1999. A propósito, o art. 69 da Lei n. 9.784/1999 excepcionaliza os processos administrativos específicos, os quais continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

29. Contudo, esta Corte de Contas, ao analisar a presente tomada de contas especial, de forma nenhuma se absteve da busca da verdade material, cabendo destacar que todas as análises expedidas se deram com a apreciação de todo o material probatório constante dos autos, não havendo cerceamento de defesa no que concerne à busca da verdade material para o deslinde do presente litígio.

30. O art. 160, §1º, do Regimento Interno do TCU estabelece que até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos. Ou seja, quando da citação do defendente oportunizou-se a juntada de novos elementos para caracterizar a sua isenção na ocorrência das diversas irregularidades imputadas à sua responsabilidade, não cabendo a alegação de cerceamento de defesa.

### **II.1.3 – Pressupostos de constituição de Tomada de Contas Especial**

31. O defendente argumenta também que são pressupostos para a existência de um processo de Tomada de Contas Especial: a quantificação do dano; a identificação dos agentes responsáveis; e a relação de causalidade entre a conduta dos responsáveis e o resultado.

32. Verifica-se que na leitura dos autos ficou devidamente quantificado o dano e identificados os responsáveis (peças 24-26). Além disso foi perfeitamente estabelecido o nexo de causalidade entre as condutas dos responsáveis e o não cumprimento do objeto do Convênio nº. 326/1995, conforme descrito no parágrafo 23 da instrução pretérita (peça 27).

33. O dano foi apurado na integralidade dos recursos repassados, haja vista que as diversas irregularidades apontadas nos relatórios do Tomador de Contas Especial levaram à conclusão de que o objeto do convênio foi totalmente descumprido (parágrafos 7-20, peça 27).

34. Portanto, estão plenamente atendidos os pressupostos de constituição da presente Tomada de Contas Especial, sendo insubsistentes os argumentos da defesa.

### **II.1.4 – Mandado de Citação**

35. O defendente informa que segundo o art. 213 do Código de Processo Civil a citação tem, no processo judicial, o objetivo de instaurar o contraditório e possibilitar ao réu ou interessado o exercício da ampla defesa, em consonância com o art. 5º, Inciso LV, da Constituição Federal de 1988.
36. Assinala ainda que o Acórdão 507/2007-TCU-Plenário determina à Segecex que oriente às suas secretarias subordinadas quanto à necessidade de que, nos ofícios de citação/audiência, devem ser detalhadas todas as irregularidades que estão sendo imputadas aos responsáveis, evitando descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício de ampla defesa.
37. Primeiramente, cabe ressaltar que o Código de Processo Civil é usado por esta Corte de Contas apenas de maneira subsidiária, sendo que o rito processual do Tribunal de Contas da União está insculpido na sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92) e no seu Regimento Interno (RI/TCU). O instituto da citação está devidamente previsto na Lei 8.443/92 (art. 12) e no RI/TCU (art. 202), não cabendo a aplicação do Código de Processo Civil quanto a este aspecto.
38. Destaca-se ainda que as irregularidades estão devidamente descritas no Ofício de Citação (peça 31), na instrução motivadora da citação (peça 27), bem como está acompanhado das peças 9-10 que evidenciam os fatos narrados, não subsistindo o argumento de que não houve a correta caracterização das irregularidades em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.
39. Registre-se que a jurisprudência deste Tribunal já se posicionou no sentido de que ‘estando a irregularidade identificada no ofício de audiência (**ou citação**), não configura prejuízo à defesa a comunicação não conter descrição pormenorizada de todos os aspectos e circunstâncias da irregularidade, uma vez que é dado ao responsável o direito de pedir vista do processo e de se informar acerca dos apontamentos relacionados ao assunto (Acórdão 660/2015-TCU- Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas) (grifo nosso).
40. Portanto a citação se deu de forma plenamente legal e regular.

### **II.1.5 – Comprovantes de Despesa**

41. Alega-se ainda que a guarda dos documentos do convênio é confiada ao Conveniente a teor do disposto no art. 30, §1º, da IN/STN nº. 1/97 e Acórdão nº 1.848/2003-TCU-1ª Câmara.
42. Assiste razão ao defendente neste argumento, sendo que para subsidiar sua defesa poder-se-ia solicitar os documentos necessários ao Governo do Estado de Rondônia que é o depositário dos documentos relacionados à execução do Convênio nº. 326/1995.

### **II.1.6 – Bens e Materiais Adquiridos com Recursos do Convênio**

43. O defendente informa que os recursos repassados devem ser aplicados em conformidade com o plano de trabalho, sendo que o uso em finalidade diversa da conveniada será verificado à luz da Decisão Normativa TCU 57/2004, podendo imputar responsabilidade ao ente federativo conveniente e ao gestor responsável.
44. O fato é que não fora imputado o desvio de finalidade, mas essencialmente o descumprimento do objeto do Convênio nº. 326/1997 (parágrafo 14, peça 27), não cabendo discutir a ocorrência de desvio de finalidade.

## **II.2 – Do mérito (peça 48, p. 13-32)**

### **II.2.1 - Argumentos**

45. Quanto às questões de mérito, o defendente questiona sua citação, transcrevendo os arts. 25 e 26 da Lei Complementar do Estado de Rondônia nº. 133/1995, *in verbis*:

#### *DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO*

*Art. 25. São atribuições dos Secretários de Estado, como auxiliares diretos do Governador do Estado, a direção, a orientação e a coordenação dos órgãos integrantes da sua respectiva Secretaria, bem como a supervisão das entidades a ela vinculadas, com vistas à plena consecução dos objetivos e metas estabelecidas no plano de ação do Governo.*

#### *CAPÍTULO III*

#### *DOS SECRETÁRIOS ADJUNTOS*

*Art. 26. Os Secretários Adjuntos, como auxiliares diretos dos Secretários de Estado, além de substituí-los nos seus impedimentos, têm como atribuições a supervisão dos órgãos de atividades específicas, responsáveis pela ação programática da Secretaria, bem como a gestão das unidades*

*setoriais dos sistemas estaduais de Planejamento e Coordenação, Finanças e Administração, dentre outras missões, requeridas pela Secretaria ou determinadas pelo respectivo titular.*

46. Destaca também que foi sucedido na pasta de saúde do Estado de Rondônia em 10/9/1996, devendo sua responsabilidade ser afastada pois não era o responsável pelo envio da prestação de contas final, propondo a exclusão de sua responsabilidade quanto às seguintes ocorrências:
- a) não utilização dos materiais/equipamentos na prestação de serviços de saúde à população;
  - b) não localização de equipamentos/materiais adquiridos;
  - c) falta de capacitação técnica dos funcionários para operarem os equipamentos.
47. Questiona ainda o fato de terem sido consideradas tais ocorrências determinantes para o não atendimento do objetivo pretendido do Convênio 326/1995, que deveria ser comprovado apenas ao final da sua vigência por meio da prestação de contas final.
48. O defendente alega que realizou buscas junto à Gerência de Convênios da Secretaria de Saúde, sendo que os processos 639/96 e 849/96 não foram localizados, impossibilitando sua defesa.
49. Alega ainda que não está contundentemente demonstrado ter sido praticado superfaturamento em sua gestão, pois se refere a equipamentos encontrados no Hospital de Base Ary Pinheiro, sob o termo de Responsabilidade 0062 de 6/8/97.
50. Quanto à ausência dos documentos de Licenciamento dos Veículos adquiridos e Notas Fiscais respectivas, o defendente apresenta diversas Notas Fiscais (peça 48, p. 144-169 e peça 49, p. 3-63 e 65-84), alegando ser suficiente para comprovar a aquisição e o devido tombamento.
51. O defendente argumenta que, quanto à não comprovação de despesas (Processo 1004-2932/95 e 1004-0404/96) e à ausência de homologação e adjudicação no processo 1004-0839/96, os relatórios do concedente não trazem informações acerca de fraudes ou simulações nas aquisições dos objetos financiados com recursos do Convênio 326/95, nem tampouco locupletamento pessoal ou favorecimento de terceiros particulares.
52. Alega ainda que todas as notas fiscais foram certificadas e seus objetos tombados quando da sua gestão.
53. Destaca também a atuação do Secretário de Saúde Adjunto – Álvaro Gerhardt - na homologação e adjudicação das licitações, além de ter sido o responsável pelos empenhos e notas financeiras emitidas, alegando, desta forma, a responsabilidade exclusiva do Sr. Alvaro Gerhardt.
54. Apresenta ainda o seguinte trecho do Check-list de TCE referente ao processo 25000.012823/95-99:
- Não está claro nos relatórios e pareceres técnicos sobre quem recai a responsabilidade pela malversação dos recursos públicos. Necessário se faz identificar, no caso, o ordenador de despesa para se imputar o débito;*
55. Alega também que, da mesma forma, no parecer 140/2005 não há identificação precisa por atos próprios e específicos, individualizados, de forma a identificar responsabilidade pela execução das despesas. No entanto evidencia a aquisição de objetos/equipamentos/materiais/veículos.
56. Alega, por fim, que a falta de cumprimento do objeto somente poderia ser aferida ao final da execução integral do convênio e após a prestação de contas, não sendo imputável a ele tal responsabilidade de comprovação.

## **II.2.2–Da análise**

57. Cabe divergir dos argumentos da defesa, pois, mesmo não havendo a responsabilidade pelo envio da prestação de contas final, não fica afastada a sua responsabilidade de comprovar a correta aplicação dos recursos federais recebidos em sua gestão, nos termos do art. 70 da Constituição Federal de 1988 e jurisprudência pacífica do TCU (Acórdãos 752/2015 - Plenário, 354/2015 - Plenário, 1557/2014 - Plenário, etc.) e STF (MS 20.335/DF, relator o ministro Moreira Alves).
58. Assim, caberia ao defendente comprovar que os equipamentos foram adquiridos, tombados e, principalmente, postos em funcionamento para atender a população alvo durante sua gestão. Comprovar ainda que foram realizadas capacitações para os funcionários operarem os novos equipamentos, sob pena de restar infrutífera a aquisição dos mesmos.
59. Portanto, não prospera o argumento de que não lhe cabe comprovar a regular e fiel aplicação dos recursos federais repassados e geridos na sua gestão.

60. Quanto aos bens superfaturados, o órgão concedente destacou que existem indícios de que todos os equipamentos e veículos foram adquiridos com superfaturamento, não apenas os constantes do Termo de Responsabilidade 0062, mas também ambulâncias, as quais foram licitadas e adquiridas na gestão do defendente (peça 9, p. 168, item e), restando configurada de forma inequívoca a responsabilidade do defendente na aquisição de bens com superfaturamento.

61. Corroborando os relatórios do concedente, o Parecer Técnico 131/ASTEC/CGE, de 22 de agosto de 1996, aponta de maneira cristalina que a licitação para aquisição de ambulância do processo 1004/0404/1996 continha vícios gravíssimos, como frustração do caráter competitivo do certame licitatório e favorecimento de empresas, propondo por conseguinte a instauração de sindicância (peça 48, p. 170).

62. A própria Procuradoria Geral do Estado (PGE) manifestou-se através do Parecer 320, que aponta 'que o edital é absolutamente dirigido e viciado' (peça 56, p. 152-158).

63. Ou seja, os próprios órgãos internos de controle do Governo do Estado de Rondônia identificaram irregularidades na execução do convênio na gestão do defendente, que por sua vez não apresentou qualquer documento ou alegação que pudesse elidir as irregularidades.

64. Quanto à alegação de que as notas fiscais são suficientes para a comprovação da aquisição e tombamento das ambulâncias, de fato assiste, em parte, razão ao defendente. No entanto, dever-se-ia proceder o devido registro e licenciamento dos referidos veículos no respectivo órgão de registro (Detran), fato este não comprovado, concluindo-se pela insubsistência dos argumentos para sanar a irregularidade.

65. Quanto ao processo 1004.0839/96, verificou-se que de fato não consta adjudicação nem a homologação da licitação realizada (peça 62, p. 60-140), remanescendo a irregularidade apontada.

66. Também o argumento de que os relatórios do concedente não trazem informações acerca de fraudes ou simulações nas aquisições dos objetos financiados com recursos do Convênio 326/95, nem tampouco locupletamento pessoal ou favorecimento de terceiros particulares, não deve prosperar. Conforme visto na instrução inicial (peça 13), os relatórios apontam para superfaturamentos na aquisição de todos os bens, descaso com os bens adquiridos e bens recebidos de maneira incompleta:

***Relatório de Solicitação de Inspeção emitido em 21/7/1999 (peça 9, p. 214-215) e Roteiro de Análise Preliminar (peça 9, p. 209-213);***

7. *A Analista da Prestação de Contas constatou, em síntese, as seguintes irregularidades:*
- a) A Secretaria de Estado da Saúde do Estado de Rondônia apresentou a Relação de Pagamentos (Anexo V) em formulários diferentes dos modelos estabelecidos pela IN/STN/01/97;*
  - b) A Relação de Bens (Anexo VI) foi apresentada em formulário diferente do modelo da IN/STN/01/97, contendo especificação e valor unitário;*
  - c) Ausência de cópias legíveis dos despachos adjudicatórios dos procedimentos licitatórios. A SES apresentou apenas as homologações;*
  - d) Ausência do comprovante de recolhimento do saldo do convênio, no valor de R\$ 33.847,93, demonstrado no Relatório de Execução de Receita e de Despesa (Anexo IV);*
  - e) Débitos na conta específica do Convênio dos valores de R\$ 215,83 e R\$ 109,91 em 31/12/97 e 30/1/98, a título de juros sobre o saldo devedor, despesa proibida pelo item VII do artigo 8º da IN/STN/01/97;*
  - f) Ausência dos documentos de licenciamento dos veículos adquiridos, e das notas fiscais das aquisições efetuadas.*
8. *Ante as impropriedades/omissões formais, a Analista da Prestação de Contas solicitou a realização de verificação 'In Loco' com a finalidade de avaliar se os objetivos propostos haviam sido satisfatoriamente alcançados.*

***Relatório de Acompanhamento 001/2000 emitido em 9 de março de 2000 (peça 9, p. 164-206);***

9. *A equipe de trabalho do Serviço de Convênios/FNS/RO, após verificação realizada na Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Rondônia constatou, em síntese, as seguintes irregularidades:*

- a) não foi apresentado o comprovante de devolução do saldo do Convênio no valor de R\$ 33.849,33 (item 4 do relatório de solicitação de inspeção);*

b) não foram apresentados diversos processos licitatórios (1004/2932-95, 1004/0404-96, 1004/2296-96, 1004/0449-96 e 1004/1829-97) relacionados à Prestação de Contas, os quais totalizam a importância R\$ 3.288.758,00;

c) não foram apresentados os comprovantes de rendimentos de aplicação financeira;

d) não foram apresentados os documentos de licenciamento dos veículos. Dos 6 (seis) processos licitatórios relativos à compra dos veículos, apenas 01 (um) foi apresentado para análise;

e) indícios de superfaturamento nos equipamentos e veículos adquiridos. Exemplo: 1 Esteira ergométrica adquirida por R\$ 10.800,00 quando o preço de mercado era de aproximadamente R\$ 380,00; 1 Histoembedder Auto Inclusor adquirido por R\$ 78.330,00 quando o preço de mercado era de aproximadamente R\$ 10.000,00; viaturas (Besta e Trafic) adquiridas ao preço médio de R\$ 31.000 enquanto que uma ambulância completa, no mesmo período, custava R\$ 23.000,00;

f) a Secretaria de Estado da Saúde não emitiu novos formulários de relação de bens adquiridos e relação de pagamentos efetuados (anexos V e VI);

g) inexistência dos comprovantes de devolução dos valores de R\$ 215,83 e R\$ 109,91 debitados em 31/12/97 e 30/1/98 respectivamente, na conta corrente específica do convênio, a título de juros sobre o saldo devedor;

h) ausência de homologação e adjudicação nos processos 1004/0839-96 (R\$ 16.892,00) e 1004/0839-96 (R\$ 15.680,00);

i) no Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro em Porto Velho/RO: duas caldeiras geradoras de vapor saturado, tub. cilindro horizontal com pressão 8/kgf-cm - 12 kgf, no valor total de R\$ 99.600,00, foram encontradas no pátio, sem embalagem, não instaladas, sucateadas, com diversas peças retiradas, expostas ao tempo, sem qualquer proteção; um Trolley Aberto Vídeo Endoscopia, adquirido pelo valor de R\$ 291.600,00, foi encontrado sem funcionar; três aparelhos de gasometria no valor unitário de R\$ 44.500,00, que segundo informação nunca funcionaram, sendo que um estava estocado no escritório do laboratório do Hospital de Base; dois aparelhos dosadores de sódio potássio não haviam sido instalados;

j) na Fundação Hemeron: um Analisador Automático para Hemoterapia, no valor de R\$ 219.000,00, até a data da verificação não tinha sido instalado e não havia capacitação técnica para operação do equipamento; vários equipamentos não foram localizados, no valor total de R\$ 23.025,86; um Espectrofotômetro Digital 320-1000, no valor de R\$ 2.550,00, não conferia com as especificações pactuadas;

k) na Unidade Mista de Candeias do Jamari/RO: um freezer (415 litros), no valor de R\$ 1.167,00, havia sido instalado na copa da Secretaria Municipal de Fazenda; uma geladeira industrial, no valor de R\$ 4.990,00 e uma Autoclave Horizontal, no valor de R\$ 9.231,07, estavam armazenadas no almoxarifado nas embalagens originais; uma máquina de lavar roupa (capacidade de 30kg), no valor de R\$ 10.300,00, armazenada no galpão da Secretaria Municipal de Transportes, sem embalagem, em local impróprio e em precário estado de conservação; um aparelho de raio-X, no valor de R\$ 28.900,00, não foi instalado e foi entregue sem o processador eletrônico e/ou tanque de revelação;

l) no Município de Campo Novo/RO: um aparelho de Raio-X, no valor de R\$ 9.900,00, estava estocado na embalagem original no almoxarifado da Prefeitura; uma máquina de lavar roupas, no valor de R\$ 14.543,00, estocada de maneira irregular, sem qualquer proteção; duas cadeiras odontológicas, no valor unitário de R\$ 2.640,00, encontravam-se estocadas de forma inadequada;

m) no Município de Theobroma/RO: uma máquina de lavar roupas, no valor de R\$ 10.300,00, e um aparelho de Raio-X, no valor de R\$ 9.900,00, estavam estocados na Prefeitura, à porta da Secretaria de Obras; uma Estufa de Secagem e Esterilização, no valor de R\$ 565,00, estocada no almoxarifado, com defeito e sem previsão para conserto;

n) no Município de Jarú/RO: um aparelho de ultrassonografia, no valor de R\$ 38.500,00, estava estocado no almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde e foi entregue sem o Transdutor, que custava R\$ 38.000,00; no Município de Vilhena/RO: uma mesa cirúrgica, no valor de R\$ 6.600,00, e uma incubadora, no valor de R\$ 3.490,00, destinadas ao Hospital Regional

de Vilhena/RO, não foram localizadas; um processador automático para Raio-X, no valor de R\$ 13.800,00, estava retido em uma oficina particular em razão de débito da Secretaria Municipal de Saúde de Vilhena/RO; um Analisador Automático de Hematologia com 22 parâmetros, de R\$ 219.953,00, estava sem utilização no hemocentro do município, pois não foi devidamente instalado e não houve capacitação técnica para operação do equipamento;

p) no Município de Cacoal/RO: um Analisador Automático de Hematologia com 22 parâmetros, no valor de R\$ 219.953,00, e um Hemossedimentador, no valor de R\$ 6.958,00, não foram instalados e encontravam-se dentro das caixas originais;

q) no Município de Presidente Médici/RO: um aparelho de ultrassonografia, no valor de R\$ 38.500,00, foi entregue com defeito no transdutor; uma mesa cirúrgica, no valor de R\$ 6.600,00, não foi localizada;

r) no Centro de Medicina Tropical/CEMETRON: um Analisador Automático de Hematologia com 22 parâmetros, no valor de R\$ 219.953,00, não foi instalado e não houve capacitação técnica para operação do equipamento; um Analisador Automático de Bioquímica com 60 parâmetros, no valor de R\$ 50.200,00, não foi instalado; um Espectrofotômetro Digital, no valor de R\$ 2.500,00, não conferia com a especificação.

10. Ante as irregularidades constatadas a equipe de trabalho concluiu pela restituição dos recursos recebidos, devidamente corrigidos a partir da data de crédito em conta, e em caso do não atendimento, pela instauração da competente Tomada de Contas Especial, em cumprimento ao que recomenda o art. 84 do Decreto Lei 200 de 25/5/67 e art. 148 do Decreto 93.872 de 23/12/96, sem prejuízo de outras sanções pertinentes.

**Parecer Técnico 1332/2000 emitido em 31 de maio de 2000 (peça 9, p. 219-221);**

11. O parecer técnico concluiu que os fatos comprovados da malversação dos recursos, inobservância à legislação e às cláusulas estabelecidas para a execução do convênio motivavam a devolução na íntegra dos recursos repassados.

12. Face ao exposto no parecer e pelo que foi constatado no Roteiro de Análise Preliminar, opinou a analista pela não aprovação da Prestação de Contas, uma vez que ficou comprovado o não cumprimento do estabelecido no Termo do Convênio, e pela instauração do Processo de Tomada de Contas Especial.

13. O Diretor de Programa da Secretaria Executiva e Supervisor Administrativo da CGEOF/CGCC/FNS/MS tomou ciência e concordou com o parecer técnico, não aprovou a prestação de contas objeto do Convênio n. 326/95 e determinou a ciência ao Conveniente e a instauração do Processo de Tomada de Contas Especial.

14. Da decisão de não aprovação foram comunicados e notificados para apresentar esclarecimentos para as irregularidades apontadas o responsável Aparício Carvalho de Moraes, Ex-Secretário de Estado da Saúde de Rondônia (peça 9, p. 228), e o responsável Valdir Raupp de Matos, Ex-Governador do Estado de Rondônia (peça 9, p. 231).

**Parecer Técnico 140/2005 emitido em 05 de outubro de 2005 (peça 9, p. 232-235);**

15. O parecer técnico considerou insuficientes as justificativas e a documentação apresentadas pelos responsáveis, Sr. Valdir Raupp de Matos, ex-governador do Estado de Rondônia (peça 9, p. 255-263) e Sr. Aparício Carvalho de Moraes, ex-secretário de estado da saúde de Rondônia (peça 9, p. 264-266).

16. Além das irregularidades já mencionadas no relatório de acompanhamento e no parecer técnico anterior, detectou que, conforme relação dos equipamentos incorporados ao patrimônio do estado, dos 3.616 equipamentos e 86 veículos adquiridos, 3.190 desses equipamentos listados no anexo 1 (peça 9, p. 239-249) não estavam distribuídos, constando na relação encaminhada como material transitório (peça 10, p. 62-117).

17. Recomendou à Secretaria de Estado da Saúde do Estado de Rondônia a regularização de algumas irregularidades, entre elas a de informar a distribuição dos 3.190 equipamentos listados no anexo 1 do Parecer (peça 9, p. 239-249) e na relação de controle de patrimônio encaminhada junto com a prestação de contas (peça 10, p. 62-117).

18. Solicitou ainda a informação quanto à situação dos equipamentos listados no anexo III (peça 9, p. 236-238), que não estavam em funcionamento, bem como se foram recuperados os que estavam sucateados.

19. Informou que as despesas lançadas na relação de pagamentos do período de 19/4/1996 a 06/9/1996 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;

20. Com vistas a elucidar as situações apontadas, e acatando a sugestão da DICON/RO no despacho as fls. 562 do processo, a servidora responsável pela elaboração do parecer sugeriu encaminhar o processo para a Divisão de Convênios e Gestão/RO, para que fosse efetuada uma nova verificação 'in loco'.

21. O Diretor Executivo tomou ciência e determinou que se procedesse como sugerido no Parecer n. 140/2005.

**Parecer Técnico 002/2010 emitido em 12 de julho de 2010 (peça 9, p. 269-272).**

22. O Parecer 002/2010 trata da reanálise do processo, decorrente das justificativas ao Parecer n. 1.332/2000 e do não atendimento ao Parecer n. 140/2005.

23. A análise constante no Parecer Técnico 002/2010 ratificou os Pareceres Técnicos n.º 1.332/2000 e 140/2005, pela não aprovação da Prestação de Contas, com devolução total dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde, pela não comprovação da execução do objeto/objetivo proposto no Termo do Convênio e Plano de Trabalho aprovado.

24. Foram considerados como responsáveis os Senhores;

a) Aparício Carvalho de Moraes - Ex-Secretário de Estado da Saúde em Rondônia (período de 01/1/1995 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.

**Relatório do Tomador de Contas Especial n. 296/2010**

25. O Tomador de Contas incluiu na qualidade de responsável solidário a Secretária de Estado da Saúde do Estado de Rondônia, tendo em vista que a mesma foi beneficiada com a aquisição dos equipamentos.

67. Destacam-se ainda as manifestações anteriormente citadas da PGE e CGE, apontando irregularidades na licitação para aquisição de ambulâncias (parágrafos 60-62).

68. Quanto à alegação de que a atuação do Sr. Álvaro Gerhardt exclui a responsabilidade do defendente, esta também não deve prosperar, uma vez que, conforme delineado no art. 25 da Lei Complementar do Estado de Rondônia n.º 133/1995, transcrito anteriormente, caberia ao Secretário de Estado 'a supervisão das entidades a ela vinculadas, com vistas à plena consecução dos objetivos e metas estabelecidas no plano de ação do Governo'.

69. O que se observa nos pareceres do concedente é que o defendente se omitiu no seu dever de supervisão, contribuindo de maneira cabal para a ocorrência de uma série de irregularidades que tiveram como resultado a não concretização do objeto do Convênio 326/95. Diversas são as deliberações deste Tribunal em que os gestores são responsabilizados, com imputação de débito ou aplicação de multa, por omissão no dever de supervisão, a exemplo dos Acórdãos ns. 698/2002, 699/2002, 963/2006, todos da 1ª Câmara, e 730/2004 e 1.432/2006, ambos do Plenário.

70. Considerando a expressiva materialidade dos recursos geridos no Convênio 326/95, era de se esperar que o titular da Secretaria de Saúde supervisionasse com mais diligência a execução do referido convênio, restando configurada a culpa in vigilando do defendente.

71. A alegação de que não fora demonstrada de forma clara a responsabilidade do defendente pelas ocorrências também não encontra amparo, haja vista que as ocorrências apontadas têm absoluta conexão com os atos de gestão do defendente, conforme se demonstra nos diversos relatórios do concedente, na instrução pretérita (peça 27) e na presente instrução.

72. Quanto à não localização dos processos 639/95 e 849/95, entende-se que este fato não resultou em prejuízo à defesa, pois, conforme visto nos parágrafos precedentes, não restou comprovado o

cumprimento do objeto do Convênio 326/95 na gestão do Sr. Aparício de Carvalho Moraes, o que deveria ser realizado ao longo de toda a execução do convênio, e não apenas ao seu final.

73. Cabe registrar que a mera aquisição e tombamento dos materiais e equipamentos não é suficiente para atestar o cumprimento do objeto, sendo necessária a comprovação da sua utilização e disponibilização à população para seu atendimento, além da capacitação prévia dos responsáveis pelo manuseio dos equipamentos adquiridos.

74. Em resumo, verificou-se que equipamentos e materiais adquiridos não estavam sendo utilizados na finalidade que motivou sua aquisição; que foram adquiridos materiais/equipamentos fora das especificações acordadas; que alguns materiais/equipamentos foram estocados de forma inadequada, levando à deterioração dos mesmos; e que faltou a capacitação dos funcionários para operar os equipamentos, caracterizando claramente o descumprimento do objeto e a consequente responsabilização dos gestores responsáveis pela aplicação dos recursos transferidos, conforme manifestação do MP/TCU:

*O extenso rol e a natureza da maioria dos ilícitos ostentam gravidade, eis que evidenciam patente dano ao erário. Não foi comprovada, de forma inequívoca, a aquisição de vários dos bens previstos e, daqueles adquiridos, grande parte não foi disponibilizada para o atendimento do interesse público.*

*A ausência de disponibilização tempestiva dos aludidos bens/equipamentos demonstra o total descaso dos responsáveis com as verbas federais repassadas para a consecução do acordo, bem como com o interesse público, o que se reveste de maior gravidade tendo em conta a escassez de recursos públicos para a saúde e as inúmeras carências dos municípios brasileiros nesta e em outras áreas fundamentais da Administração Pública.*

*Ressalte-se que, para o atendimento dos objetivos da avença e, por conseguinte, do interesse público, não bastava comprar equipamentos e abandoná-los, deixando-os sem uso, ociosos, obsoletos, sem garantia e, por vezes, inservíveis. Cumpria utilizá-los, com a maior brevidade possível, no cumprimento do objeto pactuado, em prol da população, atendendo às suas necessidades, o que, como visto, não foi feito no caso vertente. Ou seja, havia, e há, necessidade óbvia de efetivo proveito para a comunidade, de retorno à sociedade das verbas federais investidas.*

*Diante do não atingimento dos objetivos avançados, resta patente que não houve preocupação alguma dos gestores de gerir as verbas federais recebidas de forma correta, tempestiva e eficiente, o que ostenta extrema gravidade, frise-se, considerando a essencialidade dos equipamentos/bens pactuados, os quais visavam a garantir um mínimo de qualidade de vida e de dignidade à população a ser beneficiada.*

*Deveriam os responsáveis pela gestão dos recursos avançados ter se preocupado em verificar, durante o seu período de gestão, se todos os bens tinham sido adquiridos e estavam sendo utilizados para atender ao fim a que se destinavam e, em caso negativo, exigir, tempestivamente, as devidas correções, apurar as responsabilidades pelas falhas e tomar as medidas cabíveis para o pleno atingimento dos objetivos pactuados. Se não o fizeram, devem responder pelo ônus resultante da sua desídia, pois lhes era exigida conduta diversa. (peça 16)*

75. Os processos apresentados pelo Governo do Estado de Rondônia (peça 55-62) não apresentam elementos que demonstrem que os bens adquiridos foram devidamente postos à disposição do atendimento da saúde pública do estado de Rondônia.

76. Portanto, ante todo o exposto, entende-se que os argumentos da defesa são insuficientes para sanar as irregularidades e afastar o débito imputado, bem como inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, cabendo propor a rejeição das alegações de defesa e o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Aparício de Carvalho Moraes e condená-lo em débito pelas quantias geridas na execução do Convênio 326/1995, acrescidas dos juros de mora, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

77. Quanto à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, entende-se que não é cabível, uma vez que os gestores foram citados por esta Corte de Contas em 31/7/2014 (peças 34 e 38), ou seja, quase 17 (dezesete) anos após o fim da vigência do Convênio 326/1995 (31/12/1997), estando prescrita

tal pretensão punitiva, conforme entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas (Acórdão 2.076/2014 – TCU – Plenário).

78. Quanto à análise da boa-fé do Governo do Estado de Rondônia, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido da impossibilidade de sua aferição, uma vez que o elemento boa-fé é característico apenas de pessoas naturais, pois pessoas jurídicas são seres abstratos, sem vontade própria e cuja a personalidade jurídica se origina de uma ficção jurídica. Assim sendo, o TCU vem firmando o entendimento de que faz-se obrigatória, quando não acolhida a defesa da pessoa jurídica, a fixação de prazo improrrogável para recolhimento do débito atualizado monetariamente, sem incidência de juros de mora, de acordo com o art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, §§2º e 3º do RITCU (Acórdãos 403/2009 - TCU - 1ª Câmara, 3.633/208 - TCU - 2ª Câmara, 3.514/2007 - TCU – 1ª Câmara, 4.342/2007 - TCU - 1ª Câmara, 3.595/2007 - TCU - 2ª Câmara, 3.805/2010 - TCU - 2ª Câmara e 403/2009 - TCU - 1ª Câmara, entre outros).

79. Contudo, em julgado recente, a Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União asseverou que não reconhecida a boa-fé na conduta da pessoa física responsável pelo débito apurado, não há razões, **em termos de isonomia, economia processual e fundamento jurídico**, para que seja conferida oportunidade preliminar de recolhimento de débito (art. 202, §3º, do Regimento Interno/TCU) à pessoa jurídica responsabilizada solidariamente pelo dano (em face da impossibilidade de avaliação da boa-fé deste tipo de ente), devendo o Tribunal, desde logo, proferir o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas (Acórdão nº. 2649/2015-TCU-2ª Câmara).

80. Considerando o exposto, entende-se que cabe propor também a rejeição das alegações de defesa e o julgamento pela irregularidade das contas do Governo do Estado de Rondônia, e condená-lo em débito pelas quantias geridas na execução do Convênio 326/1995, acrescidas dos juros de mora, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’ da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

## CONCLUSÃO

81. Diante da revelia da Srª Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho – CPF 647.749.619-49 (herdeira e representante do herdeiro menor Gabriel Figueiredo de Carvalho, do ex-Secretário de Estado da Saúde em Rondônia Sérgio Siqueira de Carvalho – CPF 627.408.067-87, período de 1/10/1996 a 13/7/1998, falecido em 3/5/2003) e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta do Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a responsável seja condenada em débito (parágrafos 9-11).

82. Cabe registrar que em face da análise promovida nos parágrafos 12-80, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Aparício de Carvalho Moraes e do Governo do Estado de Rondônia, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

83. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **rejeitar as alegações de defesa** do Sr Aparício de Carvalho Moraes – CPF. 299.216.587-68 (ex-Secretário de Estado da Saúde em Rondônia, de 1/1/1995 a 10/9/1996) e do Governo do Estado de Rondônia – CNPJ 00.094.581/0001-78 (na qualidade de ente convenente);

b) com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, **declarar revel** a Srª Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho – CPF 647.749.619-49 (herdeira e representante do herdeiro menor Gabriel Figueiredo de Carvalho, do ex-Secretário de Estado da Saúde em Rondônia Sérgio Siqueira de Carvalho – CPF 627.408.067-87, período de 1/10/1996 a 13/7/1998, falecido em 3/5/2003);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’ da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **julgar irregulares as contas** do Sr. Aparício de Carvalho Moraes – CPF. 299.216.587-68 (Ex-Secretário de Estado da Saúde em Rondônia de 1/1/1995 a 10/9/1996), e condená-lo, em solidariedade, com o Governo do Estado de Rondônia – CNPJ 00.094.581/0001-78 (na qualidade de ente

conveniente), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência das diversas irregularidades, relatadas na seção 'Exame Técnico' da presente instrução, o que propiciou a inexecução total do objeto do Convênio n.º 326/1995, com infração ao disposto na cláusula primeira do Termo de Convênio n.º 326/1995 c/c art. 22 da Instrução Normativa STN n.º 01/1997;

*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. (peça 9, p. 164-206, 209-213, 214-215, 219-221, 232-235 e 269-272)*

*Dispositivos Infringidos: item II, art. 48 da Lei Federal n.º 8.666/93; artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64; cláusula primeira do Termo de Convênio n.º 326/1995 c/c art. 22 da Instrução Normativa STN n.º 01/1997.*

*Valor Original: R\$ 3.353.184,05 (peça 10, p. 56-61)*

*Valor atualizado até 25/6/2015: R\$ 31.359.460,24 (Demonstrativo de débito às peças 63 e 65)*

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que **sejam julgadas irregulares as contas** do Sr. Sérgio Siqueira de Carvalho – CPF 627.408.067-87 (Secretário de Estado de Saúde em Rondônia, no período de 1/10/1996 a 13/7/1998), falecido em 3/5/2003, e condenar, em solidariedade com o Governo do Estado de Rondônia – CNPJ 00.094.581/0001-78 (na qualidade de ente conveniente), seu espólio ou seus herdeiros legais (Srª Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho – CPF 647.749.619-49 [herdeira e representante do herdeiro menor Gabriel Figueiredo de Carvalho, do ex-Secretário de Estado da Saúde em Rondônia Sérgio Siqueira de Carvalho – CPF 627.408.067-87, período de 1/10/1996 a 13/7/1998, falecido em 3/5/2003]), caso tenha havido a partilha de bens, até o limite do valor do patrimônio transferido (art. 5º, inciso XLV da Constituição Federal de 1988), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência das diversas irregularidades, relatadas na seção 'Exame Técnico' da presente instrução, o que propiciou a inexecução total do objeto do Convênio n.º 326/1995, com infração ao disposto na cláusula primeira do Termo de Convênio n.º 326/1995 c/c art. 22 da Instrução Normativa STN n.º 01/1997;

*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 1004-2296/96, 1004-0449/96 e 1004-1829/97); saques em espécie da conta vinculada ao convênio; 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. (peça 9, p. 9, 21, 164-206, 209-213, 214-215, 219-221, 232-235 e 269-272; peça 10, p. 507, 512 e 519)*

*Dispositivos Infringidos: item II, art. 48 da Lei Federal n.º 8.666/93; artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64; Acórdãos 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 274/2008TCU--Plenário, 1.385/2008-TCU-Plenário, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara e 264/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros; cláusula primeira do Termo de Convênio n.º 326/1995 c/c art. 22 da Instrução Normativa STN n.º 01/1997.*

*Valor Original: R\$ 6.757.781,22 (peça 10, p. 56-61)*

*Valor atualizado até 25/6/2015: R\$ 55.530.202,13 (Demonstrativo de débito às peças 64-65)*

e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’ da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que **sejam julgadas irregulares as contas** do Governo do Estado de Rondônia – CNPJ 00.094.581/0001-78 (na qualidade de ente conveniente), e condenar ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da não devolução do saldo do Convênio nº. 326/1995, propiciando dano ao erário federal, com infração ao disposto no item VII do artigo 8º da IN/STN/01/97;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
D 33.849,33	30/12/1997

Valor atualizado até 25/6/2015: **R\$ 101.401,52** (Demonstrativo de débito à peça 65)

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

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Rondônia, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

3. O Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU, por sua vez, depois de elaborar histórico do andamento processual, manifestou-se nos seguintes termos:

“(…)

O Ministério Público de Contas dissente, em parte, do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica.

Verifica-se que foi realizada a citação do espólio do sr. Sérgio Siqueira de Carvalho, representado pela inventariante, sr<sup>a</sup>. Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho (peça 32), que foi revel. No entanto, foi acostado aos autos, antes da citação, o formal de partilha (peça 23, pp. 18/9), no qual constam os sucessores daquele responsável. Nos termos do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal e do art. 5º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992, estes devem responder pelo dano ao erário de responsabilidade do gestor falecido, até o limite do valor do patrimônio transferido.

A respeito, vale citar o sumário do Acórdão 1.023/2003 - Primeira Câmara (destacou-se):

*‘Tomada de Contas Especial. Prefeitura de Salvador/BA. Inadimplemento do objeto de convênio firmado com o FNDE verificada por meio de inspeção no local. Morte do responsável antes da citação. **Sentença homologatória da partilha dos bens transitada em julgado. Citação dos sucessores. Alegações de defesa insuficientes. Ausência de boa-fé. Irregularidade das contas. Fixação de prazo aos sucessores para comprovarem o ressarcimento do erário até o limite do patrimônio transferido. Envio de cópia dos autos ao Ministério Público Federal.**’*

No mesmo sentido os seguintes julgados:

**Acórdão 1.514/2015 - Primeira Câmara.**

*Tomada de contas especial. Responsabilidade. Falecido o responsável, a obrigação de reparar o dano recai sobre o seu espólio ou, caso concluída a partilha, aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido. Ante ao seu caráter personalíssimo, a multa não se transfere aos sucessores. Condenação do espólio em débito.*

**Acórdão 208/2014 – Plenário**

*Recurso de revisão. Processual. Responsabilidade. O falecimento do responsável não impede o julgamento de mérito pela irregularidade de suas contas, caso tenha havido citação válida. Relação jurídica plenamente aperfeiçoada. A obrigação de reparar o dano recai sobre o espólio ou, caso consumada a partilha, sobre os sucessores. Contas irregulares.*

**Acórdão 4.768/2011 - Primeira Câmara**

*Tomada Contas Especial. Responsabilidade. Julgadas irregulares as contas do responsável falecido, é condenado o seu espólio ou seus sucessores legais, caso tenha havido a partilha, ao pagamento do débito apurado nos autos, até o limite do patrimônio transferido.*

Dessa forma, e em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, cabe, preliminarmente, renovar essa citação, desta feita, chamando aos autos os sucessores do sr. Sérgio Siqueira de Carvalho, sr<sup>a</sup>. Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho e Gabriel Figueiredo de Carvalho, por meio de sua representante legal.

No mérito, o Ministério Público de Contas dissente do entendimento da Secex/RO pela não aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis no presente caso, em face de suposta prescrição da pretensão punitiva. A respeito, a unidade técnica assim se manifestou (peça 66):

*'77. Quanto à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, entende-se que não é cabível, uma vez que os gestores foram citados por esta Corte de Contas em 31/7/2014 (peças 34 e 38), ou seja, quase 17 (dezesete) anos após o fim da vigência do Convênio 326/1995 (31/12/1997), estando prescrita tal pretensão punitiva, conforme entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas (Acórdão 2.076/2014 – TCU – Plenário).'*

No caso, impõe-se a condenação em débito do sr. Aparício Carvalho de Moraes e do Estado de Rondônia, com aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, proporcional ao dano apurado.

O Ministério Público de Contas considera que não há prescrição da pretensão punitiva no que se refere à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, uma vez que esta é acessória em relação ao dano ao erário identificado. Por esse motivo e da mesma forma que ocorre com o débito (principal), tal sanção merece ser considerada imprescritível. Assim sendo, não se vislumbra impedimento à aplicação de tal multa aos aludidos responsáveis.

Ainda sobre o tema, merece prosperar a declaração de voto proferida pelo nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues no âmbito do Acórdão 2.662/2014 - Plenário, cujo teor, por pertinente, cabe trasladar:

*'Nada a obstar quanto ao encaminhamento proposto pelo relator de julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado.*

*Discordo, entretanto, do entendimento acerca do afastamento das multas em decorrência de alegada prescrição da pretensão punitiva.*

*O relator defende haveria entendimento da jurisprudência dominante deste TCU no sentido da aplicação dos arts. 205 e 2.028 do Código Civil. Conforme referidos dispositivos, no caso em tela, transcorridos menos de dez anos entre a data de ocorrência das irregularidades, em 1996, e a entrada em vigor do Código Civil, em 2003, aplicar-se-á a regra da prescrição decenal a partir da data de ocorrência dos fatos. Dessa forma, ainda que os responsáveis tenham sido chamados em audiência durante a auditoria que originou estes autos (TC 005.741/2002-0), em 17/02/2002, interrompendo a contagem prescricional, teriam se passado mais de dez anos desta data até a notificação seguinte, qual seja, a citação, em 7/3/2013.*

*Respalda na tese supracitada, o relator deixou de aplicar multa aos responsáveis.*

*Discordo da referida tese pelas razões que passo a expor.*

*No Estado que se pretende Democrático de Direito, o primado da segurança jurídica consagra-se como conquista fundamental e visa a excluir da prática estatal ações que hostilizam a legitimação do Poder pela correção do procedimento.*

*A propósito, no Estado Democrático de Direito, já se supera 'a ideia de ato discricionário e se reconhece que apenas alguns aspectos do ato administrativo envolvem margem de liberdade de escolha para o agente público. Os controles à atividade administrativa do Estado são cada vez mais amplos. É inquestionável que toda liberdade atribuída ao agente estatal tem de ser exercida de modo compatível com os princípios e regras fundamentais' (Curso de Direito Administrativo, Marçal Justen Filho, fl. 79).*

*O Estado Democrático de Direito caracteriza-se, sobretudo, pela obediência da Constituição, cuja supremacia, no estabelecer a principiologia da legalidade, da universalidade de jurisdição e dos direitos fundamentais, é plenamente adotada, com abrangente vinculação sobre a interpretação de todas as normas. Nele, a legitimidade da ação estatal decorre da correção dos procedimentos adotados, sempre com albergue na Constituição Federal.*

*No caso concreto, a contínua regulação do exercício da atividade estatal, no campo dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, está adequadamente exposta no art. 37, § 5º, da Constituição, segundo o qual as ações destinadas a cominar sanções, decorrentes de prática de atos ilícitos, têm seus prazos prescricionais fixados por lei, lei formal e material, com forma e conteúdo de lei, in verbis:*

*'Art. 37. (...)*

*§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.'* (grifei)

*Dessa forma, a partir da direta, inequívoca e abrangente expressão do texto constitucional, a fixar a reserva da lei, a questão da possibilidade de incidência de prescrição da pretensão punitiva, no âmbito do controle externo, já está claramente respondida.*

*As regras de prescrição, para o exercício do poder punitivo, por parte do Tribunal de Contas da União, constituem, portanto, matéria de estrita reserva legal. É que 'a lei estabelecerá', e só a lei, não o decreto, não a vontade do administrador ou do juiz. E esse expresse esquadro constitucional, a traçar regra vinculatória da ação controladora, repele o instrumental da analogia e outros mecanismos de exegese da lei.*

*Sobre o tema, trago à colação o elucidativo magistério de José Afonso da Silva, que, citando Christian Starck, assim preleciona:*

*'Tem-se, pois, reserva de lei quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados, na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquela subordinadas.'* (aspas do original; grifei).

*O constitucionalista distingue três categorias de reserva de lei, a partir dos pontos de vista do órgão competente, da natureza da matéria e do vínculo imposto ao legislador. Acerca da última categoria, assim leciona, in verbis:*

*'(3) do ponto de vista do vínculo imposto ao legislador, a reserva pode ser absoluta ou relativa. Alguns admitem também uma terceira, dita reserva reforçada, que, na verdade, ingressa no campo da reserva absoluta.*

*É absoluta a reserva constitucional de lei quando a disciplina da matéria é reservada pela Constituição à lei, com exclusão, portanto, de qualquer outra fonte infralegal, o que ocorre quando ela emprega fórmulas como: 'a lei regulará', 'a lei disporá', 'a lei complementar organizará', 'a lei criará', 'a lei poderá definir' etc.*

*É relativa a reserva constitucional quando a disciplina da matéria é em parte admissível a outra fonte diversa da lei, sob a condição de que esta indique as bases em que aquela deva produzir-se validamente. Assim é quando a Constituição emprega fórmulas como as seguintes: 'nos termos da lei', 'no prazo da lei', 'na forma da lei', 'com base na lei', 'nos limites da lei', 'segundo critérios da lei'.' (grifei)*

*A expressão empregada pelo legislador constituinte originário na redação do art. 37, § 5º- 'a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário (...)' (grifei) - revela que esses ilícitos podem subordinar-se à prescrição apenas e somente se a lei fixá-la, ou seja, submete à absoluta reserva da lei formal qualquer tratativa acerca da fixação de prazos de prescrição.*

*Assim, apenas lei formal poderá dispor sobre a matéria. Na falta dessa lei, não incide prescrição ao exercício do poder-dever sancionador do Tribunal, consistente na aplicação de multas a gestores faltosos, nos termos previstos na Lei 8.443/1992.*

*Em vista do magistério exposto da Constituição Federal, não é por mera simetria com outros diplomas legais, atinentes à relação entre o Estado e o administrado, portanto, que se suprem lacunas de tal naipe. Muito menos mediante a adoção de um e outro esparsos precedentes jurisprudenciais, cuja validade apenas existe se conformes com a Carta Magna e no âmbito do caso concreto decidido.*

*A propósito, esse exatamente o entendimento externado pelos E. Ministros do Supremo Tribunal Federal Menezes Direito e Carlos Ayres Britto, assentado nas recentes decisões que*

indeferiram, em 3/8/2009 e 14/2/2011, as liminares pretendidas nos mandados de segurança 27.395/DF e 29.272/BA, respectivamente.

Na ocasião, assim se pronunciou o Ministro Carlos Ayres Britto, reproduzindo a lição memorável do Ministro Menezes Direito, in verbis:

*'7. Quanto à alegação de prescrição, tenho que não é de ser acatada. É que 'incabível (...) falar-se, no caso, de prescrição administrativa, tendo em vista que o direito de invalidar, conforme a doutrina, não é dotado de pretensão e por isso não é passível de prescrição, mas só de decadência, inaplicável ao caso. Além disso, a prescrição é sempre dependente de lei, inexistente na espécie, não se podendo também aplicá-la por analogia, bem como, nos termos do artigo 37, parágrafo 5º, in fine, da CF88, as ações que visam o ressarcimento do erário são imprescritíveis' (MS 27.395-DF).'* (negrito do original; sublinhados meus).

***Anoto, primeiramente, portanto, que é incabível a analogia e outros instrumentos subordinados de interpretação, na fixação de critérios de prescrição.***

O próprio Supremo Tribunal Federal tem negado eficácia a normas que violam o princípio da reserva legal, declarando a nulidade de várias ações estatais, a exemplos dos julgados que transcrevo abaixo, in verbis:

*'Agravamento regimental no recurso extraordinário. Servidor público. Teto remuneratório. Fixação por decreto do Poder Executivo. Impossibilidade. Violação do princípio constitucional da reserva legal. Artigo 37, inc. XI, após alteração introduzida pela EC nº 19/1998. Aplicabilidade condicionada à promulgação de lei de iniciativa conjunta. Dispositivo não autoaplicável. Precedentes.*

1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a estipulação de teto remuneratório por meio de decreto do Poder Executivo viola o princípio constitucional da reserva legal.

2. Pacífico o entendimento deste Tribunal de que o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC nº 19/1998, não era autoaplicável, pois sua incidência estava condicionada à promulgação de lei federal de iniciativa conjunta, o que não ocorreu, razão pela qual permaneceu em vigor a redação original do referido artigo.

3. Agravamento regimental não provido.' (RE 583785 AgR, relator ministro Dias Toffoli; negrito do original; grifos meus)

*'SERVENTIAS - SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO - DESMEMBRAMENTO, DESDOBRAMENTO, EXTINÇÃO, ACUMULAÇÃO, DESACUMULAÇÃO, ANEXAÇÃO, DESANEXAÇÃO, MODIFICAÇÃO DE ÁREAS TERRITORIAIS - RESERVA LEGAL - INOBSERVÂNCIA - LIMINAR DEFERIDA. Alterações das serventias, presentes os citados fenômenos, pressupõem lei em sentido formal e material, não cabendo a disciplina mediante resolução de tribunal de justiça.'* (ADI 4657 MC / DF, relator ministro Marco Aurélio; grifei)

***Extrai-se da análise desses acórdãos do Pretório Excelso que, em razão da reserva legal, expressa no dispositivo constitucional, não poderia o Tribunal de Contas da União autolimitar-se, no seu indeclinável encargo constitucional de controle externo, fixando, sponte propria, parâmetros incondizentes com a legitimação institucional pela higidez do procedimento, inerente ao Estado Democrático de Direito, que respeita a Constituição e se estrutura a partir dela.***

***Tampouco, poder-se-á dizer da sua competência, em estabelecer prazos cambiantes de prescrição - 5, 10, 20 anos - porquanto expresso na Constituição que tal só poderá ser feito por lei.***

***As minhas objeções para a adoção de critérios de prescrição para o controle externo, com o delineamento administrativo de regras próprias, com cópia de diplomas legais específicos, em claro exercício de descabida discricionariedade, decorrem de toda uma série de fatores:***

- a) violação do procedimento previsto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal;***
- b) açambarcamento de competências inerentes às atividades do Congresso Nacional, com usurpação de sua exclusiva capacidade de decidir se e quando tais ou quais regras, atinentes à prescrição, deverão ser veiculadas;***
- c) enfraquecimento do controle externo, uma vez que o próprio órgão constitucionalmente encarregado de punir administradores, que malversaram recursos públicos, está decidindo que***

*não vai fazê-lo, a partir de regras de prescrição que ele próprio fixou, em analogia com outros diplomas esparsos, que a ele não se aplicam e com prazos que mudam com a composição de cada colegiado.*

*A esse respeito, chamo a atenção para o risco da excessiva limitação temporal do jus puniendi do TCU, a inviabilizar, em grande parte, o poder dissuasivo com que a Carta Constitucional investiu esta Corte de Contas, exatamente para prevenir ou reprimir ilícitos administrativos afetos à sua jurisdição.*

*A incidência da imprescritibilidade, de que trata o art. 37, § 5º, da Constituição, às tomadas de contas especiais, julgadas pelo TCU, foi examinada pela composição plenária do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 26.210/DF, relatado pelo ilustre ministro Ricardo Lewandowski.*

*O writ visava a impugnar o Acórdão 2.967/2005, 1ª Câmara, que condenou a impetrante, bolsista junto ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), a devolver a importância percebida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, mas não a condenou ao pagamento de multa.*

*Por essa razão, a Excelsa Corte não se manifestou especificamente quanto à imprescritibilidade do exercício do poder-dever sancionador do Tribunal (CF, art. 71, inciso VIII). Por esclarecedor, reproduzo a ementa do julgado, in verbis:*

**EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.**

*I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.*

*II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau.*

*III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.*

*IV - Segurança denegada.'*

*No entanto, em vários outros acórdãos, o Supremo Tribunal Federal denegou mandados de segurança, impetrados contra deliberações do TCU, que condenaram os responsáveis ao recolhimento de débitos e ao pagamento de multas, em uníssono, a exemplo dos MS 27.395/DF, 29.272/BA, 27.440/DF, 27.867/DF, sem consideração para a discriminação entre o débito e a multa.*

*Nesses julgados, o STF reafirmou o precedente consagrado no julgamento do Mandado de Segurança 26.210/DF, no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, consoante estabelece, em caráter impositivo, a Constituição da República (art. 37, § 5º).*

*Esses acórdãos não diferenciaram o débito da multa, para efeito de incidência da prescrição. Opuseram a imprescritibilidade tanto ao débito quanto à multa.*

*Por bem ilustrar o tema, reproduzo parte da decisão prolatada pelo nobre ministro Celso de Mello, em 1/8/2013, no Mandado de Segurança 27.440/DF, com fundamento no art. 205, caput, do Regimento Interno do STF, in verbis:*

*'Trata-se de mandado de segurança impetrado com o objetivo de questionar a validade jurídica de deliberação, emanada do E. Tribunal de Contas da União, que julgou irregulares as contas referentes ao Procedimento de Tomada de Contas Especial nº 025.466/2007-1, sob a alegação '(...) de fraude na utilização de certidão de tempo de serviço com declaração falsa para requerer aposentadoria' (fls. 16/24). Na ocasião, aplicou-se, à ora impetrante, '(...) a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais)', além de ter sido autorizada, em seu desfavor, '(...) a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores', que perfazem o valor de R\$ 152.671,83 (cento e cinquenta e dois mil, seiscentos e setenta e um reais e oitenta e três centavos).*

*Impende destacar que o exame dos elementos produzidos nestes autos, notadamente do que se contém no acórdão emanado da E. Corte de Contas (fls. 16/24) e da Certidão de Tempo de*

*Serviço expedida pelo Ministério da Justiça, em 09/07/2003 (fls. 13/15), evidencia que os valores exigidos à impetrante resultam da apuração de débitos que se originaram no período entre 04/05/1992 e 31/07/1996.*

*Sustenta-se, bem por isso, na presente impetração, a ocorrência da prescrição da pretensão do Estado à obtenção do ressarcimento dos pagamentos indevidos realizados à ora impetrante mediante fraude.*

*(...)*

*Passo a examinar o pleito em causa. E, ao fazê-lo, entendo assistir plena razão à douta Procuradoria-Geral da República, eis que o acórdão ora questionado neste writ ajusta-se, integralmente, à orientação jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou a propósito da matéria em análise.*

*É que a pretensão deduzida na presente sede mandamental opõe-se à própria jurisprudência firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (MS 26.210/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI), cuja orientação, no tema ora em exame, tem ressaltado a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, consoante prescreve, em caráter impositivo, a Constituição da República (art. 37, § 5º).*

*(...)*

*Em suma: os precedentes que venho de mencionar refletem a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal que, apoiando-se no § 5º do art. 37 da Constituição, tem proclamado, sem maiores discepções, a imprescritibilidade das ações que visam o ressarcimento ao erário.*

*Sendo assim, em face das razões expostas e acolhendo, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, denego o presente mandado de segurança, tornando sem efeito a medida cautelar anteriormente deferida.’ (negritos do original; sublinhados meus)*

*Nesse mesmo sentido a decisão monocrática proferida pelo Ministro Dias Toffoli, no Mandado de Segurança 27.867/DF, confirmada pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em sede de agravo regimental.*

*Extrai-se idêntica lição da decisão monocrática prolatada pelo ilustre ministro Carlos Ayres Britto, indeferindo a medida liminar pretendida no Mandado de Segurança 29.272/BA. Nesse processo, manifesta-se a Procuradoria-Geral da República em consonância com a tese ofertada pelo relator, in verbis:*

*‘Assim, sendo a Tomada de Contas Especial um processo administrativo, com intuito de identificar responsáveis por danos causados ao erário e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, não há falar em prescrição.’ (grifei)*

***A Suprema Corte, em todos esses casos, não se ocupou em distinguir a prescrição da multa imposta pelo TCU da prescrição do débito, colocando ambas a salvo da prescrição. Afastou, na verdade, a prescrição de ambos os comandos: do que impôs o dever de ressarcir e do que sancionou os responsáveis com multa.***

***Aliás, se a regra incidente ao principal - da imprescritibilidade do débito - for divorciada do acessório - a multa decorrente do débito - haverá sério gravame ao ordenamento jurídico, porque a segunda, no mais das vezes, deriva diretamente da primeira.***

***Assim, tendo em vista que a Corte Constitucional não se posicionou pela prescrição do exercício do dever-poder do TCU em cominar sanção, não deve o Plenário invadir a esfera de competência própria do legislador, para suprir lacuna que somente pode ser preenchida por lei.***

***Afora o fato de diminuir o âmbito de sua ação na repressão aos ilícitos perpetrados contra a coisa pública. E essa auto-limitação se dá mais por força do estabelecimento de teses internamente do que por provocação externa.***

*Evidentemente, não desconheço que o E. Ministro Luís Roberto Barroso deferiu pedido liminar formulado no Mandado de Segurança 32.201/DF, para determinar a suspensão da exigibilidade de multa imposta pelo TCU, por considerar ‘plausível a incidência do prazo prescricional quinquenal às multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União’. Trata-se, contudo, de decisão proferida em sede de exame perfunctório, ainda não confirmado pelo Pleno da*

*Suprema Corte. Há de ser observada, assim, com os cuidados que inspiram as decisões não exaurientes e precárias.*

*Por essas razões, acompanho a proposta de acórdão do ministro relator, ressaltando meu entendimento, fundamentado no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, no sentido da imprescritibilidade do exercício do poder-dever de sanção do Tribunal.* (destaques acrescidos no parecer)

Com relação ao sr. Sérgio Siqueira de Carvalho (falecido), correta a ausência de aplicação de multa, não em face da prescrição da pretensão punitiva, mas do caráter personalíssimo desta sanção.

Conforme o Acórdão 6.218/2009 - Primeira Câmara: *‘Quanto à multa, convém registrar que, de acordo com o que prescreve o inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal, não cabe a sua aplicação ao espólio ou aos sucessores do responsável, em vista de seu falecimento, sendo, pois, penalidade de caráter personalíssimo’*. No mesmo sentido o Acórdão 1.514/2015 - Primeira Câmara, segundo o qual, *‘ante ao seu caráter personalíssimo, a multa não se transfere aos sucessores’*.

No caso, como já houve a partilha de bens (peça 23, pp. 18/9), cabe condenar diretamente os sucessores do falecido, a sr<sup>a</sup>. Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho e Gabriel Figueiredo de Carvalho, por meio de sua representante legal, até o limite do patrimônio transferido.

Cabe, ainda, substituir, na proposição apresentada (peça 66), as menções ao ‘Governo do Estado de Rondônia’ por ‘Estado de Rondônia’, ente com personalidade jurídica de direito público. A propósito, verifica-se que a citação levada a efeito no âmbito deste Tribunal foi corretamente realizada, eis que endereçada ao Procurador-Geral do Estado, legítimo representante do ente federativo, conforme estabelece o art. 12, inciso I, do CPC, tendo sido este o signatário da defesa apresentada pelo Estado de Rondônia (peças 33 e 55).

Cumpra, da mesma forma, substituir, na alínea ‘e’ da proposição, o fundamento da irregularidade das contas do Estado de Rondônia para a alínea ‘c’ do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, excluindo-se a alínea ‘d’ do mesmo dispositivo legal.

Ademais, na alínea ‘d’ da proposta, o valor original do débito deve ser substituído pelo montante de R\$ 4.375.357,95, conforme instrução à peça 13, p. 1, e despacho de Vossa Excelência (peça 17).

### III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas, preliminarmente, no sentido de citar, pelo débito apurado nos autos, os sucessores do sr. Sérgio Siqueira de Carvalho, sr<sup>a</sup>. Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho e Gabriel Figueiredo de Carvalho, por meio de sua representante legal, conforme formal de partilha à peça 23, pp. 18/9.

Sucessivamente, manifesta-se o Ministério Público de Contas no sentido de:

a) substituir, na proposição apresentada (peça 66), as menções ao ‘Governo do Estado de Rondônia’ por ‘Estado de Rondônia’;

b) substituir, na alínea ‘e’ da proposição, o fundamento da irregularidade das contas do estado de Rondônia para a alínea ‘c’ do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992;

c) substituir, na alínea ‘d’ da proposta, o valor do débito original pelo montante de R\$ 4.375.357,95;

d) aplicar aos responsáveis Aparício Carvalho de Moraes e estado de Rondônia a multa ínsita no art. 57 da Lei 8.443/1992;

e) condenar, uma vez que já houve a partilha de bens do sr. Sérgio Siqueira de Carvalho (peça 23, pp. 18/9), diretamente os seus sucessores, sr<sup>a</sup>. Cláudia Márcia de Figueiredo Carvalho e Gabriel Figueiredo de Carvalho, por meio de seu representante legal, até o limite do patrimônio transferido.”

É o relatório.