

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 026.174/2020-0

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS

Responsável: Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas (12.343.158/0001-43).

Representação legal: Rosemary Francino Ferreira Freitas (4713/OAB-AL), representando Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS COM DESVIO DE FINALIDADE. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 148), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência da titular da unidade técnica (peça 150):

### **“INTRODUÇÃO**

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS/MS, em desfavor de Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas (CNPJ: 12.343.158/0001-43) e de seus diretores presidentes, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Convênio 3080/2004 (Siafi/Siconv 510323) (peça 6), firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e o Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, que teve como objeto a “Aquisição de Equipamentos e Material Permanente”.*

### **HISTÓRICO**

2. *Em 16/8/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o diretor-executivo do Fundo Nacional de Saúde - FNS/MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 115). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2325/2019.*

3. *O Convênio 3080/2004 (Siafi/Siconv 510323) foi firmado no valor de R\$ 1.010.000,00, sendo R\$ 909.000,00 à conta do concedente e R\$ 101.000,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 14/9/2004 a 5/2/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas em 5/4/2012, de acordo com o termo do convênio acostado à peça 6 e termos aditivos à peça 28. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 585.000,00, em duas parcelas de R\$ 292.500,00, conforme ordens bancárias 2005OB905028 e 2005OB905797, emitidas em 1/9/2005 e 5/10/2005, respectivamente (peça 27).*

4. *O aporte dos valores correspondentes à contrapartida do conveniente foram feitos em duas parcelas de R\$ 50.500,00, em 7/8/2007 e 25/9/2008 (peça 34, p. 53 e 57).*

5. *Durante a execução do convênio, o órgão repassador realizou cinco visitas técnicas in loco junto ao conveniente, cujos relatórios estão às peças 7 a 11. Na visita técnica*

realizada em 17/9/2009, as conclusões foram as seguintes, conforme Relatório de Verificação "in loco" n° 37-5/2009 (peça 11, p. 9):

Notificar o gestor para devolver à conta específica do convênio o valor de R\$ 118.378,53 (cento e dezoito mil, trezentos e setenta e oito reais e cinquenta e três centavos), sendo: R\$ 91.791,74 (noventa e um mil setecentos e noventa e um reais e setenta e quatro centavos) bloqueado judicialmente, mais a correção de R\$ 26.568,91 (vinte e seis mil, quinhentos e sessenta e oito reais e trinta e um centavos) e R\$ 18,48 (dezoito reais e quarenta e oito centavos) relativos a despesas bancárias, devidamente corrigido conforme extrato simulado da poupança em anexo.

6. Posteriormente, já após a apresentação da prestação de contas, houve outra visita técnica in loco, realizada em 16/11/2010. Consta do relatório algumas recomendações formais, porém o que se sobressai, mais uma vez, é a recomendação no sentido de se “adotar providências quanto a regularização da conta bancária referente ao bloqueio Judicial dos recursos repassados para execução do objeto do convênio, devolvendo o saldo de R\$ 134.291,74” (peça 18, p. 7).

7. As prestações de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 12, 19 e 21, a saber:

a) Parecer Gescon n° 56, de 14/1/2010, com opinião pela não aprovação da prestação de contas, ao concluir pela existência de saldo a devolver ao FNS, no valor de R\$ 94.001,84, sendo R\$ 55.257,74 correspondentes aos rendimentos de aplicações financeiras e R\$ 38.744,10 referentes a saldo do recurso repassado pelo FNS/MS (peça 12, p. 5);

b) Parecer Gescon n° 504, de 22/2/2013, também com opinião pela não aprovação da prestação de contas, ante a mesma conclusão de débito no valor de R\$ 94.001,84 (peça 19, p. 4-5);

c) Parecer Gescon n° 934, de 20/8/2015, também com opinião pela não aprovação da prestação de contas, com aprovação de despesas no valor de R\$ 606.951,00 e recomendação de devolução do valor de R\$ 94.001,84 aos cofres do FNS, em razão de bloqueio judicial de recursos do convênio e pagamentos indevidos de tarifas bancárias (peça 21, p. 4-6).

8. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 119), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não restituição dos recursos de bloqueios Judiciais à conta Específica do convênio. Assim, os recursos foram desviados da finalidade do convênio, não obstante, por meio de Bloqueios Judiciais diretamente na conta específica do Convênio.

9. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

10. No relatório (peça 120), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 94.001,84, imputando-se a responsabilidade a Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, na condição de conveniente, Wilson Barreto Prado, Diretor-Presidente no período de 1/2/2007 a 2/8/2009, Keylle André Bida de Lima, Diretor-Presidente no período de 3/8/2009 a 17/11/2011, Domicio José Gregório Arruda Silva, Diretor-Presidente no período de 18/11/2011 a 15/1/2014, e Eivalda Amorim Bittencourt de Araújo, Diretora-Presidente, no período de 16/1/2014 a 4/3/2015.

11. Em 28/6/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 122), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de

auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 123 e 124).

12. Em 14/7/2020, o Ministro de Estado da Saúde responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 125).

13. Na instrução inicial (peça 134), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

13.1. **Irregularidade 1:** desvio de finalidade na aplicação de recursos federais transferidos por força do Convênio 3080/2004 (Siafi/Siconv 510323), firmado com a União, por intermédio do Ministério da Saúde, tendo em vista o bloqueio judicial e a cominação provinda da sucumbência da entidade conveniente em processo judicial, bem como a não recomposição do saldo do convênio para a aplicação no objeto avençado.

13.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34.

13.1.2. Normas infringidas: arts. 20 e 22 da Instrução Normativa STN 01/1997; Cláusula Sexta, parágrafo primeiro, alínea “f”, do Termo do Convênio.

13.2. Débitos relacionados ao responsável Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas:

<b>Data de ocorrência</b>	<b>Valor histórico (R\$)</b>
27/11/2008	221,82
2/6/2008	125.472,60
14/11/2006	162,80

13.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

13.2.2. **Responsável:** Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas.

13.2.2.1. **Conduta:** deixar de tomar as devidas providências para que os recursos federais do convênio fossem bloqueados e posteriormente usados para pagamento de ação judicial, bem como não adotar as medidas necessárias para a recomposição do saldo da conta específica.

13.2.2.2. **Nexo de causalidade:** O uso dos recursos federais do convênio para quitar despesas relativas a ações judiciais caracteriza desvio de finalidade, devendo ser ressarcido aos cofres federais.

13.2.2.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que os responsáveis pela pessoa jurídica tinham consciência da ilicitude de suas condutas; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar as devidas providências para que os recursos federais do convênio não fossem bloqueados e posteriormente usados para pagamento de ação judicial, bem como adotar as medidas necessárias para a recomposição do saldo da conta específica.

13.2.3. Encaminhamento: citação.

14. Apesar de o tomador de contas haver incluído Domicio Jose Gregorio Arruda Silva, Wilson Barreto Prado, Keylle Andre Bida de Lima e Eivalda Amorim Bittencourt de

*Araujo como responsáveis neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que suas responsabilidades devem ser excluídas, uma vez que não há evidências de que tenham tido participação na irregularidade aqui verificada, conforme análise contida nos itens 28 a 34 da instrução inicial (peça 134, p. 5-7).*

15. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 136), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

*a) Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

**Comunicação:** Ofício 37845/2022-TCU/Seproc (peça 139)

*Data da Expedição:* 31/8/2022

*Data da Ciência:* **não houve** (Mudou-se) (peça 140)

*Observação:* Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 138).

**Comunicação:** Ofício 64622/2022-TCU/Seproc (peça 143)

*Data da Expedição:* 12/1/2023

*Data da Ciência:* **17/1/2023** (peça 144)

*Nome Recebedor:* **Rosenildo Galbin**

*Observação:* Ofício enviado para o endereço da representante legal, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 141).

*Fim do prazo para a defesa:* 1/2/2023

16. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 147), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

17. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

### **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012**

#### **Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa**

18. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 2/6/2008, data do uso de recursos do convênio para pagamentos de despesas decorrentes de sucumbência em ação judicial, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:*

18.1. *Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, por meio do Ofício nº 111/2018/AL/DIVNE/SE/MS, de 13/3/2018 (peça 48), entregue ao destinatário em 21/3/2018, conforme AR (peça 73).*

#### **Valor de Constituição da TCE**

19. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 213.888,44, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.*

**Avaliação da Ocorrência da Prescrição**

20. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

21. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

22. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

23. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

24. No âmbito desta Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos 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.

25. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

26. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 7/10/2009, data da emissão do Relatório de Verificação in loco nº37-5/2009 que constatou a irregularidade.

27. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	7/10/2009	Relatório de Verificação in loco nº37-5/2009 (peça 11)	art. 4º, inc.IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional ordinário (quinquenal)
2	14/1/2010	Parecer Gescon nº 56 (peça 12)	Art. 5º, inc. II	1ª interrupção do prazo prescricional ordinário (quinquenal) e marco inicial da prescrição intercorrente
3	6/12/2010	Relatório de Verificação in loco (peça 18, p. 1-8)	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	22/2/2013	Parecer Gescon nº 504 (peça 19)	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, §	Interrupção da prescrição

			1º	intercorrente
5	7/1/2015	Pedido de Parcelamento da Dívida Formulado pelo LIFAL (Ofício nº 0001/2015/GDE-Lifal) (peça 96)	Art. 5º, inc. III, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
6	22/8/2015	Parecer Gescon nº 934 (peça 21)	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
7	21/3/2018	Notificação do LIFAL por meio do Ofício nº 111/2018/AL/DIVNE/SE/MS (peça 48), Aviso de recebimento (AR) ou equivalente (peça 73).	Art. 5º, inc. I, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
8	16/8/2019	Determinação de instauração da TCE (peça 115)	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
9	21/8/2019	Relatório do Tomador de Contas (peça 120)	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
10	30/6/2020	Parecer do Órgão de Controle Interno (peça 124)	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
11	20/7/2020	Autuação da TCE no TCU e início da fase externa =	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
12	6/6/2022	Instrução processual com proposta de citação do responsável (peças 134 a 136)	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
13	5/7/2022	Determinação Ministerial para a Citação do Responsável (peça 137)	Art. 5º, inc. II, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
14	17/1/2023	Citação do Responsável por meio do Ofício 64622/2022-TCU/Seproc (peças 143 e 144)	Art. 5º, inc. I, e art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente

28. *Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.*

29. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.*

### **OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS**

30. *Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:*

Responsável	Processo
Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas	010.743/2018-9 [TCE, encerrado, "Tomada de contas especial contra ex-diretores-presidentes do LIFAL/AL. Omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pelo convênio 3693/2004 (Siafi 510324) firmado com o Fundo Nacional de Saúde/MS). "dar apoio técnico e financeiro para reforma do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS"] 009.058/2022-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-18065-37/2021-2C, referente ao TC 010.743/2018-9"]

	009.057/2022-6 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-18065-37/2021-2C, referente ao TC 010.743/2018-9"] 014.308/2022-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 494619, firmado com o/a MINISTERIO DA SAUDE, Siafi/Siconv 494619, função null, que teve como objeto REFORMA E AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES PARA ATENDER O PROGRAMA MODERNIZACAO E ADEQUACAO DE LABORATORIOS OFICIAIS (nº da TCE no sistema: 1305/2022)"]
--	--

31. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

### **EXAME TÉCNICO**

32. Antes de adentrar na análise das alegações de defesa apresentadas, transcreve-se a seguir a análise contida na instrução anterior (peça 134) acerca da quantificação do débito e do afastamento da responsabilidade dos gestores.

#### Quantificação do Débito

33. O débito quantificado pelo órgão repassador, de acordo com cálculos constantes do Parecer Gescon nº 934, de 20/08/2015 (peça 21, p. 5), monta a R\$ 94.001,84, sendo R\$ 38.744,10 de saldo de recursos repassados pelo FNS e R\$ 55.257,74 relativos aos rendimentos da aplicação financeira.

34. Segundo consta do item 7.2 do mesmo parecer (peça 21, p. 4), utilizou-se a proporcionalidade entre os recursos repassados e os aportes da contrapartida para cálculo do débito. Assim, do total de R\$ 606.951,00 dos valores efetivamente usados no objeto do convênio, R\$ 546.255,90 (90%) referem-se a despesas com recursos do convênio e R\$ 60.695,10 (10%) com recursos da contrapartida.

35. Dessa forma, dos R\$ 585.000,00 repassados pelo FNS, não foram utilizados na execução do convênio o valor de R\$ 38.744,10, que, somados ao valor de R\$ 55.257,74 dos rendimentos da aplicação financeira, totaliza o débito de R\$ 94.001,84.

36. Nesse mesmo cálculo, o repassador chegou à conclusão no sentido de que o valor não utilizado da contrapartida seria de R\$ 40.304,90. Ou seja, do valor total aportado e não utilizados no objeto da avença, haveria um saldo original não utilizado de R\$ 79.049,00, sendo que, desse valor, 50,98% seria do conveniente, relativos à contrapartida não utilizada, e 49,02% referentes aos repasses não usados no objeto do convênio. Há um equívoco nesse cálculo que leva a uma considerável diferença no valor do débito, como se demonstra a seguir.

37. Refeitos os cálculos, com as escusas de praxe aos analistas do órgão repassador, tem-se que as receitas do convênio foram as seguintes (dados extraídos do Parecer Gescon nº 934 – peça 21):

<b>RECEITAS DO CONVÊNIO</b>		
<b>DATA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>VALOR</b>
01/09/2005	Repasse OB 905028	292.500,00
05/10/2005	Repasse OB 905797	292.500,00
07/08/2007	Contrapartida	50.500,00

27/02/2008	Crédito Extra	212,35
22/09/2008	Rendimentos Repasses	55.257,74
22/09/2008	Rendimentos Contrapartida	0,00
25/09/2008	Contrapartida	50.500,00
25/09/2008	Crédito Extra	14.000,00
	<b>TOTAL</b>	<b>755.470,09</b>

38. Desse total de receitas, R\$ 640.257,74 (84,75%) foram de origem federal repassados pelo FNS, e R\$ 115.212,35 (15,25%) de créditos feitos pelo convenente referentes à contrapartida e créditos extras não previstos no termo de convênio.

39. Pelo teor da planilha acima, em confronto com as informações dos autos, tem-se que no dia 7/8/2007 houve um depósito de R\$ 50.500,00 da contrapartida, o qual foi utilizado no mesmo dia para pagamento de cheque compensado nº 850007, no valor de R\$ 66.680,00 (peça 32, p. 4). Ainda nessa linha, no dia 25/9/2008 houve novo depósito de R\$ 50.500,00 da contrapartida, que foi utilizado no mesmo dia para pagamento de cheque compensado nº 850008, no valor de R\$ 75.390,00 (peça 32, p. 5).

40. Ou seja, os valores da contrapartida, que deveriam ser aportados proporcionalmente na mesma data dos créditos relativos aos repasses federais, foram depositados muito a posteriori, não tendo sido aplicados na poupança juntamente com os recursos federais. Conclui-se, assim, que os valores de rendimentos financeiros se referem, exclusivamente, às aplicações dos recursos federais.

41. Por outro lado, as despesas do convênio foram as seguintes (peça 21, p. 3):

<b>DESPESAS DO CONVÊNIO</b>	
Aquisição de equipamentos	606.951,00
Bloqueios judiciais	148.504,09
Serviços bancários	15,00
<b>TOTAL</b>	<b>755.470,09</b>

42. Considerando as despesas bancárias como legais, por terem sido pagas a banco oficial e, principalmente, por serem materialmente insignificantes, tem-se que as despesas no objeto do convênio foram de R\$ 606.966,00 e o valor de R\$ 148.504,09 foram aplicados em desvio de finalidade, em função do bloqueio judicial e posterior determinação de pagamento da respectiva ação.

43. O que se deve, então, é quantificar os valores federais utilizados em desvio de finalidade para pagamento da ação judicial. Nesse sentido, tem-se que o débito a ser ressarcido aos cofres do FNS se refere a 84,75% de R\$ 148.504,09 (proporção de recursos federais aportados na avença), ou seja, o total do débito a ser ressarcido aos cofres do FNS é de R\$ 125.857,22, a serem corrigidos a partir da data em que os valores correspondentes saíram efetivamente da conta específica do convênio para pagamento da ação judicial:

<b>QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO</b> (valores utilizados para pagamento de Ação Judicial)		
<b>DATA</b>	<b>Valor Total</b>	<b>Recursos Federais (84,75%)</b>
14/11/2006	192,10	162,80
02/06/2008	148.050,26	125.472,60
27/11/2008	261,73	221,82

<b>QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO</b> <i>(valores utilizados para pagamento de Ação Judicial)</i>		
<b>DATA</b>	<b>Valor Total</b>	<b>Recursos Federais (84,75%)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>148.504,09</b>	<b>125.857,22</b>

#### Responsabilização

44. *Relativamente à responsabilização das pessoas físicas dos diretores-presidentes do Lifal, cabe trazer à lume recente decisão do TCU em processo da mesma instituição, em que foi discutida situação semelhante à desta TCE, relativamente a desvio de finalidade em função de bloqueio judicial de parte dos recursos do Convênio 3693/2004. Trata-se do TC 010.743/2018-9, onde foi prolatado o Acórdão 18065/2021-2ª Câmara (relator Ministro Aroldo Cedraz), com afastamento da responsabilidade dos dirigentes.i*

45. *No voto condutor do referido Decisum, o excelentíssimo Ministro-Relator fez as seguintes ponderações:*

11. *Em seu exame, a SecexTCE, esclarece que a “a defendente foi chamada aos autos não para cobrir débitos assumidos em nome da sociedade, mas apenas pela ausência de prestação de contas do convênio firmado entre a entidade e o Poder Público, por ocasião da gestão da responsável”, que teria gerido o Convênio nos períodos respectivos de 5/3/2015 a 16/1/2016 (peça 5, p. 8-11) e que, mesmo notificada quanto à pendência acerca da não prestação de contas (Ofício 232/15), deixou de encaminhar resposta ao Ministério da Saúde, cabendo sua corresponsabilização pela omissão no dever de prestar contas, assim como ocorre no caso do prefeito sucessor, quando o prazo para prestação de contas do convênio recai em seu mandato e, na impossibilidade de fazê-lo, não adota as providências para o resguardo do patrimônio público, nos termos da Súmula TCU 230/TCU.*

12. *Com esse destaque, a SexexTCE propôs acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Sandra do Carmo de Menezes e aplicar-lhe a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, embora reconhecendo a impossibilidade de se prestar contas de um convênio que teve os seus recursos bloqueados judicialmente, não tendo havido movimentação financeira e nem mesmo documentação a ser apresentada, uma vez inexistirem informações a serem encaminhadas quanto à movimentação dos recursos, retirados integralmente da conta específica.*

13. *Nesse ponto, em relação à dificuldade de se prestar contas do convênio no caso em exame, o Ministério Público junto ao Tribunal dissente da SecexTCE e propõe o julgamento pela regularidade com ressalva dos responsáveis sobre os quais recaía tal responsabilidade, conforme se vê no seguinte trecho de seu Parecer:*

*“10. Todavia, dissinto da unidade técnica quanto ao encaminhamento alvitado para o Sr. Wilson Barreto Prado, no sentido de que lhe seja aplicada a multa prevista no artigo 58, inciso I da Lei 8.443/1992. No caso em análise, **reputo não caber a imposição de sanção aos Diretores-Presidentes do Lifal**, na medida em que a aplicação dos recursos na quitação de débitos trabalhistas da entidade foi efetuada por **imposição de decisão judicial, conjuntura que sobrepujava a esfera de atuação dos gestores.***

*(...)*

*13. Constato, entretanto, não ter havido manifestação da unidade técnica em relação à forma de julgamento das contas das responsáveis pela irregularidade supracitada, as quais, a meu ver, **devem ser julgadas regulares com ressalva.** A aposição de ressalva se justifica pelo fato de as gestoras (Sras. Sandra do Carmo de Menezes e Eivalda Amorim Bittencourt de Araújo) **não terem apresentado qualquer justificativa para o não encaminhamento da prestação de contas na ocasião em que foram instadas a se manifestar**, ainda na fase interna desta TCE.”*

*14. De fato, as circunstâncias em que se encontrava a Lifal naqueles anos em que as contas deveriam ser prestadas era crítica, uma vez que, desde 2010, a empresa já estava passando por sérios problemas de funcionamento, como se pode notar nas notícias jornalísticas acostadas às*

peças 36 a 41. Mesmo assim, não se justifica a ausência de resposta aos Ofícios do FNS cobrando a prestação de contas, razão pela qual, acompanho a proposta do **Parquet** para julgar regulares com ressalva as contas das Sras. Sandra do Carmo de Menezes e Esvalda Amorim Bittencourt de Araújo, cuja conduta especificada no ofício de audiência indicava precisamente o “não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Convênio 3693/2004, Siafi 510324”. Se isso não era possível, caberia às responsáveis informar o fato ao FNS e adotar as providências possíveis para o resguardo do patrimônio público.

15. No caso do Sr. Wilson Barreto Prado, importa destacar que ele foi citado pela “utilização de recursos em despesas estranhas à finalidade do convênio (recursos bloqueados judicialmente)”, mas não há que se falar em utilização em fins diversos da finalidade do convênio, uma vez que o bloqueio da conta pela justiça do trabalho deve ser considerado como fator impeditivo e alheio à vontade do responsável. Se o responsável foi negligente em alguma outra providência a seu cargo, caberia especificação no ofício citatório, o que não foi feito e não é mais razoável fazê-lo neste momento em razão da economia processual. Por isso, entendo que somente cabe o julgamento pela regularidade de suas contas.

16. Quanto ao **Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (Lifal)**, alinho-me ao seguinte trecho do Parecer do Ministério Público de Contas:

“7. Verifica-se, portanto, que, a despeito de não ter sido implementado o objeto previsto na avença, o Lifal se beneficiou da utilização dos recursos federais, tendo em vista que estes foram empregados para honrar obrigações, de natureza trabalhista, provindas da sucumbência daquela entidade em processo judicial. Configurado esse cenário, entendo que a restituição dos valores aos cofres do FNS deva ser de responsabilidade exclusiva do Lifal, em consonância com a proposta da unidade instrutiva e nos termos do artigo 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004 a seguir transcrito:

**Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos**, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, **condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito**, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa. (grifamos)

8. Esse entendimento também se encontra assentado no enunciado do Acórdão 2.707/2013-TCU-1ª Câmara (relator Ministro Augusto Sherman) que, embora tenha tratado especificamente de caso que envolvia um ente municipal, adequa-se devidamente à situação em análise: “em situações em que o **município se beneficia da aplicação indevida de recursos federais** e não há indícios de locupletamento, **a responsabilidade pelo ressarcimento do débito é imputado exclusivamente ao ente federado**” (grifamos).

17. Inexistindo, portanto, elementos que militem a favor do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (Lifal), não há outro encaminhamento a ser dado ao presente processo que não o julgamento pela irregularidade de suas contas especiais, condenando-o pelo débito apurado, além de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor, em face do montante atualizado do débito, fixo em R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

46. Percebe-se do teor dos itens 11 e 12 acima transcrito, que foi afastada a responsabilidade dos gestores que assumiram o comando do Lifal após as ocorrências. Naquele caso, foram chamados em sede de audiência para responder acerca da não prestação de contas.

47. No presente caso, o tomador chamou os diretores-presidentes que assumiram após o bloqueio judicial dos recursos por não terem atendido aos chamados de recomposição do saldo do convênio. Porém, como no caso discutido no TC 010.743/2018-9, contemporâneo ao caso debatido nesta tomada de contas especial, a situação da Lifal apresentava sérios problemas de funcionamento.

48. Assim, pelos mesmos motivos levantados pelo representante do MPTCU e acatados pelo relator naquele caso, cabe também, nesta TCE, dispensar, os gestores que

*assumiram após os bloqueios judiciais dos recursos de responderem neste processo. Naquele caso tiveram contas julgadas devido ao entendimento de que foram incluídos em sede de audiência na relação processual. Visto que se concluiu pela dispensa da audiência, há de se propor a exclusão de seus nomes do presente processo.*

49. *Em relação ao responsável Wilson Barreto Prado, Diretor-Presidente no período de 1/2/2007 a 2/8/2009, que militava à frente da entidade à época da contenda judicial que culminou no bloqueio dos recursos do convênio, cabe esclarecer que foi juntada aos autos (peça 129) cópia de sua certidão de óbito, ocorrido em 28/11/2021. Mesmo que se concluísse pela sua responsabilização solidária no débito ora discutido, esclarece-se que o TCU tem decidido na seguinte direção:*

*Acórdão 1254/2020-Primeira Câmara - Enunciado*

*“O longo transcurso de tempo entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação dos seus herdeiros e sucessores, sem que tenham dado causa à demora processual, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, dando ensejo ao arquivamento das contas, sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c arts. 6º, inciso II, e 19 da IN-TCU 71/2012”.*

50. *Assim, cabe propor a exclusão do nome do de cujus da presente relação processual.*

51. *Restou, portanto, a responsabilidade da pessoa jurídica do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas pelas irregularidades. A proposta da unidade técnica, nesse sentido, de citação da pessoa jurídica com a imputação do débito acima quantificado, obteve a aquiescência do relator (peça 137).*

*Alegações de Defesa do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas*

52. *Representado por advogada devidamente constituída nos autos, o Lifal apresentou, tempestivamente, em 1/2/2023, as alegações acostadas à peça 146.*

53. *Primeiramente, traz um relato sobre a situação financeira da entidade, que desencadeou o processo de dissolução, liquidação e extinção da sociedade (peça 146, p. 2-4):*

*Inicialmente, é de fundamental alvitre salientar que o Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S.A – LIFAL é uma sociedade de economia mista que se encontra em processo de extinção, atualmente em fase de liquidação. E sua dissolução ocorreu em março de 2019 por meio de Assembleia Geral Extraordinária.*

*Ocorre que essa situação atual foi desencadeada pois fazia muitos anos que o LIFAL não vinha produzindo nenhum medicamento, mais precisamente desde o ano de 2008. Em face disso, foram muitos anos de inatividade até a demissão de todos os seus empregados em janeiro de 2016.*

*(...)*

*É importante frisar, também, que a empresa não tem mais perspectiva de auferir receita. Não produz nenhum medicamento desde 2008, além de possuir equipamentos obsoletos e, acaso não tivesse sido feito o aporte de recursos no segundo semestre de 2015, estaria com mais de 12 meses de salários e obrigações em atraso, sem qualquer verba para pagamento das indenizações trabalhistas.*

*Diante da situação que vinha sendo postergada ao longo dos anos, houve o encerramento das atividades empresariais do LIFAL, que desde 2008 não produz medicamentos, tendo sido iniciado em 31 de maio de 2019 o processo de extinção do laboratório, que engloba três fases: **DISSOLUÇÃO, LIQUIDAÇÃO E EXTINÇÃO.***

54. *Ao concluir sua exposição sobre a situação atual da empresa, solicita que seja*

*concedida vista integral dos autos e consequente devolução do prazo de defesa.*

55. *Na sequência, defende que a presente TCE encontra-se prescrita, visto que se transcorreram mais de cinco anos entre o fato gerador da irregularidade, caracterizado pelo bloqueio judicial dos recursos do convênio em 2/6/2008 e a notificação do Lifal, em 21/3/2018, além de ter transcorrido um lapso de mais de nove anos desde a apresentação da prestação de contas. Defende que a própria instrução inicial, em seu item 39, já havia reconhecido a prescrição (peça 146, p. 7).*

56. *Requer, por fim, que seja declarada a prescrição e a TCE seja arquivada.*

#### Análise

57. *Quanto ao pedido de acesso aos autos, consta o ofício de citação, mais precisamente do anexo “Informações Complementares” (peça 143, p. 4), que o acesso ao processo deve ser “realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br))”.*

58. *No que se refere à alegação de prescrição, cabe destacar, de acordo com a análise pormenorizada realizada nos itens 20 a 29 acima, que não se verificou a ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.*

59. *A respeito da análise contida no item 39 da instrução anterior, no sentido de que havia prescrição, aquela conclusão diz respeito unicamente à pretensão punitiva a cargo do TCU, que naquela época estava vigente no Tribunal o entendimento de que a pretensão sancionatória subordinava-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

60. *É importante deixar assente que, à época da primeira instrução destes autos, além de se considerar o prazo de 10 (dez) anos para a prescrição da pretensão punitiva, a pretensão ressarcitória era considerada imprescritível pelo Tribunal. Com o avanço jurisprudencial, ambas a pretensões passaram a ser de 5 (cinco) anos, à luz do disposto no art. 2º da Lei 9.873/1999, entendimento esse positivado no âmbito do Tribunal por meio da edição da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022.*

61. *Ante o exposto, cabe propor a rejeição integral das alegações apresentadas.*

62. *Quanto ao deslinde desta TCE na atual fase processual, é importante destacar que entendimento do TCU sobre o exame de boa-fé e julgamento de contas de pessoa jurídica de direito privado.*

#### **Acórdão 1565/2015-Segunda Câmara - ENUNCIADO**

*A despeito da inaplicabilidade do exame da boa-fé para pessoas jurídicas, as peculiaridades de cada caso concreto é que devem nortear a concessão de novo prazo para a quitação do débito, não sendo possível estender a concessão, indistintamente, a toda e qualquer pessoa jurídica, olvidando o tipo de irregularidade imputada e eventuais maus tratos a valores públicos. (grifo acrescido)*

63. *Considerando que o Tribunal já tratou de situação idêntica de bloqueios judiciais de recursos do Lifal, nos termos do Acórdão nº 18065/2021 – TCU – 2ª Câmara – relator ministro Aroldo Cedraz – oportunidade em que não foi concedido novo prazo para quitação do débito, pode este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado.*

64. *Em razão do entendimento contido na instrução anterior, no sentido de que àquela época estaria prescrita a pretensão punitiva, e que a aplicação dessa penalidade agora somente seria possível se fosse realizada nova citação, com espeque no novo entendimento de não ocorrência da prescrição, deixa de se propor a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

### **CONCLUSÃO**

65. *Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

66. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise realizada nos itens 20 a 29 desta instrução.*

67. *Assim, sugere-se que as contas do responsável sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido.*

68. *Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 133.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

69. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas;*

b) *excluir da relação processual Domicio Jose Gregorio Arruda Silva, Wilson Barreto Prado, Keylle Andre Bida de Lima e Esvalda Amorim Bittencourt de Araujo;*

c) *julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.*

*Débitos relacionados ao responsável Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas (CNPJ: 12.343.158/0001-43):*

<b>Data de ocorrência</b>	<b>Valor histórico (R\$)</b>
27/11/2008	221,82
2/6/2008	125.472,60
14/11/2006	162,80

*Valor atualizado do débito (com juros) em 30/11/2023: R\$ 425.228,36.*

- d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;
- e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
- f) informar à Procuradoria da República no Estado de Alagoas, ao Fundo Nacional de Saúde – MS e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e
- g) informar à Procuradoria da República no Estado de Alagoas que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 151), ao manifestar sua concordância com o mérito do exame realizado pela unidade técnica, apresentou divergência em relação à proposta de não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

“[...]

*A unidade técnica, em instrução acostada aos autos à peça 148, concluiu pela não ocorrência de prescrição, à luz da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022.*

*Na mesma instrução (peça 148), a unidade instrutora considera que, “em razão do entendimento contido na instrução anterior (peça 134), no sentido de que àquela época estaria prescrita a pretensão punitiva, e que a aplicação dessa penalidade agora somente seria possível se fosse realizada nova citação, com espeque no novo entendimento de não ocorrência da prescrição, deixa de se propor a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992”.*

*Concordo com o mérito da análise realizada pela AudTCE, divergindo apenas em relação à proposta de não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, uma vez que a multa decorre da condenação do responsável em débito, fato pelo qual o responsável foi devidamente citado e chamado aos autos para apresentar suas razões de justificativa, já o valor da multa a ser aplicado pode considerar a mudança de entendimento acerca da prescrição ocorrida no decorrer do processo.*

*Assim, manifesto-me, de modo geral, de acordo com a unidade técnica, divergindo apenas em relação à possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, que acredito ser passível de aplicação, uma vez que o Laboratório seja julgado em débito.”*



É o relatório.