

TC 022.465/2012-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério da Saúde.

Responsável: Michel Marques Abrahão (CPF: 576.424.191-04)

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: arquivamento.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, em desfavor do Sr. Michel Marques Abrahão, ex-Prefeito do Município de Bujari/AC, em razão da não comprovação da aplicação dos recursos repassados ao município de Bujari/AC por força do Convênio 1056/2006, Siafi 582171, celebrado com o Ministério da Saúde, que teve por objeto a aquisição de medicamentos.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Terceira do Convênio 1056/2006, foram previstos R\$ 129.780,00 para a execução do objeto pactuado, dos quais R\$ 126.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 3.780,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 81-83).

3. Os recursos federais seriam transferidos em três parcelas, consoante cronograma de desembolso acostado à peça 1, p. 39. Entretanto, em razão da não aprovação da prestação de contas parcial referente às 1ª e 2ª parcelas, o concedente não transferiu os valores correspondentes a 3ª parcela, em respeito ao art. 21, § 2º da IN STN 1/97.

4. Em relação aos repasses realizados, foram emitidas as seguintes ordens bancárias:

Número da ordem bancária	Valor	Data de emissão da OB	Data de crédito na conta específica
926358	R\$ 42.000,00	22/8/2007	24/8/2007
931854	R\$ 42.000,00	26/9/2007	28/9/2007

5. O ajuste vigeu no período de 31/12/2006 a 10/12/2009 e previa a apresentação da prestação de contas final até 8/2/2010, conforme Cláusulas Oitava e Nona do Convênio 1056/2006, alteradas pelos 1º, 2º, 3º e 4º termos aditivos ao ajuste.

6. Em 16/7/2008, o conveniente encaminhou, por meio do Ofício GAPRE 164/2008, a prestação de contas parcial do convênio referente à aplicação das 1ª e 2ª parcelas. Entretanto, em decorrência da incompletude dos dados apresentados, o MS devolveu o referido documento que, após as correções devidas, foi reencaminhado por intermédio do Ofício GAPRE 203/2008, de 18/9/2008.

7. A análise da aludida prestação de contas foi realizada pelo Parecer Gescon 4070, de 29/9/2008, peça 1, p. 361-365.

8. Consoante o exame empreendido, foram constatadas a inexistência do plano de trabalho aprovado e de cópia do contrato firmado com a empresa vencedora do certame licitatório, além de erros formais no preenchimento de anexos à prestação de contas e possível superfaturamento dos medicamentos adquiridos, no montante de R\$ 19.346,38.

9. Em razão das irregularidades apuradas, o parecer conclusivo acerca das contas parciais foi

sobrestado.

10. Passo seguinte, o MS notificou o convenente dos resultados do Parecer Gescon 4070/2008 por meio do Ofício 515/MS/SE/DICON/AC, de 29/9/2008, peça 1, p. 357.

11. Em resposta a notificação supra, o convenente encaminhou cópia do plano de trabalho aprovado por intermédio do Ofício GAPRE 266, de 22/12/2008, não se manifestando, entretanto, acerca das demais irregularidades apuradas.

12. Sem prejuízo das constatações do Parecer Gescon 4070/2008, o acompanhamento da execução do ajuste, cujos resultados foram registrados no Relatório de Verificação *in loco* 39-1, de 18/9/2008 (peça 1, p. 279-305), concluiu pelo alcance de 68% das metas físicas e financeiras da avença, resultado compatível com o então estágio de execução do convênio. Ademais, foram detectadas as seguintes impropriedades e irregularidades:

12.1. notas fiscais sem número e título do convênio;

12.2. medicamentos adquiridos acomodados sobre estrados de madeira;

12.3. não aplicação, no interstício de 24/8/2007 a 20/11/2007, dos recursos repassados no mercado financeiro, em afronta ao que dispõe o art. 20 da IN STN 1/97 c/c a Cláusula Segunda, inciso II, item 2.11.1 e 2.11.2, do termo de convênio.

13. O responsável do convenente foi notificado, por meio do Ofício 504/MS/SE/DICON/AC, de 19/9/2008 (peça 1, p. 275), reiterado pelo Ofício 576/MS/SE/DICON/AC, de 20/10/2008 (peça 1, p. 311), da necessidade de correção das impropriedades apuradas no supracitado relatório, bem como da devolução do valor de R\$ 2.116,04, correspondentes aos acréscimos legais decorrentes da ausência de aplicação financeira no período de 24/08/2008 à 20/11/2008.

14. Em resposta constante do Ofício GAPRE 91, de 14/04/2009, consoante informação extraída do Parecer Gescon 4.772/2010, peça 1, p. 375-376, o convenente encaminhou cópias das notas fiscais devidamente identificadas, bem como cópia de documento de devolução à conta específica do convênio do valor de R\$ 2.116,04 e, por fim, informou já haver tomado medidas no intuito de melhorar o acondicionamento e estocagem dos medicamentos adquiridos.

15. Em 23/4/2009, foi realizado novo acompanhamento de execução do ajuste, que originou o Relatório de Verificação *in loco* 9-2/2009 (peça 1, p. 319-347), no qual foi mais uma vez constatado o alcance de 68% das metas avençadas e continuidade das falhas apuradas no acondicionamento dos medicamentos. Além disso, verificaram-se ainda as seguintes irregularidades:

15.1. ausência de controle de estoque e de distribuição dos medicamentos;

15.2. inexistência de cópia do processo licitatório referente ao Pregão 11/2008, contemplando as pesquisas de preço realizadas, o parecer jurídico sobre o edital e o contrato firmado com a empresa vencedora do referido Pregão;

15.3. inadimplência na devolução à conta específica do convênio do valor atualizado de R\$ 20.014,05 referente ao superfaturamento no preço dos medicamentos adquiridos, conforme apurado no Parecer Gescon 4070/2008.

16. O aludido relatório foi encaminhado ao convenente por meio do Ofício 249/MS/SE/DICON/AC, de 12/06/2009 (peça 1, p. 315) e reiterado pelo Ofício 440/MS/SE/DICON/AC, de 15/07/2009 (peça 1, p. 353) e pelo Ofício 348/MS/SE/DICON/AC, de 28/04/2010 (peça 1, p. 367), sendo que, neste último, o gestor foi alertado sobre a iminência da inclusão da entidade no Cadastro de Inadimplentes - Cadin e da instauração de Tomada de Contas Especial.

17. Além disso, após repetidos pedidos de prorrogação, o 4º Termo Aditivo ao convênio (peça 1, p. 107) estipulou em 10/12/2009 o prazo de vigência final do ajuste, sendo 8/2/2010 o prazo para

prestação de contas, em obediência aos prazos previstos na IN/STN 1/97.

18. Não obstante o termo da vigência da avença, o conveniente ficou-se igualmente inerte, não tendo apresentado a necessária prestação de contas final, razão pela qual foi emitido o Parecer Gescon 4772, de 21/6/2010 (peça 1, p. 373-379) opinando pela não aprovação das contas do convênio e pela devolução integral dos recursos transferidos em valores atualizados.

19. Em 18/8/2010, foi encaminhado ao MS pelo atual prefeito do Município de Bujari, Sr. João Edvaldo Teles de Lima, a prestação de contas final do Convênio 1056/2006 (Ofício GAPRE 246/2010, acostado à peça 4, p. 251-255). Na referida peça, o gestor afirma ter providenciado o controle de estoque e de distribuição da medicação adquirida com recursos do ajuste, bem como alega ter sanado as falhas identificadas no acondicionamento dos medicamentos, entretanto, atribui a gestão do prefeito anterior a responsabilidade sobre a devolução dos valores apurados na suposta aquisição superfaturada de medicamentos, razão pela qual já teria formalizado denúncia perante o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União.

20. Por estar em desacordo com os termos da Orientação Técnica 1/2008 - MS/SE/FNS/CGAPC, de 8/4/2008, a referida prestação de contas foi devolvida por meio do Ofício 609, de 24/8/2010 (peça 4, p. 257) e, após as correções, reencaminhada pelo conveniente por meio Ofício GAPRE 256/2010, de 26/08/2010 (peça 4, p. 261-263).

21. Após a devida análise, o MS concluiu que não foram satisfatórias as justificativas e documentação encaminhadas, haja vista que não foi apresentada documentação probatória acerca da adoção de controle de estoque e de distribuição dos medicamentos, bem como não restou evidenciada a devolução da importância de R\$ 20.014,05, referente à aquisição de itens com valores superiores ao aprovado no Plano de Trabalho. Assim, em 3/9/2010, por meio do Ofício 627/MS/SE/DICON/AC (peça 4, p. 265/269), o conveniente foi informado da rejeição das contas do convênio.

22. Tendo por base o Memo 2916 SE/FNS/CGAPC/CPCONT, de 26/9/2010 (peça 4, p. 12), foi emitido o Parecer Gescon 8085, em 30/9/2010, com o fito de deduzir do montante a ser devolvido pelo conveniente, informado no Parecer Gescon 4772/2010, o valor já recolhido de R\$ 7.703,16, referente aos rendimentos de aplicação financeira (R\$ 3.322,12), ao saldo da contrapartida pactuada (R\$ 2.265,00) e à devolução de recursos financeiros não aplicados (R\$ 2.116,04).

23. O conveniente foi informado do teor do Parecer Gescon 8085/2010, por meio do Ofício 676/MS/SE/DICON/AC, de 30/9/2010 (peça 4, p. 16), e do edital 4, de 27/10/2010 (peça 4, p. 38-40). Nas referidas notificações, o responsável pelo ajuste, Sr. Michel Marques Abrahão, foi instado a adotar providências acerca da restituição dos recursos impugnados sob pena de instauração da competente TCE.

24. Ante a revelia do responsável, a documentação necessária para instrução da TCE foi encaminhada ao setor de contabilidade do MS, por meio do Memo 59 SE/FNS/CGAPC/CPCONT, de 8/9/2010 (peça 4, p.44-89) e do Memo 80/NE/DICON/SAAP/AC, de 17/12/2010 (peça 4, p. 181-193), tendo-se solicitado ao diretor executivo do Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS autorização para instaurar a TCE e suspender a inadimplência do município no SIAFI, referente ao convênio 1056/2006, considerando que o gestor atual era outro que não o faltoso.

25. Todos os procedimentos supramencionados foram adotados com fundamento no art. 1º, § 3º, da IN/TCU 56/2007 c/c o art. 5º, § 2º e art. 38 da IN/STN 1/97, conforme os termos do Despacho 830/SE/FNS/CGEOFC/CCONT/TCE, de 29/10/2010 (peça 4, p. 97).

26. Por sua vez, o diretor executivo do FNS/MS autorizou a instauração da TCE e a suspensão da inadimplência do município, conforme despacho acostado à peça 4, p. 97.

27. Consoante os termos do Relatório do Tomador de Contas Especial 395, de 12/1/2011 (peça 4, p. 211-219) e do Despacho 53/MS/NE/DICON/SECAP/AC, de 14/12/2011 (peça 4, p. 249-250), a

responsabilidade pelo dano ao erário foi atribuída ao Senhor Michel Marques Abrahão, Prefeito do Município de Bujari/AC na gestão de 2005 a 2008 (peça 4, p. 197-199), em face do não saneamento das seguintes irregularidades identificadas no Convênio 1056/2006 e apontadas no Relatório de Verificação *in loco* 9-2/2009, bem como nos Pareceres 4070/2008, 4772/2010 e 8085/2010:

27.1. falta de sistema de controle de entrada, estoque e distribuição dos medicamentos adquiridos;

27.2. armazenamento inapropriado de alguns medicamentos, sobre estrados de madeira no Almojarifado;

27.3. superfaturamento dos preços dos medicamentos adquiridos em desacordo com os valores fixados no Plano de Trabalho aprovado, ocasionando uma diferença a maior de R\$ 19.346,38;

27.4. ausência, no procedimento licitatório referente ao Pregão 011/2008, de cópia da pesquisa de preços realizada, do parecer jurídico sobre o edital e do contrato firmado com a empresa vencedora do referido Pregão.

28. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu Relatório de Auditoria (peça 4, p. 293-297), Certificado de Auditoria (peça 4, p. 299) e Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 4, p. 301), consignando a instauração intempestiva da presente TCE, a observância dos demais aspectos legais e regulamentares aplicáveis ao feito e opinando pela irregularidade das contas do ex-Prefeito, em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos do Convênio 1056/2006, caracterizando débito de R\$ 157.858,19 (valor original de R\$ 84.000,00, deduzido do valor já recolhido pelo conveniente, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora no período de 24/8/2007 a 13/3/2012, na forma da Decisão TCU 1.122/2000 — Plenário).

29. Em Pronunciamento Ministerial à peça 4, p. 303, o Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52 da Lei 8.443/92, atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

30. Por fim, o processo de TCE foi encaminhado a esta Corte de Contas.

EXAME TÉCNICO

31. O procedimento está constituído de todas as peças exigidas no art. 4º da IN/TCU 56/2007, vigente à época da instauração e envio do processo ao TCU. Ademais, o montante do dano apurado atualizado suplanta a quantia de R\$ 23.000,00, valor mínimo exigido, nos termos dos arts. 5º e 11 da IN/TCU 56/2007, para fins de instauração e encaminhamento de Tomada de Contas Especial a esta Corte de Contas. Portanto, atendidos os requisitos normativos, o processo está apto a ser instruído.

32. O Convênio 1056/2006, Siafi (582171) vigorou de 31/12/2006 a 10/12/2009, período em que estiveram à frente da Prefeitura de Bujari/AC os Senhores Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04) e João Edvaldo Teles de Lima (CPF 030.517.812-15).

33. Todavia, o Sr. João Edvaldo Teles de Lima não empregou quaisquer recursos repassados à conta do referido ajuste, haja vista que, em razão da não aprovação da prestação de contas parcial da avença, a disponibilização do numerário concedido e sua efetiva aplicação se deram nos exercícios de 2007 e 2008, período abrangido pelo mandato do Sr. Michel Marques Abrahão.

34. Desse modo, como houve desaprovação integral da prestação de contas relativa ao convênio em exame (peça 1, p. 373-379), mostrou-se correta a responsabilização única do gestor a quem coube o encargo de executar e prestar contas pela integralidade do débito quantificado.

35. Nada obstante a impugnação do total de despesas realizadas à conta do Convênio 1056/2006, o próprio concedente reconheceu o alcance de 68% das metas físicas e financeiras da avença, por meio de acompanhamento da execução do ajuste cujos resultados foram registrados no Relatório de Verificação *in loco* 39-1, de 18/9/2008 (peça 1, p. 279-305) e Relatório de Verificação *in*

loco 9-2/2009 (peça 1, p. 319-347).

36. Impende destacar que o numerário revertido em favor do convênio totalizou o montante correspondente a 67,6% do valor total da avença, tendo em vista a integralização da contrapartida por parte do conveniente e que as transferências efetuadas pelo concedente contemplaram unicamente as 1º e 2º parcelas dos repasses financeiros.

37. Assim, os resultados apurados pelos relatórios de acompanhamento da avença são compatíveis com cronograma de execução, plano de aplicação e cronograma de desembolso constantes, respectivamente, dos anexos V e VI do plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 37-39).

38. Outrossim, não há que se falar em inadimplência do conveniente quanto ao cumprimento do objeto do ajuste, visto que o percentual de alcance das metas fixadas está condizente com o montante de recursos empregados, conforme se pode atestar pelo exame documental das notas fiscais acostadas à peça 1, p. 117-141, e dos registros fotográficos oriundos de inspeção física realizada pelo MS, peça 1, p. 303-305 e 343-347.

39. Além disso, consoante os demais elementos juntados aos autos, não foi identificado qualquer desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados ou mesmo omissão material no dever de prestar contas, fatos que ensejariam, na forma da legislação e jurisprudência aplicáveis, o julgamento pela irregularidade das contas e, conseqüentemente, obrigação de restituição integral dos valores transferidos.

40. Por seu turno, o não saneamento das irregularidades apontadas em relatórios e pareceres emitidos pelo concedente, consistente em falhas no sistema de estoque, controle e distribuição dos medicamentos adquiridos e ausência de documentos relativos ao processo licitatório realizado, não são suficientes para justificar a impugnação total das despesas realizadas as custas do convênio, tampouco imputação de débito no montante do valor original do ajuste, razão pelo qual discordo das conclusões constantes do Parecer Gescon 4772/2010, Parecer Gescon 8085/2010, assim como do Relatório do Tomador de Contas Especial 395/2011 e do Relatório de Auditoria 255992/2012 emitido pela Controladoria Geral da União.

41. Entendimento diverso resultaria no enriquecimento sem causa da administração pública federal em detrimento dos demais entes federados ou dos gestores responsáveis pela execução de convênios, acordos e congêneres, visto que quaisquer irregularidades não saneadas no curso da execução de tais pactos ensejariam a restituição dos valores repassados.

42. Malgrado as falhas identificadas no convênio em exame, a única irregularidade capaz de consubstanciar dano quantificável ao erário federal consistente com a prática de ato antieconômico é o superfaturamento dos preços dos medicamentos adquiridos em desacordo com os valores fixados no Plano de Trabalho aprovado.

43. Com fito de confirmar a existência do aludido superfaturamento, foram cotejados os preços constantes do Plano de Trabalho do Convênio 1056/2006 e as informações extraídas da base de dados Banco de Preços em Saúde - BPS, do Ministério da Saúde (peça 5).

44. Do confronto de informações realizado, constatou-se que alguns medicamentos objeto do Convênio 1056/2006 foram, de fato, adquiridos em valores que superam a média ponderada dos preços de aquisições correspondentes realizadas por outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal.

45. Outrossim, os preços de tais medicamentos também sobrepujaram os preços de aquisição fixados pelo Plano de Trabalho no montante de R\$ 18.762,28, consoante planilha acostada à peça 6.

46. Não obstante, revelou-se também manifesto que os demais medicamentos objeto do ajuste foram comprados por preços inferiores ao fixado pelo respectivo Plano de Trabalho.

47. Deste modo, computando-se o total das aquisições realizadas, verifica-se uma diferença de apenas R\$ 3.006,48 (peça 6) entre os preços que foram previstos inicialmente no plano de trabalho e aqueles de fato praticados na execução da avença. Significa dizer que houve uma variação a maior da ordem de 3,5% na aquisição dos medicamentos, margem essa perfeitamente aceitável.

48. Demais disso, constatou-se que o convenente efetuou a devolução aos cofres federais do valor de R\$ 7.703,16. Desse montante, R\$ 3.322,12 refere-se aos rendimentos de aplicação financeira que devem ser obrigatoriamente restituídos ao concedente na data de extinção do ajuste, consoante art. 7º, inciso XI, da IN 1/1997. Já o valor de R\$ 2.116,04 destinou-se a devolução de recursos financeiros não aplicados no período de 24/8/2008 à 20/11/2008, impropriedade constatada por meio do Relatório de Verificação *in loco* 39-1, de 18/9/2008 (peça 1, p. 279-305). Por fim, a importância de R\$ 2.265,00 diz respeito ao saldo da contrapartida pactuada. Do referido saldo, R\$ 1.005,00 correspondem ao percentual da contrapartida ajustada e não aplicada na consecução do objeto do convênio, que, em homenagem ao art. 7º, inciso XIII, da IN 1/1997, deve ser recolhido à conta do concedente.

49. Dessa forma, observa-se que o convenente devolveu R\$ 1.260,00 a maior em relação aos valores recebidos [R\$ 7.703,16 – (3.322,12 + 2.116,04 + 1.005,00)].

50. Ressalte-se que o presente processo, quando encaminhado a esta Corte de Contas, tinha como valor histórico do débito o montante de R\$ 84.000,00, correspondente ao total repassado pelo Ministério da Saúde à Prefeitura de Bujari/AC por força do Convênio 1056/2006.

51. Por outro lado, conforme disposto no art. 2º da IN-TCU 76/2012, que tem como correlato o art. 3º da IN-TCU 56/2007, a TCE é um processo que tem como objetivo “apurar responsabilidade por ocorrência de **dano** à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento” (grifou-se).

52. Nesse sentido, em se considerando o valor de R\$ 3.006,48 (item 47) como de variação de preços aceitável, bem assim considerando que houve a devolução dos valores que restaram na conta vinculada do ajuste após sua dissolução, forçoso reconhecer nos presentes autos a inexistência de **dano ao erário federal** a ensejar a instauração de processo de TCE.

53. Desse modo, em que pese as demais impropriedades formais apontadas pelo Ministério da Saúde na execução do Convênio 1056/2007 (item 27), obtempera-se que a presente tomada de contas especial seja encerrada, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno/TCU, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

54. Por fim, propõe-se que seja encaminhada cópia da decisão que vier a ser proferida, assim do relatório e voto que a fundamentarem, ao Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS.

CONCLUSÃO

55. Tendo em vista as análises realizadas na presente instrução, que evidenciou a inexistência de dano ao erário na execução do Convênio 1056/2006, Siafi 582171 (itens 42 a 47), a ensejar a ausência de pressupostos para a constituição e desenvolvimento válido e regular destes autos (item 52), proponho o encerramento do presente processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 169, inciso VI, e 212, do Regimento Interno/TCU (item 53), dando-se ciência da decisão que vier a ser proferida ao Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

56. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a expectativa de controle no jurisdicionado, relacionado ao item 42.6 (outros benefícios diretos) das orientações para benefícios de controle, constantes no anexo da Portaria Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



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

57.1. encerrar a presente tomada de contas especial, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 169, inciso VI, e 212, do Regimento Interno/TCU, ante a ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo;

57.2. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao diretor executivo do Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS.

SECEX-AC, 14 de outubro de 2013.

Danielle Cristina de Oliveira Borges
AUFC – Mat. 9427-7