TC 044.697/2012-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde/MS (Funasa)

Responsável: Alcides Muller (CPF 054.923.432-20)

Procurador: Hiron Ferreira Lima (OAB/AM 2.304) (peça 1, p. 345)

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Amazonas (Funasa), em desfavor dos Sr. Alcides Muller, ex-prefeito do Município de São Paulo de Olivença/AM, em razão da não consecução dos objetivos pactuados quanto aos recursos repassados a essa municipalidade por força do Convênio 1681/1998 (Siafi 364274), celebrado com a Fundação Nacional de Saúde, que teve por objeto o desenvolvimento de ações para o controle da hanseníase no município, de acordo com o Plano de Trabalho à página 23, peça 1.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo do convênio que especificou o valor do ajuste, foram previstos recursos no valor total de R$ 20.650,00 para a execução do objeto, que foram repassados pela concedente e sem nenhuma contrapartida, haja vista tratar-se de Município incluído no Programa Comunidade Solidária, consoante inciso IV, § 3°, art. 18, da Lei 9.293, de 15 de julho de 1996.

3. Os recursos federais repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 98OB11846, nos valores de R$ 20.650,00, emitidas em 19/11/1998 foram creditados na conta específica do convênio em 24/11/1999.

4. O ajuste vigeu no período de 3/7/1998 a 20/8/1999, prazo final para apresentação da prestação de contas, conforme subcláusula segunda da cláusula segunda do termo do ajuste, alterada pelo termo "ex officio" de prorrogação de vigência de convênio por atraso na liberação de recursos (peça 1, p. 35).

5. Findo o prazo de vigência do convênio e devido a não apresentação da prestação de contas, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) notificou o então prefeito de São Paulo de Olivença/AM a fim de que apresentasse a documentação necessária, caso contrário seria instaurado a competente tomada de contas especial e inscrição em situação de inadimplência da municipalidade (peça 1, p. 37, 39 e 47).

6. Não tendo sido atendidas as notificações designou-se a Sra. Sônia Maria Couto para proceder a Tomada de Contas Especial, por meio da Portaria 339, de 23/3/2000 (peça 1, p. 1).

7. Em seu relatório a Sra. Sônia Maria Couto sugeriu a inscrição do Sr. Alcides Muller na conta Diversos Responsáveis e encaminhamento do processo à Divisão de Contabilidade para efetivação do registro, e envio ao Tribunal de Contas da União, via CISET/MS (peça 1, p. 59).

8. Encontrando falhas no processo, como a falta do relatório de inspeção "in loco", a Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) devolveu o processo para fins de complementação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49497634.

(peça 1, p. 75).

9. A Funasa notificou novamente, em 16/11/2000, o Sr. Alcides Muller para apresentar a prestação de contas ou recolher o valor do débito (peça 1, p. 83).

10. Em 17/11/2000 a tomadora de contas, por meio do memorando 1/TCE-PT339/2000/COEAD/AUDIT, solicitou ao Diretor do Centro Nacional de Epidemiologia a emissão do relatório de inspeção "in loco" referente ao Convênio 1681/1998 (Siafi 364274).

11. Por intermédio de seu procurador, Sr. Roberto Carlos Muller, o responsável apresenta a prestação de contas, conforme ofício 188/2000-RMSPO, de 8/12/2000 (peça 1, p. 95 a 150).

12. O Relatório de Inspeção "In Loco", de 27/12/2000, com período de realização dos trabalhos de 18 a 22/12/2000, aponta que o objeto pactuado no convênio, diante das constatações evidenciadas no relatório, foi alcançado satisfatoriamente. Para a execução físico-financeiro registra que as etapas/fases do convênio foram totalmente executadas. Como recomendação solicita a apresentação em tempo hábil das prestações de contas e que o gestor só efetue remanejamento de despesas com solicitação prévia e a devida autorização pelo órgão concedente (peça 1, p. 162-180).

13. Parecer Técnico, de 27/12/2000, elaborado pelo Dr. Emanoel Oliveira Figueiredo (odontólogo sanitarista/chefe do DIVEP/AM) e a Sra. Marilce Monteiro Mendes (enfermeira sanitarista – DIVEP/AM), aponta que as metas do convênio não foram completamente atingidas, conforme quadro abaixo, razão pela qual recomenda a impugnação da despesa:

Meta	Etapa/ Fase	Especificação	Unid.	Quant.	Reali-zado	%
01	1.1	Diagnosticar e tratar com polioquimioterapia 100% dos casos novos esperados.	Pac.	05	02	40
	1.2	Diagnosticar 90% dos casos novos sem deformidades físicas.	Pac.	04	01	25
	1.3	Dar alta por cura a 80% dos casos em condições de alta.	Pac.	08	01	12,5
	1.4	Implantar ações de controle de hanseníase.	Serv.	01	0	0
	1.5	Implantar sistema de supervisão e avaliação em 100% das unidades de Saúde.	Serv.	01	0	0

14. Por meio do ofício 558/COEAD/CGASI/AUDIT/PRESI, de 17/9/2001, o responsável foi notificado a recolher o débito calculado, referente a impugnação da prestação de contas, devido ao não atingimento do objeto proposto, conforme parecer técnico emitido (peça 1, p. 210).

15. Em 5/3/2009, a Coordenação Regional do Amazonas da Funasa emitiu o Parecer Financeiro 2/2009, ratificando a não aprovação da prestação de contas, diante do não atingimento das metas pactuadas (peça 1, p. 304-306).

16. Dessa feita, o Sr. Alcides Muller foi novamente notificado pelo tomador de contas, por meio da notificação 1/2009/TCE/Portaria 339/2000, de 15/12/2009, para proceder ao recolhimento do débito imputado, devido ao não cumprimento do objeto pactuado, conforme parecer técnico da DIVEP/AM, Relatório de Verificação In Loco 55/2000 e Parecer Financeiro 2/2009.

17. Por intermédio de seu procurador, Hiron Ferreira Lima, devidamente constituído (peça 1, p. 345), o responsável apresenta à Funasa manifestação sobre a notificação supracitada, datada de 13/1/2010, nos termos a seguir sintetizados:

17.1 Este Relatório Técnico, realizado "in loco" ABSOLVE **ALCIDES MÜLLER DE QUALQUER IMPUTAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO** e contraria inteiramente o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49497634.

PARECER FINANCEIRO DA COORDENAÇÃO REGIONAL DO AMAZONAS SERVIÇOS DE CONVÊNIOS n. 2/2009, Processo 25100.000595-00-98, assinado por JOSEMAR CAVALCANTE DA SILVA — Serviços de Convênio, que serviu de base para esta imputação.

O relatório acima citado é:

17.2 a. TECNICAMENTE INJUSTO, pela ausência de justa causa, vez que há um relatório *in loco* declarando que a verba foi aplicada correta e integralmente;

b. JURIDICAMENTE IMPRÓPRIO, pela falta de nexo de causalidade entre a conduta delituosa e o suposto *dano* ao erário, tendo em vista que do convênio foi materialmente satisfeito em sua execução;

c. LEGALMENTE MOVEDIÇO, em razão inexistência de conduta típica considerando que não houve malversação de verba pública.

18. O Relatório de Auditoria 244716/2012, da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com as informações constantes do Relatório de Tomada de Contas Especial, concluiu que a Senhor Alcides Muller encontra-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R$ 96.255,15 (peça 1, p. 383-386).

19. Em conformidade com as normas, foram emitidos o Certificado de Auditoria 244716/2012, o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 387, 388 e 389, respectivamente), registrando a irregularidade das presentes contas.

EXAME TÉCNICO

20. Verifica-se nos autos que a não aprovação da prestação de contas e a consequente declaração da irregularidade do Convênio 1681/1998 (Siafi 364274) decorreu do não atingimento do objeto proposto ou pelo não cumprimento do objeto pactuado.

21. Destaca-se, inicialmente, que o Relatório de Verificação "In Loco" apresenta quanto à execução física e financeira que (peça 1, p. 166 e 168):

> De acordo com a análise realizada, as metas, etapas e fases constantes no cronograma de execução do Plano de Trabalho, foram programadas e executas da seguinte forma, conforme constatamos no Relatório de Exec. Fís. e Financeira, Anexo III-1, o qual anexamos a este e que nos foi apresentado pelo convenente no ato da verificação "in loco".

PERÍODO DE 02/01/1999 a 30/04/1999

Meta/ Etapa/ Fase	Descrição	Unid.	NO PERÍODO		ATÉ PERÍODO	
			PROG.	EXEC.	PROG.	EXEC.
1ª Fase	Diagnósticos dos casos de hanseníase em 100%.	Visitas	05	05	05	05
1ª Fase	Diagnóstico de deformidades físicas em 90%.	Visitas	04	04	04	04
2ª Fase	Das altas por cura em 80% dos casos diagnosticados.	Visitas	08	08	08	08
2ª Fase	Implantar ações de controle de hanseníase.	Serv.	01	01	01	01
2ª Fase	Implantar sistema	Serv.	01	01	01	01

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49497634.

	de supervisão e avaliação em 100% das U. S.					

21.1 Observa-se que a informação declarada no relatório é de que as metas, etapas e fases constantes no cronograma de execução do Plano de Trabalho foram programadas e executas na sua totalidade, ou seja, em 100%.

22. Por outro lado, o Parecer Técnico, com emissão na mesma data do relatório supracitado (27/12/2000), informa que da Etapa 1.1 do Plano de Trabalho das cinco quantidades previstas apenas duas foram realizadas, da etapa 1.2 das quatro programadas apenas uma foi realizada, da etapa 1.3 das oito programadas apenas uma foi realizadas, sendo as etapas 1.4 e 1.5 não realizadas (peça 1, p. 180).

22.1 Entretanto esse parecer carece de dados que possam dar credibilidade à irregularidade apontada. Não estão presentes evidências que possam fortalecer as informações como, por exemplo, livro de controle dos hospitais ou postos de saúde, entrevistas com profissionais desses locais, registros na secretaria municipal de saúde, dentre outros. Ante a falta das evidências, o parecer dá a impressão de que foi baseado em pura percepção intuitiva de seus elaboradores.

22.2 Conforme apresentado, não ficou comprovado de forma clara e inequívoca que os serviços impugnados no Parecer Técnico, que deram ensejo à instauração da presente tomada de contas especial, efetivamente deixaram de ser executados ou o foram de forma incompleta. Registre-se que o parecer foi elaborado depois de decorrido mais de um ano do prazo de apresentação da prestação de contas.

22.3 As informações do Parecer Técnico, dessa forma, não servem para formar um juízo de certeza suficiente para penalizar o gestor com julgamento pela irregularidade das contas do responsável e obrigação de restituir, principalmente, o valor intergral do ajuste, haja vista a execução de parte do Plano de Trabalho.

23. Causa estranheza que diante de informações tão conflitantes entre o Relatório de Verificação "in loco" e o Parecer Técnico a Funasa não tenha apurado a desavença e adotado medidas para esclarecer as posições contraditórias. A Funasa, entretanto, sem que se possa saber o motivo, deu total credibilidade às informações do Parecer Técnico para punir o gestor.

24. Verifica-se nos autos que o gestor apresentou a prestação de contas, contendo o processo licitatório, as notas fiscais das despesas e o extrato bancário. Observa-se na documentação que foram adquiridos uma variedade de medicamentos e o transporte desses até a sede do município, que representam bem mais da metade do valor conveniado.

25. O plano de aplicação constante do Plano de Trabalho apresenta que as despesas seriam com material de consumo, passagens, serviços de terceiros-pessoa física e serviços de terceiros-pessoa jurídica (peça 1, p. 23). Observando-se os comprovantes das despesas apresentadas na prestação de contas verifica-se seu perfeito enquadramento nas previsões estabelecidas no plano de aplicação do convênio.

26. Ademais a irregularidade apresentada nos autos não deveria ser tratada como desvio de finalidade, quando em consonância com a jurisprudência do TCU poder-se-ia impugnar o valor total do ajuste. No presente caso a irregularidade poderia ser considerada como execução parcial do objeto pactuado, haja vista que o relatório técnico aponta que parte das metas foi realizada, e a partir de então, deveria ser elaborado um cálculo para o valor do débito, que a princípio é de difícil mensuração, pois não existe uma correspondência direta de valores com as metas do Plano de Trabalho.

27. Em que pese à possibilidade de solicitação de novos esclarecimentos quanto às impropriedades levantadas, bem como quanto ao valor representativo no custo total do ajuste

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49497634.

firmado para o regular prosseguimento desta TCE, a proposição de realização de diligência junto ao órgão concedente visando colher elementos possui grande chance de se revelar infrutífera, considerando-se o longo decurso de prazo após a realização do Parecer Técnico, datado de 27/12/2000.

28. Dessa maneira, apesar de competir ao gestor o ônus de comprovar a boa e regular gestão dos recursos postos a sua disposição, é fato notório que a imputação de responsabilidade, notadamente quando dá ensejo a penalizações, deve ter como suporte elementos mínimos que assegurem da forma mais precisa possível a comprovação da efetiva ocorrência do dano, as razões que deram ensejo a esse prejuízo e todos os atores envolvidos na consecução do resultado danoso, fatos estes não devidamente evidenciados nestes autos.

CONCLUSÃO

29. Conforme demonstrado na análise técnica, não ficou comprovado de forma clara e inequívoca que os serviços impugnados pelo Parecer Técnico (peça 1, p. 180-185), que deram ensejo à instauração da presente tomada de contas especial, efetivamente deixaram de ser executados ou o foram de forma inadequada.

30. Há nos autos apenas indícios frágeis, sem força probante suficiente, de que parte dos serviços não teria sido realizada conforme as especificações do plano de trabalho do ajuste, que se consideram insuficientes para formar um juízo de certeza e penalizar o gestor com julgamento pela irregularidade das contas do convênio e obrigação de restituir valores tidos por irregularmente despendidos.

31. Assim sendo, considera-se que esta TCE padece de certeza quanto à efetiva existência da irregularidade e quanto à correta quantificação do débito atribuído ao responsável, razão pela qual se sugere o arquivamento destes autos, ante a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, conforme preceitua o art. 212 do Regimento Interno do TCU.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

32. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autoridades.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I) arquivar os presentes autos, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, ante a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

II) remeter cópia do acórdão a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentaram:

a) ao responsável, Sr. Alcides Muller; e

b) à Fundação Nacional de Saúde, dando-lhe ciência de que, o Parecer Técnico que deu ensejo à instauração da presente Tomada de Contas Especial, relativa ao Convênio 1681/1998 (Siafi 364274), firmado com o município de São Paulo de Olivença/AM, fundamenta suas conclusões desfalcada de evidências que comprovem a irregularidade atribuída, e, portanto, não permitem identificar os vícios com base em dados objetivos. Assim esse Parecer Técnico, torna-se deficiente e contraditório ao imputar responsabilidade ao gestor com indícios de irregularidades tênues, sem a necessária base técnica para se firma convicção acerca do débito imputado ao responsável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49497634.

Secex/AM, 1ª DT, em 12/12/2012.

(assinado eletronicamente)
José Flávio Lima Coêlho
AUFC – Mat. 3466-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49497634.