



TC 010.743/2018-9

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Entidades / Órgãos do Governo do Estado de Alagoas.

Responsáveis: Keylle André Bida de Lima, CPF 007.495.214-57; Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, CNPJ 12.343.158/0001-43; Wilson Barreto Prado, CPF 034.066.105-44; Eivalda Amorim Bittencourt de Araújo (CPF 575.788.504-15) e Sandra do Carmo de Menezes (CPF 454.290.144-00).

Procuradores: não há.

Proposta: citação e audiência.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde – FNS/MS, em desfavor, inicialmente, de Átila Maurício da Rocha, Domício José Gregório Arruda Silva, Eivalda Amorim Bittencourt de Araújo, Keylle André Bida de Lima, Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, Marcos Antônio Omena Farias, Paulo Lima e Silva, Sandra do Carmo de Menezes e Wilson Barreto Prado, em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio 3693/2004, Siafi 510324, celebrado entre o Ministério da Saúde e o Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A - Lifal, tendo por objeto “dar apoio técnico e financeiro para reforma do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS”.

HISTÓRICO

2. O Convênio (peça 2, p. 8-15) foi firmado em 14/9/2004, com prazo de vigência fixado em 9/9/2005 (Cláusula Oitava; peça 1, p. 20; peça 2, p. 16) e prazo de sessenta dias após o término da vigência para apresentação da prestação de contas (Cláusula Nona, Parágrafo Segundo). Por meio de uma sequência de dez termos aditivos (peça 2, p. 16, 44, 91, 112, 114, 116 e 179; peça 3, p. 60, 62 e 65), a vigência e o prazo para prestação das contas foram sucessivamente prorrogados, restando fixados, respectivamente, em 29/10/2014 e 28/12/2014 (peça 1, p. 75; peça 3, p. 65).

3. O Plano de Trabalho aprovado do Convênio consta informado no parecer inserido na peça 2, p. 3-6.

4. Conforme disposto na Cláusula Terceira do Termo de Convênio (peça 2, p. 10), foi previsto o valor total de R\$ 352.509,30 para a execução do objeto conveniado, sendo R\$ 320.463,00 de recursos federais repassados pela concedente e R\$ 32.046,30 a título de contrapartida do conveniente.

5. Foram repassados recursos federais no montante de R\$ 160.231,50, em duas parcelas iguais de R\$ 80.115,75, mediante as Ordens Bancárias 2005OB905019 e 2005OB905798 (peça 2, p. 47), de 1/9/2005 e 5/10/2005, creditadas na conta específica do Convênio, respectivamente, em 5/9/2005 e 7/10/2005 (peça 2, p. 18 e 20).

6. As peças normativamente exigidas se encontram nos seguintes pontos dos autos:

- fichas de qualificação dos responsáveis: peça 1, p. 51-52;
- termo de formalização da avença: peça 2, p. 8-15;
- aditivos: peça 2, p. 16, 44, 91, 112, 114, 116 e 179; peça 3, p. 60, 62 e 65;

- demonstrativo financeiro do débito: peça 1, p. 53;
- relatório de tomada de contas especial: peça 1, p. 56-68;
- matriz de responsabilização: peça 1, p. 60-65 e 69-72;
- notificações expedidas aos responsáveis: ofícios na peça 1, p. 22-48; peça 2, p. 26, 95, 119 e 181; peça 3, p. 66, 91, 110, 112, 120, 123, 128 e 129; peça 4, p. 66-67; peça 5, p. 51-52, 55-56 e 60-71; e peça 7, p. 9-12; avisos de recebimento na peça 1, p. 26-27, 32-33, 38-39, 44-45 e 47; peça 2, p. 43, 134 e 198; peça 3, p. 84, 93, 124, 131 e 132; peça 4, p. 72; peça 5, p. 75-81 e 84-86; e peça 7, p. 10 e 15-17;

- inscrições de responsabilidade no Siafi: peça 1, p. 55;
- demonstrativo da situação do Convênio no Siafi: peça 1, p. 75.

7. No Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 56-68), em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado foi atribuída, solidariamente, ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A – Lifal e aos seguintes ocupantes do cargo de diretor-presidente dessa empresa, nos períodos de gestão respectivamente indicados:

- Marcos Antônio Omena Farias: 15/2/2005 a 26/1/2006;
- Paulo Lima e Silva: 27/1/2006 a 19/10/2006;
- Átila Maurício da Rocha: 20/10/2006 a 30/1/2007;
- Wilson Barreto Prado: 1/2/2007 a 1/2/2009 e 4/5/2009 a 31/7/2009;
- Keylle André Bida de Lima: 3/8/2009 a 1/2/2011;
- Domicio José Gregório Arruda Silva: 18/11/2011 a 15/1/2014;
- Eivalda Amorim Bittencourt de Araújo: 16/1/2014 a 4/3/2015;
- Sandra do Carmo de Menezes: 5/3/2015 a 16/1/2016.

8. O débito apurado nesse Relatório foi de R\$ 160.231,50, correspondente ao total dos recursos repassados, constituído de duas parcelas de R\$ 80.115,75, tomando-se como referência do débito relativo a cada uma dessas parcelas a data de crédito da ordem bancária correspondente, levando a que os fatos geradores da dívida fossem situados em 5/9/2005 e 7/10/2005, conforme consta na peça 1, p. 58.

9. O Relatório de Auditoria (peça 1, p. 76-80) e o respectivo Certificado (peça 1, p. 81) anuem ao posicionamento exposto no Relatório da TCE, quanto à atribuição das responsabilidades e ao montante do débito, mas consideram esse montante como um valor único, adotando como data de referência do débito a de emissão da primeira ordem bancária de repasse dos recursos, 1/9/2005, sem fazer distinção entre as duas parcelas de repasse, com diferentes datas de crédito.

10. O Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 1, p. 83) apresenta manifestação concorde com o Relatório de Auditoria e respectivo Certificado, concluindo pela irregularidade das contas.

11. O Ministro de Estado da Saúde, no Pronunciamento Ministerial presente na peça 1, p. 88, atesta haver tomado conhecimento das conclusões das peças técnicas emitidas pela CGU, pela irregularidade das contas.

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

Verificação de Eventual Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

12. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e ampla defesa, uma vez que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis 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 prazo para prestação de contas

findou em 28/12/2014 (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e Acórdão 10145/2017-TCU-Plenário) e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme os seguintes documentos e datas correspondentes:

a) Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A: Ofício 273/MS/SE/DICON/AL (peça 1, p. 46), de 14/12/2015, com Aviso de Recebimento (AR) datado de 18/12/2015 (peça 1, p. 47);

b) Marcos Antônio Omena Farias: Ofício 124/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 30-31), de 26/7/2016, com AR datado de 2/8/2016 (peça 1, p. 33);

c) Paulo Lima e Silva: Ofício 125/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 34-35), de 26/7/2016, com AR datado de 4/8/2016 (peça 1, p. 39);

d) Átila Maurício da Rocha: Ofício 126/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 36-37), de 26/7/2016, com AR datado de 2/8/2016 (peça 1, p. 38);

e) Wilson Barreto Prado: Ofício 121/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 22-23), de 26/7/2016, com AR datado de 5/8/2016 (peça 1, p. 26);

f) Keylle André Bida de Lima: Ofício 122/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 24-25), de 26/7/2016, com AR datado de 2/8/2016 (peça 1, p. 27);

g) Domício José Gregório Arruda Silva: Ofício 123/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 28-29), de 26/7/2016, com AR datado de 3/8/2016 (peça 1, p. 32);

h) Eivalda Amorim Bittencourt de Araújo: Ofício 128/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 42-43), de 26/7/2016, com AR datado de 3/8/2016 (peça 1, p. 45);

i) Sandra do Carmo de Menezes: Ofício 127/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 40-41), de 26/7/2016, com AR datado de 2/8/2016 (peça 1, p. 44).

Valor de Constituição da TCE

13. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1/1/2017, é de R\$ 307.444,50, superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

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

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

15. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, informa-se que não foram localizados processos em tramitação no Tribunal em foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos.

EXAME TÉCNICO

Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

16. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão TCU 1072/2017-Plenário (Relator Min. Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações aos responsáveis, constantes da informação assente no item VI (Das Notificações expedidas para a regularização das contas e o ressarcimento do dano) do Relatório do Tomador de Contas Especial 0069/2017 (peça 1, p. 61-63), bem como daquelas informadas no item 12 da presente instrução.

Da realização de diligência junto ao Fundo Nacional de Saúde:

17. Em razão da necessidade de saneamento dos autos, maiormente considerando as obscuridades relativas às parcelas componentes do débito, assim como acerca das datas de ocorrência correspondentes a essas parcelas, efetuou-se proposta de diligência nos seguintes termos:

- i. documentação técnica emitida pelo órgão, contendo posicionamento sobre:
 1. as parcelas componentes do débito, assim como sobre as datas de ocorrência correspondentes a essas parcelas, levando em conta todos os débitos realizados na conta específica do Convênio;
 2. a caracterização do débito atribuído a cada gestor, considerando todos os débitos efetuados na conta corrente específica, as datas em que realizados e os períodos de gestão dos responsáveis;
 3. as justificativas, esclarecimentos e documentos apresentados pelos responsáveis, em atendimento a notificações, solicitações e recomendações a eles dirigidas, conforme cada uma de suas manifestações presentes nos autos;
- ii. inclusão, na documentação técnica acima mencionada, de informações sobre:
 1. os documentos em que consignados a fundamentação, os valores e as datas apresentados no posicionamento solicitado, caracterizando os débitos individuais ou solidários;
 2. as irregularidades em que cada responsável incorreu, com relação a cada parcela de débito apurada;
 3. os dispositivos da legislação, das normas regulamentares e do Termo do Convênio desobedecidos pelos responsáveis em cada caso, conforme as irregularidades incorridas;
 4. as providências adotadas pelos responsáveis para evitar ou reverter os débitos de valores efetuados na conta corrente específica do Convênio, em virtude de determinações judiciais, caracterizando, em cada caso, com relação a cada responsável, os fundamentos para manutenção do posicionamento pela existência de irregularidade;
- iii. cópia dos documentos em que fundamentada a documentação técnica mencionada acima ou indicação de sua localização nos autos;
- iv. demonstrativo de débito contemplando as conclusões do posicionamento emitido pelo órgão, em termos de montante do débito, parcelas componentes, respectivas datas e responsáveis arrolados com relação a cada parcela.

18. Após a anuência do Diretor e Secretário da Secex-TCE com relação à proposta de diligência efetuada (peças 9 e 10), foi realizada a diligência junto Fundo Nacional de Saúde (peça 11). Em resposta, o Fundo Nacional de Saúde encaminhou os documentos que formaram as peças 13 a 15, que serão a seguir analisadas quanto ao seu cumprimento.

19. Quanto às informações relativas às *parcelas componentes do débito, assim como sobre as datas de ocorrência correspondentes a essas parcelas, levando em conta todos os débitos realizados na conta específica do Convênio*, conforme requerido na diligência, o instaurador da TCE mencionou os seguintes valores da tabela abaixo (peça 13, p. 2):

Parcela	Data
112.811,65	27/11/2008
217,91	27/11/2008
53.885,15	7/4/2011
25.034,84	7/4/2011
9.889,50	26/4/2011

19.1. Em relação à solicitação relativa *caracterização do débito atribuído a cada gestor*,

considerando todos os débitos efetuados na conta corrente específica, as datas em que realizados e os períodos de gestão dos responsáveis, o instaurador da TCE encaminhou o quadro com as seguintes informações abaixo:

19.2.

Gestores/Períodos de gestão	Parcela	Data	Caracterização do débito
Keylle André Bida de Lima 3/8/2009 a 17/11/2011	53.885,15	7/4/2011	Débito de bloqueio judicial
	25.034,84	7/4/2011	Débito de bloqueio judicial
	9.889,50	26/4/2011	Débito de bloqueio judicial
Wilson Barreto Prado (1/2/2007 a 3/5/2009) e (4/5/2009 a 2/8/2009)	112.811,65	27/11/2008	Débito de bloqueio judicial
	217,91	27/11/2008	Débito de bloqueio judicial

19.3. No que tange ao pedido das justificativas, esclarecimentos e documentos apresentados pelos responsáveis, em atendimento a notificações, solicitações e recomendações a eles dirigidas, conforme cada uma de suas manifestações presentes nos autos, o requerido encaminhou os elementos constantes da peça 15 dos autos.

19.4. Em relação às informações acerca dos documentos em que consignados a fundamentação, os valores e as datas apresentados no posicionamento solicitado, caracterizando os débitos individuais ou solidários, o Fundo Nacional de Saúde mencionou, que conforme Ofícios MS/SE/FNS/DICON/AL nº 121, ao Sr. Wilson Barreto Prado; e 122 ao Sr Keylle Bida de Lima, ambos expedidos em 26/7/2016 (peça 14, p. 5-8 e 9-14).

19.5. No que se refere à requisição relativa às irregularidades em que cada responsável incorreu, com relação a cada parcela de débito apurada, o instaurador da TCE respondeu que as irregularidades verificadas estão relacionadas a não devolução dos valores dos bloqueios judiciais à conta específica do convênio, pela entidade e seus gestores à época, conforme demonstrado abaixo:

Responsável	Irregularidade	Débito (R\$)
Laboratório Industrial (Lifal)	Não restituição dos recursos de bloqueios Judiciais à conta Especifica do convênio.	201.839,05
Wilson Barreto Prado	Não restituição dos recursos de bloqueios Judiciais à conta Especifica do convênio.	113.029,56
Keylle André Bida de Lima	Não restituição dos recursos de bloqueios Judiciais à conta Especifica do convênio.	88.809,49

19.6. Quanto aos dispositivos da legislação, das normas regulamentares e do Termo do Convênio desobedecidos pelos responsáveis em cada caso, conforme as irregularidades incorridas, o FNS/MS mencionou o Despacho nº 42/MS/SE/DICON/AL, de 14/12/2015, item 11.1, artigos foram 20, 22 e 36 - inciso Ida IN/STN nº01/1997.

19.7. No que tange às informações acerca das providências adotadas pelos responsáveis para evitar ou reverter os débitos de valores efetuados na conta corrente específica do Convênio, em virtude de determinações judiciais, caracterizando, em cada caso, com relação a cada responsável, os fundamentos para manutenção do posicionamento pela existência de irregularidade, o FNS/MS mencionou que não encontrou nos autos do processo a informação requerida.

19.8. Quanto aos demonstrativos do débito, o instaurador da TCE enviou os elementos assentes à peça 14, p. 7-8 e 11-13. Acerca de outras informações cabíveis que pudessem subsidiar o presente processo, encaminhou os documentos constantes da peça 15, p. 21-68.

19.9. Assim, em análise dos elementos requeridos na diligência realizada, o Fundo Nacional de Saúde encaminhou os documentos e informações requisitados, sendo possível efetuar a análise relativa às irregularidades geradoras do dano ao erário, bem como os responsáveis que devem responder pelas mesmas (irregularidades).

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

20. A TCE foi instaurada considerando como fundamento declarado a omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos do Ministério da Saúde.

21. Além da omissão no dever de prestar contas, dos registros feitos no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 56-68), podem ser destacados também as seguintes irregularidades:

a) a TCE é referente “ao prejuízo causado ao erário, pelo Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, na gestão dos agentes responsáveis acima qualificados, tendo em vista a não apresentação da prestação de contas do Convênio nº. 3693/2004”;

b) a execução físico-financeira do convênio não foi iniciada;

c) houve “uso indevido dos recursos do convênio para pagamento de despesas judiciais, em desacordo com os Arts. 20 e 36, inciso I, da IN STN 01/97”;

d) houve “pagamento de despesas decorrentes bloqueios judiciais não sanados pela Conveniente, constatadas ao longo da vigência do convênio por meio de cinco Relatórios de Verificação “in loco”, o último de nº 18-5, de 27/01/14 (...)”;

e) “o prazo para Prestação de Contas expirou em 28/12/2014, situação notificada por meio dos Ofícios nº 94/15 e 232/15, expedientes não atendidos pela Entidade”;

f) “a Entidade não devolveu os recursos repassados, os quais foram utilizados para pagamento de despesas não previstas no Termo de Convênio pactuado conforme teor do Relatório nº 18-5/2013”.

22. Com efeito, constam dos autos cinco Relatórios de Verificação *in loco*, como se segue:

a) 9-1/2006: peça 2, p. 28-34;

b) 55-2/2007: peça 2, p. 96-103;

c) 45-3/2010: peça 2, p. 120-127;

d) 9-4/2011: peça 2, p. 182-189;

e) 18-5/2013, efetivamente datado de 27/1/2014: peça 1, p. 7-14.

23. Dada a natureza da irregularidade constatada (a falta de devolução dos recursos repassados, não utilizados na realização de despesa atinente à execução do Convênio), o Relatório da TCE fundamentou-se nos registros efetuados no último Relatório de Verificação, que consigna a continuidade da situação apurada nos demais, assim como no despacho que se lhe seguiu (Despacho 42/MS/SE/DICON/AL, de 14/12/2015 – peça 1, p. 15-17). Das duas peças técnicas, foram pinçadas as informações acima destacadas.

24. Em virtude dos questionamentos efetuados, consoante observado na resposta à diligência junto ao Fundo nacional de Saúde (FNS/MS), o instaurador da tomada de contas especial definiu a responsabilidade, conduta e os débitos correspondentes, conforme as informações a seguir:

Ocorrência: Utilização de recursos em despesas estranhas à finalidade do convênio (recursos bloqueados judicialmente).

Responsáveis: Wilson Barreto Prado (CPF 034.066.105-44), Keylle André Bida de

Lima (CPF 007.495.214-57) e Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (CNPJ 12.343.158/0001-43).

Conduta: Autorizar/permitir a utilização dos recursos do convênio, com recursos federais do Sistema Único de Saúde, repassados ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, em despesas estranhas à consecução dos objetivos do ajuste;

Nexo de Causalidade: Na condição de diretores do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, sendo gestores dos recursos, pela autorização/missão de pagamentos em despesas em desacordo com o plano de trabalho do convênio, propiciaram o não atingimento das finalidades propostas no ajuste, tendo como consequência a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, dando causa a provável dano ao erário. Em relação ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, a aplicação de recursos em objeto diverso do estabelecido no convênio ocasionou utilização indevida dos recursos federais por desvio de finalidade previsto no plano de trabalho do ajuste.

Culpabilidade: Não há elementos que permitam concluir pela boa-fé dos responsáveis. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis ter consciência da consequência dos atos, sendo-lhes exigível conduta diversa, no sentido de evitar o bloqueio judicial dos recursos e/ou recompor o saldo da conta específica do convênio;

Dispositivos violados: art. 22 da Instrução Normativa STN 001/1997 e art. 54, inciso II, da Portaria Interministerial – MP/MF/CGU 127/2008;

Evidência: Despacho 42/MS/SE/DICON/AL, de 14/12/2015 – peça 1, p. 15-17, peça 13, p. 5-6, Relatório Convênio 3693/2004, peça 15, p. 4-5.

Dos débitos e as respectivas responsabilidades:

Wilson Barreto Prado (CPF 034.066.105-44) e Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (CNPJ 12.343.158/0001-43)

Data	Valor (R\$)	Localização
27/11/2008	112.811,65	Peças 13, p. 2 e 14, p. 1
27/11/2008	217,91	Peça 13, p. 2 e 14, p. 1
Total	113.029,56	

Keylle André Bida de Lima (CPF 007.495.214-57) e Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (CNPJ 12.343.158/0001-43)

Data	Valor (R\$)	Localização
7/4/2011	53.885,15	Peças 13, p. 3 e 14, p. 1
7/4/2011	25.034,84	Peça 13, p. 3 e 14, p. 1
26/4/2011	9.889,50	Peça 13, p. 3 e 14, p. 1
Total	88.809,49	

25. Ressalte-se que as ocorrências referem-se tanto em relação à execução irregular nas despesas do convênio, sendo os recursos utilizados para o pagamento de despesas estranhas à consecução dos objetivos do convênio, conforme bloqueios judiciais dos recursos, bem como houve irregularidade relacionada à ausência da prestação de contas, prazo este expirado em 28/12/2014, situação notificada por meio dos Ofícios nº 94/15 e 232/15, expedientes não atendidos pela Entidade.

26. Na seara do Direito Financeiro, é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida na legislação de regência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 e 66 e 145 do Decreto n. 93.872/1986.

27. Vale ressaltar que, conforme assentado na jurisprudência do TCU pelo Acórdão

2.763/2011-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Augusto Sherman, na hipótese em que a pessoa jurídica e os seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal, com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos (entidade e administradores) a responsabilidade solidária pelo dano, e, ainda, que, nos termos da Súmula 286 da Jurisprudência do TCU, a imputação de débito a conveniente ocorre em solidariedade com seus administradores.

28. Enfatize-se que, no presente caso, em relação às irregularidades acerca de bloqueio judicial de valores, não houve realização de despesas direcionadas à execução do Convênio, sendo o saldo dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde mantido na conta corrente específica até o advento dos bloqueios e consequentes transferências judiciais, que incluíram, além do montante repassado, os rendimentos obtidos com aplicações financeiras.

29. A utilização dos recursos federais para satisfazer dívidas do conveniente corresponde a dano financeiro ao erário, que deveria ter sido evitado pelos gestores do LIFAL, os quais não adotaram ações suficientes para isso, cabendo aplicar o disposto no art. 2º da Decisão Normativa – TCU 57/2004, que manda propor citação, solidariamente, da entidade da administração pública beneficiada pelas referidas transferências e dos agentes responsáveis pelas irregularidades.

30. Assim, a utilização dos recursos em finalidade de diversa para a qual foram destinados caracteriza desvio de finalidade, já que os valores utilizados indevidamente não foram recompostos à conta específica do ajuste, fato este que permitiu a não consecução dos objetivos inicialmente propostos/estipulados no plano de trabalho, impondo-se a devolução dos valores em questão.

31. A regularidade do pagamento com recursos públicos somente é assegurada com a observância dos procedimentos prévios de liquidação e empenho da despesa fixados nos arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964 e demais normas regentes.

32. Ademais, cabe considerar que, aliados à existência do benefício indicado, por si suficiente para imputação do débito, verificou-se e falta de cumprimento dos objetivos e das finalidades da avença, não restando, portanto, comprovada a boa e regular aplicação dos recursos, implicando desobediência às normas vigentes.

33. Quanto à omissão no dever de prestar contas, indicado nos pareceres como motivo principal declarado pelo tomador das contas para a instauração da TCE, cabe, também, fazer algumas observações:

a) o Relatório da TCE e o Relatório de Auditoria atribuíram responsabilidade a todos os gestores, indistintamente, sem considerar a situação relativa a cada um, na administração dos recursos repassados, nos respectivos períodos de gestão;

b) conforme a Cláusula Nona do Termo do Convênio (peça 2, p. 13), o desembolso da terceira parcela dos recursos ficou “condicionada à apresentação da prestação de contas parcial, composta da documentação especificada nas alíneas “d”; “e” a “h” e “k”, se for o caso, do Parágrafo Quarto desta Cláusula, demonstrando o cumprimento da etapa ou fase referente à primeira parcela ou desembolso financeiro liberado, e assim sucessivamente”;

c) admitindo-se, por falta de explicitação no Termo do Convênio, com relação às prestações de contas parciais, o mesmo prazo de sessenta dias estabelecido na Cláusula Nona, Parágrafo Segundo, ao tratar da prestação de contas final, a prestação de contas relativa à primeira e segunda parcelas, creditadas em 5/9/2005 e 7/10/2005, os prazos a serem obedecidos expirariam, respectivamente, em 4/10/2005 e 6/12/2005;

d) conforme informado no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 60), o gestor no período de 15/2/2005 a 26/1/2006 foi o Sr. Marcos Antônio Omena Farias, o que se comprova nos documentos autuados na peça 4, p, 79 e 80, detendo esse gestor, portanto, a responsabilidade pela apresentação das contas parciais referentes às duas parcelas repassadas;

e) a partir de 6/12/2005, esgotado o prazo para apresentação das contas referentes à segunda parcela repassada, e, uma vez suspensos os repasses, passando a obrigação de prestar contas a referir-se ao montante das duas parcelas, não mais se poderia falar em omissão nas prestações de contas parciais, subsistindo, porém, o dever de prestar as contas finais;

f) porém, em 2/8/2005, com a emissão do 1º Termo de Prorrogação de Vigência (peça 2, p. 16), fixando novo prazo de vigência do Convênio em 4/9/2006, e, daí por diante, por meio de sucessivos aditivos, prorrogando-se o prazo de vigência até 28/12/2014 (10º Termo de Prorrogação de Vigência (peça 3, p. 65), com o correspondente prazo de apresentação das contas sendo levado para 26/2/2015, até esta última data não havia porque falar em omissão de contas, dada a continuidade dos prazos até então;

g) a omissão das contas finais, portanto, só atinge as duas últimas gestoras, Sras. **Evalda Amorim Bittencourt de Araújo (CPF 575.788.504-15)** e **Sandra do Carmo de Menezes (CPF 454.290.144-00)**, que, geriram o Convênio nos períodos respectivos de 16/1/2014 a 4/3/2015 e 5/3/2015 a 16/1/2016, conforme comprovantes de gestão inseridos na peça 5, p. 8-11 e na peça 5, p. 11, devendo-se considerar que foram elas, conforme indicado no Despacho 42/MS/SE/DICON/AL (peça 3, p. 151), as pessoas notificadas quanto à pendência, por meio dos Ofícios nº 94/15 e 232/15, não tendo, porém, encaminhado resposta ao Ministério da Saúde, conforme registrado no Relatório da TCE (peça 1, p. 59);

35.1. É possível observar que os débitos mais recentes se referem ao exercício de 2011, período em que nenhuma das duas gestoras estavam à frente da administração do Lifal, não tendo nenhuma das duas geridos os recursos que não tiveram a boa e regular gestão comprovadas, não devendo compor o polo passivo em relação à devolução dos débitos, mas sendo diretamente responsáveis pela não apresentação da prestação de contas, já que descumpriram o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos valores transferidos por meio do Convênio 3693/2004, Siafi 510324, prazo cuja expiração se deu em 26/2/2015.

35.2. Cabe ressaltar que, em casos análogos de omissão no dever de prestar contas que tratam convênios firmados com municípios, a teor da Súmula TCU 230, o Tribunal tem decidido pela corresponsabilidade do gestor sucessor, caso esse não tenha tomado as devidas providências para apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, não tenha adotado as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público. O que difere o caso discutido nesta TCE é que, apesar de não ter ocorrido a prestação de contas final, está muito clara a responsabilidade dos antecessores pelas irregularidades na condução do convênio. Assim, resta às gestoras sucessoras responder, em sede de audiência, pelo não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Convênio.

35.3. Desse modo, ante a caracterização do descumprimento do prazo de prestar as contas do convênio, devem ser chamadas, em sede de audiência, as Sras. **Evalda Amorim Bittencourt de Araújo e Sandra do Carmo de Menezes**, a fim de que apresentem as suas razões de justificativa pela irregularidade aqui relatada.

35.4. Por fim, conforme se depreende da análise acima, não há nos autos elementos que permitam concluir pela responsabilização dos Srs. Átila Maurício da Rocha, Domício José Gregório Arruda Silva, Marcos Antônio Omena Farias e Paulo Lima e Silva, que nem geriram os recursos do convênio, nem tinham a obrigatoriedade de efetuar a prestação de contas definitiva dos recursos recebidos, motivo pelo qual será proposta a exclusão definitiva de seus nomes da presente relação processos, quando da formulação da proposta de mérito.

Individualização das Condutas

36. Considerando os ilícitos acima identificados, a imputação de responsabilidade atende aos pressupostos estabelecidos na jurisprudência desta Corte de Contas. Com efeito, há elementos

para individualizar as condutas, o nexo de causalidade entre estas e as irregularidades geradoras do dano e está caracterizada a atuação, no mínimo culposa, dos responsáveis, conforme resumido na matriz de responsabilização anexa a esta instrução e a seguir demonstrado.

37. No caso em tela, a equipe de auditoria registrou que o gerenciamento dos recursos do convênio, no período das gestões analisadas, foi executado pelos Diretores Presidentes da entidade conveniente (Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas - LIFAL), conforme evidenciado pelo Fundo Nacional de Saúde.

38. Encontram-se na jurisprudência desta Corte diversos julgados nessa direção, podendo ser citados os Acórdãos 6.347/2013 - TCU-1ª Câmara - Relator Min. José Múcio Monteiro, 704/2013 - TCU - 2ª Segunda Câmara - Rel. Min. André de Carvalho e 284/2014-1ª Primeira Câmara - Relator Min. José Múcio Monteiro. Ressalte-se que, conforme entendimento adotado no Acórdão 6230/2014 - Segunda Câmara - Relator Min. Marcos Bemquerer, impõe-se a responsabilização dos respectivos responsáveis gestores juntamente com a entidade conveniente quando tenham concorrido indiretamente para as irregularidades, desde que configurada atuação culposa in vigilando ou in eligendo.

39. Considerando que a existência de evidências de conduta omissiva dos então gestores da entidade conveniente nas práticas ilícitas apuradas, mostram-se configurados os pressupostos para lhes sejam imputadas as responsabilidades pelos ilícitos geradores do dano ao erário.

40. Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que deveriam ter dado cumprimento ao dever de prestar contas, demonstrando execução físico-financeira dos recursos em conformidade com as normas aplicáveis e que fossem atingidos os objetivos fixados nas normas regentes do ajuste firmado.

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

41. Observa-se não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, considerando as notificações efetuadas juntos aos responsáveis (Ofício 273/MS/SE/DICON/AL (peça 1, p. 46), de 14/12/2015, com Aviso de Recebimento (AR) datado de 18/12/2015 (peça 1, p. 47), Ofício 121/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 22-23), de 26/7/2016, com AR datado de 5/8/2016 (peça 1, p. 26); e Ofício 122/MS/SE/FNS/DICON/AL (peça 1, p. 24-25), de 26/7/2016, com AR datado de 2/8/2016 (peça 1, p. 27).

CONCLUSÃO

42. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir as responsabilidades dos ex-Diretores-Presidentes do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, CNPJ 12.343.158/0001-43, Keylle André Bida de Lima, CPF 007.495.214-57, Wilson Barreto Prado, CPF 034.066.105-44, Esvalda Amorim Bittencourt de Araújo (CPF 575.788.504-15) e Sandra do Carmo de Menezes (CPF 454.290.144-00).

43. Conclui-se, ainda, não há nos autos elementos que permitam concluir pela responsabilização dos Srs. Átila Maurício da Rocha, Domício José Gregório Arruda Silva, Marcos Antônio Omena Farias e Paulo Lima e Silva, motivo pelo qual será proposta a exclusão definitiva de seus nomes da presente relação processos, quando da formulação da proposta de mérito

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

44. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Substituto André Luís de Carvalho, para a realização das citações propostas, nos termos do art. 1º, inciso II, da

Portaria-GAB/MINS-ALC nº 1, de 30/7/2014.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar as audiências das Sras. **Evalda Amorim Bittencourt de Araújo** (CPF 575.788.504-15) e **Sandra do Carmo de Menezes** (CPF 454.290.144-00), na condição de Diretoras Presidentes do **Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A**, respectivamente, nas gestões, 16/1/2014 a 4/3/2015 e 5/3/2015 a 16/1/2016, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa quanto à irregularidade a seguir detalhada:

a.1) **Irregularidade:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Convênio 3693/2004, Siafi 510324;

a.2) **Responsáveis:** Evalda Amorim Bittencourt de Araújo (CPF 575.788.504-15) e Sandra do Carmo de Menezes (CPF 454.290.144-00).

a.3) **Conduta:** descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos valores transferidos por meio do Convênio 3693/2004, Siafi 510324, prazo cuja expiração se deu em 26/2/2015;

a.4) **Nexo de Causalidade:** Na condição de diretoras do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, não prestaram contas do convênio à época da referida obrigação, o que propiciou a não aferição dos termos do ajuste e a consequente não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

a.5) **Culpabilidade:** Não há elementos que permitam concluir pela boa-fé das responsáveis. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis ter consciência da consequência dos atos, sendo-lhes exigível conduta diversa, no sentido de prestar contas do convênio tempestivamente.

a.6) **Dispositivos violados:** Constituição Federal art. 37, *caput*, c/c art. 70, parágrafo único; Decreto–Lei 200/1967, art. 93; Portaria interministerial MP/MF/CGU 127/2008 e Cláusula Nona, Parágrafo Segundo, do Termo de Convênio.

a.7) **Evidências:** Despacho 42/MS/SE/DICON/AL, de 14/12/2015 – peça 1, p. 15-17, peça 13, p. 5-6, Relatório Convênio 3693/2004, peça 15, p. 4-5.

b) realizar citação do Sr. **Wilson Barreto Prado** (CPF 034.066.105-44), do Sr. **Keylle André Bida de Lima** (CPF 007.495.214-57), estes na condição de Diretores-Presidentes do **Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A**, respectivamente, nas gestões, 1/2/2007 a 1/2/2009 e 4/5/2009 a 31/7/2009 (Wilson Barreto) e 3/8/2009 a 17/11/2011 (Keylle André), e a citação do **Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A** (CNPJ 12.343.158/0001-43), na pessoa de seu representante legal, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

b.1) **Irregularidade:** Utilização de recursos em despesas estranhas à finalidade do convênio (recursos bloqueados judicialmente).

b.2) **Responsáveis:** Wilson Barreto Prado (CPF 034.066.105-44), Keylle André Bida de Lima (CPF 007.495.214-57) e Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (CNPJ 12.343.158/0001-43).

b.3) **Conduta:** Autorizar/permitir a utilização dos recursos do convênio, com recursos federais do Sistema Único de Saúde, repassados ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, em despesas estranhas à consecução dos objetivos do ajuste;

b.4) **Nexo de Causalidade:** Na condição de diretores do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, sendo gestores dos recursos, pela autorização/permissão de pagamentos em despesas em desacordo com o plano de trabalho do convênio, propiciaram o não atingimento das finalidades propostas no ajuste, tendo como consequência a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, dando causa a provável dano ao erário. Em relação ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, a aplicação de recursos em objeto diverso do estabelecido no convênio ocasionou utilização indevida dos recursos federais por desvio de finalidade previsto no plano de trabalho do ajuste.

b.5) **Culpabilidade:** Não há elementos que permitam concluir pela boa-fé dos responsáveis. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis ter consciência da consequência dos atos, sendo-lhes exigível conduta diversa, no sentido de evitar o bloqueio judicial dos recursos e/ou recompor o saldo da conta específica do convênio;

b.6) **Dispositivos violados:** art. 22 da Instrução Normativa STN 001/1997 e art. 54, inciso II, da Portaria Interministerial – MP/MF/CGU 127/2008;

b.7) **Evidência:** Despacho 42/MS/SE/DICON/AL, de 14/12/2015 – peça 1, p. 15-17, peça 13, p. 5-6, Relatório Convênio 3693/2004, peça 15, p. 4-5.

e/ou recolham, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, deduzida do respectivo crédito, referente às irregularidades e à conduta de que trata o item “b”, alínea “b.1”, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

Wilson Barreto Prado (CPF 034.066.105-44) e Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (CNPJ 12.343.158/0001-43)

Data	Valor (R\$)
27/11/2008	112.811,65
27/11/2008	217,91
Total	113.029,56

Keylle André Bida de Lima (CPF 007.495.214-57) e Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (CNPJ 12.343.158/0001-43)

Data	Valor (R\$)
7/4/2011	53.885,15
7/4/2011	25.034,84
26/4/2011	9.889,50
Total	88.809,49

Secex-TCE/D2, em 18/6/2019
(Assinado eletronicamente)
Welledyson Anaximandro Webster
AUFUC Mat. TCU 4.562-4



Anexo I – Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsáveis	Período	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Utilização de recursos em despesas estranhas à finalidade do convênio (recursos bloqueados judicialmente).	Wilson Barreto Prado (CPF 034.066.105-44)	1/2/2007 a 1/2/2009 e 4/5/2009 a 31/7/2009	Autorizar/permitir a utilização dos recursos do convênio, com recursos federais do Sistema Único de Saúde, repassados ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, em despesas estranhas à consecução dos objetivos do ajuste.	Na condição de diretores do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, sendo gestores dos recursos, pela autorização/missão de pagamentos em despesas em desacordo com o plano de trabalho do convênio, propiciaram o não atingimento das finalidades propostas no ajuste, tendo como consequência a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, dando causa a provável dano ao erário.	Era razoável o responsável entender que a má gestão dos recursos públicos poderia acarretar prejuízo ao Erário, sendo esperada uma conduta diferente daquela que foi praticada.
Utilização de recursos em despesas estranhas à finalidade do convênio (recursos bloqueados judicialmente).	Keylle André Bida de Lima (CPF 007.495.214-57)	3/8/2009 a 17/11/2011	Autorizar/permitir a utilização dos recursos do convênio, com recursos federais do Sistema Único de Saúde, repassados ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, em despesas estranhas à consecução dos objetivos do ajuste.	Na condição de diretores do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, sendo gestores dos recursos, pela autorização/missão de pagamentos em despesas em desacordo com o plano de trabalho do convênio, propiciaram o não atingimento das finalidades propostas no ajuste, tendo como consequência a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, dando causa a provável dano ao erário.	Era razoável o responsável entender que a má gestão dos recursos públicos poderia acarretar prejuízo ao Erário, sendo esperada uma conduta diferente daquela que foi praticada.



<p>Não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Convênio 3693/2004, Siafi 510324.</p>	<p>Evalda Amorim Bittencourt de Araújo (CPF 575.788.504-15)</p>	<p>16/1/2014 a 4/3/2015</p>	<p>Descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos valores transferidos por meio do Convênio 3693/2004, Siafi 510324, prazo cuja expiração se deu em 26/2/2015.</p>	<p>Na condição de diretora do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, não prestou contas do convênio à época da referida obrigação, o que propiciou a não aferição dos termos do ajuste e a consequente não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.</p>	<p>Era razoável o responsável entender que a má gestão dos recursos públicos poderia acarretar prejuízo ao Erário, sendo esperada uma conduta diferente daquela que foi praticada.</p>
<p>Não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Convênio 3693/2004, Siafi 510324.</p>	<p>Sandra do Carmo de Menezes (CPF 454.290.144-00)</p>	<p>5/3/2015 a 16/1/2016</p>	<p>Descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos valores transferidos por meio do Convênio 3693/2004, Siafi 510324, prazo cuja expiração se deu em 26/2/2015.</p>	<p>Na condição de diretora do Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, não prestou contas do convênio à época da referida obrigação, o que propiciou a não aferição dos termos do ajuste e a consequente não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.</p>	<p>Era razoável o responsável entender que a má gestão dos recursos públicos poderia acarretar prejuízo ao Erário, sendo esperada uma conduta diferente daquela que foi praticada.</p>



Utilização de recursos em despesas estranhas à finalidade do convênio (recursos bloqueados judicialmente).	Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A (CNPJ 12.343.158/0001-43).	Não se aplica	Autorizar/permitir a utilização dos recursos do convênio, com recursos federais do Sistema Único de Saúde, repassados ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, em despesas estranhas à consecução dos objetivos do ajuste.	Em relação ao Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas S/A, a aplicação de recursos em objeto diverso do estabelecido no convênio ocasionou utilização indevida dos recursos federais por desvio de finalidade previsto no plano de trabalho do ajuste.	Não se aplica
--	--	---------------	--	---	---------------