GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 015.069/2020-6
Natureza(s): I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS
Responsáveis: Fábio Rogério de Lima (586.033.361-72); Rodolfo Alves dos Santos (793.044.511-91); Sonia Coimbra da Cruz (307.512.762-00); Vanda Maria Gonçalves Paiva (544.042.239-00)
Representação legal: Rodolfo Alves dos Santos (5706/OAB-TO), representando Vanda Maria Gonçalves Paiva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. TRANSFERÊNCIA FUNDO A FUNDO. AQUISIÇÃO DE CAMPOS OPERATÓRIOS INADEQUADOS À FINALIDADE CIRÚRGICA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. DOCUMENTAÇÃO SUPERVENIENTE. REEXAME. ORDENADOR DE DESPESAS. AUSÊNCIA DE PROVA DE CIÊNCIA DA INADEQUAÇÃO DOS MATERIAIS. EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE. RETIRADA DE PARECER TÉCNICO DOS AUTOS. ATUAÇÃO DETERMINANTE DO SECRETÁRIO-EXECUTIVO. DECISÃO FUNDADA NOS ELEMENTOS FORMALMENTE DISPONÍVEIS. INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA. PROVIMENTO. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO E PREGOEIRA. ALERTAS OBJETIVOS E CONTRADIÇÕES NÃO ESCLARECIDAS. EXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA. EVENTUAL APROVEITAMENTO RESIDUAL DOS BENS. FINALIDADE DIVERSA DAQUELA QUE JUSTIFICOU O REPASSE. MANUTENÇÃO DO DANO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Vanda Maria Gonçalves Paiva e Sônia Coimbra da Cruz e pelos Srs. Rodolfo Alves dos Santos e Fábio Rogério de Lima contra o Acórdão 9.722/2024-1ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) relativa à aplicação de recursos repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, ao Fundo Estadual de Saúde do Tocantins (FES/TO) para a aquisição de materiais médico-hospitalares.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a derradeira instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 364 a 366):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Vanda Maria Gonçalves Paiva (peças 168-189), Rodolfo Alves dos Santos (peças 193-196 e 210-212), Fábio Rogério de Lima (peça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

251) e Sônia Coimbra da Cruz (peças 281-285) contra o Acórdão 9722/2024-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Subst. Weder de Oliveira (peça 165).

HISTÓRICO

2. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) relativa à aplicação de recursos repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, ao Fundo Estadual de Saúde do Tocantins (FES/TO), para a aquisição de materiais médico-hospitalares.*

3. *O processo originou-se das constatações registradas no Relatório de Auditoria 15399 (peça 5) do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), em decorrência de fiscalização realizada na Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins (Sesau/TO) entre fevereiro e março de 2015. Essa ação teve como objetivo avaliar a aquisição de "pacotes de campos operatórios" (peça 5, p. 4-5), efetuada com base na Ata de Registro de Preço 78/2013 (peça 4, p. 1), originada do Pregão Eletrônico 224/2013 (Processo Sesau/TO 2012.3055.002804).*

4. *O procedimento fiscalizatório, homologado e encerrado em 21/9/2016, abrangeu os exercícios de 2012 até 2014 (peça 5, p. 4) e apontou a existência de débito no valor total de R$ 708.265,20 (peça 5, p. 39), a ser ressarcido ao Fundo Nacional de Saúde, decorrente da identificação de pagamentos efetuados para a aquisição de "pacotes de campos operatórios" que foram posteriormente considerados inservíveis para uso em procedimentos cirúrgicos.*

5. *Foram identificados como responsáveis pelo débito apurado os seguintes dirigentes da Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins - Sesau/TO à época dos fatos:*

   a) Vanda Maria Gonçalves Paiva, Secretária Estadual de Saúde do Tocantins (de 9/10/2012 a 26/5/2014);

   b) Rodolfo Alves dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (de 19/1/2012 a 1/1/2015);

   c) Sônia Coimbra da Cruz, pregoeira responsável pelo Pregão Eletrônico 224/2013; e

   d) Fábio Rogério de Lima, Diretor de Gestão do Fundo Estadual de Saúde (de 14/5/2014 a 31/12/2014).

6. *Após o trâmite regular do processo, foi proferido o Acórdão 9722/2024-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Subst. Weder de Oliveira (peça 165), por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados, solidariamente, à devolução integral do valor do dano ao erário apurado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, bem como, individualmente, ao recolhimento da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00.*

7. *Em face dessa deliberação, foram interpostos recursos de reconsideração por Vanda Paiva (peças 168-189), Rodolfo Santos (peças 193-196 e 210-212), Fábio Lima (peça 251) e Sônia Cruz (peças 281-285).*

8. *Esses recursos já foram apreciados por esta unidade, que propôs dar provimento ao recurso de Fábio Lima, para julgar regulares suas contas, e negar provimento aos demais recursos (peças 307-309).*

9. *No entanto, após o proferimento de parecer pelo Ministério Público, representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 310), foram apresentados memoriais por Vanda Paiva (peças 311, 335 e 344, com o mesmo teor, e 349) e Rodolfo Santos (peças 323, 345 e 346, com o mesmo teor), ambos acompanhados de diversos documentos (peças 312-322, 324-334; 336-343; e 350-363).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

10. *Fábio Lima também apresentou petição (peça 347), requerendo genericamente a reversão de sua condenação, com base nos pareceres anteriores desta unidade e do Ministério Público junto a esta Corte.*

EXAME TÉCNICO

11. Delimitação

12. *À vista desses elementos, o Min. Relator, Benjamin Zymler, proferiu despacho (peça 348), em que determinou novo pronunciamento desta unidade, especialmente, acerca das seguintes questões:*

a) tendo em vista os indícios de que o Parecer Técnico 89/2013 teria sido retirado ou substituído dos autos físicos e de que o Parecer Técnico 94/2013 teria sofrido alteração fraudulenta, quais documentos estavam efetivamente disponíveis aos responsáveis Vanda Paiva e Rodolfo Santos no momento de cada ato decisório? Considerando que o Despacho 118/2013 recomendava a aceitação dos produtos, era juridicamente exigível deles conduta diversa?

b) os materiais entregues eram integralmente imprestáveis, parcialmente aproveitáveis ou inadequados apenas para a finalidade cirúrgica originalmente pretendida?

c) considerando o ônus da prova dos recorrentes, é possível ao menos presumir que tenha havido efetiva utilização, redestinação, armazenamento, descarte ou inutilização dos bens?

PRÓLOGO

13. Documentos apresentados pelos recorrentes.

13.1. *É relevante pontuar aqui que os recorrentes anexaram uma série de documentos aos memoriais encaminhados ao gabinete do Ministro Relator. Mas praticamente não há "documentos novos" entre eles, visto que, em sua grande maioria, já constavam dos autos.*

13.2. *Vanda Maria Gonçalves Paiva (peças 311, 335 e 344) e Rodolfo Alves dos Santos (peças 323, 345 e 346) apresentaram várias cópias de um mesmo memorial, apenas reiterando argumentos já apresentados em suas peças recursais.*

13.3. *Além disso, ambos apresentaram, basicamente, os mesmos documentos, conforme relação a seguir:*

a) Auditoria 14954/Denasus - Nota Técnica, de 27/11/2014 (peças 313 e 324);

b) Despacho DAGH 118/2013 (peças 314 e 325);

c) Ficha Técnica - Hospital Regional de Gurupi (peças 315 e 326);

d) Termos de declarações do IPL 531/2014-4 - SR/DPF/TO (peças 316 e 327);

e) Denúncia - Inquérito Policial 111-92.2015.4.01.4300 - IPL 531/2014-4 - SR/DPF/TO (peças 317 e 328);

f) Edital do Pregão Presencial 16/2007 da Sesau/TO (peças 318 e 329);

g) Publicação no DO/TO da exoneração de Vanda Paiva do cargo de Secretária Estadual de Saúde, a partir de 26/5/2014 (peças 319 e 330);

h) Notas de empenho de 2014 do Governo do Estado do Tocantins em favor da empresa Brito e Ribeiro Ltda., relativas à Ata de Registro de Preços 78/2013 (peças 320 e 331);

i) Acórdãos 121/2026-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 10540/2023-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Jorge Oliveira (peças 321 e 332);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

j) Diversas sentenças e acórdãos em ações de improbidade administrativa e penais propostas perante a SJTO e o TRF1 (peças 322 e 333);

k) Notícias e publicações relativas a pregões eletrônicos da Sesau/TO (peças 334 e 343).

13.4. Dessa relação, já constavam dos autos os documentos das alíneas "a" (peça 123), "b" (peça 195), "c" (peça 4, p. 11), "e" (peça 208); "f" (peça 194); e "h" (peças 169-189).

13.5. Os elementos relevantes dos termos de declarações do inquérito policial ("d") já tinham sido amplamente examinados na auditoria do Denasus (peça 5), na denúncia do MPF (peça 208) e nos próprios recursos dos responsáveis (peças 168; 251; 193 e 212; e 281). Os recorrentes nada apontam que tenha sido acrescentado com sua anexação integral aos autos.

13.6. A data de exoneração de Vanda Paiva da Secretaria Estadual ("g"), 26/5/2014, já constava dos autos desde a fase interna da TCE (peça 40, p. 6).

13.7. Os recorrentes apresentam ainda deliberações do Tribunal de Contas da União proferidas em TCEs, em que as contas deles foram julgadas regulares ("i").

13.8. O Acórdão de relação 121/2026 da 1ª Câmara, proferido no TC 000.066/2022-2, trata de uma tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos federais destinados à função saúde, especificamente para o atendimento ao teto estadual referente à Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar. Na sessão de 27/1/2026 daquele colegiado, os Ministros decidiram, por unanimidade, julgar regulares as contas dos responsáveis, entre eles Vanda Paiva e Rodolfo Santos, e da empresa envolvida, a Litucera Limpeza e Engenharia Ltda., concedendo-lhes quitação plena.

13.9. Já o Acórdão 10540/2023 da 1ª Câmara, proferido no TC 013.819/2021-6, refere-se a tomada de contas especial instaurada para apurar supostas irregularidades na execução do Contrato de Prestação de Serviços 214/2012, também celebrado com a empresa Litucera Limpeza e Engenharia Ltda., custeado com recursos federais repassados ao Fundo Estadual de Saúde do Tocantins. A unidade técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal concluíram pela inexistência de débito, fundamentando-se na regularidade dos preços ofertados e na ausência de evidências de execução de serviços sem cobertura contratual.

13.10. Como se observa, os processos mencionados versavam sobre matéria inteiramente distinta daquela examinada nestes autos, razão pela qual a exclusão da responsabilidade dos ora recorrentes naqueles feitos não tem qualquer repercussão sobre o julgamento desta TCE.

13.11. Quanto às deliberações judiciais ("j"), trata-se de múltiplos acórdãos e sentenças do TRF1 e da Justiça Federal do Tocantins sobre o mesmo esquema investigado na Secretaria de Saúde do Tocantins (2012-2014): fraudes em licitações (Pregões Eletrônicos 76, 77 e 86/2012) e nos contratos decorrentes, firmados com as empresas Litucera (limpeza/higienização hospitalar) e Biogen (medicamentos, por dispensa de licitação), envolvendo desvio de dinheiro público, superfaturamento e dispensa irregular de licitação. Os processos tramitaram tanto na esfera de improbidade administrativa (ações civis) quanto na esfera criminal (peculato, fraude a licitação, dispensa indevida).

13.12. Em praticamente todos esses feitos, a conclusão foi a mesma: as auditorias do Denasus identificaram irregularidades administrativas reais (planilhas de custo malfeitas, falta de descontos contratuais, mudanças de unidades atendidas etc.), mas a acusação não conseguiu comprovar dolo (ou, nos casos mais antigos de improbidade, culpa grave) nem o conluio entre agentes públicos e a empresa contratada. Por isso as ações de improbidade foram julgadas improcedentes e as ações penais resultaram em absolvição (art. 386, VII, CPP).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

13.13. Tal como nos processos de contas, trata-se, portanto, de deliberações sobre matéria inteiramente distinta daquela examinada nestes autos, razão pela qual a absolvição dos ora recorrentes naqueles feitos também não tem qualquer repercussão sobre o julgamento desta TCE.

13.14. Vanda Paiva e Rodolfo Santos apresentaram, ainda, ofícios idênticos ao Ministro Relator (peças 336-338 e 339-341, respectivamente), em que informaram que alguns documentos anexos aos respectivos memoriais haviam sido rejeitados pelo protocolo eletrônico deste Tribunal.

13.15. Na sequência, Vanda Paiva juntou aos autos os seguintes documentos, declarando que o fazia também em benefício de Rodolfo Santos (peça 349):

a) Proposta da empresa Brito e Ribeiro com anotação manuscrita de desclassificação (peça 350);

b) Desclassificação da proposta da empresa Brito e Ribeiro para os itens 23 e 24 no Comprasnet (peça 351);

c) Despachos 1707, de 20/9/2013, e 2804/2013, de 6/9/2013, da CPL (peça 352);

d) Julgamento de recurso administrativo pela CPL (peça 353);

e) Parecer Técnico 89, de 25/9/2013, da Enfermeira Tainar Santos (peça 354);

f) Despacho 1841, de 11/10/2013, da CPL (peça 355);

g) Anexo I do Parecer Técnico 94, de 21/10/2013, do Depto. de Apoio à Gestão Hospitalar (peça 356);

h) Nota Técnica, de 7/11/2013, da CPL (peça 357);

i) Despacho 134, de 21/10/2013, da Diretoria de Apoio à Gestão Hospitalar (peça 358);

j) Depoimentos prestados em inquérito criminal (peça 359, com os mesmos depoimentos já apresentados nas peças 316 e 327);

k) Edital do Pregão Eletrônico 224, de 13/6/2013, da Sesau/TO (peça 360);

l) Publicação da Ata de Registro de Preços 78/2013 no DO/TO 4.008 de 20/11/2013, incluindo os itens 23 e 24, assinada pela Secretária de Saúde e pelo sócio da empresa vencedora (peça 361).

13.16. Trata-se de documentos que, em sua maioria, são peças básicas do procedimento licitatório em questão, que já constavam dos autos e foram repetidamente mencionados nos recursos e na instrução anterior. Os depoimentos policiais são os mesmos já anexados anteriormente aos memoriais.

13.17. Rodolfo Santos apresentou, ainda, um requerimento de juntada aos autos de depoimento judicial em vídeo de Maria Cristina Beraldo (peça 363). As declarações da servidora já foram consideradas acima, tendo servido unicamente para corroborar o fato já aceito como verossímil nesta instrução de que o Parecer Técnico 89/2013 foi indevidamente retirado dos autos do Pregão 224/2013. Desse modo, não se mostra necessário reexaminar essas mesmas declarações em vídeo.

13.18. Fábio Rogério de Lima apresentou uma "petição" em que apenas requereu, genericamente, a reversão de sua condenação (peça 347).

13.19. Em suma, os documentos trazidos aos autos pelos recorrentes juntamente com seus memoriais, em sua grande maioria, já constavam dos autos e, os poucos que podem ser considerados, pelo menos em parte, novos, nada trouxeram de substancial para o deslinde do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

julgamento de mérito dos presentes recursos.

13.20. Recorde-se que, de acordo com o art. 370 do CPC e o art. 38, § 2º, da Lei 9.784/1999, podem ser recusadas pelo julgador, no processo administrativo, provas propostas pelos interessados que sejam impertinentes ou desnecessárias.

MÉRITO

14. Elementos efetivamente disponíveis aos recorrentes e exigência de conduta diversa.

14.1. Tendo em vista os indícios de que o Parecer Técnico 89/2013 teria sido retirado ou substituído dos autos físicos e de que o Parecer Técnico 94/2013 pode ter sofrido alteração fraudulenta, quais documentos estavam efetivamente disponíveis aos responsáveis Vanda Paiva e Rodolfo Santos no momento de cada ato decisório? Considerando que o Despacho 118/2013 recomendava a aceitação dos produtos, era juridicamente exigível deles conduta diversa?

14.2. <u>Análise</u>:

14.3. O Parecer Técnico 89/2013 foi elaborado pela enfermeira Tainar Vieira dos Santos em 25/9/2013 (peça 77, p. 101), em resposta a despacho da Diretoria de Apoio à Gestão Hospitalar que solicitou manifestação técnica acerca dos recursos interpostos no procedimento licitatório sobre os campos operatórios (itens 23 e 24) e outro item do edital (peça 77, p. 100). No parecer, a enfermeira concluiu que os campos operatórios da Brito & Ribeiro eram inservíveis para uso em cirurgias em geral ou cavitárias. O documento traz a assinatura de Luiz Renato Pedra Sá, Diretor de Apoio à Gestão Hospitalar, o que prova que chegou ao seu conhecimento.

14.4. Ele não consta, porém, da versão final dos autos do processo Sesau 2012.3055.002804, referente ao Pregão Eletrônico 224/2013. No lugar do parecer, foi incluído o Despacho 118/2013 (peça 119), assinado pelo próprio Luiz Renato Sá no dia seguinte (26/9/2013), em que, sem análise técnica de mérito, se declara desfavorável ao recurso da empresa MB Têxtil, sob o fundamento de que os produtos estavam em conformidade com o edital.

14.5. Em depoimento policial (peça 316, p. 1-2[1]), Tainar dos Santos declarou ter encartado o Parecer 89/2013 nos autos, após o que Luiz Renato Sá a pressionou a alterá-lo para fazer constar que a Brito & Ribeiro atendia ao edital, o que ela recusou. A servidora Maria Cristina Beraldo, perante essa mesma instância (cf. peça 208, p. 10-11[2]), afirmou ter recebido ordem verbal do Secretário-Executivo José Gastão Almada Neder para retirar e destruir o documento. Essa versão é corroborada, indiretamente, pelos depoimentos de Sérgio Bonfim Araújo Sousa, Coordenador de Logística da Sesau (peça 316, p. 11-14[3]), e de Tainar Vieira dos Santos (peça 316, p. 1-2[4]), que declararam ter ouvido da própria Cristina Beraldo o relato de tal determinação.

14.6. A servidora Maria Cristina Beraldo afirmou ainda que não destruiu o parecer, tendo-o guardado em sua gaveta, onde foi encontrado por ocasião do cumprimento de mandado de busca e apreensão pela Polícia Federal (cf. peça 208, p. 9[5]).

14.7. A cópia anexada a esta TCE (peça 77, p. 101) de fato não conta com carimbo de autuação e numeração processual.

14.8. Esses elementos indicam que o Parecer 89/2013 foi efetivamente retirado dos autos físicos antes do julgamento dos recursos administrativos da MB Têxtil e da Roche. Em tese, essa

[1] F. 186-187 do IPL 531/2014.
[2] F. 383-384 do IPL 531/2014.
[3] F. 231-234 do IPL 531/2014.
[4] F. 186-187 do IPL 531/2014.
[5] Auto de apreensão 231/2014, f. 242-243 do RE 0050/2014-SR/PF/TO, Apenso IV, Volume I do IPL 531/2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

retirada pode ter impedido os responsáveis de conhecer seu conteúdo antes da tomada de atos decisórios, o que foi o fundamento da dúvida manifestada pelo Ministro Relator. Os elementos disponíveis, contudo, exigem que se examine separadamente a situação de cada um dos responsáveis.

Conduta de Rodolfo Alves dos Santos (presidente da Comissão Permanente de Licitação, de 19/1/2012 a 1/1/2015).

14.9. Foi Rodolfo Alves dos Santos quem, em 4/10/2013, indeferiu o recurso da MB Têxtil (peça 77, p. 118-120), com base no Despacho 118/2013 da DAGH (peça 195), exatamente o documento substituto carente de qualquer fundamentação técnica elaborado em substituição ao Parecer 89/2013. Conforme apontado na instrução anterior, o Despacho 1841, de 11/10/2013 (peça 77, p. 122), solicitando nova manifestação técnica ao DAGH, foi emitido após o julgamento do recurso, o que sugere que a CPL, ao decidir, estava ciente das insuficiências do fundamento técnico disponível e buscou, a posteriori, conferir aparência de legalidade à decisão já tomada.

14.10. Quanto ao Parecer Técnico 94/2013, sua substituição é fato corroborado por múltiplas fontes, de modo que cabe rever a posição manifestada a esse respeito na instrução anterior. Consta dos autos o seu Anexo I, assinado pelo DAGH, Luiz Renato Sá (peça 77, p. 123-129), com registro de parecer "em conformidade" a respeito dos itens controvertidos (23 e 24) do Pregão 224/2013.

14.11. No relatório de auditoria (peça 5, p. 12), o Denasus informou que havia anotações manuscritas na proposta da Brito & Ribeiro indicando desclassificação dos itens 23 e 24 com base no Parecer 94/2013. Foram juntadas cópias dessas anotações às peças iniciais dos recursos interpostos (peças 212, p. 23, e 281, p. 34).

14.12. Em depoimento no IPL 531/2014 (peça 316, p. 22-25), Gilberto Scalco confirmou que as referidas anotações foram feitas por ele, com base no Parecer 94/2013, que era desfavorável aos dois itens mencionados. Ao constatar posteriormente, nos autos, que o mesmo parecer havia se tornado favorável, concluiu que houvera substituição.

14.13. Em 5/11/2013, a pregoeira Sônia Coimbra da Cruz registrou, na Ata do Pregão Eletrônico Complementar 1, lançada no sistema Comprasnet (peça 77, p. 135-138), que o Parecer Técnico 94/2013 havia sido desfavorável aos itens 23 e 24, e determinou que fossem cancelados.

14.14. A denúncia do MPF/TO (peça 208, p. 13-14) aponta que a substituição do Parecer 94/2013 ocorreu após o empresário Samuel Brito Neto, em 5/11/2013, solicitar vista ao processo para "verificar o Parecer Técnico" e que, pouco depois, Rodolfo Santos emitiu Nota Técnica invocando "equívoco" no cancelamento.

14.15. Essa Nota Técnica, emitida por Rodolfo Santos em 7/11/2013 (peça 77, p. 154), declarando que os itens 23 e 24 haviam sido cancelados "por equívoco" porque o Parecer 94/2013 era favorável, é o elemento de maior relevo para a avaliação de sua conduta.

14.16. Como observado na instrução anterior, a reversão da desclassificação não decorreu de nova manifestação técnica, mas de declaração administrativa unilateral do presidente da CPL de que havia "equívoco", sem explicitar quais elementos concretos sustentariam essa mudança de entendimento. Mais: a nota técnica invocou como fundamento o Parecer 94/2013, o qual, nesse momento, já havia sido substituído pela versão favorável. Rodolfo Santos, portanto, referenciou o documento adulterado sem questionar a contradição entre ele e o registro contemporâneo da pregoeira e tampouco solicitar exame técnico conclusivo sobre a adequação dos produtos.

14.17. A denúncia do MPF/TO conclui, nesse sentido, que a emissão da nota técnica "consistiu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

em manobra para reorganizar a instrução do processo após a ilícita substituição do Parecer 94/2013" (peça 208, p. 25), o que parece bastante razoável.

14.18. No mesmo dia da emissão da Nota Técnica pelo presidente da CPL (7/11/2013), a pregoeira e outros servidores realizaram o Pregão Complementar 2, declarando que os itens 23 e 24 eram "favoráveis" e reiterando a vitória da Brito & Ribeiro (peça 77, p. 156-158). A seguir, ainda naquele dia, o Pregão Eletrônico 224/2013 foi adjudicado pela pregoeira Sonia Cruz (ibidem, p. 159-203) e, por fim, no dia seguinte, foi homologado pelo Secretário-Executivo José Gastão Neder (ibidem, p. 205-261), incluindo os itens contestados (ibidem, p. 213-214).

14.19. Em suma, quanto ao presidente da CPL, Rodolfo Santos, a análise da documentação disponível não sustenta a tese de que os documentos técnicos foram alterados sem o seu conhecimento e de forma a induzi-lo a erro. Ao contrário, a sequência dos atos por ele praticados – indeferimento do recurso da MB Têxtil com base no Despacho 118/2013 (sem questionar sua insuficiência técnica), solicitação tardia de nova manifestação técnica após o julgamento do recurso, e emissão de nota técnica revertendo a desclassificação dos itens 23 e 24 com base no Parecer 94/2013 adulterado, sem qualquer questionamento sobre a contradição com o registro contemporâneo da pregoeira – revela conduta ativa e coerente com o resultado final, não a de quem foi surpreendido por alterações fraudulentas de terceiros.

14.20. Era juridicamente exigível de Rodolfo Santos, como presidente da Comissão de Licitação, que: (i) ao indeferir o recurso da MB Têxtil, verificasse a consistência do fundamento técnico disponível; (ii) ao emitir a nota técnica revertendo a desclassificação, identificasse e esclarecesse a contradição entre o Parecer 94/2013 constante dos autos e o registro contemporâneo da pregoeira; e (iii) ao se deparar com divergência tão relevante, solicitasse nova manifestação técnica antes de retomar os itens. Nenhuma dessas providências foi adotada.

14.21. Portanto, era, sim, exigível conduta diversa do recorrente, mesmo diante dos pronunciamentos constantes do Despacho 118/2013 e do Parecer 94/2013, cuja fragilidade técnica competia-lhe verificar.

Conduta de Vanda Maria Gonçalves Paiva (Secretária Estadual de Saúde do Tocantins, de 9/10/2012 a 26/5/2014).

14.22. Quanto a Vanda Maria Gonçalves Paiva, a situação é um pouco diferente. Como verificado acima, depoimentos policiais indicam que a decisão de retirar o Parecer 89/2013 partiu do Secretário-Executivo da Sesau, José Gastão Neder, não da titular da pasta.

14.23. O principal ato de Vanda Paiva foi a homologação da negativa de provimento aos recursos da MB Têxtil e da Roche, em 7/10/2013 (Despacho GabSec 1020/2013) (peça 77, p. 111). Nessa data, constavam formalmente dos autos apenas o Despacho 118 da Diretoria de Apoio à Gestão Hospitalar, de 26/9/2013 (peça 119), favorável à continuidade do certame, e o Parecer Jurídico CCT 551, de 7/10/2013 (peça 77, p. 106-109), nessa mesma linha, citado como fundamento da decisão denegatória. Não há, nos elementos examinados, comprovação de que Vanda Paiva teve acesso direto ao Parecer 89/2013 ou foi formalmente cientificada de seu conteúdo antes de seu ato decisório, apesar dos indícios de participação decisiva de seu subordinado imediato, José Gastão Neder, no descarte desse documento.

14.24. Entretanto, um elemento adicional deve ser considerado: a própria existência do recurso da MB Têxtil. Seu conteúdo, questionando expressamente a qualidade técnica dos campos operatórios de TNT e a ausência de registro na Anvisa, já constituía, por si mesmo, um alerta objetivo que estava nos autos e ao alcance da Secretária no momento de sua decisão. O dever de diligência da autoridade homologadora não se esgotava na confiança no pronunciamento da área técnica. Incluía a obrigação de verificar se a fundamentação desse pronunciamento era suficiente para afastar as alegações da empresa recorrente, especialmente quando estas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

versavam sobre aspectos técnicos relevantes para a finalidade pública da aquisição.

14.25. Recorde-se que o Despacho 118/2013 não examinou o mérito das alegações da MB Têxtil sobre inadequação técnica, limitando-se a invocar a insuficiência das especificações do Termo de Referência. Esse fundamento não afastava a questão substantiva levantada pela empresa recorrente: independentemente do que o edital prescrevia, o produto era adequado às necessidades médico-hospitalares para as quais seria adquirido? Essa pergunta não foi respondida tecnicamente por nenhum documento que constasse dos autos no momento da decisão de Vanda Paiva.

14.26. Assim, embora haja fundamento razoável para questionar se Vanda Paiva tinha ciência prévia do alerta técnico formulado no Parecer 89/2013, ao qual não há evidências de que tenha tido acesso, não se pode afirmar que o Despacho 118/2013 exclua sua culpa, visto que tinha o dever de ter verificado a evidente falta de fundamentação técnica desse pronunciamento para afastar as alegações substanciais do recurso. Era juridicamente exigível de Vanda Paiva, portanto, que, ao apreciar os recursos da MB Têxtil e da Roche, verificasse se o fundamento invocado pelo Despacho 118/2013 respondia à questão técnica de mérito por elas suscitada, providência que não adotou.

14.27. O procedimento licitatório foi encerrado pela homologação no ComprasNet, efetuada por José Gastão Neder, em 8/11/2013 (peça 77, p. 205-261). Assim, não foi a recorrente quem praticou esse ato, embora ela mesma na peça recursal (peça 168, p. 14) e o voto condutor do acórdão recorrido (peça 166) o tenham atribuído a ela.

14.28. Vanda Paiva ainda assinou a Ata de Registro de Preços 78/2013 em 20/11/2013 (peça 4, p. 1). Conforme disposto no então vigente Decreto 5.450/2005, que regulamentava o pregão eletrônico:

> *Art. 27. Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.*
>
> *§ 1º Após a homologação referida no caput, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo definido no edital.*

14.29. A assinatura da ata de registro de preços, portanto, era ato posterior à homologação do procedimento licitatório. Tratava-se de ato apenas formalizador/contratual, cujo efeito jurídico próprio era o de constituir "compromisso de fornecimento", e não confirmar, ratificar ou reexaminar o mérito do julgamento da licitação. Desse modo, o fato de que, nessa data, constava dos autos apenas a versão favorável do Parecer 94/2013 tem reduzida relevância para a graduação da responsabilidade da recorrente.

14.30. Em suma, no caso da recorrente, também se verifica a exigibilidade de conduta diversa diante do pronunciamento constante do Despacho 118/2013, mas não diante do veiculado pelo Parecer 94/2013, que não teve influência sobre qualquer ato decisório relevante de sua parte. Mesmo assim, sua participação continuou sendo decisiva para a concretização da irregularidade apurada nestes autos.

15. A adequação dos materiais entregues.

15.1. Os materiais entregues eram integralmente imprestáveis, parcialmente aproveitáveis ou inadequados apenas para a finalidade cirúrgica originalmente pretendida?

15.2. <u>Análise</u>:

15.3. Os elementos constantes dos autos não autorizam concluir pela imprestabilidade absoluta dos campos operatórios para qualquer finalidade hospitalar, tampouco permitem afirmar que se tratava de produtos amplamente aproveitáveis. A hipótese mais consistente com a prova documental é a de inadequação específica à finalidade cirúrgica a que se destinavam nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

unidades de saúde estaduais, que pressupõe propriedades técnicas determinadas (esterilidade, capacidade de absorção de sangue e secreções, dimensões compatíveis com a cobertura segura do sítio operatório) que os produtos fornecidos pela Brito & Ribeiro Ltda. não reuniam.

15.4. A instrução anterior, ao definir o que se entende, em sentido técnico, por campo operatório, distinguiu os campos principais, destinados à cobertura do paciente e à delimitação da área cirúrgica, com medidas da ordem de 75 × 75 cm a 150 × 180 cm ou mais, dos campos menores, como os de 30 × 30 cm ou 45 × 50 cm, classificados como campos auxiliares de mesa, reforços ou coberturas localizadas.

15.5. Essa distinção é relevante porque sugere que os campos de 45 × 50 cm adquiridos no Pregão 224/2013, ainda que insuficientes para a função absorvente de campo principal, poderiam, em tese, prestar-se a usos auxiliares de menor exigência técnica. Todavia, os elementos dos autos indicam que a finalidade que efetivamente motivou a aquisição de mais de cinquenta mil pacotes desse item foi a utilização como campo cirúrgico propriamente dito, e não como mero reforço de mesa. Já os seis mil e quinhentos campos de 23 × 25 cm adquiridos, de dimensões próximas às de uma folha de papel A4, tinham, por óbvio, espectro de utilidade ainda mais reduzida.

15.6. O Parecer 89/2013, proferido pela enfermeira Tainar Vieira (peça 77, p. 101), cuja exclusão dos autos do Pregão 224/2013 foi discutida acima, afirmava textualmente que os campos fornecidos não apresentavam características adequadas para uso hospitalar em cirurgias gerais, seja para absorção de sangue e outras secreções líquidas, seja como anteparos atraumáticos de vísceras e tecidos em cirurgias cavitárias.

15.7. Os pareceres colhidos junto às unidades hospitalares em 2014 confirmam essa percepção. No Hospital Regional de Porto Nacional, a enfermagem foi categórica ao afastar qualquer utilidade do material, inclusive para fins não cirúrgicos, como enxugar as mãos da equipe, em razão da incapacidade de absorção (peça 5, p. 24). No Hospital Geral de Palmas, o material foi devolvido ao estoque por impossibilidade de utilização como campo operatório, sem que se tenha cogitado, nesse caso, de aproveitamento alternativo (peça 4, p. 15). Já no Hospital Regional de Gurupi, a manifestação da enfermeira responsável pelo centro cirúrgico, ao mesmo tempo em que confirmou a inadequação para o uso cirúrgico, contém a indicação pontual de que o material poderia ter alguma utilidade em outros setores, como a sala de pesagem de recém-nascidos do centro obstétrico e o berçário (peças 5, p. 24, e 117, p. 15). Ou seja, possível aproveitamento ancilar, em contexto não cirúrgico e de menor exigência de esterilidade, estranho ao que fundamentou o dispêndio dos recursos do FNS.

15.8. Conforme referido pelo MPF na denúncia apresentada com base no IPL 531/2014-SR/PF/TO (peça 208, p. 8), o Laudo Pericial 16/2015 Setec/SR/DPF/TO apontou que o material fornecido possuía capacidade de absorção de apenas 17%, muito inferior à exigida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).[6]

15.9. Diante desse conjunto, a caracterização que melhor se ajusta à prova dos autos é a de que os produtos fornecidos eram inadequados à finalidade cirúrgica que motivou sua aquisição, ainda que haja referência pontual ao possível emprego em contextos auxiliares e não estéreis. Essa ressalva tem relevância prática limitada para a quantificação do dano, porquanto o valor pago correspondeu à aquisição de campos operatórios para finalidade cirúrgica específica, e não a coberturas auxiliares de menor exigência técnica. Eventual aproveitamento marginal em tarefas alheias à finalidade prevista não demonstra que os recursos do FNS alcançaram o objetivo sanitário que justificou o repasse.

[6] Esse laudo está disponível, na íntegra, nos autos da Ação Penal 1000893-09.2020.4.01.4300, proposta perante a 4ª Vara Federal Criminal da SJTO (doc. 10008930920204014300_170734354_Inquéritopolicial.pdf).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

16. O efetivo destino dos materiais entregues.

16.1. Considerando o ônus da prova dos recorrentes, é possível ao menos presumir que tenha havido efetiva utilização, redestinação, armazenamento, descarte ou inutilização dos bens?

16.2. Análise:

16.3. Os elementos disponíveis nos autos não permitem reconstituir, com segurança, o destino dos campos operatórios após a entrega pela Brito & Ribeiro Ltda. O ponto de partida é a constatação da equipe de auditoria do Denasus, em visita in loco realizada em 17/11/2014, apenas dois meses após o recebimento dos produtos, em 9/9/2014, de que a maior parte dos pacotes permanecia guardada, sem uso (peça 167, p. 4, §§ 17 a 18.2). Conforme destacado na instrução anterior, esse curto intervalo não autoriza, isoladamente, presumir que a totalidade do material jamais tenha sido aproveitada. Essa lacuna persistiu na auditoria do Denasus (peça 5), visto que o respectivo relatório somente foi concluído e homologado mais de dois anos depois, em 21/9/2016, sem que se tenha informado qual destinação foi efetivamente dada aos materiais nesse intervalo.

16.4. Conforme exposto na instrução anterior, foram baldados os esforços empreendidos no início da instrução desta TCE neste Tribunal para esclarecer a destinação dos materiais adquiridos (peça 307, p. 17):

> *16.11. É importante lembrar que surgiu dúvida, ao longo da instrução desta TCE, sobre se os produtos adquiridos teriam tido ou não, afinal, alguma utilização nas unidades hospitalares estaduais. Isso porque a observação da equipe de auditoria que lavrou o Relatório 15399 de que os produtos estavam guardados e sem uso teve origem em visita realizada em 17/11/2014, apenas dois meses após os produtos terem sido recebidos, em 9/9/2014 (peça 167, p. 4, §§ 17 a 18.2).*
>
> *16.12. O Tribunal decidiu, então, realizar diligências para apurar se os produtos tinham tido alguma utilização. A Sesau/TO, questionada, remeteu resposta sucinta a esta Corte, sem esclarecer nada sobre o tema (peça 167, p. 5, §§ 23-24).*
>
> *16.13. O Tribunal, em seguida, decidiu expedir diligência complementar à Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS), órgão sucessor do Denasus, a qual, todavia, respondeu apenas que nada tinha a acrescentar quanto à eventual utilização dos produtos depois da referida auditoria, ainda que para fins diversos (peça 167, p. 5-6, §§ 24-26(a)).*

16.5. Quanto à efetiva utilização dos bens para a finalidade médico-cirúrgica, vale destacar os pronunciamentos quase unânimes dos profissionais de saúde consultados sobre a sua inadequação para a utilização em unidades hospitalares, relatada no item anterior desta instrução, resultando inclusive em sua devolução ao estoque central por pelo menos uma dessas unidades.

16.6. A indicação mais relevante de uma possível redestinação dos produtos consta da denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal no Tocantins, no âmbito do IPL 531/2014-4 - SR/DPF/TO, na qual se afirma que, diante do reconhecimento da inutilidade dos campos operatórios para uso hospitalar, os materiais que permaneceram estocados teriam sido doados à Secretaria de Educação, Juventude e Esporte do Estado do Tocantins, para emprego em decoração de eventos, peças teatrais e artesanato, conforme Termo de Doação 26/2016 (peça 208, p. 32).

16.7. É necessário registrar, contudo, que a denúncia atribui essa informação à decisão proferida na Petição Criminal 796-65.2016.4.01.4300, a qual não foi possível localizar, por não ter sido disponibilizada pelo Ministério Público Federal nem encontrada em consulta a qualquer processo no sistema PJe. Trata-se, assim, de indício relevante, mas não comprovado documentalmente nestes autos, de que os bens teriam tido, ao final, uma redestinação, mas a finalidades totalmente estranhas à saúde pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

16.8. Não há, de outro lado, qualquer evidência documental de descarte físico, perecimento ou inutilização dos campos operatórios.

16.9. Diante desse quadro, os elementos constantes dos autos permitem presumir, com razoável consistência, que os produtos permaneceram armazenados por período prolongado e foram posteriormente redestinados a finalidade estranha à saúde pública, hipótese corroborada pela notícia de doação mencionada na denúncia do Ministério Público Federal, embora carente de confirmação documental direta.

16.10. Essa presunção, contudo, não favorece a tese recursal de servibilidade dos campos operatórios. Ao contrário, a redestinação para decoração de eventos, peças teatrais e artesanato pressupõe, logicamente, o reconhecimento administrativo prévio de que os bens já não atendiam à finalidade médico-cirúrgica que justificara sua aquisição com recursos do FNS. Também não há, nos autos, qualquer elemento que indique a efetiva utilização dos campos operatórios para essa finalidade específica, nem que aponte o descarte físico ou a perda de validade como explicação alternativa para o desaparecimento dos bens do acervo hospitalar.

16.11. Os recorrentes não produziram prova capaz de contradizer, ainda que minimamente, essa conclusão. Limitaram-se a apresentar fotografias genéricas de campos cirúrgicos confeccionados em TNT, sem demonstrar correspondência com as características dos produtos efetivamente fornecidos, e a invocar a ausência de informação nos autos sobre a destinação dos bens, como se essa lacuna lhes aproveitasse. Ocorre que cabia precisamente a eles, e não à unidade técnica, esclarecer essa destinação e demonstrar que os recursos do FNS alcançaram a finalidade pública para a qual foram repassados, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. Como não se desincumbiram desse ônus, a incerteza remanescente sobre o destino final dos campos operatórios deve ser resolvida em desfavor de sua pretensão recursal.

OUTROS ASSUNTOS

17. Rodolfo Alves dos Santos (peça 323, p. 19) e Vanda Maria Gonçalves Paiva (peça 311, p. 18) requerem, em seus memoriais, sustentação oral na sessão de julgamento em que vierem a ser apreciados os presentes recursos.

CONCLUSÃO

18. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o Presidente da CPL, Rodolfo Santos, não foi induzido a erro por documentos alterados sem seu conhecimento: ele indeferiu o recurso da MB Têxtil com base em despacho sem fundamentação técnica e, posteriormente, reverteu a desclassificação dos itens 23 e 24 invocando o Parecer 94/2013 já adulterado, sem questionar sua contradição com o registro contemporâneo da pregoeira; por isso, considera-se que era exigível dele conduta diversa;

b) não há comprovação de que a Secretária Estadual de Saúde, Vanda Paiva, tenha tido acesso ao Parecer 89/2013, e a homologação final do certame foi praticada por José Gastão Neder, não por ela; ainda assim, indeferiu os recursos com base em despacho que não enfrentava o mérito técnico das alegações da MB Têxtil, hipótese em que também lhe era exigível conduta diversa;

c) o Parecer 89/2013, os relatos colhidos em unidades hospitalares estaduais em 2014 e o Laudo Pericial 16/2015 da Polícia Federal convergem em apontar a falta de capacidade de absorção e a inadequação para uso cirúrgico dos materiais entregues, com indicação isolada de possível uso ancilar;

d) como demonstrado na instrução anterior, os campos de 45 x 50 cm comprados no Pregão 224/2013 poderiam em tese servir a usos auxiliares menos exigentes; mas a aquisição de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

mais de cinquenta mil pacotes desse item visava a seu uso como campo cirúrgico propriamente dito, não como reforço de mesa; já os campos de 23 x 25 cm tinham utilidade ainda mais restrita;

e) a hipótese mais consistente com a prova é a de inadequação específica dos materiais adquiridos à função cirúrgica pretendida, e não a imprestabilidade absoluta nem o aproveitamento amplo;

f) eventual aproveitamento marginal desses materiais em tarefas alheias à finalidade prevista não demonstraria que os recursos do FNS alcançaram o objetivo sanitário que justificou o repasse;

g) a auditoria do Denasus foi concluída dois anos após a entrega sem esclarecer o destino dos materiais; a denúncia do MPF/TO informa que teriam sido doados à Secretaria de Educação do Tocantins para uso em decoração de eventos e artesanato (Termo de Doação 26/2016), mas essa informação é atribuída a uma decisão judicial que não foi localizada; não há qualquer evidência sobre descarte físico ou inutilização;

h) portanto, os elementos dos autos não permitem presumir utilização, redestinação, armazenamento, descarte ou inutilização dos materiais entregues;

i) como o ônus de provar a destinação regular dos bens era dos recorrentes, a incerteza remanescente deve ser resolvida em seu desfavor.

19. Com base nessas conclusões, propõe-se que seja mantida a proposta de mérito formulada na instrução anterior desta unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo-se:

a) reiterar a proposta de mérito formulada na instrução anterior desta unidade, no sentido de dar provimento ao recurso de Fábio Rogério de Lima, para julgar regulares suas contas, e negar provimento aos demais recursos (peças 307-309);

b) deferir os pedidos de sustentação oral formulados por Rodolfo Alves dos Santos e Vanda Maria Gonçalves Paiva, nos termos do art. 168 do RI/TCU, devendo proceder-se à sua notificação nos moldes previstos no art. 3º da Portaria TCU 239/2000 c/c art. 141, § 4º, do RI/TCU."

3. O Ministério Público junto ao TCU, por seu turno, manifestou-se à peça 367, na pessoa do douto Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico:

"Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Vanda Maria Gonçalves Paiva, Rodolfo Alves dos Santos, Fábio Rogério de Lima e Sônia Coimbra da Cruz em face do Acórdão nº 9.722/2024 – TCU – 1ª Câmara.

Esse aresto foi prolatado em tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS relativa à aplicação de recursos repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, ao Fundo Estadual de Saúde do Tocantins – FES/TO para a aquisição de materiais médico-hospitalares.

O histórico do feito pode ser extraído do seguinte excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 307):

> *3. O processo originou-se das constatações registradas no Relatório de Auditoria 15399 (peça 5, p. 1-41) do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), em decorrência de fiscalização realizada na Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins (Sesau/TO) entre fevereiro e março de 2015. Essa ação teve como objetivo avaliar a aquisição de "pacotes de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

campos operatórios" (peça 5, p. 4-5), efetuada com base na Ata de Registro de Preço 78/2013 (peça 4, p. 1), originada do Pregão Eletrônico 224/2013 (Processo Sesau/TO 2012.3055.002804).

4. A realização dessa auditoria decorreu de solicitações apresentadas pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público Estadual, pela Defensoria Pública no Tocantins e pelo Senado Federal (peça 5, p. 4).

5. O procedimento fiscalizatório, homologado e encerrado em 21/9/2016, abrangeu os exercícios de 2012 até 2014 (peça 5, p. 4) e apontou a existência de débito no valor total de R$ 708.265,20 (peça 5, p. 39), a ser ressarcido ao Fundo Nacional de Saúde, decorrente da identificação de pagamentos efetuados para a aquisição de "pacotes de campos operatórios" que foram posteriormente considerados inservíveis para uso em procedimentos cirúrgicos.

6. Depois do encaminhamento da TCE a este Tribunal, foram realizadas diligências para esclarecimento dos fatos e identificação dos responsáveis (peças 68-71 e 74-80).

7. Os responsáveis identificados foram todos então citados, solidariamente, pelo valor integral do dano ao erário apurado na fase interna, em razão da "não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da prática de atos que conduziram e permitiram a aquisição de material médico-hospitalar ('pacotes de campos operatórios') inadequado para ser utilizado em procedimentos cirúrgicos, sendo posteriormente declarado inservível" (peça 167, p. 6).

8. Mais especificamente, foram atribuídas a cada um, em resumo, as seguintes condutas (cf. peça 167, p. 7-8):

> ***Vanda Maria Gonçalves Paiva**, Secretária Estadual de Saúde de Tocantins (9/10/2012 a 26/5/2014); **Sônia Coimbra da Cruz**, pregoeira responsável pelo Pregão Eletrônico 224/2013; e **Rodolfo Alves dos Santos**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (19/1/2012 a 1/1/2015):*
>
> *Conduzir/adjudicar/aprovar resultado de licitação apresentando termo de referência que não continha uma descrição mínima e suficiente das características esperadas dos itens "pacotes de campos operatórios", apesar dos alertas levantados durante o certame, o que resultou na aquisição posterior de produtos impróprios e inadequados, considerados inservíveis, causando dano ao erário.*
>
> ***Fábio Rogério de Lima**, Diretor de Gestão do Fundo Estadual de Saúde (14/5/2014 a 31/12/2014):*
>
> *Expedir ordens de pagamento para aquisição de pacotes de campos operatórios, por meio da Ata de Registro de Preço 78/2013, mesmo após esses produtos serem declarados impróprios e inadequados pelas unidades de saúde e considerados inservíveis, causando dano ao erário.*

9. Todos os responsáveis foram regularmente citados e apresentaram alegações de defesa (cf. peça 167, p. 9-10).

10.Após o exame das alegações de defesa apresentadas, foi proferido o Acórdão 9722/2024-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Subst. Weder de Oliveira (peça 165), cujo dispositivo foi transcrito acima. Por meio dessa deliberação, os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados, solidariamente, à devolução integral do valor do dano ao erário apurado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, bem como, individualmente, ao recolhimento da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00.

Contra a deliberação condenatória foram interpostos os presentes recursos de reconsideração. Após afastar a ocorrência da prescrição, a AudRecursos propôs o conhecimento e o provimento do recurso de Fábio Rogério de Lima, o julgamento de suas contas pela regularidade, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

exclusão de débito e multa desse responsável, e o conhecimento e o não provimento dos demais recursos (peça 307).

Verifica-se que a condenação dos responsáveis se deveu à aquisição de materiais médico-hospitalares (pacotes de campos operatórios) considerados inservíveis para utilização em procedimentos cirúrgicos.

Em manifestação anterior nestes autos (peça 310), defendemos que na fase externa da TCE, após a realização de diligência, houve alteração do polo passivo, com a exclusão de alguns responsáveis e a inclusão de outros.

Em especial, consignamos que a responsabilidade de dois dos condenados (Sônia Coimbra da Cruz e Fábio Rogério de Lima), apenas foi cogitada na instrução de 06/12/2023 (peça 83).

Com fundamento em precedentes desta Corte que vedam a incidência de marcos interruptivos da prescrição prévios à devida identificação dos responsáveis, postulamos a incidência da prescrição em relação a Sônia Coimbra da Cruz e Fábio Rogério de Lima.

A seguir, prosseguimos na análise de mérito dos demais recursos, em especial, dos responsáveis não atingidos pela prescrição (Vanda Maria Gonçalves Paiva e Rodolfo Alves dos Santos).

Enfatizamos que a irregularidade tratada nos presentes autos consiste na aquisição de material médico hospitalar (campo operatório) considerado inservível. Salientamos que a licitante vencedora ofertou proposta com preços muito inferiores aos cotados pela Administração, o que teria motivado recurso de outra licitante. Também há notícia de parecer técnico produzido pelo Departamento de Apoio à Gestão Hospitalar de que a amostra apresentada pela licitante vencedora não atendia às necessidades médico-assistenciais. A despeito desses alertas, a Comissão Permanente de Licitação os teria ignorado.

Salientamos que a AudRecursos, ao analisar os argumentos dos recorrentes de forma detalhada, caracterizou a responsabilidade de cada um desses gestores, exceto em relação a Fábio Rogério de Lima, pois considerou que esse gestor apenas realizou pagamentos com base em notas fiscais atestadas. Nos termos da instrução da unidade técnica, não haveria o dever desse gestor de revisitar o procedimento licitatório ou discussões técnicas já encerradas. Assim, propôs o julgamento das contas desse gestor pela regularidade. Manifestamos anuência a essa proposta.

Dessa forma, entendemos, à luz dos elementos contidos nos autos que estava devidamente caracterizada a responsabilidade dos agentes que conduziram (Sônia Cruz e Rodolfo Santos) e aprovaram (Vanda Paiva) o certame licitatório irregular.

Feitas essas considerações, propusemos, naquela oportunidade: (a) arquivar o feito pela incidência da prescrição ordinária em relação a Sônia Coimbra da Cruz e Fábio Rogério de Lima; e (b) conhecer e negar provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Vanda Maria Gonçalves Paiva e Rodolfo Alves dos Santos.

Subsidiariamente, caso não fosse acolhida a proposta anterior, manifestamos anuência à proposta da unidade técnica de: (a) conhecer e dar provimento ao recurso interposto por Fábio Rogério de Lima, reformando-se o acórdão recorrido para que suas contas sejam julgadas regulares, com exclusão do débito e da multa aplicados; e (b) conhecer e negar provimento aos demais recursos.

Às vésperas de o processo ser pautado para julgamento, parcela dos responsáveis (Vanda Maria Gonçalves Paiva e Rodolfo Alves dos Santos) apresentou novos documentos e manifestações (peças 311 a 346) que trouxeram informações adicionais sobre o trâmite do Pregão Eletrônico 224/2013.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

Por meio de despacho (peça 348), o Ministro-Relator identificou a existência de "dúvida razoável" em relação a elementos que fundamentaram a condenação dos responsáveis. Dessa forma, determinou "o encaminhamento dos autos à AudRecursos para que promova nova instrução, considerando os argumentos acostados às peças 311 a 346, avaliando o potencial impacto no encaminhamento então produzido, em especial quanto: à veracidade das alegadas subtrações, substituições ou alterações documentais relativas aos Pareceres Técnicos 89/2013 e 94/2013; ao impacto desses fatos sobre a boa-fé objetiva, a ciência efetiva dos responsáveis e a exigibilidade de conduta diversa; e à real extensão da inservibilidade dos produtos adquiridos, inclusive quanto à possibilidade de uso em outras atividades hospitalares".

Remetidos os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, essa unidade considerou-se que "os documentos trazidos aos autos pelos recorrentes juntamente com seus memoriais, em sua grande maioria, já constavam dos autos e, os poucos que podem ser considerados, pelo menos em parte, novos, nada trouxeram de substancial para o deslinde do julgamento de mérito dos presentes recursos".

No seguinte excerto, a unidade técnica analisou o argumento de retirada/substituição do Parecer Técnico 89/2013 dos autos físicos e de alteração fraudulenta do Parecer Técnico 94/2013:

> *14.3. O Parecer Técnico 89/2013 foi elaborado pela enfermeira Tainar Vieira dos Santos em 25/9/2013 (peça 77, p. 101), em resposta a despacho da Diretoria de Apoio à Gestão Hospitalar que solicitou manifestação técnica acerca dos recursos interpostos no procedimento licitatório sobre os campos operatórios (itens 23 e 24) e outro item do edital (peça 77, p. 100). No parecer, a enfermeira concluiu que os campos operatórios da Brito & Ribeiro eram inservíveis para uso em cirurgias em geral ou cavitárias. O documento traz a assinatura de Luiz Renato Pedra Sá, Diretor de Apoio à Gestão Hospitalar, o que prova que chegou ao seu conhecimento.*
>
> *14.4. Ele não consta, porém, da versão final dos autos do processo Sesau 2012.3055.002804, referente ao Pregão Eletrônico 224/2013. No lugar do parecer, foi incluído o Despacho 118/2013 (peça 119), assinado pelo próprio Luiz Renato Sá no dia seguinte (26/9/2013), em que, sem análise técnica de mérito, se declara desfavorável ao recurso da empresa MB Têxtil, sob o fundamento de que os produtos estavam em conformidade com o edital.*
>
> *14.5. Em depoimento policial (peça 316, p. 1-27), Tainar dos Santos declarou ter encartado o Parecer 89/2013 nos autos, após o que Luiz Renato Sá a pressionou a alterá-lo para fazer constar que a Brito & Ribeiro atendia ao edital, o que ela recusou. A servidora Maria Cristina Beraldo, perante essa mesma instância (cf. peça 208, p. 10-118), afirmou ter recebido ordem verbal do Secretário-Executivo José Gastão Almada Neder para retirar e destruir o documento. Essa versão é corroborada, indiretamente, pelos depoimentos de Sérgio Bonfim Araújo Sousa, Coordenador de Logística da Sesau (peça 316, p. 11-149), e de Tainar Vieira dos Santos (peça 316, p. 1-210), que declararam ter ouvido da própria Cristina Beraldo o relato de tal determinação.*
>
> *14.6. A servidora Maria Cristina Beraldo afirmou ainda que não destruiu o parecer, tendo-o guardado em sua gaveta, onde foi encontrado por ocasião do cumprimento de mandado de busca e apreensão pela Polícia Federal (cf. peça 208, p. 911).*
>
> *14.7. A cópia anexada a esta TCE (peça 77, p. 101) de fato não conta com carimbo de autuação e numeração processual.*
>
> *14.8. **Esses elementos indicam que o Parecer 89/2013 foi efetivamente retirado dos autos físicos antes do julgamento dos recursos administrativos da MB Têxtil e da Roche. Em tese, essa***

[7] F. 186-187 do IPL 531/2014.
[8] F. 383-384 do IPL 531/2014.
[9] F. 231-234 do IPL 531/2014.
[10] F. 186-187 do IPL 531/2014.
[11] Auto de apreensão 231/2014, f. 242-243 do RE 0050/2014-SR/PF/TO, Apenso IV, Volume I do IPL 531/2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

> ***retirada pode ter impedido os responsáveis de conhecer seu conteúdo antes da tomada de atos decisórios, o que foi o fundamento da dúvida manifestada pelo Ministro Relator.*** *Os elementos disponíveis, contudo, exigem que se examine separadamente a situação de cada um dos responsáveis.*

Dessa análise, verifica-se que a unidade técnica considera plausível a alegação de que o Parecer 89/2013 tenha sido retirado dos autos, o que poderia ter inviabilizado o conhecimento prévio dos responsáveis antes dos atos decisórios.

Entretanto, em que pese considerar tal hipótese plausível, entendeu ser necessário analisar a conduta de cada um dos responsáveis.

Inicia discorrendo acerca da situação de Rodolfo Alves dos Santos (Presidente da CPL) e conclui pela manutenção da sua responsabilidade:

> *14.19. Em suma, quanto ao presidente da CPL, Rodolfo Santos, a análise da documentação disponível não sustenta a tese de que os documentos técnicos foram alterados sem o seu conhecimento e de forma a induzi-lo a erro. Ao contrário, a sequência dos atos por ele praticados – indeferimento do recurso da MB Têxtil com base no Despacho 118/2013 (sem questionar sua insuficiência técnica), solicitação tardia de nova manifestação técnica após o julgamento do recurso, e emissão de nota técnica revertendo a desclassificação dos itens 23 e 24 com base no Parecer 94/2013 adulterado, sem qualquer questionamento sobre a contradição com o registro contemporâneo da pregoeira – revela conduta ativa e coerente com o resultado final, não a de quem foi surpreendido por alterações fraudulentas de terceiros.*
>
> *14.20. Era juridicamente exigível de Rodolfo Santos, como presidente da Comissão de Licitação, que: (i) ao indeferir o recurso da MB Têxtil, verificasse a consistência do fundamento técnico disponível; (ii) ao emitir a nota técnica revertendo a desclassificação, identificasse e esclarecesse a contradição entre o Parecer 94/2013 constante dos autos e o registro contemporâneo da pregoeira; e (iii) ao se deparar com divergência tão relevante, solicitasse nova manifestação técnica antes de retomar os itens. Nenhuma dessas providências foi adotada.*
>
> *14.21. Portanto, era, sim, exigível conduta diversa do recorrente, mesmo diante dos pronunciamentos constantes do Despacho 118/2013 e do Parecer 94/2013, cuja fragilidade técnica competia-lhe verificar.*

No que concerne à responsabilidade de Vanda Maria Gonçalves Paiva, defende a existência de exigibilidade de conduta diversa e a manutenção de sua condenação:

> *14.26. Assim, embora haja fundamento razoável para questionar se Vanda Paiva tinha ciência prévia do alerta técnico formulado no Parecer 89/2013, ao qual não há evidências de que tenha tido acesso, não se pode afirmar que o Despacho 118/2013 exclua sua culpa, visto que tinha o dever de ter verificado a evidente falta de fundamentação técnica desse pronunciamento para afastar as alegações substanciais do recurso. Era juridicamente exigível de Vanda Paiva, portanto, que, ao apreciar os recursos da MB Têxtil e da Roche, verificasse se o fundamento invocado pelo Despacho 118/2013 respondia à questão técnica de mérito por elas suscitada, providência que não adotou.*
>
> *14.27. O procedimento licitatório foi encerrado pela homologação no ComprasNet, efetuada por José Gastão Neder, em 8/11/2013 (peça 77, p. 205-261). Assim, não foi a recorrente quem praticou esse ato, embora ela mesma na peça recursal (peça 168, p. 14) e o voto condutor do acórdão recorrido (peça 166) o tenham atribuído a ela.*
>
> *14.28. Vanda Paiva ainda assinou a Ata de Registro de Preços 78/2013 em 20/11/2013 (peça 4, p. 1). Conforme disposto no então vigente Decreto 5.450/2005, que regulamentava o pregão eletrônico:*
>
> > *Art. 27. Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

> *§ 1º Após a homologação referida no caput, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo definido no edital.*
>
> *14.29. A assinatura da ata de registro de preços, portanto, era ato posterior à homologação do procedimento licitatório. Tratava-se de ato apenas formalizador/contratual, cujo efeito jurídico próprio era o de constituir "compromisso de fornecimento", e não confirmar, ratificar ou reexaminar o mérito do julgamento da licitação. Desse modo, o fato de que, nessa data, constava dos autos apenas a versão favorável do Parecer 94/2013 tem reduzida relevância para a graduação da responsabilidade da recorrente.*
>
> *14.30. Em suma, no caso da recorrente, também se verifica a exigibilidade de conduta diversa diante do pronunciamento constante do Despacho 118/2013, mas não diante do veiculado pelo Parecer 94/2013, que não teve influência sobre qualquer ato decisório relevante de sua parte. Mesmo assim, sua participação continuou sendo decisiva para a concretização da irregularidade apurada nestes autos.*

Em relação à adequação dos materiais entregues, sustenta que "a caracterização que melhor se ajusta à prova dos autos é a de que os produtos fornecidos eram inadequados à finalidade cirúrgica que motivou sua aquisição, ainda que haja referência pontual ao possível emprego em contextos auxiliares e não estéreis. Essa ressalva tem relevância prática limitada para a quantificação do dano, porquanto o valor pago correspondeu à aquisição de campos operatórios para finalidade cirúrgica específica, e não a coberturas auxiliares de menor exigência técnica. Eventual aproveitamento marginal em tarefas alheias à finalidade prevista não demonstra que os recursos do FNS alcançaram o objetivo sanitário que justificou o repasse". Em relação a destinação diversas dos materiais adquiridos conclui que "os elementos constantes dos autos permitem presumir, com razoável consistência, que os produtos permaneceram armazenados por período prolongado e foram posteriormente redestinados a finalidade estranha à saúde pública, hipótese corroborada pela notícia de doação mencionada na denúncia do Ministério Público Federal, embora carente de confirmação documental direta".

Feita essa análise, com fundamento na seguinte conclusão, reitera a proposta anterior de dar provimento ao recurso de Fábio Rogério de Lima, e de negar provimento aos demais recursos:

> *a) **o Presidente da CPL, Rodolfo Santos, não foi induzido a erro por documentos alterados sem seu conhecimento: ele indeferiu o recurso da MB Têxtil com base em despacho sem fundamentação técnica e, posteriormente, reverteu a desclassificação dos itens 23 e 24 invocando o Parecer 94/2013 já adulterado, sem questionar sua contradição com o registro contemporâneo da pregoeira; por isso, considera-se que era exigível dele conduta diversa**;*
>
> ***b) não há comprovação de que a Secretária Estadual de Saúde, Vanda Paiva, tenha tido acesso ao Parecer 89/2013, e a homologação final do certame foi praticada por José Gastão Neder, não por ela; ainda assim, indeferiu os recursos com base em despacho que não enfrentava o mérito técnico das alegações da MB Têxtil, hipótese em que também lhe era exigível conduta diversa;***
>
> *c) o Parecer 89/2013, os relatos colhidos em unidades hospitalares estaduais em 2014 e o Laudo Pericial 16/2015 da Polícia Federal convergem em apontar a falta de capacidade de absorção e a inadequação para uso cirúrgico dos materiais entregues, com indicação isolada de possível uso ancilar;*
>
> *d) como demonstrado na instrução anterior, os campos de 45 x 50 cm comprados no Pregão 224/2013 poderiam em tese servir a usos auxiliares menos exigentes; mas a aquisição de mais de cinquenta mil pacotes desse item visava a seu uso como campo cirúrgico propriamente dito, não como reforço de mesa; já os campos de 23 x 25 cm tinham utilidade ainda mais restrita;*
>
> *e) a hipótese mais consistente com a prova é a de inadequação específica dos materiais adquiridos à função cirúrgica pretendida, e não a imprestabilidade absoluta nem o aproveitamento amplo;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

f) eventual aproveitamento marginal desses materiais em tarefas alheias à finalidade prevista não demonstraria que os recursos do FNS alcançaram o objetivo sanitário que justificou o repasse;

g) a auditoria do Denasus foi concluída dois anos após a entrega sem esclarecer o destino dos materiais; a denúncia do MPF/TO informa que teriam sido doados à Secretaria de Educação do Tocantins para uso em decoração de eventos e artesanato (Termo de Doação 26/2016), mas essa informação é atribuída a uma decisão judicial que não foi localizada; não há qualquer evidência sobre descarte físico ou inutilização;

h) portanto, os elementos dos autos não permitem presumir utilização, redestinação, armazenamento, descarte ou inutilização dos materiais entregues;

i) como o ônus de provar a destinação regular dos bens era dos recorrentes, a incerteza remanescente deve ser resolvida em seu desfavor.

Faz-se uma breve reconstituição dos fatos, nos termos considerados plausíveis pela unidade técnica, ou seja, partindo-se como premissa da razoabilidade dos argumentos empregados pelos recorrentes em relação aos fatos.

Nestes autos é analisada a correção das condutas praticadas no âmbito do Pregão Eletrônico 224/2013, em especial, os itens 23 e 24 (pacotes de campos operatórios).

Verificou-se nos autos a descrição deficiente, sem detalhamento mínimo e suficiente, do objeto do termo de referência desse pregão. Consoante parecer do MPTCU que precedeu a condenação, havia flagrante diferença de preços ofertados pela sociedade empresária Brito & Ribeiro Ltda. e os valores de referência e da pesquisa de preços.

Essa discrepância teria motivado a oferta de recurso por outra participante do certame (MB Têxtil), em 27/08/2013, no qual foi alertado acerca da diferença do material oferecido pela vencedora do certame (TNT ao invés de algodão).

Diante desse recurso, Rodolfo Alves dos Santos, Presidente da CPL, solicitou manifestação técnica do Departamento de Apoio à Gestão Hospitalar - DAGH. O referido departamento solicitou (09/09/2013) a requisição de amostras, que foram entregues em 12/09/2013.

Foi elaborado o Parecer nº 89/2013, de 25/09/2013, pela enfermeira Tainar Vieira dos Santos, que explicitou a inadequação da amostra fornecida pela Brito & Ribeiro Ltda. para uso hospitalar nas cirurgias. Esse documento contempla a assinatura de Luiz Renato Sá, diretor do DAGH. Esse parecer teria sido desentranhado dos autos e recuperado apenas após busca e apreensão efetivada pela Polícia Federal.

Embora o diretor do DAGH tenha aposto assinatura no referido parecer, apresentou no dia seguinte, 26/09/2013, o Despacho 118/2013, sem análise de mérito, no qual se declarou desfavorável ao recurso interposto por MB Têxtil.

Em 04/10/2013, a CPL apreciou os recursos pela improcedência.

Em 07/10/2013, com fundamento em parecer jurídico anterior, a Secretária de Saúde negou provimento aos recursos.

Em 10/10/2013, a pregoeira reproduziu as manifestações da CPL e da Secretária de Saúde.

Posteriormente, há solicitação, por meio do Despacho 1841/2013 da CPL, de 11/10/2013, ao DAGH de parecer sobre a conformidade dos produtos.

Em resposta a esse despacho, o DAGH determinou em 21/10/2013 o prosseguimento do processo, com a exclusão dos itens em comento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

Em 05/11/2013, a pregoeira Sônia Coimbra Cruz registrou na Ata de Pregão Eletrônico Complementar que o Parecer Técnico 94/2013 foi desfavorável às aquisições contidas nos itens 23 e 24 e determinou o seu cancelamento.

Esse parecer teria sido substituído por outro em sentido contrário. Após vista do processo por Samuel Brito Neto, Rodolfo Santos, Presidente da CPL, teria emitido Nota Técnica afirmando equívoco no cancelamento desses itens.

Na data da emissão dessa Nota Técnica (07/11/2013), a pregoeira realizou o Pregão Complementar 2, declarando os itens 23 e 24 como favoráveis e declarando a vitória da proposta de Brito & Ribeiro Ltda. Ainda nesse dia, o pregão eletrônico foi adjudicado pela pregoeira e homologado pelo Secretário-Executivo, José Gastão Neder.

Essa sequência de fatos revela uma conduta ativa de Rodolfo Santos, Presidente da CPL, para a prática da irregularidade. Como bem salientou a unidade técnica, não poderia ter indeferido o recurso da MB Têxtil com fundamento no Despacho 118/2013, que carecia de fundamentação técnica. Também conduz à manutenção de sua responsabilidade a emissão de Nota Técnica afirmando o equívoco no cancelamento dos itens 23 e 24, sem mencionar a contradição entre o Parecer 94/2013 em sua versão fraudada e o registro desfavorável da pregoeira. Dessa forma, manifesta-se anuência à proposta de manutenção da responsabilidade de Rodolfo Santos, tal qual proposta pela unidade técnica.

No que concerne à outra responsável, a própria AudRecursos salienta que a situação da Secretária de Saúde, Vanda Maria Gonçalves Paiva, é diversa, pois "depoimentos policiais indicam que a decisão de retirar o Parecer 89/2013 partiu do Secretário-Executivo da Sesau, José Gastão Neder, não da titular da pasta".

A AudRecursos manteve a responsabilização da então Secretária de Saúde em razão da "própria existência do recurso da MB Têxtil". Esse elemento deveria ter gerado um alerta suficiente para que não houvesse a homologação da negativa de provimento do recurso.

Quanto a esse ponto, manifesta-se divergência. Pode-se observar, conforme salientado pela unidade técnica, de que teria havido participação ativa do Secretário-Executivo da pasta. A homologação do não provimento do recurso da MB Têxtil foi efetivada pela então Secretária de Saúde com fundamento nos elementos constantes dos autos, o que inclui o Despacho 118/2013 e a versão fraudada do Parecer Técnico 94/2013. De fato, caso houvesse uma diligência adicional da então Secretária de Saúde, poderia ser detectada a fraude existente no processo administrativo, porém, tal conduta extrapola o dever médio de diligência de um gestor público.

Dessa forma, quanto a esse ponto, considera-se que deva haver evolução em relação a nossa manifestação anterior, com o provimento do recurso de Vanda Maria Gonçalves Paiva.

No que concerne à adequação/reutilização dos materiais, a análise da unidade técnica está devidamente fundamentada no sentido de sua imprestabilidade para os fins previstos.

Assim, feitas essas considerações, propomos:

a) arquivar o feito pela incidência da prescrição ordinária em relação a Sônia Coimbra da Cruz e Fábio Rogério de Lima;

b) conhecer e dar provimento ao recurso interposto por Vanda Maria Gonçalves Paiva, reformando-se o acórdão recorrido para que suas contas sejam julgadas regulares, com exclusão do débito e da multa aplicados; e

c) conhecer e negar provimento ao recurso de reconsideração interposto por Rodolfo Alves dos Santos.

Subsidiariamente, caso não acolhida a proposta anterior:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

a) conhecer e dar provimento aos recursos interpostos por Fábio Rogério de Lima e Vanda Maria Gonçalves Paiva, reformando-se o acórdão recorrido para que suas contas sejam julgadas regulares, com exclusão do débito e da multa aplicados; e

b) conhecer e negar provimento aos demais recursos."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125036.

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Vanda Maria Gonçalves Paiva e Sônia Coimbra da Cruz e pelos Srs. Rodolfo Alves dos Santos e Fábio Rogério de Lima contra o Acórdão 9.722/2024-1ª Câmara, que julgou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) relativa à aplicação de recursos repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, ao Fundo Estadual de Saúde do Tocantins (FES/TO) para a aquisição de materiais médico-hospitalares.

I - Histórico

2. Mediante a decisão condenatória, os recorrentes foram condenados em razão de dano ao Erário decorrente da aquisição, com recursos federais repassados fundo a fundo ao Fundo Estadual de Saúde do Tocantins, de "*pacotes de campos operatórios*" que, ao final, se revelaram impróprios para uso em procedimentos cirúrgicos.

3. A auditoria do Denasus/AudSUS apurou que os materiais não atendiam às necessidades médico-assistenciais, por não possuírem características adequadas para uso hospitalar, notadamente em cirurgias cavitárias, e que a maior parte deles permaneceu armazenada por ser considerada inservível, sem demonstração de proveito para a rede pública de saúde.

4. A condenação da Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva (então Secretária Estadual de Saúde do Tocantins), dos Srs. Rodolfo Alves dos Santos (Presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL) e Fábio Rogério de Lima (Diretor de Gestão do Fundo Estadual de Saúde do Tocantins e ordenador de despesas), bem como da Sra. Sônia Coimbra da Cruz (pregoeira), decorreu da conclusão de que suas condutas, em diferentes fases da contratação, contribuíram diretamente para a aquisição e o pagamento desses produtos inadequados. Segundo o aresto recorrido, a ata de registro de preços e o termo de referência continham especificações deficientes, sem detalhamento mínimo e suficiente das características exigidas para os campos operatórios, o que viabilizou a contratação de material impróprio.

5. No tocante especificamente ao procedimento licitatório, assentou-se que o presidente da CPL e a pregoeira conduziram, aprovaram e adjudicaram o certame mesmo diante de alertas relevantes surgidos no curso da disputa, inclusive quanto à diferença entre o produto ofertado pela vencedora e aquele efetivamente necessário ao uso hospitalar. Foi relevante, ainda, para a condenação, a existência de parecer técnico apontando que as amostras da empresa vencedora não atendiam às necessidades assistenciais, bem assim a discrepância expressiva entre os preços ofertados e os valores de referência, elementos que, se devidamente considerados, poderiam ter evitado o resultado danoso.

6. Quanto à ex-Secretária, a responsabilização decorreu da homologação da ata de registro de preços com essas falhas de especificação, ato tido como causa direta da aquisição posterior dos materiais inservíveis. Já em relação ao Sr. Fábio Rogério de Lima, o fundamento condenatório consistiu na expedição de ordens de pagamento em favor da contratada, em outubro e novembro de 2014, quando já havia notícias, oriundas das unidades de saúde, de que os produtos eram inadequados e impróprios para utilização cirúrgica.

7. O prejuízo apurado foi de R$ 708.265,20, razão pela qual foram condenados solidariamente ao ressarcimento e à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. Concluída a instrução recursal e colhido o parecer do Ministério Público junto ao TCU, o processo chegou a ser incluído em pauta. Às vésperas do julgamento, contudo, a Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva e o Sr. Rodolfo Alves dos Santos apresentaram novos memoriais e documentos, notadamente às peças 311 a 346, com alegações relativas à tramitação interna do Pregão Eletrônico

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

224/2013, à retirada ou substituição dos Pareceres Técnicos 89/2013 e 94/2013 e à possível utilização dos materiais adquiridos em outras atividades hospitalares.

9. Diante da superveniência desses elementos, retirei o processo de pauta e, por despacho (peça 348), determinei o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos). Embora o conjunto então disponível apontasse para a manutenção da responsabilidade, entendi prudente aprofundar o exame, em prestígio à verdade material, para esclarecer quais documentos estavam efetivamente disponíveis a cada responsável, se era exigível conduta diversa mesmo diante do Despacho 118/2013 e qual era a real extensão da inadequação e do eventual aproveitamento dos produtos.

10. Em nova instrução, a unidade técnica examinou os memoriais e seus anexos e concluiu que a maior parte dos documentos já constava dos autos e que os poucos elementos efetivamente novos não alteravam, em substância, a proposta anterior. O Ministério Público voltou a se manifestar, aderindo às conclusões quanto à responsabilidade do Sr. Rodolfo Alves dos Santos e à inadequação dos materiais à finalidade financiada, embora tenha passado a propor o provimento do recurso da Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva.

II - Recursos

11. Inconformados com as condenações, os recorrentes ingressaram com recursos de reconsideração, por mim conhecidos às peças 205, 225 e 262.

12. Em resumo, os responsáveis assim se manifestaram:

II.1 – Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva (ex-Secretária de Saúde)

- ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, tendo como marco inicial a nota técnica do Denasus de 27/11/2014;
- ilegitimidade passiva, ao argumento de que sua atuação se limitou à homologação do certame, com base na confiança nas áreas técnicas;
- ausência de participação na elaboração das especificações técnicas e na execução das despesas, realizadas após o término de sua gestão;
- alegação de que as especificações adotadas já vinham sendo utilizadas pela Administração há anos;
- inexistência de obrigatoriedade de contratação a partir da ata de registro de preços;
- inexistência de inservibilidade dos produtos, pois campos em TNT são utilizados no ambiente hospitalar; e
- ausência de comprovação de dano ao Erário.

II.2 – Sr. Rodolfo Alves dos Santos (Presidente da CPL)

- ocorrência de prescrição, com fundamento semelhante ao dos demais recorrentes;
- ausência de participação na elaboração das especificações técnicas;
- regularidade do certame, que teria sido previamente submetido à Controladoria-Geral do Estado sem objeções;
- atuação pautada em manifestações técnicas da área competente, evidenciando boa-fé;
- impossibilidade de paralisação do certame, diante da necessidade de abastecimento das unidades hospitalares;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

- alegação de que houve desclassificação inicial dos itens com base em parecer técnico posteriormente alterado sem sua ciência;
- inexistência de benefício pessoal e de comprovação de conduta irregular; e
- questionamento quanto à inservibilidade dos produtos e à existência de dano ao Erário.

II.3 – Sra. Sônia Coimbra da Cruz (pregoeira)

- ocorrência de prescrição;
- ausência de responsabilidade pela elaboração do edital, invocando entendimento de que o pregoeiro não responde por essa fase;
- atuação baseada em pareceres técnicos da Diretoria de Apoio à Gestão Hospitalar;
- boa-fé na condução do certame;
- impossibilidade de interrupção do procedimento licitatório, em razão da necessidade de abastecimento;
- alegação de inconsistências na análise técnica dos produtos, inclusive possível alteração de parecer sem sua ciência;
- ausência de participação em eventual irregularidade; e
- inexistência de inservibilidade dos produtos e de dano ao Erário.

II.4 – Sr. Fábio Rogério de Lima (ordenador de despesas)

- ocorrência de prescrição;
- ilegitimidade passiva, por atuação restrita à ordenação de pagamentos regularmente liquidados;
- ausência de participação na fase de planejamento e definição das especificações técnicas;
- inexistência de prova de que tivesse ciência da suposta inservibilidade dos materiais à época dos pagamentos;
- regularidade formal das despesas, com notas devidamente atestadas;
- inexistência de dever de revisar aspectos técnicos ou licitatórios do procedimento; e
- ausência de dano ao Erário, diante da alegada utilidade dos produtos.

III – Posição da unidade técnica

13. Diante desses argumentos, a unidade técnica entendeu, primeiramente no que se refere à prescrição, que o termo inicial da contagem deveria ser fixado na data de 27/11/2014, correspondente à emissão de nota técnica do Denasus que já tratava das mesmas irregularidades apuradas na presente tomada de contas especial, revelando o conhecimento da irregularidade pela Administração.

14. A partir desse marco, concluiu que não houve o transcurso do prazo prescricional quinquenal, tendo em vista a ocorrência de atos inequívocos de apuração capazes de interromper a prescrição, tais como a realização da Auditoria 15.399, a instauração da tomada de contas especial, sua autuação e as instruções subsequentes no âmbito do processo. Ressaltou, ainda, que tais atos se amoldam às hipóteses previstas na Resolução TCU 344/2022 e à jurisprudência deste Tribunal quanto à interrupção do prazo prescricional.

15. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), finalmente, destacou que, mesmo considerando a interrupção da prescrição apenas em relação aos responsáveis efetivamente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

citados, não se verificou o transcurso do prazo da prescrição intercorrente, uma vez que os atos processuais praticados ao longo da apuração impediram a inércia da Administração por período superior ao admitido, razão pela qual afastou a preliminar suscitada pelos recorrentes.

16. No que tange ao mérito, a unidade especializada concluiu que a irregularidade decorreu de falhas no planejamento e na condução do procedimento licitatório, especialmente em razão da deficiência das especificações constantes do termo de referência, que não apresentavam descrição mínima e suficiente das características dos itens "*campos operatórios*", permitindo a aquisição de produtos inadequados às necessidades da rede pública de saúde.

17. Assentou que, embora os recorrentes aleguem não terem participado da elaboração das especificações, suas condutas foram determinantes para a ocorrência do dano, na medida em que conduziram, aprovaram ou deram prosseguimento ao certame e às contratações, mesmo diante de alertas relevantes quanto à inadequação dos produtos, inclusive parecer técnico desfavorável e indícios de preços anormalmente baixos.

18. No tocante à alegação de boa-fé e confiança nas áreas técnicas – e consequente inexigibilidade de conduta diversa –, a AudRecursos consignou que tais circunstâncias não afastam a responsabilidade dos gestores, sobretudo quando existiam elementos suficientes para suscitar dúvidas sobre a adequação dos produtos, impondo-lhes o dever de adotar providências para esclarecimento das inconsistências antes da adjudicação e homologação do certame.

19. Quanto à alegada servibilidade dos materiais, entendeu-se que os elementos constantes dos autos não afastam a conclusão de que os produtos adquiridos não atenderam à finalidade pretendida, destacando que as evidências apresentadas pelos recorrentes não demonstram a efetiva adequação dos itens às necessidades hospitalares nem infirmam as conclusões da auditoria quanto às suas limitações técnicas. Ainda sobre a inservibilidade, especificamente ao recorrente Fábio Rogério de Lima, a AudRecursos entendeu que não restou comprovado que tivesse ciência desse fato dos materiais à época dos pagamentos nem que sua atuação extrapolasse os limites da execução financeira das despesas, motivos pelos quais propôs o provimento de seu recurso para afastar sua responsabilidade.

20. Concluiu, contudo, pela manutenção da responsabilização quanto aos demais recorrentes, negando o provimento recursal.

III.1 – Reexame após a retirada de pauta

21. No reexame determinado pelo despacho à peça 348, a AudRecursos verificou que os memoriais reproduziam, em larga medida, argumentos e documentos já considerados. Reconheceu, porém, como verossímil que o Parecer Técnico 89/2013 tenha sido retirado dos autos físicos antes do julgamento dos recursos administrativos e que o Parecer Técnico 94/2013 tenha sido substituído por versão favorável aos itens 23 e 24. A partir dessa premissa, examinou individualmente se as alterações poderiam ter induzido os responsáveis a erro.

22. Quanto ao Sr. Rodolfo Alves dos Santos, concluiu que a sequência dos atos praticados não corresponde à atuação de quem foi surpreendido por fraude documental. O recorrente indeferiu o recurso da MB Têxtil com base no Despacho 118/2013, que não continha exame técnico da adequação dos produtos; solicitou nova manifestação somente após o julgamento; e, em 7/11/2013, emitiu nota técnica para reverter o cancelamento dos itens, apoiando-se na versão favorável do Parecer 94/2013 sem esclarecer sua contradição com o registro contemporâneo da pregoeira de que o parecer era desfavorável. A unidade especializada em recursos entendeu, por isso, que era exigível conduta diversa, consistente em suspender o procedimento e obter pronunciamento técnico conclusivo antes de retomar os itens.

23. Em relação à Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva, o parecer instrutivo reconheceu não haver prova de que tivesse acesso ao Parecer 89/2013 e esclareceu que a homologação final no ComprasNet foi realizada pelo Secretário-Executivo José Gastão Neder. Manteve, todavia, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

responsabilidade atribuída à ex-Secretária, porquanto a recorrente, em 7/10/2013, negou provimento aos recursos da MB Têxtil e da Roche com base no Despacho 118/2013, que se limitava a afirmar a conformidade com o edital e não enfrentava a questão substantiva da adequação do produto às necessidades médico-hospitalares. As próprias razões recursais das licitantes, disponíveis à autoridade, questionavam a qualidade dos campos de TNT e a ausência de registro na Anvisa, impondo diligência adicional antes da decisão.

24. Sobre os bens adquiridos, a AudRecursos concluiu que a prova não autoriza falar em imprestabilidade absoluta para qualquer uso, mas demonstra sua inadequação específica à finalidade cirúrgica que motivou a aquisição. O Parecer 89/2013, os relatos das unidades hospitalares e o Laudo Pericial 16/2015 da Polícia Federal convergem quanto à baixa capacidade de absorção e à impossibilidade de emprego como campo operatório. A referência isolada a usos auxiliares ou não estéreis não comprova que os recursos do FNS tenham alcançado o objetivo sanitário do repasse.

25. A unidade técnica acrescentou que não foi possível reconstituir com segurança o destino dos materiais. A maior parte permanecia armazenada dois meses após a entrega e há notícia, não confirmada documentalmente nestes autos, de posterior doação à Secretaria de Educação para decoração de eventos, peças teatrais e artesanato.

26. Os recorrentes, assim, a quem incumbia demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, não comprovaram utilização médico-cirúrgica nem outra destinação compatível com o objeto financiado. Por essas razões, a AudRecursos reiterou a proposta de dar provimento apenas ao recurso do Sr. Fábio Rogério de Lima e negar provimento aos demais.

IV – Posição do Ministério Público

27. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) divergiu da unidade técnica especificamente quanto à análise da prescrição em relação a dois dos recorrentes, entendendo que, embora correto o marco inicial fixado em 27/11/2014 (data da nota técnica do Denasus), a conclusão pela inexistência de prescrição não se sustenta diante das particularidades do caso concreto. Para o Procurador Marinus Marsico, a controvérsia central não reside propriamente na fixação do termo inicial da prescrição, mas na definição dos efeitos dos marcos interruptivos ao longo da tramitação da TCE, especialmente quando há inclusão tardia de responsáveis no polo passivo.

28. O **Parquet** sublinhou que a Sra. Sônia Coimbra da Cruz (pregoeira) e o Sr. Fábio Rogério de Lima (ordenador de despesas) somente tiveram sua responsabilidade cogitada na instrução de 6/12/2023, ou seja, vários anos após o início da apuração, circunstância que impediria a retroação dos marcos interruptivos anteriormente ocorridos para alcançá-los.

29. Nessa linha, sustentou que os atos de apuração dos fatos somente produzem efeitos interruptivos da prescrição quando traduzem medidas inequívocas de investigação de condutas individualizadas, imputadas a determinado responsável. Para fundamentar esse entendimento, transcreveu excerto de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança (MS) 38.672, segundo o qual "[...] *somente é possível reconhecer-se tais eventos como marcos interruptivos prescricionais quando eles traduzirem medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada* [...]".

30. O Órgão Ministerial enfatizou que prescrição possui fundamento no princípio da segurança jurídica, não sendo admissível que agentes públicos sejam submetidos indefinidamente à possibilidade de responsabilização, especialmente quando sequer figuravam como investigados à época dos atos apuratórios iniciais. Nesse sentido, invocou doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho para reforçar que a estabilidade das relações jurídicas impede a perpetuação de incertezas quanto à responsabilização administrativa.

31. O douto membro do Ministério Público prosseguiu dissertando que a prescrição deve ser analisada de forma individualizada para cada responsável, não se admitindo a interrupção "**erga**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

omnes" do prazo prescricional. Assim, atos investigatórios ou notificações dirigidas a determinados agentes não têm o condão de interromper a prescrição em relação a outros que ainda não haviam sido identificados no processo.

32. Para corroborar tal posição, citou-se precedentes na jurisprudência desta Corte, como os Acórdãos 12.015/2023-1ª Câmara, 5.215/2023-2ª Câmara, 763/2024-2ª Câmara e 6.610/2024-2ª Câmara, nos quais se firmou o entendimento de que atos de apuração dos fatos somente interrompem a prescrição em relação aos responsáveis já identificados no procedimento. Destacou-se, em especial, que "*atos de apuração dos fatos e notificações dirigidos a determinados responsáveis não interrompem a prescrição* [...] *em relação a outros responsáveis somente identificados posteriormente*".

33. O MP/TCU também fundamentou sua divergência em precedentes do STF, como os julgados nos MS 38.627 AgR, MS 37.834 AgR e MS 39.657, que reafirmam que os marcos interruptivos devem estar diretamente relacionados à apuração da conduta imputada ao agente e que não se admite a interrupção da prescrição por atos que não impliquem ciência do interessado. Destacou-se, ainda, a afirmação de que admitir sucessivas interrupções sem vinculação individual equivaleria, na prática, a admitir a imprescritibilidade das pretensões do TCU, o que não encontraria respaldo no ordenamento jurídico.

34. À luz desse entendimento, concluiu-se que, em relação à Sra. Sônia Coimbra da Cruz e ao Sr. Fábio Rogério de Lima, os marcos interruptivos ocorridos ao longo da apuração não lhes são oponíveis, por não terem sido inicialmente identificados como responsáveis. Assim, considerando o termo inicial em 27/11/2014 (ou mesmo em 21/9/2016), verifica-se que, quando da sua inclusão no polo passivo, em 6/12/2023, já havia transcorrido prazo superior a cinco anos, configurando a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

35. Por fim, o Ministério Público reconheceu a existência de divergência jurisprudencial no âmbito do próprio Tribunal acerca da extensão subjetiva dos marcos interruptivos, mas manifestou-se expressamente pela adoção da corrente que prestigia a segurança jurídica e a individualização da prescrição, em alinhamento com a orientação prevalente no Supremo Tribunal Federal.

36. Após a nova instrução, o Procurador Marinus reiterou seu entendimento sobre a prescrição em relação à Sra. Sônia Coimbra da Cruz e ao Sr. Fábio Rogério de Lima. No mérito, concordou com a manutenção da responsabilidade do Sr. Rodolfo Alves dos Santos, destacando sua atuação ativa ao indeferir o recurso com apoio em despacho sem fundamentação técnica e ao reverter o cancelamento dos itens com base no Parecer 94/2013 já substituído, sem enfrentar a contradição registrada pela pregoeira.

37. O órgão ministerial também anuiu à conclusão de que os materiais eram imprestáveis para a finalidade prevista. Ressaltou, contudo, que, diante da participação ativa do Secretário-Executivo na retirada do Parecer 89/2013 e dos documentos formalmente disponíveis à Secretária, a diligência adicional capaz de revelar a fraude extrapolaria o dever médio de cuidado da gestora.

38. Evoluiu, assim, em relação ao parecer anterior e propôs o provimento do recurso da Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva, mantendo o não provimento apenas quanto ao Sr. Rodolfo Alves dos Santos. Subsidiariamente, caso não acolhida a tese prescricional, propôs o provimento dos recursos do Sr. Fábio Rogério de Lima e da Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva.

V – Análise deste relator

39. No que se refere, primeiramente, à prescrição, alinho-me à jurisprudência dominante desta Corte, em excertos abaixo relacionados:

> *"Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação. Por sua vez, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do Tribunal.
Acórdão 5817/2025-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS"

"*O reconhecimento da prescrição intercorrente por ocasião da análise de recurso interposto por um dos responsáveis aproveita a todos os demais envolvidos no mesmo fato, ainda que não tenham apresentado recurso, pois se trata de circunstância de natureza objetiva (art. 281 do Regimento Interno do TCU).*
Acórdão 7931/2024-Segunda Câmara | Relator: ANTONIO ANASTASIA"

"*Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação.*
Acórdão 4291/2025-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES"

"*Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação.*
Acórdão 13/2025-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN"

"*A instauração de tomada de contas especial é ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) e causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do TCU, inclusive em relação a agentes ainda não identificados nos autos, na medida em que a identificação dos responsáveis consiste, justamente, em um dos objetivos da tomada de contas especial.*
Acórdão 2436/2024-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES"
"*Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação. Por sua vez, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do Tribunal.*
Acórdão 883/2025-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER"

"*Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.*
Acórdão 3336/2024-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES"

40. Há outras decisões no mesmo sentido. A distinção entre causas interruptivas objetivas e subjetivas decorre, a meu ver, do próprio texto da Resolução TCU 344/2022. O art. 5º, inciso I, trata da "*notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável*", vale dizer, atos processuais dirigidos a pessoa determinada. Já o inciso II refere-se, em termos gerais, a "*qualquer ato inequívoco de apuração do fato*". A própria Resolução TCU 367/2024, ao acrescer o § 5º ao referido art. 5º, deixou expresso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

que a interrupção fundada nos atos do inciso I produz efeitos "*somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações*", sem estabelecer limitação semelhante para os atos do inciso II.

41. A interpretação sistemática do dispositivo conduz, assim, – com máximas vênias ao **Parquet** – à conclusão de que a restrição subjetiva foi reservada apenas às comunicações processuais personalíssimas, não aos atos de apuração dos fatos.

42. A lógica subjacente a essa compreensão é a de que a apuração do fato possui natureza objetiva e não personalíssima. Tais atos não se destinam, em primeiro plano, a constituir em mora uma pessoa determinada, mas a reconstruir a ocorrência, delimitar a irregularidade, identificar o dano e viabilizar a identificação de todos os possíveis responsáveis. Daí o porquê de a jurisprudência citada afirmar que "*esses atos de apuração dos fatos têm natureza objetiva e não personalíssima*", justamente porque buscam conhecer amplamente os fatos para, só depois, individualizar as condutas.

43. Na mesma linha, assentou-se que a instauração da tomada de contas especial interrompe objetivamente a prescrição inclusive em relação a agentes ainda não identificados, na medida em que a identificação dos responsáveis consiste, justamente, em um dos objetivos da tomada de contas especial.

44. Tal exegese é também a que melhor preserva a coerência do sistema. Se se exigisse, para os atos do inciso II, prévia individualização nominativa de todos os responsáveis, praticamente se esvaziaria a utilidade jurídica da fase interna da apuração, que existe precisamente para permitir o esclarecimento dos fatos e a posterior definição do polo passivo. Não por acaso, os atos inequívocos de apuração do fato devem interromper objetivamente o prazo prescricional para todos os possíveis responsáveis, ao passo que a natureza subjetiva foi reservada apenas aos atos de comunicação previstos no inciso I.

45. No caso concreto, portanto, embora a Sra. Sônia Coimbra da Cruz e o Sr. Fábio Rogério de Lima somente tenham sido chamados ao processo em momento posterior, os atos inequívocos de apuração anteriormente praticados – como a atividade fiscalizatória, a instauração e a autuação da tomada de contas especial, além das instruções técnicas subsequentes – interromperam objetivamente a fluência do prazo prescricional também em relação a eles. As comunicações processuais individualizadas, por sua vez, produzem efeitos apenas para seus destinatários, mas isso não impede o reconhecimento de que os atos de investigação e de apuração do fato, por sua própria natureza, sejam aproveitados por todos os eventuais responsáveis. Rejeito, assim, a preliminar de prescrição.

46. Quanto ao recurso do Sr. Fábio Rogério de Lima, a imputação que lhe foi dirigida estava assentada na premissa de que, ao expedir ordens de pagamento em outubro e novembro de 2014, já teria ciência da inservibilidade dos materiais adquiridos. Ocorre que, como bem demonstrado nas manifestações instrutórias, não há prova documental de que os memorandos e pareceres expedidos em agosto e setembro de 2014 tenham chegado ao conhecimento do recorrente, inexistindo protocolo, despacho, anotação ou qualquer outro elemento que vincule tais comunicações ao então Diretor de Gestão do Fundo Estadual de Saúde.

47. Sua atuação restringiu-se à execução financeira da despesa, com base em notas fiscais atestadas e dentro do fluxo regular de liquidação, sem que lhe incumbisse revisitar o procedimento licitatório ou reabrir discussões técnicas já travadas por outros setores da Administração. Nessas condições, ausentes a demonstração da culpa e o nexo entre sua conduta e o dano, impõe-se o provimento do recurso para afastar sua responsabilização.

48. Os elementos apresentados às vésperas do julgamento e a reinstrução determinada por meu despacho não modificam a conclusão quanto ao Sr. Rodolfo Alves dos Santos e à Sra. Sônia Coimbra da Cruz, mas justificam reavaliar a situação da Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva. O possível extravio do Parecer Técnico 89/2013 e a substituição do Parecer Técnico 94/2013 exigem que se abandone a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

premissa genérica de que todos conheceram formalmente esses documentos e que se examine, em relação a cada agente, se a documentação disponível permitia exigir conduta diversa.

49. No caso do Sr. Rodolfo Alves dos Santos, acompanho integralmente as conclusões convergentes da unidade técnica e do Ministério Público. O recorrente julgou improcedente o recurso da MB Têxtil com base no Despacho 118/2013, que não examinava a aptidão técnica dos produtos; solicitou nova manifestação apenas depois dessa decisão; e, posteriormente, emitiu nota técnica para reverter o cancelamento dos itens 23 e 24 com apoio na versão favorável do Parecer 94/2013, sem esclarecer a incompatibilidade com o registro da pregoeira de que o mesmo parecer era desfavorável. Essa sucessão revela conduta ativa e aderente ao resultado do certame, e não atuação de agente induzido a erro por documentos manipulados por terceiros.

50. Ainda que o Parecer 89/2013 tivesse sido retirado dos autos, competia ao presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) perceber que o Despacho 118/2013 não respondia às objeções técnicas formuladas pelo recorrente, bem como suspender a retomada dos itens quando se deparou com versões contraditórias acerca do Parecer 94/2013. Era-lhe juridicamente exigível obter manifestação técnica conclusiva antes de prosseguir. O extravio, portanto, não rompe o nexo causal nem afasta a culpa grave reconhecida na decisão recorrida.

51. Quanto à Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva, acolho as razões do Ministério Público. Não há prova de que a recorrente tenha tido acesso direto ao Parecer 89/2013, cuja retirada dos autos, segundo os depoimentos colhidos, decorreu de atuação do Secretário-Executivo José Gastão Neder. Também foi ele, e não a recorrente, quem praticou a homologação final do pregão no ComprasNet. Ao apreciar os recursos administrativos, em 7/10/2013, a Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva decidiu com base nos elementos formalmente constantes do processo, entre os quais o Despacho 118/2013 e o parecer jurídico que recomendavam o prosseguimento do certame.

52. É certo que uma diligência adicional poderia ter revelado a insuficiência da manifestação técnica ou, eventualmente, a manipulação documental ocorrida no processo. Nada obstante, como ponderou o **Parquet**, exigir que a Secretária – dentre todos os seus afazeres – desconfiasse dos pronunciamentos formalmente submetidos à sua apreciação e descobrisse fraude praticada no âmbito da própria pasta extrapolaria o dever médio de diligência exigível da autoridade nas circunstâncias concretas.

53. A posterior assinatura da Ata de Registro de Preços, ato de natureza formal e praticado depois da homologação, tampouco lhe impunha reexaminar o mérito do julgamento. Não tenho segurança, assim, de modo peremptório – e unicamente com base nas evidências colhidas nos autos – de ajuizar a existência de culpa grave e nexo causal suficientes para sustentar a condenação. Ajuízo, tal qual o Ministério Público, que se deva prover o recurso da Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva, com o julgamento de suas contas pela regularidade e a exclusão do débito e da multa.

54. A documentação superveniente, contudo, não altera a situação da Sra. Sônia Coimbra da Cruz. A pregoeira registrou, em 5/11/2013, que o Parecer Técnico 94/2013 era desfavorável aos itens 23 e 24 e determinou seu cancelamento. Dois dias depois, participou da retomada dos itens e os adjudicou à mesma empresa, sem que conste nova análise técnica apta a explicar a mudança. A contradição era, portanto, diretamente perceptível e impunha a suspensão do procedimento até seu esclarecimento.

55. Também não procede a tese de inexistência de dano em razão de eventual reaproveitamento. O conjunto probatório demonstra que os bens não possuíam as características necessárias ao emprego como campos operatórios: o Parecer 89/2013, as manifestações das unidades hospitalares e o laudo pericial da Polícia Federal convergem quanto à insuficiente absorção e à inadequação para cirurgias. Pode-se admitir, em tese, algum uso auxiliar, não estéril ou até estranho à área de saúde. Isso não transforma o material entregue no objeto que justificou a despesa federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

56. O recurso do FNS foi transferido para a aquisição de material médico-hospitalar destinado à atividade cirúrgica, e não para coberturas auxiliares, decoração, artesanato ou qualquer outra finalidade residual. Assim, a possível redestinação não comprova a boa e regular aplicação dos recursos nem reduz o débito. Se os bens foram utilizados para fim diverso do pactuado, permanece o dever de restituir ao Erário federal o valor que não produziu o resultado sanitário financiado. Cabia aos recorrentes demonstrar destinação compatível, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, ônus do qual não se desincumbiram.

57. Mantém-se, assim, quanto ao Sr. Rodolfo Alves dos Santos e à Sra. Sônia Coimbra da Cruz, o juízo de irregularidade das contas e a responsabilização pelo dano ao Erário, devendo seus recursos ser rejeitados.

VI – Conclusão

58. Em razão do exposto, entendo que se devam conhecer dos recursos de reconsideração apresentados, com base no art. 285 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, dar provimento aos recursos interpostos pelo Sr. Fábio Rogério de Lima e pela Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva, reformando-se o acórdão recorrido para que suas contas sejam julgadas regulares, com exclusão do débito e da multa aplicados; e negar provimento aos demais recursos. Deverá ser dado conhecimento desta decisão aos recorrentes, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins e ao Fundo Nacional de Saúde.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125037.

ACÓRDÃO Nº 5452/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 015.069/2020-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Fábio Rogério de Lima (586.033.361-72); Rodolfo Alves dos Santos (793.044.511-91); Sonia Coimbra da Cruz (307.512.762-00); Vanda Maria Gonçalves Paiva (544.042.239-00).
3.2. Recorrentes: Vanda Maria Gonçalves Paiva (544.042.239-00); Rodolfo Alves dos Santos (793.044.511-91); Fábio Rogério de Lima (586.033.361-72); Sonia Coimbra da Cruz (307.512.762-00).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Rodolfo Alves dos Santos (5706/OAB-TO), representando Vanda Maria Gonçalves Paiva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Vanda Maria Gonçalves Paiva e Sônia Coimbra da Cruz e pelos Srs. Rodolfo Alves dos Santos e Fábio Rogério de Lima contra o Acórdão 9.722/2024-1ª Câmara, que julgou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) relativa à aplicação de recursos repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, ao Fundo Estadual de Saúde do Tocantins (FES/TO) para a aquisição de materiais médico-hospitalares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração apresentados, com base no art. 285 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito:

9.1.1 dar provimento aos recursos interpostos pelo Sr. Fábio Rogério de Lima e pela Sra. Vanda Maria Gonçalves Paiva, reformando-se o acórdão recorrido para que suas contas sejam julgadas regulares, com exclusão do débito e da multa aplicados; e

9.1.2. negar provimento aos demais recursos; e

9.2. dar conhecimento aos recorrentes, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins e ao Fundo Nacional de Saúde do teor da presente decisão.

10. Ata n° 35/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5452-35/26-1.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125048.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125048.