

TC 002.621/2014-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Sena Madureira/AC

Responsável: Nilson Roberto Areal de Almeida (CPF 138.144.432-68)

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. Nilson Roberto Areal de Almeida, na condição de ex-prefeito do município de Sena Madureira/AC, em razão da impugnação total da prestação de contas dos recursos repassados à referida municipalidade por força do Convênio 318/2007 (Siafi 611147), celebrado com o FNS, que teve por objeto a promoção da oferta e da cobertura dos serviços de assistência farmacêutica e de insumos estratégicos no Sistema Único de Saúde (SUS).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Terceira do Termo do Convênio 318/2007 (Siafi 611147), foram previstos R\$ 210.001,76 para a execução do objeto, dos quais R\$ 200.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 10.001,76 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 71).

3. Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a Ordem Bancária 2008OB908256, de 28/3/2008, no valor de R\$ 200.000,00 (peça 1, p. 89), sendo tal valor, de fato, creditado na conta específica em 1º/4/2008 (peça 1, p. 105)

4. O ajuste vigeu no período 31/12/2007 a 23/3/2009, e previa a apresentação da prestação de contas até 22/5/2009, conforme Cláusulas Oitava e Nona do termo do ajuste, alterado pelo 1º Termo de Prorrogação de Vigência (peça 1, p. 75-77, 83 e 85).

5. Ao apreciar a prestação de contas final apresentada pelo ente convenente, a Divisão de Convênios e Gestão do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Acre (Dicon/NE/MS/AC), tendo em conta as análises contidas no Parecer Gescon 3.687, de 17/5/2010, decidiu pela sua não aprovação (peça 1, p. 229-235).

6. Considerando irregularidades apuradas em fiscalização *in loco* e não justificadas pelos gestores do ente convenente, a Dicon/NE/MS/AC, acompanhando manifestação contida no citado parecer, glosou a íntegra dos recursos transferidos, no montante histórico de R\$ 200.000,00 (peça 1, p. 233 e 235).

7. Dado o não recolhimento do débito identificado, o Diretor Executivo do FNS autorizou a instauração da presente TCE em Despacho datado de 22/9/2010 (peça 1, p. 253).

8. Do Relatório do Tomador de Contas Especial 255/2010 (peça 1, p. 285-291), extrai-se que a responsabilidade pelo débito apurado foi atribuída, exclusivamente, ao prefeito do município de Sena Madureira/AC à época da execução do Convênio 318/2007 (Siafi 611147), Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida.

9. O órgão de controle interno, Controladoria-Geral da União (CGU), emitiu Relatório de Auditoria (peça 1, p. 307-309) no qual concluiu que o indicado responsável encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional (*rectius*, Fundo Nacional de Saúde) no montante apurado no Relatório de

Tomada de Contas Especial.

10. Tal posição foi acompanhada pelas demais instâncias do referido órgão de controle interno, posto o Certificado de Auditoria (peça 1, p. 311) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 312) veicularem manifestações pela irregularidade das contas.

11. Por fim, de acordo com o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 313), o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como do Parecer emanado da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFCI/CGU), determinando o envio do processo a este Tribunal para fins de julgamento, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

12. Verifica-se, portanto, que este processo encontra-se constituído de todas as peças exigidas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 71/2012, bem como que não se enquadra nas hipóteses de dispensa previstas no art. 6º da aludida norma, estando apto a ser instruído.

EXAME TÉCNICO

13. Em que pese os pronunciamentos da equipe tomadora das presentes contas e do órgão de controle interno (itens 8-10) tenham sido uniformes em apontar a necessidade de ressarcir os cofres de fundo integrante da administração pública federal em decorrência de irregularidades apuradas na execução do Convênio 318/2007 (Siafi 611147) e não justificadas pelos gestores do ente convenente, o exame atento da documentação constante destes autos, conforme se detalhará a seguir, permite concluir que, embora acoimada de irregularidades, a execução do ajuste em tela não provocou prejuízo à política pública estimulada pelo ente concedente, razão pela qual se tem como ausente condição essencial ao válido e regular desenvolvimento deste processo.

14. Ressalte-se, inicialmente, o fato de o próprio parecer que pugnou pela restituição de parte dos recursos transferidos (peça 1, p. 229-235), consignar as seguintes informações:

- a) o município de Sena Madureira apresentou a prestação de contas do convênio em 4/3/2009, portanto, antes mesmo do final da sua vigência, que se encerraria em 23/3/2009;
- b) a execução do convênio foi acompanhada por meio de verificação *in loco*;
- c) há declaração de Técnica Farmacêutica Bioquímica firmando que o convênio foi executado de acordo com as diretrizes do Ministério da Saúde, os objetivos e as finalidades consignadas em seu projeto;
- d) as despesas relacionadas na prestação de contas estão de acordo com as registradas nos extratos bancários da conta específica do convênio;
- e) o saldo do convênio e os rendimentos financeiros foram restituídos ao FNS.

15. Verifica-se, desse modo, que aspectos relevantes da escorreita execução da avença foram observados pelo ente convenente, especialmente no que tange à demonstração da correlação entre receitas e despesas.

16. Por seu turno, as irregularidades apuradas que ensejaram a rejeição da íntegra da prestação de contas do Convênio 318/2007 (Siafi 611147), com base no referido parecer e na fiscalização efetuada sobre a execução do ajuste, foram:

- a) ausência de pesquisa na modalidade licitatória realizada;
- b) aquisição de medicamentos não previstos no plano de trabalho do convênio, em maiores quantidades do que as definidas ou a preços maiores do que os aprovados pelo FNS, tudo sem a devida anuência do Ministério da Saúde;
- c) o município de Sena Madureira não dispunha de um controle adequado de entrada e distribuição dos medicamentos adquiridos com recursos do convênio;

d) foi utilizado um mesmo processo licitatório para a aquisição de medicamentos financiados com recursos de outro convênio, sendo os contratos firmados em valores superiores às ordens de fornecimento expedidas e ao total das notas fiscais apresentadas.

17. Decerto, toda contratação, conforme jurisprudência desta Corte (e.g. Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário), deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado com vistas a caracterizar sua vantajosidade, sem prejuízo de outras etapas do planejamento.

18. A não realização de pesquisa de preço, contudo, não consubstancia irregularidade que, por si só, renda ensejo a prejuízo ao erário. Necessário, para tal aferição, cotejar os preços contratados frente aos praticados no mercado e/ou aos valores de referência, o que se fará mais adiante.

19. Quanto às discrepâncias apuradas em relação ao que foi pactuado no plano de trabalho do convênio em tela, também cumpre assentar que as alterações verificadas no presente caso refletem mera irregularidade formal, porque não contaram com a anuência do ente concedente, traduzindo desvio de objeto, mas não de finalidade.

20. Nesse sentido, vale destacar que todos os recursos foram, de fato, empregados na aquisição de medicamentos e de insumos previstos (ou semelhantes aos previstos) no plano de trabalho, motivo pelo qual tem-se que a execução da despesa demonstrada alcançou a finalidade perseguida pelo Convênio 318/2007 (Siafi 611147), qual seja, a de incrementar a oferta e a cobertura dos serviços de assistência farmacêutica e de insumos estratégicos na rede pública de saúde vinculada ao município de Sena Madureira/AC.

21. Com efeito, de acordo com a jurisprudência assentada neste Tribunal (v.g. Acórdão 2.903/2012-TCU-Primeira Câmara e 5.462/2008-TCU-Segunda Câmara), as alterações promovidas no projeto original que não desvirtuarem o objeto conveniado, preservado o benefício almejado à comunidade, evidencia desvio de objeto, não de finalidade, o que afasta o dano ao erário.

22. Por conseguinte, tanto os medicamentos obtidos em quantidades superiores às previstas, quanto aqueles adquiridos sem constarem do plano de trabalho, não podem ser desprezados para o fim de avaliar a ocorrência de eventual prejuízo decorrente da execução do ajuste em análise.

23. Na mesma esteira, a falta de controle adequado de entrada e distribuição dos medicamentos adquiridos com recursos do convênio, à míngua de evidência de que tenha ocorrido efetivo descaminho dos insumos adquiridos, não traduz ocorrência que caracterize débito.

24. Tal falha, inclusive, deveria ter sido considerada antes da celebração do ajuste, como condição ao repasse dos recursos mediante transferência voluntária, uma vez que deve o ente concedente proceder à análise pormenorizada da viabilidade técnica e econômica dos projetos propostos e efetuar o exame da capacidade técnica e operacional do ente conveniente para executar o objeto a ser pactuado, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários (Acórdão 591/2015-TCU-Plenário).

25. Já o fato de ter sido utilizado um mesmo processo licitatório para a aquisição de medicamentos financiados com recursos de outra transferência voluntária, sendo os contratos firmados em valores superiores às ordens de fornecimento expedidas e ao total das notas fiscais apresentadas, não indica prejuízo no que se refere à execução do ajuste objeto desta TCE, porque realizada a adequada correlação entre as despesas relacionadas e a movimentação dos recursos financeiros na correspondente conta específica do convênio.

26. Por último, cotejando-se as informações veiculadas no Relatório de Verificação “in loco” 30-1/2009 (peça 1, p. 149-167), inclusive detalhamento constante das notas fiscais atinentes às aquisições (peça 1, p. 93-103), com os dados do projeto que, uma vez aprovado pela entidade concedente, deu origem ao plano de trabalho do Convênio 318/2007 (Siafi 611147) (peça 1, p. 9-15), obtém-se que a despesa gerada pelas compras em valores superiores às pactuadas são superadas, com

fôlga, pela economia alcançada na aquisição de diversos itens a preços inferiores aos estimados no convênio, bem como pelos insumos adquiridos sem correspondente previsão no plano de trabalho (vide detalhamento no anexo I).

27. Diante da constatação de que as irregularidades apuradas que ensejaram a rejeição da íntegra da prestação de contas do Convênio 318/2007 (Siafi 611147) não provocaram prejuízo à política pública fomentada, tem-se por ausente pressuposto essencial de constituição do processo, qual seja, a indicação, ainda que em abstrato, da ocorrência de dano aos cofres do ente concedente.

28. Em decorrência dessa conclusão, convém proceder ao arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU.

29. Por fim, cumpre dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e ao Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, para conhecimento e adoção de providências que entenderem pertinentes.

CONCLUSÃO

30. Tendo em vista o fato de o exame das ocorrências ensejadoras da instauração desta tomada de contas especial ter evidenciado a inexistência de efetivo dano ao erário federal (itens 26-27), assenta-se a ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, razão pela qual propõe-se, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno/TCU.

31. Por fim, cumpre dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e ao Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, para conhecimento e adoção de providências que entenderem pertinentes (item 29).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU (item 30);

b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e ao Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, para conhecimento e adoção de providências que entenderem pertinentes (item 31).

Secex-AC, em 10 de setembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)
Izaias Gomes de Oliveira
AUFC – Mat. 9425-0

Anexo I – Avaliação dos insumos adquiridos frente aos preços pactuados no plano de trabalho do Convênio 318/2007 (Siafi 611147)

Descrição	Pactuado		Realizado		Avaliação segundo valor e quantidade pactuados	Resultado R\$
	Qtd.	R\$	Qtd.	R\$		
Sais para reidratação oral - pó para solução oral - (composição por litro após preparo): cloreto de sódio 2,6 g (75 moles sódio); glicose anidra 13,5 g (75 moles glicose); cloreto de potássio 1,5 g (20 moles de potássio e 65 moles de cloreto); citrato de sódio diidratado 2,9g (10 moles de citrato)	50	110,00	50	75,40	Custo de 68,55% do pactuado	1.730,00
Metildopa - comprimido – 250mg (caixa com 30 comprimidos)	650	11,50	650	6,40	Custo de 55,65% do pactuado	3.315
Nistatina - suspensão - 100.000UI/ml (caixa com 50 unidades)	75	130,93	75	122,00	Custo de 93,18% do pactuado	669,75
Cefalexina (sódica ou cloridrato) - cápsula - 500mg (caixa com 50 unidades)	50	180,75	50	167,70	Custo de 92,78% do pactuado	652,50
Amoxicilina - pó para suspensão oral - 50mg/ml (caixa com 50 unidades)	100	397,50	100	280,00	Custo de 70,44% do pactuado	11.750,00
Cefalexina (sódica ou cloridrato) - suspensão oral - 50mg/ml (caixa com 50 unidades)	50	97,31	50	292,00	Custo de 300,07% do pactuado	-9.734,50
Mebendazol - comprimido - 100mg (caixa com 300 comprimidos)	300	16,44	300	21,30	Custo de 129,56% do pactuado	-1.458,00
Ácido acetilsalicílico - comprimido - 100mg (caixa com 500 comprimidos)	300	8,65	200	15,50	Custo de 179,19% do pactuado	-505,00
Mebendazol - suspensão oral – 20mg/ml (caixa com 50 unidades)	150	40,01	150	51,70	Custo de 129,22% do pactuado	-1.753,50
Metronidazol - comprimido - 250mg (caixa com 50 comprimidos)	100	21,80	100	4,06	Custo de 18,62% do pactuado	1.774,00
Metronidazol - suspensão oral - 40mg/ml (caixa com 50 unidades)	100	68,59	100	74,90	Custo de 109,20% do pactuado	-631,00
Benzilpenicilina benzatina - pó para suspensão injetável - 1.200.000UI (caixa com 50 unidades)	50	63,58	50	49,80	Custo de 78,33% do pactuado	689,00
Sulfametoxazol + trimetoprima - comprimido – 400mg + 80mg (caixa com 50 comprimidos)	200	29,15	200	38,00	Custo de 130,36% do pactuado	-1.170,00
Paracetamol - comprimido - 500mg (caixa com 200 comprimidos)	340	48,16	340	18,00	Custo de 37,38% do pactuado	10.254,40
Carbamazepina - comprimido – 200mg (caixa com 500 comprimidos)	100	46,80	100	161,00	Custo de 344,02% do pactuado	-11.420,00
Sulfato Ferroso - comprimido - 40mg (caixa com 50 comprimidos)	40	6,00	40	6,80	Custo de 113,33% do pactuado	-32
Ácido acetilsalicílico - comprimido - 500mg (caixa com 500 comprimidos)	120	20,60	120	43,10	Custo de 209,22% do pactuado	-2.700,00
Sulfametoxazol + trimetoprima - suspensão oral - (40mg+8mg)/ml (caixa com 50 unidades)	70	275,00	70	58,50	Custo de 21,27% do pactuado	15.155,00

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre

Furosemida - comprimido – 40mg (caixa com 500 comprimidos)	50	16,30	50	37,80	Custo de 231,90% do pactuado	-1.175,00
Paracetamol - solução oral – 200mg/ml (caixa com 200 unidades)	20	650	20	225,00	Custo de 34,62% do pactuado	8.500,00
Digoxina - comprimido - 0,25mg (caixa com 200 comprimidos)	20	32,50	20	32,00	Custo de 98,46% do pactuado	10,00
Captopril - comprimido - 25mg (caixa com 30 comprimidos)	2000	9,60	-	-	Não adquirido	-19.200
Hidrocloretiazida - comprimido – 25mg (caixa com 500 comprimidos)	100	8,05	-	-	Não adquirido	-805,00
Prednisona - comprimido - 5mg e 20mg (caixa com 20 comprimidos)	29	5,99	29	2,50	Custo de 41,74% do pactuado	101,21
Metronidazol - creme vaginal - 5% (caixa com 50 unidades)	100	92,61	100	185,00	Custo de 199,76% do pactuado	-9.239,00
Dexametasona - creme - 0,1% (unidade - bisnaga)	1152	4,45	1.152	4,09	Custo de 91,91% do pactuado	414,72
Hidróxido de magnésio e hidróxido de alumínio - suspensão oral - (35,6mg+37mg)/ml (caixa com 50 unidades)	100	99,30	100	119,50	Custo de 120,34% do pactuado	-2.020
Cloreto de sódio – 2g	-	-	20	69,00	Item não previsto	1.380,00
Amoxicilina - pó para suspensão oral - 50mg/ml (caixa com 50 unidades)	-	397,50	40	497,00	Quantidade adquirida superior à prevista	15.900,00
Metildopa - comprimido – 250mg (caixa com 30 comprimidos)	-	11,50	300	6,40	Quantidade adquirida superior à prevista	3.450,00
Ácido acetilsalicílico - comprimido - 100mg (caixa com 500 comprimidos)	-	8,65	300	15,50	Quantidade adquirida superior à prevista	2.595,00
Benzilpenicilina benzatina - pó para suspensão injetável - 1.200.000UI (caixa com 50 unidades)	-	63,58	30	49,80	Quantidade adquirida superior à prevista	1.907,40
Sulfato Ferroso - comprimido - 40mg (caixa com 50 comprimidos)	-	6,00	48	6,80	Quantidade adquirida superior à prevista	288,00
Total	(realizadas	as	devidas	compensações)		18.692,98