



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

PROCESSO:	05/2020
UNIDADE:	Secretaria de Estado da Saúde - SESAU
SUBCATEGORIA:	Recurso de Revisão
ASSUNTO:	Recurso de Revisão referente ao Processo nº 01586/01/TCE-RO - AC1-TC 00837/17
RESPONSÁVEL:	Manuel Segundo Lopez Muñoz – CPF nº 022.519.548-80 – Coordenador Geral de Controle de Material e Patrimônio, no período de 01.02.99 a 31.12.00.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 12.300.013,59 (doze milhões, trezentos mil, treze reais e cinquenta e nove centavos)
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	2
2	ANÁLISE	4
2.1	Da ausência de instauração de Tomada de Contas Especial	4
2.2	Da conduta do recorrente e do resultado apurado	8
3	CONCLUSÃO.....	17
4	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	18



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

1 INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Recurso de Revisão apresentado por Manuel Segundo Lopes Muñoz, Coordenador Geral de Controle de Material e Patrimônio, no período de 01.02.99 a 31.12.00, em face à decisão exarada no Acórdão nº AC1-TC 00837/17, referente aos autos n. 01586/01.

2. Esse processo refere-se à Prestação de Contas relativa ao exercício de 2000 da Secretaria de Estado da Saúde – SESAU. Foram apensados a ele os autos n. 00453/01, relativos à inspeção ordinária, realizada pela equipe técnica deste Tribunal acerca dos atos de gestão no Sistema Estadual de Saúde, praticados nos exercícios de 1999 e 2000.

3. Segundo consta no relatório de auditoria dessa Inspeção Ordinária (pág. 104 a ID 4918), o defendente seria objetivamente responsável por diversas irregularidades, haja vista sua competência estar delimitada no Decreto Estadual n. 9015/2000.

4. Sendo assim, foi exarada o acórdão AC1-TC 00837/17, referente ao Processo n. 1586/01, cuja ementa foi no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE E FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL CONSOLIDADA COM INSPEÇÃO ORDINÁRIA. EXERCÍCIO DE 2000. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTA IRREGULAR COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA AOS GESTORES E DEMAIS RESPONSÁVEIS. ATOS CONTRÁRIOS AO ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE. DESCASO E FALTA DE CONHECIMENTO DA LEGISLAÇÃO BÁSICA PARA GERIR OS RECURSOS DO SISTEMA ESTADUAL DE SAÚDE. DANO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA A DOIS RESPONSÁVEIS. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAR MULTA A GESTOR FALECIDO. COMUNICAR ESPÓLIO DO SENHOR CLAUDIONOR COUTO RORIZ. COMUNICAR AO TCU SOBRE O RESULTADO DE JULGAMENTO DESTA CONTA. DETERMINAÇÕES. SOBRESTAMENTO. 1. Os dados contábeis apresentados no balancete de dezembro divergem dos dados contidos na prestação de contas e não espelham com precisão a real execução orçamentária e financeira do órgão. 2. Foram inscritos elevados percentuais de despesas em restos a pagar que comprometeram a saúde financeira do órgão para o exercício seguinte. 3. Não foi possível aferir o limite constitucional com ações e serviços públicos de saúde em razão de divergências dos valores registrados nos balanços. 4. Inexistência de registros analíticos de todos os bens que compõem o patrimônio da SESAU 5. Ausência de controle contábil dos bens do almoxarifado (medicamentos e material penso). 6. Infringência aos princípios constitucionais da Administração Pública, com danos ao erário, em razão do desaparecimento de vários medicamentos. 7. Falhas na concessão de benefícios para tratamento de pacientes fora do domicílio (TFD), em afronta aos princípios que norteiam a Administração Pública e do próprio sistema de saúde. 8. Realização de despesas sem licitação e sem empenhos prévios. 9. Concessão de suprimentos de fundos sem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria de Controle Externo

Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

comprovação da despesa. 10. Realização de diversos pagamentos sem prévia análise pelo controle interno. 11. Execução irregular de serviços celebrados em contratos eivados de vícios previamente detectados por este Tribunal de Contas, entre outras. 12. Irregularidade das contas com aplicação de débito e multa nos termos do art. 16, III, b e c da Lei Complementar Estadual nº 154/96. 13. Deixar de aplicar ao responsável falecido a multa capitulada nos artigos 54 e 55 da LCE 154/96, ante o caráter personalíssimo da sanção. 14. A morte do gestor não constitui óbice ao julgamento de mérito das contas, pois em vida foi citado para apresentar alegações de defesa ou recolher a dívida que foi imputada, haja vista o seu caráter de reparação do prejuízo causado ao erário. 15. Ocorrendo a morte do responsável após a citação, os herdeiros do falecido passam a ocupar a posição do de cujus no julgamento de mérito das contas, assumindo o processo no estado em que se encontra. 16. Atribuir o dano do gestor falecido aos herdeiros, com fulcro art. 5º, XLV, da Constituição Federal. 17. Comunicar ao TCU o resultado de julgamento desta conta. 18. Sobrestar os autos até satisfação dos créditos deste acórdão. 19. Arquivar os autos depois de atendidas todas as exigências.

5. Além disso, foi imputado um débito, especialmente, ao Manuel Segundo Lopez Muñoz, solidariamente com outro responsável, conforme a transcrição a seguir:

VI – Imputar débito solidário aos Senhores MANUEL SEGUNDO LOPEZ MUÑOZ, CARLOS ALBERTO DE ALMEIDA BATISTA, com fulcro no art. 19 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, o valor histórico de R\$ 1.400.184,1032 , cujo valor corrigido com juros até fevereiro/2017, totaliza a importância de **R\$ 12.300.013,59 (doze milhões, trezentos mil, treze reais e cinquenta e nove centavos)**, em razão da irregularidade descrita no item II, letra “o” desta decisão¹;

X – Multar, individualmente, com fulcro no art. 55, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 154/96, no valor de **R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais)**, os senhores EURICO SEBASTIÃO DE CASTRO, ROBERTO CARVALHO MUSSI FAGALI, ORLANDO DE SOUZA RAMIREZ, RENÉ HUMBERTO FERREL CAMACHO, MANOEL JORGE ARAÚJO, MANUEL SEGUNDO LOPEZ MUÑOZ, CARLOS ALBERTO DE ALMEIDA BATISTA, MÁRCIA OLINDA DUARTE LITAIF e CLEUDE ZEED ESTEVÃO, todos já devidamente qualificados no cabeçalho deste relato, em face da prática de atos com grave infração à norma legal, devidamente consignadas no

¹ **Item II do Acórdão AC1-TC 00837/17:** Julgar irregular, com fulcro no art. 16, III, “b” e “c” da Lei Complementar Estadual nº 154/96, a prestação de contas do Fundo Estadual de Saúde, relativas ao exercício de 2000, de responsabilidade dos Ordenadores de Despesas do Órgão, Caio César Penna - CPF nº 516.094.288-20 (Período: 01/01/2000 a 15/02/2000), NATANAEL JOSÉ DA SILVA - CPF nº 106.947.571-87 (Período: 16/02/2000 a 10/10/2000) e CLAUDIONOR COUTO RORIZ - CPF nº 074.399.979-72 (Período: 16/10/2000 a 31/12/2000), em razão das seguintes irregularidades: (...) **o) De Responsabilidade do Senhor MANUEL SEGUNDO LOPEZ MUÑOZ – CPF nº 022.519.548-80, Coordenador Geral da Coordenadoria Geral de Controle de Materiais e Patrimônio no período de 01.01 a 31.12.00, pela infringência aos arts. 89, 106, III e 85 da Lei nº Federal 4.320/64 por não realizar controle contábil dos bens do almoxarifado (medicamentos e material penso), por não avaliar os bens do almoxarifado pelo preço médio das aquisições, por inexistir controle patrimonial; (...)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria de Controle Externo

Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

item II, letras “b”, “b.1”, “b.2”, “c”, “d”, “d.1”, “d.2.”, “e”, “f”, “g”, “g.1”, “g.2”, “g.3”, “h”, “h.1”, “h.2”, “h.3”, “i”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n” e “o”, deste voto;

(grifo nosso)

6. Dessa maneira, foi interposto pelo recorrente o presente Recurso de Revisão, requerendo o recebimento deste, sob o efeito suspensivo, e, por fim, que seja retirada a imputação de dano que lhe fora conferida.

7. Em decisão monocrática n. 0058/2020-GCVCS-TE-RO (ID 879361), o relator decidiu pelo preenchimento dos pressupostos recursais, porém indeferiu o efeito suspensivo do referido acórdão, haja vista sua inocorrência derivar do art. 34, da LC Estadual n. 154/96.2

8. Por fim, em cumprimento ao item III da decisão monocrática mencionada, vieram os autos para a devida análise.

2 ANÁLISE

2.1 Da ausência de instauração de Tomada de Contas Especial

9. Antes de adentrar na análise do recurso de revisão, mister se faz apontar uma questão processual, que diz respeito à definição da quantificação do valor do dano.

10. Segundo consta do relatório de inspeção (ID 911200, pág. 121), a conclusão obtida pelo levantamento realizado na SESAU fora o seguinte:

Após a realização de todos os lançamentos necessários, a Equipe de Inspeção verificou a existência de diferenças na movimentação de todos os materiais, algumas a maior, outras a menor, consequência lógica do descontrole já relatado.

Anexo a este relato seguirá cópia do levantamento de estoque de todos os materiais adquiridos pela SESAU. No corpo deste, todavia, a Equipe de Inspeção elencará e quantificará aqueles que apresentaram diferença para menos, indicando duas possibilidades: **ou o material não foi recebido pela Comissão, ou foi recebido e extraviou-se.**

(grifo nosso)

11. Dessa maneira, a partir das premissas apresentadas no relatório, sustentadas no levantamento realizado e na equação **“ENTRADAS empenhos totais (-) SAÍDAS materiais distribuídos aos hospitais + materiais já recebidos e não distribuídos aos hospitais + materiais adquiridos, mas não entregues pelos fornecedores”** chegou-se à conclusão de que o “furo” no estoque de R\$ 1.400.184,10 fora resultado de extravio ou da não entrega de material.

² LC Estadual nº. 154/96: Art. 34. Da decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, **sem efeito suspensivo**, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 29 desta Lei Complementar [...].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

12. Ocorre que as condutas tipificadas, quais sejam a ausência de entrega de material e o extravio de bens públicos, podem haver agentes e *modus operandi* distintos.

13. Isto é, a não entrega dos materiais médico-hospitalares deveria ser averiguada, inclusive, acerca da possibilidade da existência de conluio entre os agentes públicos e fornecedores, transpassando, assim, o núcleo de responsabilização ultimada.

14. De outro modo seria o tratamento ofertado à conduta do extravio de material, a qual caberiam outros questionamentos a serem respondidos, tal como a existência de dolo, erro grosseiro ou culpa grave para que a responsabilidade fosse imputada aos agentes³.

15. Isso por que é importante levar em consideração de que a SESAU não realizava inventários patrimoniais desde 1996. Dessa forma, não era de se esperar que todas as movimentações do almoxarifado, no qual residem os maiores riscos de desconformidades, fossem registradas de maneira eficiente e exata, tampouco se a irregularidade do estoque físico fora consequência de gestões pretéritas.

16. Portanto, a conclusão de que a totalidade desse valor tivera essas duas destinações, sem uma persecução investigativa adequada, demonstra, *a priori*, que houve indícios de dano, mas insuficiente para fins de responsabilização, sob o risco de cerceamento de defesa.

17. Essa análise torna-se imprescindível à luz dos princípios do contraditório e da ampla defesa, haja vista o direito do acusado de saber pelo o que exatamente ele está sendo condenado, devendo cada resultado estar relacionado com a conduta imputada (nexo de causalidade) e o dano ser detalhadamente quantificado.

18. E é por esse motivo que a matriz de responsabilização é tão importante, momento onde cada conduta tem a análise individualizada, sendo possível averiguar:

- a) Identificação dos responsáveis pelo achado e sua responsabilidade;
- b) Conduta do agente (seja ela comissiva ou omissiva, isto é, uma ação ou omissão);
- c) Relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado que dela adveio;
- d) Reprovabilidade da conduta (atenuantes ou agravantes), se for possível a verificação de tais circunstâncias pelas provas obtidas (análise da culpabilidade)⁴.

19. Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2062/2014, conforme a seguir:

³ Artigo 10 da Lei Federal n. 8429/92; c/c artigo 28 da Lindb.

⁴ Material “Manual de Padronização de Relatórios do TCE/RO”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido. A falta desse pressuposto implica o refazimento das audiências ou citações.

20. Portanto, considerar que a totalidade do dano (R\$ 1.400.184,10) deva ser ressarcido pelos mesmos agentes, sem o devido delineamento das condutas, não oferece a segurança jurídica exigida para que a pena fosse aplicada de forma justa ao responsável.

21. Essa inconclusão acerca do dano é consequência da ausência de instauração de tomadas de contas especial, segundo a exigência do art. 44, da Lei Orgânica do TCERO, que diz:

Art. 44. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o **Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial**, salvo a hipótese prevista no art. 92, desta Lei Complementar.

22. Portanto, a legislação é clara ao dispor acerca da necessidade da conversão em tomada de contas especial, exatamente para que a quantificação do dano seja precisa e a matriz de responsabilização nítida.

23. E foi nesse sentido que o Tribunal de Justiça de Rondônia decidiu, resultando na nulidade do acórdão APL-TC 00080/2017, sob o seguinte fundamento:

Tribunal de Contas. Câmara Municipal. Imposição de multa. Omissão em converter prestação de contas em tomada de contas especial. Cerceamento de defesa. Nulidade da decisão da Corte de Contas.

Está a Câmara Municipal, na pessoa de seu presidente, sujeita ao Controle do Tribunal de Contas, com relação aos atos típicos de ordenador de despesas e, assim sendo, em tese, diante de irregularidades e de ilegalidades, pode deste receber sanções pecuniárias previstas em lei.

Deparando-se com irregularidades na prestação de contas da Câmara Municipal, impõe-se ao Tribunal de Contas, diante de expressa previsão legal, a conversão do processo de Prestação de Contas em Tomada de Contas Especial, no qual é assegurado amplo direito de defesa ao ordenador de despesas, bem como aos demais vereadores que compõem a Câmara, em hipótese de responsabilização individual destes. Restringido ou negado esse direito, nulo é o processo administrativo, a partir do momento em que se deu a restrição ou a negativa, o que torna inválida, inclusive e especialmente, a decisão que culminou por condená-lo à pena de multa. Recurso de apelo não provido.

(Apelação, Processo nº 0009791-18.2011.822.0002, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 2ª Câmara Especial, Relator(a) do Acórdão: Des. Renato Martins Mimessi, Data de julgamento: 2013-10-22 08:30:00.0)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria de Controle Externo

Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

24. Sendo assim, em cumprimento a referida decisão judicial, o Tribunal de Contas de Rondônia proferiu o acórdão AC2-TC 00062/20 (ID 889636), nos seguintes termos:

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 1995. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. ANULAÇÃO DO ACÓRDÃO DA CORTE DE CONTAS POR DECISÃO JUDICIAL. RECONHECIMENTO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DA COBRANÇA ORIUNDA DO JULGAMENTO ANULADO. DEVOLUÇÃO DO PROCESSO PARA DELIBERAÇÃO QUANTO À INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS. DECURSO DE MAIS DE 20 ANOS. INVIABILIDADE DE REABRIR A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. EXTINÇÃO DO FEITO SEM A ANÁLISE DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1.A existência de decisão judicial que declarou a nulidade de julgamento proferido por esta Corte de Contas impossibilitou o prosseguimento dos atos de cobrança inerentes à condenação imposta, cuja consequência foi a remessa dos autos principais para deliberação quanto à pertinência ou não de se reabrir a instrução processual para novo julgamento.

2. Contudo, o decurso de mais de 20 anos dos fatos tidos por irregulares, inviabiliza a reabertura da instrução processual nesse momento, em atenção aos princípios da segurança jurídica, seletividade, razoabilidade, eficiência e da razoável duração do processo, cuja consequência impõe o arquivamento definitivo do processo, sem resolução de mérito.

25. Portanto, observa-se que a instauração de tomada de contas especial era a medida a ser imposta, quando, à época, foi-se deparado com o indício de dano.

26. No entanto, é importante considerar que já se passaram cerca de 20 anos desde a realização da inspeção de auditoria e essa conjuntura inviabiliza a apuração do dano. Por esse motivo, determinar eventual instauração de tomada de contas especial, atualmente, seria contra produtivo.

27. Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas de Rondônia no acórdão APL-TC – 00062/18, a seguir:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBIARA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA E LAMA ASFÁLTICA. RESULTADO INCONCLUSIVO. LARGO TRANSCURSO DE TEMPO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE CONSUBSTANCIEM A IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. ARQUIVAMENTO

1. O LARGO TRANSCURSO TEMPORAL INVIABILIZA A APURAÇÃO DA OCORRÊNCIA (OU NÃO) DE DANO AO ERÁRIO.

2. DESOBRIGAÇÃO DE CONCLUIR A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, TENDO EM VISTA NÃO HAVER MEIOS PARA A APURAÇÃO DOS DADOS NECESSÁRIOS À QUANTIFICAÇÃO DOS PREJUÍZOS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

3. ARQUIVAMENTO

28. Dessa maneira, observa-se que não seria possível realizar eventual investigação dos fatos ocorridos com a mesma precisão na atualidade, comparado se fosse realizada à época. Por esse motivo, não é possível apontar eventual responsabilização pelo dano.

29. Sendo assim, a conclusão é a de que a condenação do recorrente pelo dano apurado na inspeção de auditoria seja afastada.

2.2 Da conduta do recorrente e do resultado apurado

30. Primeiramente, cumpre trazer à baila como fora definida a responsabilidade do recorrente, de modo que a análise de mérito deste recurso esteja devidamente contextualizada.

31. De acordo com o relatório técnico de inspeção (ID 911200, pág. 65), o art. 18 do Decreto Estadual n. 9015/00 designou a Coordenadoria Geral de Controle do Material e Patrimônio-CGCMP, a qual era subordinada à Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação Geral e Administração – SEPLAD, e tinha por competência a coordenação, operacionalização, o assessoramento técnico e a normatização das atividades relativas ao almoxarifado, controle e conservação do material e do patrimônio e seu registro.

32. Além disso, segundo o relatório de auditoria (ID 911200, pág. 115), observa-se que, além do órgão com competência legal para executar a atividade de controle dos materiais, o Secretário de Saúde, à época, Natanael José da Silva, nomeou duas comissões para acompanhar o recebimento de materiais adquiridos, com idênticas funções, a qual também executou a distribuição deles.

33. Durante os trabalhos de auditoria, foram identificadas diversas irregularidades em relação ao controle e conservação do material e do patrimônio da secretaria.

34. No entanto, a questão principal do presente recurso diz respeito à imputação da responsabilidade acerca do descontrole no recebimento, na guarda e na distribuição dos materiais médicos hospitalares, bem como ao possível dano ensejado por isso.

35. Quanto ao recebimento dos materiais, o relatório de inspeção traz as seguintes informações (ID 911200, pág. 118):

Uma parte dos materiais era recebida diretamente pelos hospitais sem o acompanhamento ou com o acompanhamento parcial pela Comissão de Recebimento, e a outra parte era recebida por alguns membros da Comissão, no prédio da Gerência de Medicamentos do Estado – antiga CEME – onde permaneciam armazenados até sua distribuição.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria de Controle Externo

Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Dessa observação foi possível constatar que apenas parte da comissão participava do recebimento dos materiais, que eram entregues pelos fornecedores em pequenas porções diárias.

36. No que diz respeito à distribuição dos materiais, o relatório relata que:

Segundo informações prestadas pela Dra. ÂNGELA MARIA DE MEDEIROS SANTOS, Diretora da Gerência de Medicamentos da SESAU, e Membro de uma das Comissões de Recebimento de Materiais, TODOS os MATERIAIS somente eram distribuídos após a autorização da servidora CLEUDE ZEED ESTEVÃO, que seria a responsável pelo seu controle.

37. Sendo assim, para realizar o levantamento de todos os dados relativos ao controle dos materiais médico-hospitalares (ID 911200, págs. 119/121), a equipe de auditoria solicitou todas as requisições de entradas de materiais médico-hospitalares, até a data de 26/11/2000.

38. Além disso, fez o lançamento desses dados em um programa desenvolvido especialmente para esse fim e cruzou essas informações com aquelas contidas nos empenhos dos materiais, referentes aos Processos Administrativos nº 1712/0397, 1712/0736 e 1712/0509/00. Por fim, confrontou os resultados com os dados do estoque.

39. Dessas informações, o sistema realizou o seguinte cálculo: **ENTRADAS empenhos totais (-) SAÍDAS materiais distribuídos aos hospitais + materiais já recebidos e não distribuídos aos hospitais + materiais adquiridos, mas não entregues pelos fornecedores**, fechando o ciclo e, se estivessem corretos, deveriam apresentar saldo igual a O (zero) (ID 9111169, pág. 45; e ID 911200, pág. 121).

40. Feito esse cálculo, o teste aplicado revelou inconsistências na movimentação de todos os materiais (págs. 121/135), concluindo que houve dano ao erário, tendo em vista a divergência na movimentação do estoque. Segundo o relatório, foi evidenciado o desaparecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares no total de R\$ 1.400.184,10.

41. Esse dano foi imputado de maneira solidária, tendo em vista que, aos responsáveis, deveria ser atribuída a culpabilidade por todas as “inadequabilidades” que fossem verificadas, conforme o exposto no relatório de inspeção (ID 911200, pág. 116):

Portanto, tanto o gestor da CGCMP, Sr. MANUEL SEGUNDO LOPES MUNOZ, quanto o Gerente de Material Médico-Hospitalar e Medicamentos, Sr. MANOEL JORGE DE ARAÚJO e os membros das duas comissões de recebimento de material citadas, respondem solidariamente por todas as inadequabilidades que forem verificadas relativamente ao recebimento, guarda, armazenagem e distribuição dos materiais médico-hospitalares e medicamentos aos beneficiários (hospitais).

42. Na manifestação ministerial n. 900/16 (ID 911666, fls. 5853/5871-verso), endossada pelo Acórdão AC1-TC 00837/17, entendeu-se que os membros da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio deveriam ser responsabilizados, conforme o exposto abaixo:

Explicito que independentemente do fato dos medicamentos desaparecidos terem sido adquiridos neste ou naquele processo administrativo, no caso dos senhores membros da Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio, eles deverão ser responsabilizados na totalidade dos valores correspondentes aos bens desaparecidos, haja vista que deveriam ter realizado o mister para o qual estavam designados legalmente, que era o recebimento, a distribuição e guarda de todos os medicamentos e material penso destinados à SESAU, consoante razões aduzidas no primeiro parecer ministerial, ao qual me reporto por questão de economia processual.

43. Portanto, o nexo de causalidade entre a conduta do recorrente e o dano observado na inspeção teria sido a sua omissão, frente às competências legalmente atribuídas à Coordenadoria Geral de Controle do Material e Patrimônio-CGCMP, quais sejam a coordenação, operacionalização, o assessoramento técnico e a normatização das atividades relativas ao almoxarifado, controle e conservação do material e do patrimônio e seu registro.

44. De outro lado, segundo o recurso de revisão, a condenação imposta ao recorrente foi baseada na insuficiência de documentos, de acordo com o art. 34, II, LC Estadual n. 154/1996. Sustenta a necessidade da aplicação do princípio da verdade material e que a sua suposta omissão não foi devidamente carreada de provas.

45. Ao longo da manifestação, o recorrente trouxe o contexto político da época, descrevendo a situação caótica em que a Administração Pública do estado se encontrava durante o início da gestão do governador Bianco.

46. Informou que havia sido implantada uma ampla reforma administrativa, por meio da LC Estadual n. 224/2000, a qual previu o controle do patrimônio e das aquisições sob a seguinte estrutura:

Art 7º Ficam alteradas as nomenclaturas ou estruturas dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, para Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação Geral e Administração;

Art 9º Ficam criados os seguintes órgãos da Administração Direta:

I - em nível de Secretaria:

(...)

III - em nível de Coordenadoria Geral:

(...)

d) Coordenadoria Geral de Controle do Material e do Patrimônio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Art 12. São órgãos de natureza instrumental de apoio e gestão governamental:

I - Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação Geral e Administração:

a) Coordenadoria Geral de Recursos Humanos;

b) Coordenadoria Geral de Apoio Administrativo;

c) Coordenadoria Geral de Controle do Material e do Patrimônio.

Art 17. Aos Órgãos de Gestão Governamental compete:

I - à Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Administração Geral:

IV - à Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio, a coordenação, operacionalização, assessoramento técnico e normatização das atividades relativas ao almoxarifado, controle e conservação do material e do patrimônio e seu registro, controle e conservação, inclusive material médico;

Art 34. São atribuições dos Secretários de Estado, como auxiliares diretos do Governador do Estado, a direção, a orientação e a coordenação dos órgãos integrantes da sua respectiva Secretaria, bem como a supervisão das entidades a ela vinculadas, com vistas à plena consecução dos objetivos e metas estabelecidas no plano de ação do Governo.

Art. 51. As alterações decorrentes das disposições da presente Lei Complementar serão implantadas gradativamente e passarão a vigorar conforme venham a dispor os decretos, regimentos e regulamentos indispensáveis permanecendo, até então, as unidades administrativas vigentes, salvo disposição em contrário.

Parágrafo único. Os titulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo terão o prazo de 15 (quinze) dias a contar da publicação desta Lei Complementar, para apresentar proposta de regimentos internos.

47. Nesse contexto, segundo o recurso de revisão, fora publicado o Decreto n. 9015/00, em 01/02/00, o qual definiu as atribuições da Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio.

48. Dessa forma, à coordenadoria, competiria **a coordenação, operacionalização, assessoramento técnico e normatização das atividades relativas ao almoxarifado, controle e conservação do material e do patrimônio e seu registro, controle e conservação, inclusive material médico.** Nesse sentido, o recorrendo aduz que ao coordenador seria necessário ter superpoderes para que todas aquelas atribuições fossem atendidas.

49. Informa que, apesar da normatização recém-publicada, a rotina da Secretaria de Saúde, sob a gestão de Natanel Silva, houve pouca modificação, haja vista ela continuar a receber e a distribuir todos os medicamentos e materiais pensos adquiridos.

50. No bojo do recurso, o recorrente trouxe trechos do relatório de inspeção, do Processo n. 453/01, no qual relata a total desorganização observada pela comissão de auditoria nas dependências da secretaria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

51. Além disso, o recurso informa que o Secretário de Saúde, à época, nomeou duas comissões para acompanhar o recebimento dos materiais adquiridos, mas que, também, executou a distribuição deles. A primeira comissão fora criada por meio da Portaria n. 045/GAB/SESAU, de 01/06/00, e a segunda, por meio da Portaria n. 099/GAB/SESAU, de 05/09/00.

52. Dessa maneira, o recorrente assevera que, tendo em vista as comissões criadas pela SESAU não fazerem parte da estrutura legal da coordenadoria de recebimento, porém terem atribuições semelhantes, eventuais desconformidades apenas transpareceram a desorganização administrativa da secretaria.

53. Ele também realça a ausência de instauração de tomada de contas especial para esse caso, tal como fora instaurada quando do desaparecimento dos processos administrativos da SESAU, relatado no processo de inspeção ordinária.

54. Além disso, contesta a conclusão lógica em que a comissão de auditoria ao supor que “ou o material não foi recebido, ou foi recebido e extraviou-se”. Segundo ele, essa simples conclusão retrata a ausência da verdade material e, por isso, a necessidade da instauração de tomada de contas especial.

55. Relata que foram criadas duas gerências para o controle dos medicamentos: uma, ligada à SEPLAD, e a outra, ligada à SESAU. Dessa maneira, segundo o recorrente, na prática, a Coordenadoria Geral de Controle Material e Patrimônio somente realizava o lançamento contábil dos bens adquiridos, tendo a SESAU total responsabilidade pela gestão dos materiais recebidos.

56. Após isso, relata as polêmicas que fizeram parte da história política do estado de Rondônia, no que diz respeito à atuação do deputado Natanael Silva, após sua exoneração do cargo de secretário de saúde.

57. Por fim, questiona o não atendimento ao artigo 8º da Lei Complementar Estadual n. 154/96⁵, o qual prevê a obrigatoriedade de instauração de tomada de contas especial, tendo em vista o desaparecimento dos materiais médico-hospitalares.

⁵ **LC Estadual n. 154/98: Art. 8º.** Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Municípios, na forma prevista no inciso I do art. 5º, desta Lei Complementar, da ocorrência de desfalque, pagamento indevido ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. **§ 1º** Não atendido o disposto no "caput" deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão. **§ 2º** A tomada de contas especial prevista no "caput" deste artigo e em seu § 1º será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno. **§ 3º** Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo de respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

58. Pois bem.

59. O argumento do recorrente quanto à ausência de instauração de tomada de contas especial foi debatido no tópico 2.1 deste relatório técnico. Por isso, não será objeto de análise de mérito.

60. Quanto às competências, o recorrente exercia a função de Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio a qual competia:

Art 17. Aos Órgãos de Gestão Governamental compete:

I - à Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenação e Administração Geral:

IV - à Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio a coordenação, operacionalização, assessoramento técnico e normatização das atividades relativas ao almoxarifado, controle e conservação do material e do patrimônio e seu registro, controle e conservação, inclusive material médico;

(grifo nosso)

61. Dessa maneira, cumpre asseverar não restar dúvida quanto à responsabilidade legal de Manuel Segundo Lopez Muñoz, no que diz respeito ao controle patrimonial, incluindo material médico-hospitalar. Ou seja, por mais que o recorrente sustente a alegação de que o, então, Secretário de Saúde Natanael Silva a furtara dele, essa competência não deixou de existir.

62. O artigo 2º do Código Civil⁶ é claro ao dispor que, a menos que uma lei revogue seu conteúdo, a prática do dia-a-dia e os costumes não eximem a obrigatoriedade do seu cumprimento. Portanto, ela continuou vigente durante o exercício do recorrente.

63. Todavia, sob a vigência da LC Estadual (224/2000), pode-se observar que foram imputadas diversas competências à referida coordenadoria, as quais eram amplas e complexas, sem que a legislação delimitasse a maneira pela qual esse controle seria executado entre os órgãos, incluindo a SESAU.

64. Além disso, pelo que se alcança da LC Estadual (224/2000), a criação da referida coordenadoria não teria o poder de eximir a responsabilidade pelo controle direto dos bens pertencentes às secretarias existentes no âmbito do Estado de Rondônia, o que seria impossível de ser visualizado na prática.

65. Na Administração Pública, os responsáveis pela gestão dos bens devem ser: **1) as unidades de controle patrimonial:** os responsáveis pela coordenação e supervisão dos bens patrimoniais; **2) o setor de patrimônio (ou assemelhado); 3) o detentor da carga patrimonial:** aquele que assume a responsabilidade pela guarda do bem material, após o recebimento do formulário “termo de responsabilidade” e a sua assinatura; e **4) os usuários.**

⁶ Código Civil: Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

66. Portanto, para o homem médio, essa função de “coordenação, operacionalização, assessoramento técnico e normatização das atividades relativas ao almoxarifado, controle e conservação do material e do patrimônio e seu registro, controle e conservação, inclusive material médico”, análoga à das unidades de controle patrimonial, seria improvável que fosse exercida *pari passu* àquele exercido pelas próprias secretarias.

67. Tanto é que, na prática, foram criadas duas gerências para o controle dos medicamentos: uma, ligada à SEPLAD, e a outra, ligada à SESAU, sendo esta responsável pelas atividades rotineiras de almoxarifado, quais sejam, recebimento, distribuição, etc.

68. Logo, o que se pode observar é que as funções atribuídas à Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio tratavam-se de um controle genérico e sistêmico dos bens patrimoniais do Estado.

69. Ocorre que, para que essa reforma administrativa fosse aplicada, era necessário que diversas disposições regulamentares fossem editadas, conforme o disposto no artigo 51 da referida lei complementar, disposto a seguir:

Art. 51. As alterações decorrentes das disposições da presente Lei Complementar serão implantadas gradativamente e passarão a vigorar conforme venham a dispor os decretos, regimentos e regulamentos indispensáveis permanecendo, até então, as unidades administrativas vigentes, salvo disposição em contrário.

70. Ou seja, a lei complementar criou a estrutura organizacional, porém, na esfera de relacionamento entre a SEPLAD e a SESAU, seguiu-se como se ela não existisse. Dessa maneira, é possível observar a existência de uma indefinição de competências entre essas duas esferas de competência.

71. Sendo assim, o principal desacerto do recorrente fora a sua omissão no que diz respeito à normatização das atividades relativas ao almoxarifado, controle e conservação do material, coordenação, operacionalização e assessoramento técnico.

72. Isto é, o que se esperava do coordenador geral de controle de material e patrimônio, no âmbito da SEPLAD, era que ele criasse e implementasse mecanismos de controle, não apenas na SESAU, mas em toda a administração estadual, por meio de regulamentações adequadas.

73. Essa omissão não fora confrontada pelo recorrente, haja vista não haver qualquer demonstração de boa-fé (ofícios, portarias, *e-mails*), manifestando sua diligência quanto às funções que lhe cabiam e que ainda não haviam sido implementadas.

74. No entanto, é de vital importância analisar se a conduta omissiva do recorrente teve uma relação direta e imediata com dano identificado, ou seja, se o nexo de causalidade entre a ação/omissão e o resultado fora claramente delineado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

75. O parecer ministerial (ID 911666) aduz que a Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio detinha a responsabilidade legal pela gestão do material, conforme trecho a seguir:

À época a Comissão de Inspeção dessa Corte descortinou que embora o controle legal de tais bens estivesse sob a responsabilidade da Coordenadoria Geral de Controle de Material e Patrimônio, na prática o recebimento, a distribuição e a guarda dos medicamentos ficava a cargo da SESAU (cf. documentos acostados nos volumes XXIX, XXX, XXXI da Inspeção Ordinária), **tendo a Coordenadoria Geral mencionada, entretanto, realizado o lançamento contábil dos bens e, na maior parte das vezes, certificado o recebimento das notas fiscais sem que tivesse, de fato e na realidade, conferido o material.**

Dúvida não remanesce, portanto, da responsabilidade solidária dos componentes da Comissão Geral de Controle de Material e Patrimônio em relação aos 3 processos administrativos mencionados.

76. O relatório de inspeção (ID 911200, pág. 118) informa que as atividades da Coordenadoria Geral de Controle Patrimonial se restringiam às inserções de registros contábeis.

77. Como já explanado anteriormente, idealizar o acompanhamento direto da gestão desses bens, paralelamente àquele realizado pela SESAU, o torna impraticável.

78. Em relação à inserção de registros contábeis, quando baseados em notas fiscais devidamente certificadas não prova a omissão do recorrente. Isso por que as comissões de recebimento são criadas com a finalidade de conferir a efetiva entrega do material e presume-se que a boa-fé integrem as atividades de gestão, quando fundamentadas em documentação suficiente e válida.

79. De outro modo seria se o recorrente tivesse lançado dados contábeis sem que as notas fiscais estivessem certificadas pelas comissões de recebimento. Porém, essa situação não foi relatada na descrição da sua responsabilidade, tampouco em quais notas essa situação ocorrera.

80. Porém, quanto à certificação de notas fiscais, sem a devida conferência do material, não há o que se discutir. O recorrente fora negligente.

81. No entanto, na delimitação da culpabilidade do responsável, não ficou claro em quais notas fiscais a negligência ocorrera, sequer o somatório do valor do dano apurado nessa situação específica.

82. Dessa maneira, o relatório de inspeção de auditoria também se mostrou inconclusivo na individualização da responsabilidade do recorrente, no que se refere ao apontamento de quais notas fiscais o recorrente fora negligente, quando da inserção das informações nos registros contábeis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria de Controle Externo

Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

83. Destaca-se que a conduta negligente do coordenador Manuel Segundo Lopez Muñoz contribuiu para que eventual resultado danoso ocorresse, haja vista a ausência de instrumentos próprios de um controle patrimonial sistêmico implementado.

84. Ocorre que a ausência de delimitação da conduta do agente e da quantificação do resultado danoso torna a aferição da responsabilização pelo ressarcimento do dano nebulosa.

85. No entanto, ao recorrente, não cabe eximi-lo da sua responsabilidade, mas, nesta fase processual, atribuí-la de maneira reflexa, utilizando-se de mecanismos próprios de penalização, como a multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

3 CONCLUSÃO

86. Por todo o exposto, este relatório conclui pelo afastamento do ressarcimento do dano, tendo em vista a ausência de instauração de tomada de contas especial, segundo a exigência do art. 44, da Lei Orgânica do TCERO.

87. Essa falha comprometeu a delimitação suficiente e clara da conduta do recorrente, bem como a imprecisão na quantificação do valor do dano, o que prejudicou a demonstração o nexo de causalidade, tornando o relatório de inspeção de auditoria inconclusivo.

88. Todavia, este relatório também conclui pela manutenção da multa, haja vista o recorrente ter sido omissor na implementação de mecanismos de controle no âmbito da administração estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. Pelo o exposto, no tocante ao Recurso de Revisão interposto por Manuel Segundo Lopez Muñoz, propõe-se ao conselheiro relator:

4.1. Dar provimento ao Recurso de Revisão, nos termos da Lei Complementar nº. 154/1996, artigo 34, incisos I e II, em razão das conclusões expressas no item 2 deste relatório técnico, apenas no que se refere ao ressarcimento do dano ao erário, mas mantendo-se a multa aplicada na decisão proferida no Acórdão AC1-TC 837/17.

Porto Velho, 26 de outubro de 2020.

ANA PAULA NEVES KURODA

Auditora de Controle Externo
Matrícula 532

Supervisão:

HERMES MURILO CÂMARA AZZI MELO

Auditor de Controle Externo - Matrícula 531
Coordenador da CECEX 1

Em, 27 de Outubro de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

Hermes Murilo Câmara Azzi Melo
Mat. 531
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 1

Em, 26 de Outubro de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ANA PAULA NEVES
Mat. 532
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO