

TC 018.731/2015-5

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Fundação Hospitalar de Saúde.

Responsáveis: Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde - FHISA (95.641.007/0001-07); Srs Jorge Abou Nabhan (200.498.979-34), Wagner Luiz Marques (540.865.319-68), Sra. Clélia Alves Santos (032.314.588-46), e Sr. Alcides Nascimento de Oliveira (489.001.929-49), Ex-presidentes; e Sra. Josenilda Cordeiro Bahia Pinha (722.621.339-72), Ex-administradora.

Relator: Ministro Benjamin Zymler.

Assunto: Suposta omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados para a aquisição de aparelho de ressonância magnética, objeto do Convênio 2878/2006 – SICONV/SICAF 582656, com ofensa ao disposto no art. 28 da Instrução Normativa STN n. 1, de 15/1/1997, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 1967 e no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Advogados constituídos nos autos: não há.

Proposta: Arquivamento

INTRODUÇÃO

1 Trata-se de processo de Tomada de Contas Especial instaurado pelo Ministério da Saúde (concedente), em 12/9/2014 (Peça 3, p. 5), contra a Fundação Hospitalar de Saúde (95.641.007/0001-07); dos Srs Jorge Abou Nabhan (200.498.979-34), Wagner Luiz Marques (540.865.319-68), Clélia Alves Santos (032.314.588-46), e Alcides Nascimento de Oliveira (489.001.929-49), Ex-presidentes; e da Sra. Josenilda Cordeiro Bahia Pinha (722.621.339-72), Ex-administradora, tendo em vista a omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados para a aquisição de aparelho de ressonância magnética, objeto do Convênio 2878/2006 - SICONV 582656, com ofensa ao disposto no art. 28 da Instrução Normativa STN 1, de 15/1/1997, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 1967 e no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

HISTÓRICO

2 Para a execução do Convênio 2878/2006 - SICONV 582656 (Peça 1, p. 41-55), assinado em 31/12/2006, com extrato publicado no DOU de 12/1/2007 (p. 39) e vigência final até 12/7/2009, tendo em vista os três aditivos “de prorrogação de vigência” (p. 83, 91 e 181), foram destinados R\$ 892.000,00 do órgão concedente, para “AUXÍLIO FINANCEIRO PARA AQUISIÇÃO DE APARELHO DE RESSONÂNCIA MAGNÉTICA” (p. 9).

3 Após a reserva dos recursos orçamentários, pela Nota de Empenho 2006NE404207, de 30/12/2006, no valor de R\$ 892.000,00 (Peça 1, p. 37), a referida quantia foi transferida, por intermédio das Ordens Bancárias 2007OB920559 e 2007OB925286, datadas de 4/7/2007 e 10/8/2007, ambas no valor de R\$ 446.000,00 (p. 57-59), para a conta específica do convênio – Caixa Econômica, Agência 0569, Conta Corrente 621001-4. Registre-se que não estão presentes nos autos a página do respectivo extrato bancário que comprovam os citados depósitos.

4 Consta do Relatório de Pré-Projeto N° 956410070001060-12 o seguinte (Peça 1, p.7):

JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO

O presente projeto visa adequar a Fundação Hospitalar de Saúde de forma que ela atenda plenamente ao Plano Estadual de Saúde, Plano Diretor de Regionalização a qual está inserida como Hospital de Referência e a parceria do SUS da 13ª e 14ª Regionais de Saúde, totalizando 39 municípios e a população aproximada de 380.000 habitantes, necessitando para tanto, ter estrutura necessária para o atendimento de todas as especialidades existentes e referenciadas pelo sistema através da aquisição de equipamento de ressonância magnética para atendimento de urgência, emergência, serviço de terapia intensiva e unidades de internação...

5 A TCE (Peças 1/3) foi encaminhada ao TCU pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde, mediante o Ofício 2075/AECI/GM/MS, de 17/7/2015 (Peça 1, p. 1). Posteriormente, em setembro daquele ano, o mesmo destinatário encaminhou a documentação que deu origem à Peça 5, cuja relevância em nosso entendimento causa impacto direto no trâmite processual, como expomos adiante em nossa análise.

6 Neste processo, destacamos os seguintes documentos anexados:

- Relatório de Pré-Projeto do Ministério da Saúde (MS) N° 956410070001060-1, de 20/11/2006 (Peça 1, p. 7-11);
- Relatório de Parecer Técnico do (MS), de 20/11/2006 (Peça 1, p. 13-15);
- Ata da Sessão Pública do Pregão, de 28/12/2007, para a aquisição de Sistema de Ressonância Magnética de Campo Aberto e o referido relatório (Peça 1, p. 113-121);
- Contrato de Compra e Venda de Bem Móvel, de 14/2/2008, firmado com a Fundação Hospitalar de Saúde de Cianorte-PR e a Siemens Aktiengesellschaft (Peça 1, p. 127-131);
- Edital de Pregão Eletrônico 001/2007 (Peça 1, p. 199-253);
- Contrato de Cambio de Venda/Importação – Tipo 2 (Peça 1, p. 275-284);
- Relatório de Verificação "IN LOCO" 63-1/2009, de 26/8/2009 (Peça 1, p. 289-303);
- Ação Ordinária de Reparação de Danos promovida pela Fundação Hospitalar, então representada pelo ex-presidente João Carlos Raddi, ajuizada perante a Vara Cível da Comarca de Cianorte (PR) sob n. 1868/2010, de 18/11/2010 (Peça 1, p. 377-399);
- Ofício 047/2011, de 3/5/2011 (Peça 2, 17), da Fundação Hospitalar de Saúde de Cianorte-PR, informando sobre o recolhimento do valor de R\$ 62.479,82, no dia 18/04/2011 e R\$137,96 no dia 03/05/2011, conforme Guias de Recolhimento da União – GRU (p. 19/21);
- Dados da TCE (Peça 2, p. 223);
- Ficha de qualificação (Peça 3, p. 19-21);

- Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 000119/2014, de 29/9/2014 (Peça 3, p. 57-67);
- Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 0003/2015, de 14/1/2015 (Peça 3, p. 118-124); e
- Nota Técnica 042 MS/SE/FNS/CGAC/COACOM, de 04/12/2014 (Peça 5, p. 4-7); e
- Parecer Gescon 821, de 15/07/2015, da Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde (Peça 5, p. 10-13).

7 A Tomada de Contas Especial é finalizada com a anexação do Relatório de Auditoria (Peça 3, p. 128-130); do Certificado de Auditoria (p. 132); do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (p. 133), o primeiro datado de 13/5/2015 e os demais de 15/5/2015, identificados pelo número 945/2015; e do Pronunciamento do Ministro de Estado da Saúde, de 17/7/2015 (p. 134).

EXAME TÉCNICO

8 Insere-se as seguintes informações no Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 000119/2014, de 29/9/2014 (Peça 3, p. 57-67):

IV - DAS IRREGULARIDADES MOTIVADORAS DA TCE/QUANTIFICAÇÃO DO DANO

...

O referido valor foi impugnado em razão das seguintes irregularidades constatadas na execução dos recursos:

01 - Não foram disponibilizados os extratos da conta corrente específica do convênio e da aplicação no mercado financeiro.

02 - O Procedimento Licitatório na modalidade de Pregão Eletrônico nº 001/2007 não foi autuado, protocolado e numerado, não contém solicitação para aquisição com autorização do Gestor, Portaria designando Pregoeiro e equipe de apoio, Parecer Jurídico, Termo de Homologação e não foi designado Fiscal para acompanhar a execução do Contrato.

03 - O lote 01 (Sistema de Ressonância Magnética de Campo Aberto) referente ao procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico nº 001/07, foi adjudicado para a empresa Siemens Ltda, porém o equipamento ainda não foi entregue, tendo em vista que o mesmo encontra-se em processo de importação.

04 - A entidade não dispõe de um sistema adequado de controle de entrada, estoque e distribuição de equipamentos/materiais permanentes.

9 Ainda sobre o relatado pelo tomador de contas, constatamos adequadas medidas administrativas adotadas pelo concedente com vistas à elisão do prejuízo antes do encaminhamento da TCE, porquanto foram efetivadas as notificações exigíveis, conforme quadro adaptado das informações do Relatório 000119/2014 (Peça 3, p. 63):

Notificação - Ofício	Destinatário	Resumo (solicitação da/informação sobre)
413, 10/03/2009 (Peça 1, p. 187)	Wagner Luiz Marques	Prestação de Contas
1615, 27/08/2009 (p. 285)	Clélia Alves Santos	o "in loco" nº 63-1/2009
1865, 28/09/2009 (p. 315)	Clélia Alves Santos	o "in loco" nº 63-1/2009
2172, 13/11/2009 (p. 321)	Clélia Alves Santos	Prestação de Contas
4623, 20/11/2009 (p. 187)	Clélia Alves Santos	a TCE
125, 14/01/2010 (p. 325)	Clélia Alves Santos	a TCE
3584, 07/12/2011 (Peça 2, p. 35)	João Carlos Raddi	a TCE
3585, 07/12/2011 (p. 39)	Josenilda Cordeiro Bahia Pinha	a TCE



3586, 07/12/2011 (p. 43)	Alcides Nascimento de Oliveira	a TCE
3587, 07/12/2011 (p. 47)	Clélia Alves Santos	a TCE
3588, 07/12/2011 (p. 51)	Wagner Luiz Marques	a TCE
3589, 14/12/2011 (p. 55)	Jorge Abou Nabhan	a TCE

10 Destacamos, do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 0003/2015, de 14/1/2015 (Peça 3, p. 118-124), a seguinte passagem:

Trata presente processo de Tomada de Contas Especial instaurada em virtude da Omissão no Dever de Prestar Contas do Convênio nº 2878/2006, firmado com a Fundação Hospitalar de Saúde/PR.

Em 29/09/2014 foi instaurada a Tomada de Contas Especial, sendo emitido o Relatório de TCE nº 119/2014, fls. 28/33 (Processo de TCE nº 25000.176329/2014-85), inscrita a NL nº 2014NL0001830, fl. 27 (Processo de TCE nº 25000.176329/2014-85), responsabilizando o Sr. Jorge Abou Nabhan, Presidente à época das glosas, tendo como responsáveis solidários Wagner Luiz Marques, Interventor, Clélia Alves Santos, Interventora, Alcides Nascimento de Oliveira, Presidente, Josenilda Cordeiro Bahia Pinha, Administradora e Fundação Hospitalar de Saúde/PR.

...

Ocorre que em 09/09/2014 foi publicada a Súmula nº 286 acerca de Convênios e Congêneres, responsabilidade do convenente, Entidade de direito privado.

"A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos."

11 Registre-se todavia que, em mudança completa de panorama, dias antes do Pronunciamento Ministerial, ocorrido em 17/7/2015 (Peça 3, p. 133), emitiu-se o Parecer Gescon 821, de 15/07/2015, da Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde (Peça 5, p. 10-13), mediante o qual tardiamente se declarou que a prestação de contas merecia ser "APROVADA", com destaque para os seguintes trechos:

Examinando a documentação apresentada a título de atendimento da diligência, verificamos:

ASPECTO FÍSICO:

- Foram apresentados os Anexos X - Relatório de Cumprimento do Objeto, Anexo XI - Relatório de Execução Físico-Financeira e Anexo XIII - Relação de Bens Adquiridos, Produzidos ou Construídos, Fotos identificando/descrevendo os equipamentos/materiais permanentes adquiridos, Termo de Distribuição do equipamento demonstrando o número patrimonial, bem como, Declaração Técnica datada em 19/12/2013, assinada pelo Doutor Gilberto dos Santos Rodrigues - medico radiologista - CRM. 25165/PR - onde declara para os devidos fins que o equipamento adquirido encontra-se suprimindo as necessidades em relação à qualidade dos exames realizados, alcançando assim o objeto e objetivo pactuado.

OBS: Ressalta-se que as informações prestadas pela Entidade têm fé pública, não podendo ser recusadas pelo servidor (Art. 117, Inciso III, da Lei nº 8.112/90), cabendo a quem constatar as informações inverídicas adotar os procedimentos que o caso requer, ressaltando também que o Código Penal prevê sanções para falsidade ideológica (art. 299) aos que se utilizarem de documentação com informações inverídicas.

ASPECTO FINANCEIRO:

- A Entidade apresentou Prestação de Contas com receita de R\$ 986.399,20, sendo, R\$ 892.000,00 recursos repassados pelo concedente e R\$ 94.399,20 auferidos pela aplicação no mercado financeiro, para aquisição do objeto pactuado foram realizadas despesas no valor de R\$

923.781,42 restando o saldo de R\$ 62.617,78, de acordo com o que foi demonstrado no financeiro do Anexo XI- Relatório de Execução Físico-Financeira, Anexo XII- Relação de Pagamentos Efetuados, cópias dos extratos da conta corrente específica e da aplicação financeira, contrato de câmbio nº 08/018255 01/09/2008, declaração de importação nº 10/1681175-8 de 24/09/2010 referente à aquisição efetuada junta a empresa SIEMENS LTDA, CNPJ. 44.013.159/0001-16, vencedora do certame licitatório realizado na modalidade Pregão Eletrônico nº 001/2007, realizado pela pregoeira nomeada conforme Relatório da Sessão.

Foram encaminhados: cópia do Edital, Ata de Abertura e Julgamento, adjudicado e Homologado pelo então representante legal Jorge Abou Nabhan, a documentação citada encontra-se anexa ao processo.

DAS IMPROPRIEDADES; Ausência de Prestação de Contas no prazo estabelecido e posterior apresentação com documentação incompleta, contrariando o que determina a Clausula Nona do Termo de Convênio.

...

OBSERVAÇÕES:

Para este convênio foram realizadas duas visitas "in loco" que geraram os relatórios números: 63-1/2009 de 26/08/2009 e Nota Técnica nº 042/MS/SE/FNS/CGAC/COACOM de 04/12/2014, onde foram constatadas impropriedades/ irregularidades.

...

A conveniente através de nova gestão e em reuniões realizadas com essa DICON/PR deu início ao atendimento as notificações, relatório "in loco" e nota técnica, através dos ofícios n's: 107 de 29/11/2013, 114 de 20/12/2013, 0004 de 15/01/2015 e foi emitido Parecer GESCON de diligência nº 133 de 26/01/2015 atendido/justificado através do ofício nº 104 de 21/05/2015 e complementado em 14/07/2015.

Quanto ao mérito da questão que se apresenta, constatamos que as impropriedades ocorreram mais por inobservância de exigências formais, que não comprometeram o objetivo pretendido pela administração, pois não restou configurada malversação na aplicação dos recursos públicos, nem tampouco prejuízo ao Erário, merecendo, portanto parecer favorável à APROVAÇÃO da prestação de contas, resguardando o direito de regresso, sem prejuízo de outras sanções no caso de serem constatadas irregularidades em trabalhos de auditoria ou supervisão.

12 Contribuiu para essa aprovação a intempestiva Nota Técnica 042 MS/SE/FNS/CGAC/COACOM (Peça 5, p. 4-8), de 04/12/2014, dado que nela se concluiu que conforme *“análise processual e visita "in loco" a Fundação Hospitalar de Saúde (FHISA), Cianorte - PR, nos dias 26 a 28/11/2013, verificamos que o Convênio 2878/2006 foi executado em 100%, pois se tratava da aquisição de um aparelho de Ressonância Magnética, o qual foi adquirido por US\$... correspondendo a R\$ 967.044,40 (novecentos e sessenta e sete mil, quarenta e quatro reais e quarenta centavos), conforme demonstrado pela guia de importação (fls. 393 Vol. 2). Julgamos pertinente o valor do equipamento”*. E naquela conclusão completou-se que caberia ainda à análise financeira *“identificar quais os procedimentos necessários a serem adotados, uma vez que o conveniente não apresentou prestação de contas à época, sendo que da parte técnica consideramos que o objeto do convênio foi executado”*. Verifica-se, ainda, que o item 4 da análise da Nota Técnica informou que durante a citada visita *“in loco”* foi possível constatar que o aparelho adquirido atendia as especificações propostas e que se encontrava em funcionamento, alcançando o objetivo de atender o público-alvo.

13 Em vista do relatado, observa-se uma espécie de ruído de comunicação processual no âmbito estatal, dado que quando o Ministério concedente informou ao Controle Interno a superveniente aprovação das contas, em documento datado de 4/8/2015 (Peça 5, p. 17), a TCE já tinha sido entregue ao Tribunal desde 23/7/2015 (Peça 1, p. 1).

14 Nesse ponto, cabe recordar que a última documentação apresentada pela conveniente em atendimento à diligência do concedente foi entregue ao Ministério em 14/7/2015, de acordo com as informações da seção Observações do Parecer Gescon, logo, ainda antes do encaminhamento da TCE a esta Corte de Contas, ocorrido somente em 23/7/2015 como apontamos.

15 Outro “ruído de comunicação” é o fato de a referida NT 42/2014 ter sido elaborada apenas em dezembro de 2014, mais de doze meses após a visita “in loco” ocorrida em novembro de 2013. Com isso, tal vistoria sequer foi considerada no Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 000119/2014, de 29/9/2014, sendo que o posterior Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 0003/2015, de 14/1/2015, limitou-se a sanear apontamentos levantados. Os técnicos do MS que efetuaram tal visita, cujo nome não foi informado na Nota, poderiam ter evitado essa lacuna se tivessem elaborado um relatório como de praxe (parte-se do pressuposto que esse relatório não foi elaborado por lembrarmos que o Parecer Gescon informa que “*foram realizadas duas visitas "in loco" que geraram os relatórios números: 63-1/2009 de 26/08/2009 e Nota Técnica n° 042/MS/SE/FNS/CGAC/COACOM de 04/12/2014...*”).

16 Ante o exposto, entendemos que o processo merece ser arquivado, por ausência de pressuposto de constituição processual (inexistência de débito). O concedente aprovou a prestação de contas, atestando a execução física do objeto e concordando com o preço dispendido. Não proporemos sequer audiência por intempestividade na prestação de contas, visto que, consoante o relatado, a última documentação encaminhada pelo conveniente e acatada pelo concedente foi entregue a título de contas em 14/7/2015, antes do recebimento do processo no âmbito deste Tribunal. A TCE deveria ter sido arquivada ainda no âmbito administrativo, nos termos do art. 7º, II, da IN TCU 71/2012.

17 Se porventura a autoridade julgadora competente entender de modo diverso e considerar que os elementos dos autos são insuficientes para afastar o débito, assinale-se, quanto ao constante no Parecer Gescon 821, que nesse caso seria importante que fosse indicado se existe algum elemento específico de seu conteúdo que eventualmente não mereça ser considerado, pois nosso encaminhamento se fundamenta precipuamente nele.

18 Ainda na hipótese de não se acatar nossa proposta de arquivamento, se consideraria a:

18.1 responsabilização da Fundação Hospitalar de Saúde (95.641.007/0001-07); dos Srs Jorge Abou Nabhan (200.498.979-34), Wagner Luiz Marques (540.865.319-68), Clélia Alves Santos (032.314.588-46), e Alcides Nascimento de Oliveira (489.001.929-49), Ex-presidentes; e da Sra. Josenilda Cordeiro Bahia Pinha (722.621.339-72), Ex-administradora, conforme a respectiva matriz (Peça 13), por não prestarem contas aptas a comprovar a regularidade do uso dos recursos federais repassados para a aquisição de aparelho de ressonância magnética, objeto do Convênio 2878/2006 – SICONV/SIAFI 582656, mesmo após notificados para regularizarem a prestação de contas (vide quadro de comunicações suprelatado nesta instrução), com ofensa ao disposto no art. 28 da Instrução Normativa STN n. 1, de 15/1/1997, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 1967 e no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, tendo em vista o período compreendido a partir das gestões do ex-presidente responsável pela assinatura do referido instrumento, excluindo-se o Sr. João Carlos Raddi, considerando que esse último apresentou a Ação Ordinária de Reparação de Danos, ajuizada perante a Vara Cível da Comarca de Cianorte (PR) sob n. 1868/2010, de 18/11/2010 (Peça 1, p. 377-399), conforme quadro a seguir:



Responsáveis	Nomeação	Exoneração	Documentos de Nomeação (localização)
Jorge Abou Nabhan	01/01/2005	05/09/2008	Atas de posse e exoneração (Peça 2, p. 87 e 137/165)
Wagner Luiz Marques	10/09/2008	21/06/2009	Atas de posse e exoneração (p. 87 e 137/165)
Clélia Alves Santos	22/06/2009	28/03/2010	Atas de posse e exoneração (p. 87 e 137/165)
Alcides Nascimento de Oliveira	29/03/2010	29/06/2010	Atas de posse e exoneração (p. 87 e 137/165)
Josenilda Cordeiro Bahia Pinha	29/06/2010	31/03/2012	Atas de posse e exoneração (p. 87 e 137/165)
Fundação Hospitalar de Saúde			Súmula 230 do TCU

18.2 quantia ser ressarcida, no débito, referente às transferidas à Fundação Hospitalar de Saúde de Cianorte-PR, mediante as ordens bancárias 2007OB920559 e 2007OB925286, datadas de 4/7/2007 e 10/8/2007, ambas de R\$ 446.000,00 (Peça 1, p. 57-59); e, no crédito, atinentes ao recolhimento pela Entidade de R\$ 62.479,82 e R\$ 137,96, respectivamente, em 18/04/2011 e 03/05/2011 (Peça 2, p. 19-21);

CONCLUSÃO

19 Entendemos que deve ocorrer o arquivamento deste processo, sem julgamento de mérito, por falta de pressuposto de constituição (inexistência de débito, configurada nas conclusões do órgão repassador em decorrência de suas análises física, que atestou a execução do objeto, e financeira, que aprovou o preço de aquisição praticado), conjugada à configuração da ausência de qualquer outra irregularidade merecedora de sanção por parte deste Tribunal, dado que prestação de contas considerada suficiente pelo transferidor foi apresentada pelo conveniente, ainda que de forma intempestiva, antes do envio da TCE a esta Corte de Contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20 Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

20.1 determinar o arquivamento do processo, sem julgamento de mérito, em face da ausência de pressuposto de constituição, com fundamento nos arts. 169, VI, e 212 do Regimento Interno/TCU, configurada pela inexistência de débito a ser ressarcido, conforme se depreende do Parecer Gescon 821/2015, da Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde, e da Nota Técnica 042/2014 MS/SE/FNS/CGAC/COACOM; e

20.2 dar ciência da deliberação aos responsáveis arrolados, bem como ao Ministério da Saúde para fins de baixa de responsabilidade.

2ª DT/SECEX-ES, em 13/7/2017

MARCELO DE BEM BARBOSA DE MATOS

MATRÍCULA 2633-6