

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.296/2026-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Município de Careiro - AM; Secretaria de Atenção Especializada À Saúde; Secretaria de Atenção Primária A Saúde; Secretaria -Executiva do Ministério da Saúde

Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MINISTÉRIO DA SAÚDE. MUNICÍPIO DE CAREIRO - AM. RECURSOS DE EMENDAS PIX. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA ÁREA DA SAÚDE. MOVIMENTAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS FORA DA CONTA ESPECÍFICA. UTILIZAÇÃO DE CONTA ÚNICA PARA MÚLTIPLAS EMENDAS. INSERÇÃO EXTEMPORÂNEA DE RELATÓRIO DE GESTÃO NO TRANSFEREGOV.BR. SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE PESQUISA DE PREÇOS INADEQUADA. PAGAMENTOS EM DESACORDO COM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE EM LICITAÇÕES. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSOS APARTADOS. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, realizada no Município de Careiro/AM, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202334960001, definida como emenda individual do tipo transferência especial, popularmente conhecida como Emenda PIX, de indicação do ex-Deputado Federal Silas Câmara, relacionada ao seguinte código do Plano de Ação: 09032023-035978/2023.

2. Transcrevo o relatório à peça 59, elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), que contou com a anuência do supervisor da auditoria e do dirigente da unidade técnica (peça 60-61):

“I - APRESENTAÇÃO

1. Este relatório refere-se à auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Careiro/AM, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da **Emenda Parlamentar 202334960001**, definida como emenda individual do tipo transferência especial, popularmente conhecida como Emenda PIX, de indicação do Deputado Federal Silas Câmara, relacionada ao seguinte código do Plano de Ação: **09032023-035978/2023**.

2. Esta auditoria (...) [foi motivada por] decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em 2/12/2024, na ADPF 854-DF [ensejadora da Questão de Ordem aprovada pelo Plenário desta Corte, em 18/11/2025, que autorizou o presente ciclo de fiscalizações]; e, por meio da Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, os signatários se

comprometeram com a análise dos relatórios de gestão e a fiscalização das transferências especiais criadas nos anos 2020 a 2024..

3. De acordo com o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais referentes aos exercícios de 2020 a 2024, que embasou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, foram selecionadas as seguintes categorias para compor o objeto das fiscalizações, a saber: (i) compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares; (ii) outras aquisições de bens; (iii) contratações e locações; (iv) eventos culturais e esportivos; e (v) obras públicas.

4. A categoria de objeto que ficou a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) foi a compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.

II – INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. Em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 023.001/2025-9), realizou-se a presente auditoria de conformidade, com o objetivo de comprovar a execução do objeto previsto no plano de ação elaborado pelo ente recebedor dos recursos; e/ou verificar a regular utilização dos recursos, segundo a Constituição Federal, a Lei de Licitações e Contratos e outros diplomas legais ou infralegais aplicáveis.

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1 – Emendas parlamentares e alocação de recursos para ações e serviços públicos do SUS

6. As emendas parlamentares consistem em propostas de modificação no orçamento anual, apresentadas, no âmbito do Congresso Nacional, por deputados federais e senadores, durante o processo de análise e votação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nos termos do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição da República da Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), podem ser incluídas emendas no projeto de lei orçamentária anual (LOA), desde que compatíveis com o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e com indicação dos recursos necessários para sua execução.

7. Por meio dessas emendas, os parlamentares têm a oportunidade de direcionar parte dos recursos públicos para áreas específicas, atendendo interesses regionais ou promovendo políticas públicas de relevância. Atualmente, as emendas parlamentares são classificadas em três categorias principais:

a) Emendas Individuais (RP-6): são propostas feitas por um único parlamentar, com o intuito de atender demandas específicas de sua base eleitoral ou apoiar projetos que ele considere prioritários. Elas podem ser de dois tipos: (i) as **emendas individuais com finalidade definida**, que são aquelas em que os recursos destinados pelo parlamentar devem obrigatoriamente ser vinculados a projetos ou programas específicos, garantindo que o uso das verbas seja previamente determinado e direcionado para finalidades específicas; e (ii) as **emendas individuais de transferência especial**, popularmente conhecidas como “Emendas PIX” (em alusão ao sistema de pagamentos do Banco Central), criadas pela Emenda Constitucional (EC) 105, permitem o repasse direto de recursos do orçamento federal para estados, Distrito Federal e municípios, sem a necessidade de vinculação a projetos ou programas específicos, desde que respeitem condições como a destinação de pelo menos 70% para despesas de capital e a proibição de uso para encargos da dívida, despesas com pessoal e encargos sociais;

Emendas de Bancada (ou Coletiva) (RP-7): essas emendas são apresentadas por um grupo de parlamentares, geralmente representando uma mesma região ou partido político, e têm como objetivo atender a interesses coletivos, como projetos regionais ou de impacto mais amplo; e

b) Emendas de Comissão (RP-8): elaboradas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, essas emendas refletem os debates realizados no âmbito das comissões e sugerem a alocação de recursos para áreas ou projetos específicos.

8. Importante ressaltar que até 2022, existiam as emendas de relator-geral (RP-9), que davam ao parlamentar relator da Lei Orçamentária Anual (LOA) o direito de incluir emendas que precisavam ser priorizadas pelo Executivo. Essa prática foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, em 2022.

9. A partir da Emenda Constitucional 86, de 17/3/2015, que incluiu o § 9º ao art. 166 da Constituição para instituir o chamado orçamento impositivo em relação às emendas individuais, tornou-se obrigatória a execução de até 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União para atender às emendas individuais, sendo metade desse montante destinado a ações e serviços públicos de saúde. Ainda, segundo o § 10 do mesmo artigo, também introduzido pela EC 86, a execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, inclusive custeio (despesa corrente, que mantém o funcionamento da estrutura atual/existente – pessoal, material de consumo, serviço de terceiros, pequenos reparos, no dia a dia-, diferenciando-se da despesa de investimento, que amplia patrimônio/capacidade do sistema de saúde, gerando benefícios no longo prazo), deve ser computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198 da CRFB/1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

10. Essa reforma constitucional representou a transformação das emendas individuais de instrumento autorizativo em dispositivo de execução obrigatória, fortalecendo a atuação parlamentar na definição de prioridades regionais, com especial impacto sobre as políticas de saúde.

11. Posteriormente, a EC 100, de 26/6/2019, ampliou esse modelo ao estender a obrigatoriedade de execução também às emendas de bancada estadual, que são apresentadas coletivamente pelos parlamentares de um mesmo estado ou região, alterando o § 12 do art. 166 da Constituição.

12. Com o advento da EC 126, de 21/12/2022, alterou-se a redação do § 9º do art. 166 da CRFB/1988, estabelecendo-se que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual devem ser aprovadas no limite de 2% da RCL do exercício anterior ao do envio do projeto, devendo a metade ser dirigida para ações e serviços públicos de saúde. No caso das emendas de bancada, não se estabeleceu a obrigatoriedade de execução de qualquer parcela em ações e serviços de saúde, mas, sim, limite máximo de 50% do montante reservado para essa modalidade, por força do disposto no § 6º, art. 13 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024.

13. Conforme estudo da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, tem-se verificado contínua ampliação da participação proporcional das emendas parlamentares nas transferências discricionárias de recursos da União para estados e municípios, passando de R\$ 9,6 bilhões (34,9% do total), em 2017, para R\$ 31,1 bilhões (49,4% do total), em 2023 (Greggianin, Eugênio *et al.* Estudo Técnico n. 06/2023. Emendas Parlamentares e Políticas Públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. p. 8). Essa tendência reproduz-se nas transferências para a função saúde no mesmo período.

14. As modificações constitucionais relativas à garantia de recursos e à obrigatoriedade de execução têm resultado em crescente representatividade das emendas parlamentares no conjunto dos recursos federais alocados às despesas com ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse contexto, destaca-se o crescimento na alocação de recursos de emendas aos municípios, para financiamento do custeio da atenção especializada em saúde e da atenção primária à saúde, por intermédio de emendas parlamentares.

15. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do total de recursos alocados a essas áreas, mais de 86,7%, em média, no período de 2019 a 2023, foram destinados ao financiamento de despesas de custeio, e não de investimentos (Vieira, Fabiola Sulpino. Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde. Brasília, DF: Ipea, 2024. p. 30).

16. Ainda segundo análise do Ipea, a desigualdade na distribuição de valores por habitante repassados aos municípios tem sido grande, verificando-se tendência de crescimento dos repasses de custeio (despesas ordinárias, de manutenção da estrutura existente) para municípios de menor porte populacional (e, portanto, mais carentes de recursos). Os repasses “per capita” (valor financeiro para cada habitante) têm apresentado proporcionalidade inversa ao tamanho da população desses municípios e, concomitantemente, há entes municipais que não receberam qualquer recurso de emendas para essa finalidade nos exercícios de 2019 a 2024 (Cavalcanti, Filipe Matheus Silva. Financiamento do SUS e emendas parlamentares: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024. Brasília, DF: Ipea, 2025, p. 31-38).

17. Devido ao aumento da participação das emendas impositivas nas despesas com ações e serviços públicos de saúde nos municípios, tem se constatado correspondente diminuição da capacidade do Ministério da Saúde (como coordenador do Sistema Único de Saúde – SUS) de exercer as funções de macroplanejamento e controle sobre a alocação de recursos para o financiamento de despesas discricionárias da saúde (que se diferenciam das despesas obrigatórias, por permitir uma maior flexibilidade na gestão, se adaptando às realidades locais de saúde, como surtos de doenças, como a dengue, por exemplo). Nessa vertente, o crescimento do volume de repasses de emendas parlamentares não vem sendo acompanhado por adequada e suficiente regulamentação e implementação de procedimentos e controles que assegurem o indispensável alinhamento às políticas de saúde, bem como a transparência, a rastreabilidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos.

18. Esse panorama tem ensejado o agravamento de riscos à conformidade da execução orçamentária e financeira das transferências oriundas de emendas, conforme evidenciam múltiplos trabalhos realizados por esta Corte de Contas e outros órgãos de controle interno e externo, bem como por notícias recentes veiculadas na imprensa nacional. Eleva-se, igualmente, o desafio de garantir o acesso universal e igualitário a ações e serviços públicos de saúde em contexto de crescentes desafios de financiamento do SUS e de desigualdades socioeconômicas inter-regionais e intrarregionais.

II.2.2 – Decisões do Supremo Tribunal Federal em ações constitucionais (ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e ADPF 854) e nova disciplina normativa da execução de emendas parlamentares

19. O STF, no âmbito de ações de controle de constitucionalidade, vem reconfigurando profundamente a sistemática de aprovação e execução das emendas parlamentares ao orçamento da União. Pode-se identificar como principal fundamentação o entendimento de que o caráter impositivo da execução das emendas parlamentares ao orçamento da União não pode ser interpretado como cláusula de exceção à incidência do arcabouço normativo regente da gestão orçamentária e financeira de recursos públicos. Consequentemente, impõe-se a implementação de regras e procedimentos que assegurem a estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da transparência.

20. Nessa vertente, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688, 7.695 e 7.697, que tem por objeto as transferências especiais oriundas de emendas parlamentares, o STF firmou conjunto de entendimentos sobre normas e procedimentos que devem ser observados para a execução dessas transferências em consonância com os vetores da transparência e rastreabilidade, destacando-se: (i) a elaboração prévia de plano de trabalho, (ii) a utilização de sistemas oficiais de acompanhamento (como o Transferegov.br), (iii) a adoção de códigos específicos para rastreabilidade e (iv) a movimentação de valores por meio de contas bancárias individualizadas por emenda.

21. No âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854-DF, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 7/6/2021, o STF declarou inconstitucional a sistemática do chamado “orçamento secreto”, decorrente da execução das emendas de relator-geral (RP9) sem critérios objetivos e sem identificação dos parlamentares responsáveis, reconhecendo violação aos princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da CRFB/1988.

22. Decisões subsequentes do atual relator da ADPF 854-DF, Ministro Flávio Dino, exaradas em 2024 e 2025, redefiniram os padrões de transparência e controle na gestão orçamentária e financeira dos recursos alocados por intermédio de emendas ao orçamento, exigindo ajustes nas práticas dos Poderes Legislativo e Executivo, tais como (i) a abertura de contas bancárias específicas, por emenda, para execução dos recursos; (ii) a exigência de aprovação prévia de planos de trabalho; e (iii) a identificação nominal dos autores e beneficiários no Portal da Transparência.

23. Parte do teor dessas deliberações foi incorporado ao ordenamento jurídico mediante a aprovação da Lei Complementar (LC) 210, de 25/11/2024, regulamentada pela Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR 2, de 24/4/2025, que estabeleceram um marco regulatório mais claro para o processo orçamentário nacional, introduzindo prazos, critérios e procedimentos objetivos para a operacionalização de emendas parlamentares ao orçamento da União.

24. Especificamente sobre as condicionantes para execução de emendas parlamentares que destinam recursos ao SUS, em decisão de 10/10/2024, o Ministro Relator Flávio Dino determinou a observância de critérios fixados pelo Ministro da Saúde e pelas comissões intergestores do sistema, bem como a programação anual de saúde, conforme abaixo transcrito:

12. Em relação às **emendas para a área da saúde** (todas as modalidades), doravante a sua destinação **está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs)**, com base no art. 14-A da Lei 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal **PREVIAMENTE** à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC 210/2024. Ademais, **a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG)**. (grifos acrescidos)

25. Ante as profundas alterações impostas pelas decisões do STF e pela Lei Complementar 210/2024, o Ministério da Saúde incorporou novas regras para as transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) oriundos de emendas parlamentares destinadas ao SUS, no exercício de 2024, por intermédio da Portaria GM/MS 3.283/2024. O normativo foi ratificado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) mediante a Resolução CIT 475, de 11/12/2024.

26. Para o exercício de 2025, o Ministério da Saúde incorporou aos seus normativos as regras da Lei Complementar 210/2024, além dos critérios definidos pelo STF nas decisões exaradas na ADPF 854 e na ADI 7.697, bem como as disposições da LDO 2025 (Lei 15.080/2024). Como resultado, editou-se a Portaria GM/MS 6.904, de 28/4/2025, relativa à execução de emendas individuais que destinarem recursos ao SUS, em 2025. Foi expedida, ainda, a Portaria GM/MS 6.928, de 28/5/2025, relativa às emendas de bancada estadual e das comissões do Congresso Nacional e de suas casas.

II.2.3 – Atuação recente do TCU sobre o tema das Emendas Parlamentares.

27. Esta Corte de Contas tem exercido o controle externo sobre a conformidade da execução de emendas parlamentares por intermédio da apreciação de processos e realização de fiscalizações abrangendo o planejamento, a transferência e a aplicação de recursos de emendas parlamentares.

28. Desse conjunto de ações, merecem destaque os processos de fiscalização relacionados ao tema, a seguir relacionados.

- TC 018.272/2018-5:

29. Auditoria de natureza integrada (operacional e conformidade) tendo por objeto avaliar a adequação, a suficiência e a regularidade das emendas parlamentares individuais de natureza impositiva ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

30. O mérito da fiscalização foi apreciado mediante o Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Vital do Rêgo, tendo sido formuladas recomendações ao Congresso Nacional e a diferentes órgãos do Poder Executivo, de aperfeiçoamento de normativos e de instrumentos de gestão de recursos de transferência federais oriundas de emendas parlamentares. Cobra relevo o teor do item da deliberação em atenção, assim vazado:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, **à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional** que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, **no sentido de elencar e informar ao Parlamento objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas**, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, consideradas ainda, **especificamente no caso da saúde, as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012;** (destaques acrescidos)

- TC 006.428/2023-1:

31. Processo relativo à auditoria de conformidade, constituído a partir de solicitação do Congresso Nacional (TC 029.553/2022-9), para verificar a aplicação de recursos de saúde transferidos a municípios do estado do Amazonas por meio de emendas do Relator-Geral (RP9), com indicação de “usuários externos” (não parlamentares), no exercício de 2022.

32. Os principais achados da fiscalização foram os seguintes: (1) movimentação de recursos transferidos fora da conta específica do Fundo Municipal de Saúde (FMS); (2) pagamento de pessoal alheio à área da saúde com recursos do FMS; (3) superfaturamento por sobrepreço em processos licitatórios para aquisição de bens; (4) irregularidade na liquidação da despesa; e (6) não apresentação do relatório anual de gestão no prazo regular.

33. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.416/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rego, por intermédio do qual foram formuladas determinação e recomendação ao Ministério da Saúde, visando ao aperfeiçoamento de normativos que disciplinam a gestão de recursos de transferência federais, incluindo as emendas parlamentares, vinculadas à função saúde.

- TC 024.628/2024-7:

34. Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União, descentralizados mediante transferências especiais, abrangendo o período de 1/1/2021 a 30/9/2024, em municípios dos estados do Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Roraima, Rondônia, Goiás, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Amapá.

35. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 1.271/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antônio Anastasia, tendo sido determinada a constituição de processos apartados para o aprofundamento de apurações de indícios de irregularidades diversas, dentre as quais ganham relevo as seguintes:

- 1) superfaturamento por preços acima dos praticados no mercado e por pagamento sem contraprestação em bens e serviços;
- 2) pagamento de despesas estranhas à finalidade da transferência especial ou inúteis às necessidades da população;
- 3) restrição à competitividade e fraude em licitações;

- 4) movimentação dos recursos da transferência especial em conta corrente não específica;
- e
- 5) falta de elaboração do plano de aplicação dos recursos de transferência especial.

- TC 014.418/2025-8:

36. Trata-se de auditoria de conformidade, com enfoque no exame de regularidade da aplicação de recursos da União descentralizados mediante emendas individuais com finalidade definida, abrangendo os anos de 2024 e 2025, nos municípios de Presidente Dutra, Tuntum e Caxias, todos no estado do Maranhão.

37. O relatório de fiscalização ainda não foi apreciado, encontrando-se no gabinete do Ministro Relator para pronunciamento.

38. Os achados das fiscalizações já apreciadas, conforme sintetizado nos parágrafos anteriores, apontam para a materialização de uma gama de graves riscos à boa e regular aplicação dos recursos transferidos, por força de emendas parlamentares de diversas modalidades, para execução de políticas públicas, inclusive no âmbito do SUS. Dentre os citados, ganham proeminência os achados relativos à falta de planejamento das aplicações, à ausência de transparência na movimentação de recursos financeiros e da ocorrência de desvios de finalidade nessas aplicações.

II.2.4 – Informações gerais sobre a transferência de recurso da Emenda Parlamentar 202334960001 ao município auditado.

39. Foi prevista, inicialmente, a transferência, ao Município de Careiro/AM, proveniente dessa emenda, de recurso federal no valor de **R\$ 734.431,56**, referente ao código de Plano de Ação n. **09032023-035978/2023** (peça 19), conforme detalhado na tabela infra:

Tabela 1 – Dados da Emenda Parlamentar

Descrição Meta	Meta	Valor da meta (R\$)
AQUISIÇÃO DE MATERIAL HOSPITALAR	6	121.190,00
AQUISIÇÃO DE MATERIAL HOSPITALAR	7	85.056,00
AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	8	125.013,52
AQUISIÇÃO DE MATERIAL HOSPITALAR	13	120.092,00
AQUISIÇÃO DE MATERIAL HOSPITALAR	14	76.200,00
AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	15	84.920,00
AQUISIÇÃO DE MATERIAL HOSPITALAR	18	121.960,04
TOTAL		734.431,56

40. Posteriormente, o município em epígrafe acrescentou algumas metas ao Plano de Ação 09032023-035978/2023, e, dentre elas, a **meta 25** com a seguinte descrição: “aquisição de material químico cirúrgico”, sendo, portanto, da mesma categoria do objeto de fiscalização que ficou a cargo da AudSaúde, no valor de **R\$ 279.901,33**. Insta frisar que a inclusão dessas novas metas ao plano de trabalho da Emenda 202334960001, se deu após o recebimento, pela municipalidade, do ofício de requisição deste Tribunal em 12/2/2026 (peça 13), conforme demonstrado a partir da extração feita no Transferegov.br, no dia 2/2/2026 (peça 19), onde constava que a lista de metas do referido plano de ação contava com apenas vinte metas (metas 1 a 20), passando depois para trinta metas (peça 23).

41. A tabela a seguir apresenta o montante de recurso recebido pelo município de Careiro/AM, por meio dessa emenda:

Tabela 2 – Dados das Ordens Bancárias

ORDEM BANCÁRIA	DATA DE CRÉDITO	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO
2023OB808312	31/8/2023	4.025.850,00	peça 9, p. 1

2023OB810051	3/10/2023	1.025.850,00	peça 9, p. 3
TOTAL		5.051.700,00	

Fonte: Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União.

II.2.5 – Informações gerais sobre o município auditado:

42. O município de Careiro/AM tem população estimada de 30.792 habitantes, tendo uma densidade demográfica de 5,05 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 6.096,212 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,557. O município se situa a cerca de 129 km de distância (2h30) da capital, Manaus, pela rodovia BR-319.

II.3. Metodologia utilizada

43. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2017) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009). A metodologia específica, que resultou na seleção deste município, bem como na forma de realização desta auditoria, cuja execução se deu de forma predominantemente remota, incluindo ainda o uso de matrizes padronizadas (de planejamento e de potenciais achados), foi concebida pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc/Segecex/TCU), constando melhor detalhada no “Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais (Emendas PIX) de 2020 a 2024”, parte integrante do relatório que fundamentou o Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

II.3.1 – Seleção dos municípios e objetos de controle

44. Na escolha dos municípios que fizeram parte da amostra, e que redundou na seleção do município de Careiro/AM, foram levados em consideração os seguintes critérios: (i) municípios que receberam emendas PIX, envolvendo o objeto “compras de materiais e suprimentos médico/hospitalar”; (ii) municípios que apresentaram maior valor dessas emendas *per capita* e os que apresentaram os maiores valores recebidos; (iii) utilizou-se como parâmetro para escolha dos municípios, o gasto com o objeto acima mencionado, superior a R\$ 500.000,00; e (iv) tentou-se evitar selecionar municípios com alto IDH.

II.3.2 – Execução do trabalho

45. No curso da fase de planejamento, a Equipe de Auditoria elaborou matriz de planejamento (com base na matriz padrão fornecida pela Seinc), que orientou a formulação das questões de auditoria e o desenvolvimento dos respectivos procedimentos.

46. Os trabalhos compreenderam a aplicação de procedimentos de auditoria, incluindo exame documental, conciliação de extratos bancários, dentre outros detalhados na matriz de planejamento.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

47. A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por emenda parlamentar individual de transferência especial (Emenda PIX) e destinados à saúde no município em apreço, especificamente com relação à compra de materiais e suprimentos médico-hospitalares.

48. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1ª) A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

2ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3ª) A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

4ª) A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

5ª) A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

II.5. Limitações inerentes à auditoria

49. A principal limitação refere-se ao tempo exíguo para análise de um grande volume de informações e dados coletados, que foram obtidos quase concomitantemente à fase de execução da auditoria, trazendo prejuízo à fase de relatório. Apesar de, no caso do Município de Careiro/AM, não ter havido morosidade expressiva na entrega dos primeiros documentos e informações solicitados, a fiscalização à distância (com toda a interlocução realizada de forma remota, ou seja, sem a presença da equipe no município) foi um entrave à celeridade do recebimento das solicitações posteriores. Como se trata de uma auditoria de natureza de conformidade, realizada de forma remota, ou seja, sem o envio de equipe ao município, afigura-se importante que os gestores encaminhem os documentos de forma digitalizada e organizada, o que pode ser um desafio em caso de municípios de pequeno porte, notadamente em razão de frequente escassez de mão de obra qualificada e/ou de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC).

II.6. Volume de recursos fiscalizados

50. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.014.332,89 (= R\$ 734.431,56 + R\$ 279.901,33) e refere-se aos valores recebidos, em 2023, pelo município de Careiro/AM, a título de emenda individual de transferência especial n. 202334960001, segundo demonstrado na tabela inserta nos parágrafos 39 e 40 anteriores.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

51. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar (i) débito imputado pelo Tribunal (benefício financeiro quantitativo); (ii) correção de irregularidades na movimentação financeira dos recursos de emendas de parlamentares federais, recebidas pelos municípios auditados, para contas bancárias não específicas (benefício qualitativo); (iii) aperfeiçoamento da gestão de controles internos, a fim de evitar a ocorrência de pagamentos de medicamentos ou materiais médico hospitalares com valores acima do que restou estabelecido em mapas comparativos de preços e em atas de registro de preços (benefício qualitativo); (iv) incremento da eficiência, eficácia ou efetividade nos processos licitatórios, a partir da utilização da modalidade pregão eletrônico em substituição ao pregão presencial, por parte do município em apreço (benefício qualitativo); (v) aperfeiçoamento da gestão de riscos e incremento da eficiência, eficácia ou efetividade a partir do estabelecimento de conta corrente específica para cada emenda parlamentar transferida ao ente federado (benefício qualitativo); (vi) aumento da transparência da gestão e melhora na forma de atuação a partir da inserção tempestiva das informações referentes às emendas parlamentares na plataforma Transferegov.br (benefício qualitativo); e (vii) fornecimento de subsídios para atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) (benefício qualitativo).

II.8. Processos conexos

- TC 023.001/2025-9 (Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues): trata da proposta de Plano Especial de Auditoria das Emendas Individuais, do tipo Transferências Especiais, referentes aos exercícios de 2020 a 2024, em cumprimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário e à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854/DF.

- TC 008.993/2026-2 (Ministro-Relator Jorge Oliveira): trata de Representação encaminhada por parlamentar, via Ouvidoria do TCU (tipo “Pedido de Acesso às Informações” - PAI nº

392176, datado de 22/4/2026), por meio do qual é denunciada a malversação de recursos federais aplicados em ações e serviços de saúde no Estado do Amazonas. Por meio do Ofício 081/2026-CD/GAB760, o Exmo. Deputado Federal Amom Mandel (<https://www.camara.leg.br/deputados/220715>) informa a esta Corte de Contas de “nova visita técnica no Estado do Amazonas”, a qual se dará neste mês de maio/2026, “no âmbito da Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados”. Em apertada síntese, o parlamentar, na legítima função de fiscalização do bom e regular uso dos recursos públicos federais, relata a coleta e organização de denúncias recorrentes, advindas (i) de cidadãos usuários do SUS e (ii) de profissionais de saúde. Nesse sentido, cumpre ressaltar que o “Foco no Cidadão” e a “Participação Cidadã” são as principais diretrizes da gestão do atual Presidente do TCU, Exmo. Ministro Vital do Rêgo. A ênfase da Representação reside sobre as irregularidades no âmbito da Assistência Farmacêutica no Amazonas, com enfoque no desabastecimento de medicamentos de uso contínuo, notadamente para doenças crônicas (tais como a falta de insulinas para diabetes, remédios para doenças autoimunes e neurológicas, o desabastecimento de medicações do tipo imunobiológicos, anticonvulsivantes, broncodilatadores, antirreumáticos etc.), comprometendo o sucesso do tratamento de pacientes. Em pesquisa expedita, foram identificadas informações adicionais, sobre as recentes ações de fiscalização parlamentar no Amazonas, as quais estão disponíveis nas seguintes fontes: (i) <https://www.camara.leg.br/noticias/1228051-comissao-de-saude-aponta-entraves-ao-acesso-de-informacoes-e-falhas-estruturais-em-unidades-do-am/> e (ii) publicado em 27/4/2026: <https://bncamazonas.com.br/brasil/camara-intensifica-fiscalizacao-sobre-saude-do-amazonas/>.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

A) Movimentação dos recursos recebidos por meio de transferência especial em conta corrente diferente da especificamente aberta para movimentação.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

52. A partir da análise do extrato bancário da conta corrente específica da Emenda 202334960001 (Banco do Brasil, Agência 3563, conta corrente 12334-X; peça 9, p. 7), verificou-se a transferência de recurso para outra conta corrente do município, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Movimentação financeira da conta específica

DATA	TIPO	BENEFICIÁRIO	BANCO	VALOR (R\$)
04/01/2024	TED/DOC/TEV/OB	MUNICIPIO DE CAREIRO	AG: 4563 CC: 6071032	568.443,00
TOTAL				568.443,00

53. Quando questionada acerca dessa transferência de recurso da conta corrente específica da emenda para outra conta do município, conforme alínea “j” do “Despacho de Requisição de Informações” (peça 5), a Prefeitura de Careiro/AM respondeu o seguinte (peça 10):

Em atendimento ao item “j” do Despacho de Requisição de Informações, esclarece o Município que **a transferência no valor de R\$ 568.443,00** (quinhentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e três reais), **realizada da conta específica da Emenda Parlamentar n. 202334960001** (Banco do Brasil S.A., Agência 3563, Conta Corrente 12334-X) **para a conta de titularidade do Município** (Caixa Econômica Federal, Agência 4563, Conta Corrente 6071032), **possui natureza estritamente operacional e está vinculada à execução do objeto previsto no respectivo Plano de Trabalho.**

O referido valor corresponde à integralização da **contrapartida financeira assumida pelo Município**, nos termos do Plano de Trabalho aprovado, destinada ao cumprimento de etapas previstas no planejamento da emenda, especificamente relacionadas à execução de ações vinculadas à Meta 30 do Plano de Ação, que contempla a conclusão da obra do Terminal Rodoviário Municipal, conforme programação físico-financeira aprovado.

A movimentação financeira ocorreu com a finalidade de viabilizar a execução dos pagamentos vinculados ao referido objeto, mantendo-se a destinação específica dos recursos e a **plena rastreabilidade das operações realizadas**, sem qualquer desvio de finalidade ou utilização estranha ao objeto pactuado.

Para fins de comprovação, segue em anexos os processos administrativos e documentos que demonstram a vinculação da transferência à execução da despesa correspondente, incluindo a relação detalhada dos pagamentos efetuados com esses recursos, conforme, organizados nas respectivas pastas documentais “D” “E” e “F”. (grifos acrescidos e originais)

54. Conforme consta da justificativa apresentada no excerto anterior, restou comprovada a transferência do valor de R\$ 568.443,00 da conta corrente específica da referida emenda para outra conta do Município da Careiro/AM.

55. Importante observar que as emendas parlamentares que alocam recursos orçamentários da União para repasse aos demais entes federativos, ostentam natureza análoga às transferências intergovernamentais voluntárias, conforme jurisprudência firme deste TCU (Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo) e, por esse motivo, a gestão financeira desses recursos deve observar os princípios da transparência e rastreabilidade previstos no art. 163-A da CRFB/1988, bem como seguir disciplina normativa vigente aplicável à sua natureza, por força do disposto no art. 37, *caput*, da Lei Maior.

56. A transferência de recurso da conta corrente específica da emenda para outra conta corrente do município afigura-se incompatível com a indispensável rastreabilidade das aplicações desses valores. A transferência e a movimentação financeiras de recursos de emendas parlamentares deve ser segregada em contas específicas individualizadas por instrumento de transferência, como é a regra para qualquer transferência voluntária da União, e não ter parte desses recursos transferidos para outras contas do município.

57. Encontra-se no art. 81 da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023), a disciplina sobre a movimentação de recursos federais oriundos de transferências da União, para o exercício de 2023. O dispositivo em atenção impôs a movimentação obrigatória de recursos federais em conta bancária específica, conforme a seguir reproduzido:

Art. 81. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar na Plataforma +Brasil, para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* do referido artigo, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta **conta corrente específica**. (grifos acrescidos)

58. Com base no que foi exposto, não assiste razão à Prefeitura de Careiro/AM quando tenta justificar a transferência irregular com base no argumento de que se deu com “a finalidade de viabilizar a execução dos pagamentos vinculados ao referido objeto”, pois, agindo dessa forma, dificultou a rastreabilidade dos recursos, agindo em desacordo com as normas vigentes. Deve-se, portanto, propor a realização de audiência junto ao responsável pelo cometimento da irregularidade aqui apontada, a fim de que apresente as suas razões de justificativa.

59. Nesse ponto, faz-se necessário ressaltar que a prática descrita nos parágrafos anteriores, contraria o pactuado em Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrados entre o Ministério Público Federal e o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal, em 2016 e 2017, respectivamente, que foram editados com o objetivo de impedir a transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas do ente federado.

60. Sobre esse tema, o Ministro Relator da ADPF 854 determinou, em **24/8/2025**, o seguinte (peça 20, p. 32):

X - **Determino** que as **Instituições Financeiras que operam com emendas parlamentares adaptem suas soluções tecnológicas para travar/bloquear movimentações nas contas específicas que resultem em transferências para outras contas (“contas de passagem”) ou saque na “boca do caixa”,** observada a exceção das chamadas “contas de executor”, tratada no item 49 desta decisão. **Oficiem-se aos Presidentes do BB, da CEF e do Banco do Nordeste** para que realizem a adaptação requisitada e informem nos autos a sua operatividade no prazo de 30 (trinta) dias úteis. (grifos acrescidos)

61. Posteriormente, o Ministro Relator da ADPF 854, em decisão datada de **3/3/2026**, informou o seguinte (peça 21, p. 3):

2. Em decisão de **24 de agosto de 2025**, determinei que as Instituições Financeiras que operam com emendas parlamentares adaptassem suas soluções tecnológicas para **travar/bloquear movimentações nas contas específicas que resultem em transferências para outras contas (“contas de passagem”) ou saques na “boca do caixa”,** com vistas a **assegurar a rastreabilidade dos recursos** (e-doc. 2.650, Id. b676eebd). Em atendimento à determinação, **o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Nordeste informaram nos autos a integral adequação de seus sistemas** (e-docs. 2.776, 2.758 e 2.761, Ids. 34bc8d5b, da30b962 e 8690bbab). (grifos acrescidos)

62. Diante do exposto, conclui-se que o tema foi suficientemente equacionado à luz da determinação emanada pelo STF no âmbito da ADPF 854, especialmente na decisão de 24/8/2025 e em seu posterior acompanhamento em 3/3/2026. As medidas impostas pelo Ministro Relator - consistentes na adaptação dos sistemas das instituições financeiras para bloquear transferências de recursos das contas específicas das emendas parlamentares para outras contas do ente beneficiário ou saques diretos, salvo exceções expressamente previstas - enfrentam de forma direta a irregularidade descrita, justamente porque reforçam o princípio da rastreabilidade e a segregação obrigatória da movimentação financeira já prevista na legislação orçamentária.

63. Ademais, a informação posterior de que as instituições financeiras já implementaram integralmente tais ajustes tecnológicos demonstra que o problema identificado encontra solução adequada no próprio comando judicial, o qual consolida e torna efetiva a vedação à utilização de “contas de passagem”, assegurando maior controle e transparência na execução das transferências especiais, de modo que a conduta, como a verificada no caso da Prefeitura de Careiro/AM, passa a estar claramente coibida e passível de responsabilização quando descumprida.

64. No caso em epígrafe, a Prefeitura encaminhou, juntamente com a justificativa à peça 10, os documentos necessários a fim de demonstrar a vinculação da transferência à execução da despesa correspondente à contrapartida municipal para a execução da obra do Terminal Rodoviário Municipal, conforme consta do inciso II da Cláusula Sexta do Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Convênio 882879/2019, datado de 12/4/2023 (peça 14), juntamente com a respectiva nota de empenho, datada de 2/1/2024 (peça 17):

II - **CONVENIENTE**: II - R\$ 59.584,00 (cinquenta e nove mil quinhentos e oitenta e quatro reais), relativos à contrapartida do **CONVENIENTE**, de que trata o art. 78 da Lei n.º 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO), estão consignados na Lei Orçamentária n.º 689, de 21 de dezembro de 2018 do Município de Careiro/AM; e **R\$ 568.443,00 (quinhentos e sessenta e oito mil quatrocentos e quarenta e três reais)**, por meio da abertura de crédito adicional, consignados no orçamento do exercício de 2023.

65. Consta que o valor de **R\$ 568.443,00** foi empenhado em 2/1/2024, tendo como entidade credora a empresa FFB Nordecon Construtora Ltda. – EPP (CNPJ 19.224.319/0001-29). O pagamento desse valor foi feito no decorrer do ano de 2024, conforme o andamento da obra. Foram feitos três pagamentos que resultaram no valor de R\$ 568.443,00, todos eles tendo como fonte de recurso “Transferência Especial da União”, conforme consta da tabela a seguir. Os demais pagamentos foram feitos com recursos do Convênio 882879/2019:

Tabela 4 – Dados do pagamento à empresa FFB Nordecon Construtora Ltda.

PAGAMENTOS	ORIGEM	VALOR/DATA DA NL E OP	LOCALIZAÇÃO	NF n.	VALOR/DATA DA NF	LOCALIZAÇÃO
5ª medição	EMENDA PIX	R\$ 9.930,67 (3/6/2024)	peça 15, p. 3-4	50449	R\$ 98.706,65 (27/5/2024)	peça 15, p. 10
	CONVÊNIO	R\$ 88.775,98 (3/6/2024)	peça 15, p. 1-2			
	SUB-TOTAL	R\$ 98.706,65				
6ª medição	EMENDA PIX	R\$ 289.351,00 (29/8/2024)	peça 16, p. 3-4	51385	R\$ 450.300,15 (18/6/2024)	peça 16, p. 10
	CONVÊNIO	R\$ 160.949,15 (29/8/2024)	peça 16, p. 1-2			
	SUB-TOTAL	R\$ 450.300,15				
7ª medição	EMENDA PIX	R\$ 269.161,33 (19/11/2024)	peça 18, p. 3-4	53992	R\$ 438.763,06 (26/8/2024)	peça 18, p. 10
	CONVÊNIO	R\$ 169.601,73 (19/11/2024)	peça 18, p. 1-2			
	SUB-TOTAL	R\$ 438.763,06				
TOTAL EMENDA PIX = R\$ 568.443,00						
TOTAL CONVÊNIO = R\$ 419.326,86						

Obs.: NL = nota de liquidação; OP = ordem de pagamento; NF = nota fiscal.

66. Assim, considerando que foi possível identificar a rastreabilidade do valor de R\$ 568.443,00, transferido da conta corrente específica da Emenda 202334960001 para outra conta do município; considerando que foram apresentados documentos que comprovam que esse valor foi utilizado para pagamento à empresa FFB Nordecon Construtora Ltda. – EPP (CNPJ 19.224.319/0001-29); considerando que a Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, veda, em seu art. 2º, § 5º, “a transferência financeira para outras contas correntes”; considerando que os efetivos pagamentos para a empresa beneficiária, com recursos de referida emenda, ocorreram após a publicação dessa instrução normativa, conforme demonstrado a partir das datas das ordens de pagamento constantes da tabela anterior; entende-se que se faz necessário propor a **audiência** do gestor responsável pela transferência irregular do valor de R\$ 568.443,00, ocorrida no dia 4/1/2024, da conta corrente específica da emenda para outra conta do município, a fim de que apresente as suas razões de justificativa.

Individualização de conduta e culpabilidade

67. O Sr. Nathan Macena de Souza (CPF 602.074.262-87), Prefeito Municipal de Careiro/AM à época dos fatos, autorizou a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos de emendas parlamentares federais, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas.

68. É razoável afirmar que seria esperado que o responsável pela execução da emenda parlamentar de transferência especial n. 202334960001, repassada ao Município de Careiro/AM, no exercício de 2023, tivesse ciência de que a movimentação dos recursos recebidos em conta corrente diferente da especificamente aberta para movimentação, compromete a rastreabilidade dos recursos públicos.

69. É plausível, portanto, afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou. Há indícios de culpabilidade do referido agente, uma vez que havia previsão constitucional e jurisprudencial no sentido de afirmar o princípio da rastreabilidade dos recursos.

70. Portanto, em análise inicial, verifica-se que a conduta do responsável se distanciou largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar, em juízo inicial, grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé. Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterado pela Lei 13.655/2018).

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202334960001, repassada ao Município de Careiro/AM, exercício de 2023.

[CRITÉRIOS]

- CRFB, art. 37, *caput* e 163-A.

- art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.

- art. 81 da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023).

- art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012.

- STF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854-DF (Decisões Monocráticas de 24/8/2025 e 3/3/2026).

- Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo.

- Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 597/2019-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 2.821/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; e 5.391/2025-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

- Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrados entre o Ministério Público Federal e o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal, em 2016 e 2017, respectivamente.

[EVIDÊNCIAS]

- peças 9, 10, 15, 16 e 18.

[CAUSAS]

- Desconhecimento ou interpretação inadequada das normas que tratam acerca da movimentação exclusiva dos recursos na conta específica da emenda.

- Ausência ou deficiência dos controles internos do Município de Careiro/AM sobre a gestão de recursos financeiros oriundos de transferências de emendas parlamentares, evidenciado pela ausência de procedimentos específicos para gestão desses recursos e de verificação da aderência dos atos administrativos respectivos às normas de Direito Financeiro aplicáveis.

- Ausência de implementação, pelos bancos oficiais, de mecanismos de bloqueio de transferências irregulares de recursos federais das contas específicas, em descumprimento ao pactuado em Termos de Ajustamento de Conduta celebrados com o Ministério Público Federal, em 2016 e 2017.

[EFEITOS]

- Comprometimento da rastreabilidade dos recursos públicos, em virtude da dificuldade de acompanhamento tempestivo da execução financeira por órgãos de controle.

- Risco de desvio de finalidade a partir da utilização de contas intermediárias.

- Redução da transparência da gestão, com prejuízo à clareza das informações financeiras disponibilizadas à sociedade e aos órgãos de controle.

- Afronta aos princípios da administração pública, tais como os princípios da legalidade, transparência e accountability (art. 37 da CF e art. 163-A).

[ENCAMINHAMENTO]

71. Em vista do exposto, deve-se propor a **audiência** do Prefeito Municipal de Careiro/AM à época dos fatos, **Sr. Nathan Macena de Souza** (CPF 602.074.262-87), a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pela transferência irregular do valor de R\$ 568.443,00, no dia 4/1/2024, da conta específica da Emenda Parlamentar n. 202334960001 (Banco

do Brasil S.A., Agência 3563, Conta Corrente 12334-X), para outra conta de titularidade do Município de Careiro/AM (Caixa Econômica Federal, Agência 4563, Conta Corrente 6071032).

Conduta: autorizar, na condição de gestor municipal, a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos de emendas parlamentares federais, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexo de causalidade com as despesas respectivas.

Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município.

Dispositivos violados: arts. 81 e 101 da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023); arts. 37, *caput* e 163-A da Constituição Federal/1988; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.

B) Movimentação dos recursos recebidos por meio de transferência especial em conta específica da emenda, mas que recebeu recursos de outras fontes simultaneamente.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

72. A partir da análise do extrato bancário da conta corrente específica da Emenda 202334960001 (Banco do Brasil, Agência 3563, conta corrente 12334-X; peça 9), pode-se constatar que houve alguns créditos, provenientes do Ministério da Fazenda, estranhos a essa emenda, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 5 – Créditos na conta corrente específica

DATA	VALOR (R\$)	LOCALIZAÇÃO
27/12/2023	585.784,00	peça 9, p. 6
27/12/2023	2.400.000,00	peça 9, p. 6
12/12/2023	926.498,75	peça 9, p. 6
03/10/2023	548.687,25	peça 9, p. 3
03/10/2023	1.845.587,50	peça 9, p. 3
31/08/2023	154.412,50	peça 9, p. 1
TOTAL	6.460.970,00	

73. Quando inquirida acerca da procedência dos referidos créditos, nos termos da alínea “k” do “Despacho de Requisição de Informações” (peça 5), a Prefeitura de Careiro/AM respondeu o seguinte (peça 11, p. 1):

Em atendimento ao item “k” do Despacho de Requisição de Informações, **os créditos identificados na conta específica da Emenda Parlamentar n. 202334960001** (Banco do Brasil S.A., Agência 3563, Conta Corrente n. 12334-X) **correspondem a transferências de recursos oriundos de emendas parlamentares destinadas ao Município de Careiro/AM**, conforme plano de trabalho aprovado e registros constantes nos relatórios de execução.

Os valores creditados são provenientes das seguintes destinações parlamentares, vejamos:

Emenda parlamentar de autoria do Deputado Federal Pablo, no valor de R\$ 585.784,00 e outra no valor de R\$ 2.400.000,00;

Emenda parlamentar de autoria do Senador Omar Aziz, no valor total de R\$ 2.000.000,00, creditada em duas parcelas, sendo: R\$ 154.412,50 em 31/08/2023; e a outra R\$ 1.845.587,50 em 03/10/2023;

Emenda parlamentar de autoria do Senador Plínio Valério, no valor total de R\$ 1.475.186,00, creditada em duas parcelas, sendo: R\$ 548.687,25 em 03/10/2023; e outra R\$ 926.498,75 em 12/12/2023.

Ressalta-se que os créditos foram efetuados diretamente pelo próprio Tesouro Nacional na conta específica da emenda (Conta Corrente n. 12334-X), conforme sistemática regular de transferência de recursos federais, em observância ao plano de trabalho aprovado e aos instrumentos de execução orçamentária e financeira pertinentes.

Assim, **os valores registrados correspondem exclusivamente a repasses regulares de recursos federais oriundos de emendas parlamentares destinadas ao Município**, devidamente vinculados às ações previstas no respectivo plano de trabalho.

Correspondem exclusivamente a repasses regulares de recursos federais oriundos de emendas parlamentares destinadas ao Município, devidamente vinculados às ações previstas no respectivo plano de trabalho. (grifos acrescidos)

74. Os extratos das emendas, referenciadas no excerto anterior, foram encaminhados em resposta ao Despacho de Requisição de Informações” (peça 5), e as informações, a eles referentes, foram consolidadas na tabela a seguir:

Tabela 6 – Dados das emendas parlamentares

EMENDA PIX	PARLAMENTAR	VALOR(R\$)	CÓDIGO PLANO DE AÇÃO	LOCALIZAÇÃO
202339580004	Delegado Pablo	585.784,00	09032023-2-041538 / 2023	peça 11, p. 2-3
202339580005	Delegado Pablo	2.400.000,00	09032023-2-042121 / 2023	peça 11, p. 4-5
202337940001	Omar Aziz	2.000.000,00	09032023-036574 / 2023	peça 11, p. 6-7
202341370004	Plínio Valério	1.475.186,00	09032023-031139 / 2023	peça 11, p. 8-9
TOTAL		6.460.970,00		

75. Conforme já mencionado no tópico “situação encontrada” do achado anterior, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei 14.436/2022), no seu art. 81, disciplina acerca da indicação, por parte do beneficiário das emendas individuais de transferência especial, da agência bancária da instituição financeira em que será aberta a conta corrente específica. Ocorre que, neste mesmo dispositivo, consta a informação de que essa conta corrente poderá ser utilizada para “depósito e movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* do referido artigo”, o que permitiria, a princípio, a utilização de uma única conta corrente para recebimento e posterior movimentação de recursos recebidos, naquele exercício, de mais de uma emenda PIX, que foi o que se observou no caso em questão, em que foram movimentados recursos de outras quatro emendas PIX na conta corrente da Emenda 202334960001 (Banco do Brasil, Agência 3563, conta corrente 12334-X; peça 9).

76. Dessa forma, a LDO/2023 trouxe o entendimento de que a especificidade da conta corrente seria com relação ao tipo de emenda recebida pelo beneficiário, ou seja, se no exercício de 2023, um determinado município recebeu mais de uma emenda PIX, todo o recurso recebido poderia ser depositado em uma mesma conta corrente e toda a movimentação seria feita nessa mesma conta.

77. Nesse ponto, faz-se mister trazer a lume a forma como o tema referente às contas correntes abertas para movimentação das emendas PIX vem sendo tratado, desde 2021, nas respectivas Lei de Diretrizes Orçamentárias. O quadro a seguir traz esse detalhamento:

Quadro 1 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 a 2025

LDO	ARTIGO RELACIONADO
LDO/2021 (Lei 14.116/2020)	Art. 75. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do <i>caput</i> do referido artigo. (grifo acrescido)
LDO/2022 (Lei 14.194/2021)	Art. 74. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do <i>caput</i> do referido artigo. (grifo acrescido)

LDO/2023 (Lei 14.436/2022)	Art. 81. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar na Plataforma +Brasil, para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo , a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica . (grifo acrescido)
LDO/2024 (Lei 14.791/2023)	Art. 83. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição deverá indicar no Transferegov.br, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo : I - a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica ; e II - a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto. (grifo acrescido)
LDO/2025 (Lei 15.080/2024)	Art. 82. O beneficiário das transferências especiais a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição deverá informar previamente no Transferegov.br: I - a agência bancária e a conta corrente específica em instituição financeira oficial em que os recursos deverão ser depositados e movimentados ; e II - o plano de trabalho, que deverá observar o objeto e o valor da transferência informados pelo autor da emenda individual impositiva. (grifos acrescidos)

78. Da análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) relativas ao período de 2021 a 2024, verifica-se que tais normas estabeleceram, de forma expressa, que a conta corrente específica deveria ser aberta diretamente pela plataforma Transferegov.br, destinando-se ao recebimento dos valores correspondentes ao conjunto de emendas “PIX” de cada exercício. Ao ente beneficiário competia tão somente indicar a agência bancária da instituição financeira oficial.

79. Disso se conclui que, entre os anos de 2021 e 2024, o legislador federal entendia que a conta corrente específica referia-se ao tipo de emenda que seria movimentada naquela conta, ou seja, caso o município recebesse, por exemplo, em 2023, mais de uma emenda PIX, os recursos de todas essas emendas seriam depositados e movimentados em uma única conta corrente “específica” para esse tipo de emenda.

80. Vê-se que os textos dos artigos aqui analisados das LDO’s de 2021 a 2024 criou um critério de conta corrente específica distinto do critério comumente utilizado para as transferências voluntárias. Citando, por exemplo, a LDO/2023, que traz em seu art. 101, a seguinte regra para as transferências voluntárias que são tratadas na Seção II do Capítulo V desta mesma lei:

Art. 101. Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União abrangidos pela Seção I e pela **Seção II** estão sujeitos à identificação, por CPF ou CNPJ, do beneficiário final da despesa.

§ 1º **Toda movimentação de recursos** de que trata este artigo, por parte de **convenientes ou executores**, somente será realizada se atendidos os seguintes preceitos:

I - **movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência**; e

II - desembolsos por meio de documento bancário, por intermédio do qual se faça crédito na conta bancária de titularidade do fornecedor ou do prestador de serviços, ressalvado o disposto no § 2º. (grifos acrescidos)

81. Percebe-se que, no caso das transferências voluntárias, o legislador determinou que (i) a movimentação dos recursos recebidos somente se daria por meio da conta corrente específica, e que (ii) seria uma conta “para cada instrumento de transferência”, ou seja, o recurso recebido de um determinado convênio seria recebido e movimentado em uma conta corrente aberta exclusivamente para ele. Esse sempre foi o entendimento ordinário acerca do termo “específico”.

82. Nesse ponto, é importante observar que a **LDO/2025** trouxe uma redação diferente das anteriores, pois deixou a cargo do beneficiário das emendas PIX, além da prestação da informação acerca da agência, a informação sobre a conta corrente específica em que os recursos deverão ser depositados e movimentados. Ocorre que o texto ainda enseja interpretações divergentes, pois embora não tenha feito qualquer referência ao conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da CF/1988 (como fizeram as LDO’s de 2021 a 2024), não

veda que o ente beneficiário informe uma mesma conta corrente para recebimento de mais de uma emenda PIX.

83. Essa alteração no texto do artigo que trata sobre o tema em questão na LDO/2025 (art. 81, inciso I, da Lei 15.080, de 30/12/2024), quando comparada com as LDO's de 2021 a 2024, é fruto da redação do *caput* do art. 8º da Lei Complementar 210, de 25/11/2024, que lhe foi anterior, conforme demonstrado a seguir:

Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no **inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal** deverá **indicar** no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a **agência bancária** e a **conta corrente específica** em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do **conjunto dos recursos**. (grifos acrescidos)

84. Com base no que foi relatado nos parágrafos anteriores, tem-se que a análise dos extratos bancários da conta corrente vinculada à Emenda 202334960001 evidenciou a realização de créditos provenientes de outras quatro transferências especiais, destinadas ao Município de Careiro/AM, que totalizaram R\$ 6.460.970,00. Embora tais recursos também tenham origem em emendas parlamentares individuais na modalidade transferência especial, verificou-se que foram depositados e movimentados na mesma conta corrente inicialmente indicada para a emenda objeto da presente fiscalização.

85. De fato, conforme demonstrado ao longo da análise, a redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias relativas aos exercícios de 2021 a 2024 - Leis 14.116/2020, 14.194/2021, 14.436/2022 e 14.791/2023, respectivamente - utilizou a expressão “conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais”, o que, em interpretação literal, sugere a possibilidade de centralização, em uma única conta bancária, de recursos provenientes de múltiplas emendas do tipo transferência especial. Todavia, tal interpretação não se mostra a mais adequada quando analisada à luz dos princípios de controle, rastreabilidade e transparência que regem a execução de recursos públicos federais transferidos a outros entes da Federação.

86. Nesse sentido, a sistemática comumente adotada no ordenamento jurídico brasileiro para transferências intergovernamentais - especialmente no caso das transferências voluntárias - estabelece a obrigatoriedade de segregação financeira por instrumento de transferência. Conforme já visto no parágrafo 80 anterior, a própria LDO/2023 (Lei 14.436/2022; art. 101, § 1º, inciso I), ao tratar das transferências voluntárias, determinou que toda movimentação de recursos deveria ocorrer mediante **conta bancária específica para cada instrumento de transferência**, evidenciando que a segregação financeira constitui mecanismo essencial para garantir a adequada identificação da origem e da aplicação dos recursos públicos.

87. Este é, inclusive, o entendimento desta Corte de Contas, quando, anteriormente à promulgação da **Lei Complementar 210, de 25/11/2024**, estipulou, por meio do § 5º do art. 2º da **Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024**, que “os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em uma conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes”, ou seja, determinando a abertura de uma única conta para cada emenda recebida, afastando o entendimento de que essa conta poderia receber um conjunto de “recursos oriundos de transferências especiais”.

88. A obrigatoriedade de segregação individualizada da movimentação de recursos de emendas parlamentares vinculados à saúde foi reconhecida e determinada, em sede jurisdicional, em decisão do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da **ADPF 854-DF**, prolatada em **23/8/2024**, resultando na expedição da seguinte determinação aos responsáveis pela transferência e gestão dos valores sob comento:

(...)

Além disso, em face de sugestão constante no Relatório Técnico (e-docs. 589, fl. 11), **DETERMINO a obrigatoriedade do depósito, manutenção e gestão dos valores transferidos em contas-correntes bancárias específicas, individualizadas por transferência e por emenda parlamentar.** Esta ordem, neste momento, tem efeitos *ex nunc*, incidindo sobre repasses futuros ou já efetuados e ainda em execução. (grifo acrescido)

89. Ademais, o regime constitucional das transferências especiais previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, embora confira maior flexibilidade ao ente beneficiário quanto à aplicação dos recursos, não afasta a necessidade de observância dos princípios da administração pública, em especial os da transparência, da rastreabilidade e da *accountability* na gestão dos recursos federais transferidos. Ao contrário, a própria evolução normativa e institucional ocorrida nos últimos anos, com a incorporação dessas transferências ao sistema Transferegov.br e o fortalecimento das exigências de prestação de informações acerca da execução das emendas parlamentares, evidencia a crescente preocupação do legislador e dos órgãos de controle com a plena identificação do fluxo financeiro desses recursos.

90. Nesse contexto, a utilização de uma única conta bancária para a movimentação de recursos provenientes de diferentes emendas parlamentares do tipo transferência especial tende a dificultar a rastreabilidade da execução financeira de cada emenda individualmente considerada, além de comprometer a transparência e a clareza das informações prestadas aos órgãos de controle e à sociedade. A segregação financeira por emenda constitui, portanto, importante mecanismo de controle interno e externo, permitindo a identificação precisa da origem dos recursos, da sequência de movimentações realizadas e da destinação final das despesas custeadas com cada transferência.

91. Assim, ainda que determinadas redações das Leis de Diretrizes Orçamentárias anteriores tenham admitido interpretação mais flexível quanto à utilização de contas bancárias para o depósito de transferências especiais, a adoção de contas correntes distintas para cada emenda recebida revela-se prática mais aderente aos princípios da boa governança pública, à lógica de segregação financeira adotada nas demais modalidades de transferências federais e às exigências contemporâneas de rastreabilidade e transparência na execução das emendas parlamentares.

92. Dessa forma, conclui-se que a utilização da conta corrente vinculada à Emenda 202334960001 para o recebimento e movimentação de recursos provenientes de outras emendas parlamentares, configura procedimento inadequado sob a perspectiva do controle da execução financeira das transferências especiais, recomendando-se que cada emenda dessa natureza seja operacionalizada por meio de conta corrente específica e exclusiva, destinada ao recebimento e à movimentação dos recursos correspondentes a apenas uma emenda, de modo a assegurar plena rastreabilidade dos recursos públicos federais transferidos, em consonância com os princípios da transparência, da segregação financeira e da adequada prestação de contas.

93. Nesse contexto, mostra-se necessário que o marco normativo aplicável às transferências especiais previstas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal passe a explicitar, de forma inequívoca, a necessidade de segregação financeira por emenda parlamentar, de modo semelhante ao que já ocorre no regime jurídico das transferências voluntárias da União e em consonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema na ADPF 854-DF. Com efeito, a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias tem historicamente estabelecido, para as transferências voluntárias, a exigência de conta bancária específica para cada instrumento de transferência, como previsto, por exemplo, na LDO/2021 (art. 95, § 1º, inciso I), LDO/2022 (art. 94, § 1º, inciso I), LDO/2023 (art. 101, § 1º, inciso I), LDO/2024 (art. 106, § 1º, inciso I) e LDO/2025 (art. 104, § 1º, inciso I), evidenciando que a segregação financeira constitui mecanismo essencial para assegurar a adequada rastreabilidade da execução dos recursos públicos.

94. No âmbito institucional, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas competências constitucionais de controle externo, pode formular recomendações a órgãos e

entidades da administração pública e aos demais Poderes da República com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública e do arcabouço normativo aplicável às políticas e programas financiados com recursos federais. Tal prerrogativa encontra fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nos arts. 2º, inciso III, e 11, da Resolução-TCU 315/2020, que estabelece, entre outros aspectos, a possibilidade de o Tribunal propor recomendações destinadas ao aprimoramento de normas e procedimentos administrativos quando identificadas oportunidades de melhoria decorrentes de trabalhos de fiscalização.

95. À luz dessas considerações, e considerando a necessidade de fortalecer os mecanismos de rastreabilidade e transparência na execução decorrente de emendas parlamentares individuais, do tipo transferências especiais, previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, propõe-se **recomendar ao Congresso Nacional** que examine a conveniência e oportunidade de fazer as alterações legislativas necessárias, a fim de que passem a estabelecer, de forma expressa, que a conta corrente específica destinada ao recebimento dos recursos, seja exclusiva para cada emenda parlamentar transferida ao ente federado, devendo ser utilizada unicamente para o depósito e a movimentação dos recursos correspondentes à respectiva transferência especial.

96. A explicitação desse requisito no texto da Lei Complementar 210, de 25/11/2024 e das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias contribuirá para eliminar ambiguidades interpretativas atualmente existentes na redação normativa, além de alinhar a execução das transferências especiais às práticas consolidadas de segregação financeira adotadas nas demais modalidades de transferências federais, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle, transparência e prestação de contas na aplicação dos recursos públicos federais transferidos a estados, a municípios e ao Distrito Federal.

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202334960001, repassada ao Município de Careiro/AM, exercício de 2023.

[CRITÉRIOS]

- CRFB, art. 37, *caput*, e 163-A.
- art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.
- princípios da transparência, da segregação financeira e da adequada prestação de contas.
- arts. 81, *caput*, e 101, § 1º, inciso I, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023).
- STF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 854-DF.
- Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 597/2019-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; 2.821/2024-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; e 5.391/2025-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

[EVIDÊNCIAS]

- peças 9 e 11.

[CAUSAS]

- Ambiguidade normativa nas LDOs (2021–2024) quanto ao conceito de “conta específica”, pois permite interpretação de que uma única conta poderia concentrar recursos de múltiplas emendas PIX.
- Baixa maturidade em gestão de transferências especiais (Emendas PIX), tendo em vista que o instrumento é relativamente recente, com curva de aprendizado institucional ainda em evolução.

[EFEITOS]

- Dificuldade na rastreabilidade dos recursos, pois a movimentação de recursos de diferentes emendas em uma única conta bancária compromete a transparência e dificulta a rastreabilidade dos valores.

- Risco de desvio ou má aplicação dos recursos, dado que a falta de segregação das contas bancárias aumenta o risco de que os recursos sejam utilizados para finalidades diferentes das previstas nas emendas parlamentares.

- Comprometimento da prestação de contas, pois a consolidação de recursos de diferentes emendas em uma única conta bancária pode dificultar a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União e a outros órgãos de controle.

[ENCAMINHAMENTO]

97. Em vista do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nos arts. 2º, inciso III, e 11, da Resolução-TCU 315/2020, **recomendar ao Congresso Nacional** que analise a possibilidade de:

a) alterar a redação do **art. 8º da Lei Complementar 210, de 25/11/2024**, a fim de que esse dispositivo passe a estabelecer, de forma expressa, que a conta corrente específica destinada ao recebimento dos recursos das transferências especiais previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, seja exclusiva para cada emenda parlamentar transferida ao ente federado, devendo ser utilizada unicamente para o depósito e a movimentação dos recursos correspondentes à respectiva transferência especial; e

b) fazer incluir, nas **futuras edições das Leis de Diretrizes Orçamentárias**, dispositivo que passe, também, a estabelecer, de forma expressa, que a conta corrente específica destinada ao recebimento dos recursos das transferências especiais previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, seja exclusiva para cada emenda parlamentar transferida ao ente federado, devendo ser utilizada unicamente para o depósito e a movimentação dos recursos correspondentes à respectiva transferência especial.

C) Ausência de Relatório de Gestão parcial e/ou final.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

98. De acordo com o art. 3º, e seus parágrafos, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, o ente federado em apreço deveria ter elaborado o relatório de gestão, mesmo que parcial, e ter inserido esse documento na plataforma Transferegov.br, nos termos que se seguem:

Art. 3º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá elaborar relatório de gestão, que será inserido na plataforma Transferegov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos.

§ 1º O relatório de gestão referido no caput deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

§ 2º O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto, assim como detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, de modo a evidenciar o cumprimento do disposto nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, e será acompanhado das seguintes informações e documentos:

I - documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos procedimentos legais;

II - contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;

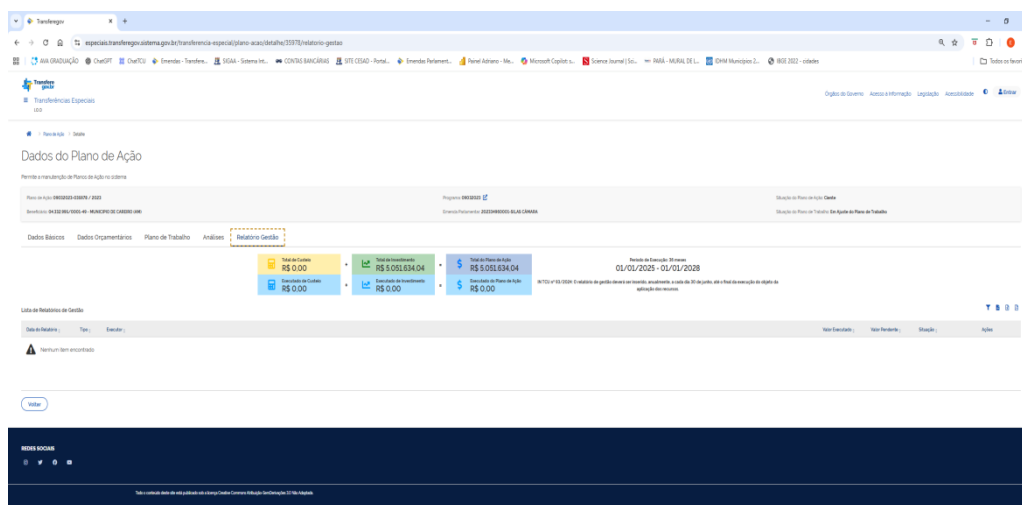
III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;

IV - instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e

V - declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do § 1º, no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal. (grifos acrescidos)

99. A partir do exame feito no painel do TransfereGov para a Emenda 202334960001 (Código do Plano de Ação 09032023-035978/2023), pode-se constatar que o município em apreço não tinha apresentado, até o dia 3/3/2026, o respectivo relatório de gestão parcial ou final, conforme segue:

Figura 1 – Dados do Plano de Ação



Fonte: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/35978/relatorio-gestao>; acesso em 3/3/2026 às 21h42'.

100. Importante ressaltar que, nos termos da IN-TCU 93/2024, o Município de Careiro/AM deveria inserir, até o dia 30/6/2025, no TransfereGov, o relatório de gestão parcial ou final, e não o fez.

101. Nesse ponto, deve-se trazer a lume o teor do “Comunicado n. 33 - Planos de trabalho das transferências especiais - 2020 a 2024”, da lavra do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, publicado, no sistema TransfereGov.br, no dia 25/9/2025, no sentido de informar que os Planos de Trabalho das transferências especiais, realizadas entre os anos de 2020 e 2024, foram atualizados naquele sistema com a nova situação: “Legado ADPF 854 STF / NT – TCU”, em virtude da dispensa de análise prévia dos Planos de Trabalho, por parte dos órgãos setoriais da União, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854, mas destacou que essa nova situação não dispensa os entes beneficiários da obrigação de registrar, no TransfereGov.br, as informações sobre a execução dos recursos recebidos e o plano de trabalho (ver <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2025/comunicado-no-33-planos-de-trabalho-das-transferencias-especiais-202020132024>; acesso em 3/3/2026, às 14h30’).

102. Ocorre que, em nova pesquisa realizada, no dia 18/3/2026, no Transferegov.br, constatou-se que a municipalidade inseriu, em **6/3/2026**, após o recebimento do “Despacho de Requisição de Informações” (peça 5), que se deu em **12/2/2026** (peça 13), o Relatório de Gestão final da Emenda 202334960001-SILAS CÂMARA, contendo os (i) resultados alcançados para cada uma das metas; (ii) processo de execução; e (iii) documentos de liquidação (peças 22 e 23).

103. Assim, considerando que, nos termos da IN-TCU 93/2024, o Município de Careiro/AM deveria ter inserido, até o dia 30/6/2025, no TransfereGov, o relatório de gestão parcial ou final da Emenda 202334960001; considerando que nenhum relatório de gestão tinha sido inserido antes do

recebimento, por parte da municipalidade, do ofício de requisição deste Tribunal, que se deu em 12/2/2026; e considerando que essa inserção somente ocorreu em 6/3/2026; entende-se que se deve **dar ciência** ao município em apreço acerca da irregularidade perpetrada.

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202334960001, repassada ao Município de Careiro/AM, exercício de 2023.

[CRITÉRIOS]

- art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.
- Decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, datada de 24/8/2025, no âmbito da ADPF 854.

[EVIDÊNCIAS]

- print do painel Transferegov.br, em 3/3/2026 às 21h42'.

[CAUSAS]

- Desconhecimento da norma: a equipe responsável pela gestão da transferência especial no município pode não ter tido conhecimento da publicação da IN-TCU 93/2024 ou de suas exigências específicas quanto ao relatório de gestão e prazos.
- Falta de capacitação e treinamento: mesmo com o conhecimento da norma, a equipe pode não ter sido devidamente capacitada para elaborar o relatório de gestão conforme os requisitos do art. 3º e seus parágrafos da IN-TCU 93/2024 ou para utilizar a plataforma Transferegov.br.
- Insuficiência de pessoal ou recursos: o município pode ter uma estrutura administrativa limitada, com poucos servidores para lidar com as demandas de prestação de contas, ou falta de recursos (tecnológicos, financeiros) para a correta elaboração e inserção do relatório.
- Deficiências nos Controles Internos: ausência ou ineficácia de procedimentos internos para monitorar os prazos de prestação de contas, designar responsáveis, coletar a documentação necessária e revisar o relatório antes da submissão.

[EFEITOS]

- Comprometimento da transparência e da prestação de contas: a ausência do relatório impede que o TCU, outros órgãos de controle e a sociedade tenham acesso às informações sobre a aplicação dos recursos da Emenda PIX, dificultando a fiscalização e o controle social.
- Risco de irregularidades na aplicação dos recursos: sem o relatório de gestão, não há como verificar se os recursos foram aplicados de acordo com o objeto da emenda, a legislação pertinente e os princípios da administração pública, aumentando o risco de desvio, má gestão ou uso indevido dos recursos.
- Prejuízo à tomada de decisão e ao controle: a falta de informações impede que o TCU e outros órgãos de controle avaliem a conformidade e o desempenho da aplicação dos recursos, dificultando a identificação de problemas e a proposição de melhorias.
- Dificuldade na avaliação da efetividade da emenda: sem o relatório de gestão, torna-se impossível avaliar se a Emenda PIX atingiu seus objetivos e gerou os resultados esperados para a população.

[ENCAMINHAMENTO]

104. Em vista do aqui exposto, entende-se que se deve **dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Careiro/AM**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a inserção extemporânea do relatório de gestão na plataforma Transferegov.br, infringe o estabelecido no art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, bem como no Comunicado n. 33 - Planos de trabalho

das transferências especiais - 2020 a 2024”, da lavra do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

D) Superfaturamento decorrente de pesquisa de preços inadequada, realizada exclusivamente junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

105. A partir da análise dos processos licitatórios dos Pregões Presenciais 12/2023/SRP, 17/2023/SRP e 8/2023/SRP, pode-se constatar que a Prefeitura Municipal de Careiro/AM utilizou-se apenas de cotação de preços junto a potenciais fornecedores como fonte de “pesquisa de preços”, sem realizar consulta a bancos de dados oficiais ou outras compras públicas, agindo, assim, em desacordo com o que preceitua as leis de aquisições públicas, seja as antigas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, seja a nova Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência do TCU.

106. O preço estimado é um dos parâmetros de que dispõe a Administração Pública para julgar as ofertas apresentadas nos processos licitatórios e verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação. Ele deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos, e é primordial na busca por economicidade na aquisição pública, conforme preceitua o art. 3º e o art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993, além do art. 5º e art. 11, incisos I e III, da Lei 14.133/2021.

107. Conforme o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações e Contratos), as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública. Já o § 1º deste artigo acrescenta que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

108. Na Lei 10.520/2002 (antiga Lei do Pregão), o art. 3º, inciso I, informa que, na fase preparatória do pregão, a autoridade competente definirá os critérios de aceitação das propostas.

109. Quanto ao art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000, que regulamentou a Lei 10.520/2002, na fase preparatória do pregão, o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando (i) os preços praticados no mercado, (ii) a definição dos métodos, (iii) a estratégia de suprimento e (iv) o prazo de execução do contrato.

110. Em relação ao art. 18, inciso IV, da Lei 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendido - entre outros - a definição do objeto para o atendimento da necessidade e o orçamento estimado com as composições dos preços utilizados para sua formação. Já em relação ao § 1º desse mesmo artigo, o estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterà, entre outros elementos, a estimativa do valor da contratação, acompanhada (i) dos preços unitários referenciais, (ii) das memórias de cálculo e (iii) dos documentos que lhe dão suporte. Adicionalmente, a nova Lei de Licitações e Contratos detalha a obtenção do valor estimado da contratação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (grifos acrescidos)

111. Observa-se que, mesmo utilizando a Lei 8.666/1993, a obtenção do valor estimado da contratação pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, deveria seguir a Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Secretaria Especial de Desburocratização. Gestão e Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação (Seges/ME), que reza, em seu artigo 5º, que a pesquisa de preços, para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. § 1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.** (grifos acrescidos)

112. Ressalta-se que o § 1º do art. 5º da Instrução Normativa 65/2021, determina que seja priorizada a utilização de pesquisa de preços em sistemas oficiais de governo, citando nominalmente o Painel de Preços ou Banco de Preços em Saúde, ou em contratações similares feitas pela Administração Pública no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços. E acrescenta que, em caso de impossibilidade de utilizar esses parâmetros, deverá ser apresentada justificativa nos autos.

113. Adicionalmente, o art. 6º da Instrução Normativa-Seges/ME 65/2021 estipula que a metodologia para obtenção do preço estimado deve utilizar a média, a mediana ou o menor dos valores

obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

114. Considerando o amadurecimento da legislação relacionada a aquisições públicas de bens comuns, verifica-se que a melhor prática para determinação do preço estimado em processo licitatório envolve a (i) utilização de dados dos sistemas oficiais do governo (Painel de Preços e Banco de Preços de Saúde) ou (ii) contratações similares feitas pela Administração Pública no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços.

115. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos julgados a seguir transcritos:

Voto do Ministro Relator Vital do Rego no Acórdão 3.224/2020-Plenário:

Outra evidência diz respeito à cotação inicial, que foi realizada somente com dois fornecedores, os quais já eram contratados pela Sesa/AP e vieram a se sagrar vencedores do certame posteriormente. Tal fato está desacordo com jurisprudência desta Corte, no sentido de que **é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos** (e.g., Acórdão 70/2015-TCU-Plenário, 965/2015-TCU-Plenário, 1.445/2015-TCU-Plenário). (grifo acrescido)

Acórdão 3.224/2020-Plenário; relatoria do Ministro Vital do Rego:

9.5. **dar ciência** ao Governo do Amapá, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade, identificada no PE 16/2017, conduzido pela Secretaria de Estado da Saúde do Governo do Estado do Amapá, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: **cotação de preços, realizada pela unidade de compras**, sem análise crítica dos preços inexequíveis ou excessivos apresentados, sem avaliação crítica da condição dos fornecedores e **sem utilização de outras fontes e parâmetros de avaliação dos preços de mercado**, mesmo com diversos alertas da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá sobre as falhas nos procedimentos adotados, com violação do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e em desacordo com jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.108/2007-TCU-Plenário; (grifos acrescidos)

Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

1.7. Dar ciência ao Departamento de Polícia Federal das seguintes falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 6/2013, para que sejam adotados controles internos visando prevenir a ocorrência de casos semelhantes:

1.7.1. o orçamento estimado elaborado foi realizado consultando-se apenas propostas de fornecedores, contrariando a jurisprudência do TCU no sentido de que, **na elaboração dos orçamentos estimativos na fase de planejamento das contratações e nos estudos** para eventual prorrogação de contrato, **devem ser utilizadas fontes diversificadas**, a exemplo de outros contratos em execução na Administração Pública e de atas de registro de preços, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados, a exemplo dos Acórdãos 1.375/2007-TCU-Plenário, 2.479/2009-TCU-Plenário, 265/2010-TCU-Plenário e 280/2010-TCU-Plenário; (grifos acrescidos)

Ementa e Voto do Ministro Relator Bruno Dantas no Acórdão 527/2020-TCU-Plenário:

De acordo com a jurisprudência mais recente deste Tribunal, **considera-se válida a utilização do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (BPS) como referência de preços para a aquisição de medicamentos** e, conseqüentemente **para fins de quantificação de superfaturamento e sobrepreço**, desde que balizada por critérios adequados, que aproximem a pesquisa da contratação analisada.

(...)

Em todos os precedentes mais recentes desta Corte sobre o tema, a exemplo dos acima citados, a **utilização do BPS, desde que balizada por critérios adequados, que aproximem a pesquisa da contratação analisada, foi considerada válida como referência de preços para a aquisição de medicamentos**, não havendo, atualmente, controvérsia a ser dirimida sobre o tema. (grifos acrescidos)

116. Assim, a realização de pesquisa de preços para determinação do preço estimado em processo licitatório com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 c/c Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da SEGES/ME (atual art. 23, § 1º, da Lei 14.133/2021), que estabelece que deverá ser utilizado, preferencialmente, como fonte de dados os sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, ou contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços, devendo apresentar justificativa nos autos em caso de impossibilidade.

117. A seguir serão detalhadas as irregularidades identificadas nos três processos licitatórios referenciados no parágrafo 105 anterior, e que foram utilizados para a aquisição dos medicamentos e materiais médico-hospitalares adquiridos por meio da Emenda 202334960001.

a) Pregão Presencial 12/2023/SRP:

Análise da cotação de preços

118. O processo licitatório teve como objeto o registro de preço para a aquisição de material químico cirúrgico, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Careiro/AM.

119. A coleta de preço foi realizada junto aos seguintes fornecedores: (i) Hosplab - Comércio de Artigos Médicos e Ortopédicos Ltda. (CNPJ 02.246.196/0001-24; peça 31, p. 26-41), (ii) E.R.M. de Souza Ltda. (CNPJ 31.597.128/0001-08; peça 31, p. 42-56), (iii) Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares Ltda. (CNPJ 34.669.064/0001-00; peça 31, p. 57-67) e (iv) Intermed – JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli (CNPJ 37.419.498/0001-31; peça 31, p. 68-79).

120. Após a apresentação desses orçamentos, a PM de Careiro/AM elaborou o “Mapa Comparativo de Preços”, contendo os preços informados pelas quatro empresas, para cada item do PP 12/2023, e, na penúltima coluna, o preço médio calculado (peça 31, p. 80-88). Dessa forma, o orçamento estimado da Ata de Registro de Preços do PP 12/2023 utilizou apenas as cotações de preços apresentadas pelas quatro empresas acima mencionadas, sendo que três delas, posteriormente, participaram e foram vencedores em itens desse registro de preços realizado por pregão presencial (peça 53). Frise-se que não consta a assinatura de quem elaborou esse mapa.

Análise de superfaturamento

121. Os produtos adquiridos nas notas fiscais n.s 55 (relativa à meta 6; peça 42, p. 6-7), 54 (relativa à meta 7; peça 44, p. 6), 2529 (relativa à meta 8; peça 45, p. 6), 2631 (relativa à meta 13; peça 46, p. 6), 67 (relativa à meta 14; peça 47, p. 6), 70 (relativa à meta 15; peça 48, p. 7), 160 (relativa à meta 18; peça 49, p. 7) e 133 (relativa à meta 25; peça 43, p. 7-8) foram listados numa única tabela, e seus quantitativos foram somados quando ocorreu fornecimento do mesmo material em diferentes notas fiscais (“item não digitalizável” à peça 54 e peça 58). Os valores totais por produto foram ordenados do maior para o menor e foram selecionados os itens que representaram no mínimo 80% do valor total gasto pelas metas 6, 7, 8, 13, 14, 15, 18 e 25 (com valor total de R\$ 1.014.293,17).

122. A ata de registro de preços do Pregão Presencial 12/2023/SRP, peça 36, p. 157-172), foi assinada em **31/8/2023**. Assim, o mês de **agosto/2023** foi considerado como referência para a pesquisa de preços realizada por este Tribunal, tendo sido procuradas aquisições realizadas pela administração pública no período de agosto/2022 a julho/2023, seguindo a legislação e as normas já citadas sobre pesquisa de preços.

123. Além disso, a pesquisa, quando possível, buscou preços para a região Norte e para o estado do Amazonas, sendo utilizado o cálculo estatístico da mediana quando havia no mínimo cinco dados (número de valores de preços para que a medida estatística da mediana tenha maior robustez que o número de três dados citados na legislação). Entretanto, quando não foram encontrados cinco dados para o estado do Amazonas, mas havia, no mínimo, cinco dados para a região Norte, foi calculado apenas o valor da mediana dos dados para essa região.

124. Para os produtos com menor ocorrência de compras públicas, quando não foram encontrados cinco dados para a região Norte, mas havia no mínimo três dados para o Brasil, foi calculado o valor da mediana para o Brasil.

125. Quando havia os valores da mediana para a região Norte e para o estado do Amazonas, foi sempre escolhido como preço de referência do TCU o maior entre eles, de forma conservadora, resultando e argumentação apta a beneficiar o gestor público e a empresa contratada (beneficiária dos pagamentos). Ressalta-se que a pesquisa de preços referenciais de mercado, realizada por esta Corte de Contas, procurou identificar, nas bases de aquisições públicas Comprasnet e/ou compras.gov.br, os itens idênticos ou os mais similares ao item adquirido no processo licitatório em análise, procurando identificar as características do produto, independentemente do seu nome comercial.

126. Foi feita uma comparação entre os preços unitários (i) estimados (oriundos do mapa comparativo de preços elaborado pela Prefeitura de Careiro/AM), (ii) do registro de preços (obtidos da ata de registro de preços do Pregão Presencial 12/2023/SRP, assinada em 31/8/2023) e (iii) das notas fiscais (NFs) das aquisições de produtos via registro de preços 12/2023 com o uso da Emenda 202334960001 (“item não digitalizável” à peça 54, aba “curva ABC” e peça 58). Utilizando apenas os valores de quantidades fornecidos nas notas em análise, foram identificados (i) um sobrepreço no orçamento estimado da Prefeitura de Careiro/AM, no valor de R\$ 240.951,08, (ii) um sobrepreço no registro de preços 12/2023, de R\$ 217.018,72, e (iii) um **superfaturamento** nas notas fiscais analisadas, de **R\$ 217.018,72**, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 7 – Pregão Presencial SRP n. 12/2023

Item	Material	Unidade Fornec. Pregão	Qde (NFs)	Preço Unitário Estimado (R\$)	Preço Unitário Reg Pre (R\$)	Preço Unitário NFs (R\$)	Valor Total NFs (R\$)	Preço Referência TCU (R\$)	Sobrepreço do Orçamento Estimado (R\$)	Sobrepreço do Registro de Preços (R\$)	Superfaturamento das NFs (R\$)
JM COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS EIRELI CNPJ nº 37.419.498/0001-31											
154	Papel Grau Cirúrgico 30cm x 100M	ROLO	200	162,50	152,00	152,00	30.400,00	138,50	4.800,00	2.700,00	2.700,00
10	Álcool a 70% 1litro.	LITRO	1500	15,65	10,60	10,60	15.900,00	7,88	11.662,50	4.087,50	4.087,50
127	Lençol hospitalar 70cmX50m, cx c/10 rolos	CAIXA	200	181,07	152,00	152,00	30.400,00	131,60	9.894,00	4.080,00	4.080,00
91	Fio VYCRIO 3.0	CAIXA	32	753,83	651,00	651,00	20.832,00	96,40	21.037,76	17.747,20	17.747,20
TOTAL (JM)							97.532,00		47.394,26	28.614,70	28.614,70
MANAUARA COMÉRCIO DE PRODUTOS E SERVIÇOS HOSPITALARES LTDA CNPJ nº 34.669.064/0001-00											
12	Álcool Líquido 70% Start Asseptgel 5l Loja Limpeza Hospital	GALÃO	200	91,56	83,45	83,45	16.690,00	30,58	12.197,00	10.575,00	10.575,00
90	Fio VYCRIO 2.0	CAIXA	80	753,83	650,00	650,00	52.000,00	96,40	52.594,40	44.288,00	44.288,00
113	KIT ELETRODO PRECORDIAL COM PERA LATEX: Eletrodo 20KIT PROTEC / NACIONAL Pré-cordial com pera de sucção confeccionada em LATEX muito mais resistente e durável. Indicados p/	KIT	70	45,47	510,00	510,00	35.700,00	28,17	1.211,23	33.728,33	33.728,33

	utilização em procedimentos de ECG em repouso ou esforço.										
116	Kit Reanimador Âmbur com 3 unidades reanimador manual tipo âmbur infantil, neonatal e adulto	KIT	80	996,75	950,00	950,00	76.000,00	507,00	39.180,00	35.440,00	35.440,00
132	Luvras cirúrgica estéril n. 7,0 cx c/ 50 pares	CAIXA	140	161,95	110,00	110,00	15.400,00	80,00	11.473,00	4.200,00	4.200,00
TOTAL (MANAUARA)							195.790,00		116.655,63	128.231,33	128.231,33
PENAFORT COMÉRCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES EIRELI CNPJ: 41.348.044/0001-94											
48	Compressa cirúrgica de campo operatório 45cm x 50 cm 4 camadas, 15 fios/cm, cor branca, bordas acabadas em ponto overlock, retangular, com alça, cantos arredondados, pacote 50 unidades.	PACOTE	1000	131,79	117,00	117,00	117.000,00	69,31	62.480,00	47.690,00	47.690,00
44	Coletor de material perfurocortante 18 L	UNIDADE E	1000	15,28	14,70	14,70	14.700,00	8,61	6.670,00	6.090,00	6.090,00
63	Equipo Para Bomba de Infusão Nutrição Enteral, Estéril, Apirogênico.	UNIDADE E	650	37,09	35,00	35,00	22.750,00	25,17	7.751,19	6.392,69	6.392,69
TOTAL (PENAFORT)							154.450,00		76.901,19	60.172,69	60.172,69
TOTAL GERAL							447.772,00		240.951,08	217.018,72	217.018,72

127. O quadro a seguir detalha os documentos fiscais e de pagamento, bem como a sua localização nos autos, referentes aos itens nos quais foram identificados os valores superfaturados, contidos na tabela anterior:

Quadro 2 – Documentos fiscais e de pagamento

Meta(s)	Fornecedor	Nota Fiscal			Pagamento	
		Número	Data de emissão	Localização	Data	Localização
13	JM COMÉRCIO	2631	21/11/2023	peça 46, p. 6	21/11/2023	peça 46, p. 3
25	MANAUARA COMÉRCIO	133	11/1/2024	peça 43, p. 7	10/1/2024	peça 43, p. 3
6	PENAFORT COMÉRCIO	55	23/10/2023	peça 42, p. 6	23/10/2023	peça 42, p. 3
15		70	21/11/2023	peça 48, p. 7	21/11/2023	peça 48, p. 3

128. Com base nas informações contidas no quadro anterior, deve-se considerar, como datas de ocorrência dos débitos, as respectivas datas de pagamento. No caso dos débitos relacionados à empresa Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli, será considerada como data de ocorrência do débito a data de pagamento mais recente, ou seja, 21/11/2023.

Individualização de condutas e culpabilidade

129. Frise-se que foi o presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML), Sr. Fábio Antônio de Oliveira dos Santos (peça 31, p. 96), que deu encaminhamento ao processo do PP 12/2023 contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores, conforme consta do “Termo de Autuação de Processo” (peça 31, p. 94).

130. A elaboração do “Mapa Comparativo de Preços” (peça 31, p. 80-88), desconsiderando os preços de referência oficiais, propiciou a condução do certame baseado em preços referenciais superiores aos de mercado, dando causa ao dano ao erário.

131. A Sra. Maria de Nazaré da Silva Rocha, então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, firmou a Ata de Registro de Preços 16/2023 (peça 36, p. 157-172), ratificando os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 12/2023, e autorizando a contratação com base nos

documentos que instruíram o processo, incluindo o denominado mapa de apuração de pesquisa de mercado e o termo de referência.

132. Ao firmar a Ata de Registro de Preços 16/2023 contendo itens com valores acima do preço de mercado, em desacordo com a lei e a jurisprudência deste TCU, a responsável concorreu para a aquisição de itens com preços superiores aos praticados pela Administração Pública, gerando o superfaturamento.

133. É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela elaboração da pesquisa de preço e pela homologação do certame tivessem ciência da obrigatoriedade de realizar a pesquisa de preços na forma prescrita pelo inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 (atual art. 23 da Lei 14.133/2021) e determinada na jurisprudência do Tribunal (subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

134. O mesmo juízo se aplica às sociedades empresárias, que deveriam apresentar à Administração Pública preços compatíveis com o patamar de mercado, tendo agido em desacordo com o disposto no art. 37, *caput*, da CRFB/1988 (princípio de economicidade), assim com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1).

135. Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

136. Igualmente culpável é a conduta do então Procurador Jurídico do Município de Careiro/AM, Sr. Pedro Cavalcante da Costa (Pareceres Jurídicos ns. 95/CML-2023-PGM/CML, datado de 4/8/2023, peça 31, p. 186-191; e 111/2023-PGM/CML, datado de 29/8/2023, peça 36, p. 140-145), que emitiu pareceres pela legalidade e economicidade dos atos praticados no Pregão Presencial 12/2023, omitindo-se quanto à flagrante irregularidade na pesquisa de preços e na Ata de Registro de Preços 9/2023, por estarem em desacordo ao art. 37, *caput*, da CRFB/1988 (princípio de economicidade), ao inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993, assim como à jurisprudência do Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1). Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotou. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

137. Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão legal expressa do procedimento a ser adotado para a realização da pesquisa de preços de mercado que subsidia licitação pública. Portanto, a conduta dos responsáveis distanciou-se largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé.

b) Pregão Presencial 17/2023/SRP:

Análise da cotação de preços

138. O processo licitatório teve como objeto o registro de preço para a aquisição de insumos e instrumentais odontológicos, visando atender às demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Careiro/AM.

139. A coleta de preço foi realizada junto aos seguintes fornecedores: (i) Lincer Comércio e Serviços de Máquinas e Equipamentos Eireli (CNPJ 03.442.022/0001-08; peça 37, p. 27-39), (ii) Hosplab - Comércio de Artigos Médicos e Ortopédicos Ltda. (CNPJ 02.246.196/0001-24; peça 37, p. 40-53), (iii) E. C. Alves Comércio de Medicamentos e Representação Eireli (CNPJ 34.389.291/0001-73; peça 37, p. 54-69), (iv) Penafort Produtos Hospitalares (CNPJ 41.348.044/0001-94; peça 37, p. 70-86) e (v) Intermed – JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli (CNPJ 37.419.498/0001-31; peça 37, p. 87-100).

140. Após a apresentação desses orçamentos, a PM de Careiro/AM elaborou a “Planilha de

Consolidação de Preços”, contendo os preços informados pelas cinco empresas, para cada item do PP 17/2023, e, na penúltima coluna, informou o preço médio calculado (peça 37, p. 102-108). Dessa forma, o orçamento estimado da Ata de Registro de Preços do PP 17/2023 (presencial, frise-se) utilizou apenas as cotações de preços apresentadas por essas cinco empresas, sendo que três delas, posteriormente, participaram e foram vencedoras em itens desse registro de preços realizado por pregão presencial (peça 41, p. 266 - 277), evidenciando que o fato de terem participado da etapa preliminar de consulta (cotação) acabou por resultar em vantagem competitiva para essas empresas. Frise-se que não consta a assinatura de quem elaborou essa planilha de consolidação

Análise de superfaturamento

141. Os produtos adquiridos nas notas fiscais n.s 55 (relativa à meta 6; peça 42, p. 6-7), 54 (relativa à meta 7; peça 44, p. 6), 2529 (relativa à meta 8; peça 45, p. 6), 2631 (relativa à meta 13 peça 46, p. 6), 67 (relativa à meta 14; peça 47, p. 6), 70 (relativa à meta 15; peça 48, p. 7), 160 (relativa à meta 18; peça 49, p. 7) e 133 (relativa à meta 25; peça 43, p. 7-8) foram listados numa única tabela, e seus quantitativos foram somados, quando ocorreu o fornecimento do mesmo material em diferentes notas fiscais (“item não digitalizável” à peça 54 e peça 58). Os valores totais por produto foram ordenados, do maior para o menor, e foram selecionados os itens que representaram, no mínimo, 80% do valor total gasto pelas metas 6, 7, 8, 13, 14, 15, 18 e 25 (com total de R\$ 1.014.293,17).

142. A ata de registro de preços do Pregão Presencial 17/2023/SRP (peça 41, p. 266 - 277), foi assinada em **20/9/2023**. Assim, o mês de **setembro/2023** foi considerado como referência para a pesquisa de preços realizada por este Tribunal, tendo sido procuradas aquisições realizadas pela administração pública no período de setembro/2022 a agosto/2023, seguindo a legislação e as normas já citadas sobre pesquisa de preços.

143. Além disso, a pesquisa, quando possível, buscou preços para a região Norte e para o estado do Amazonas, sendo utilizado o cálculo estatístico da mediana quando havia no mínimo cinco dados (número de valores de preços para que a medida estatística da mediana tenha maior robustez que o número de três dados citados na legislação). Entretanto, quando não foram encontrados cinco dados para o estado do Amazonas, mas havia, no mínimo, cinco dados para a região Norte, foi calculado apenas o valor da mediana dos dados para a região.

144. Para os produtos com menor ocorrência de compras públicas, quando não foram encontrados cinco dados para a região Norte, mas havia no mínimo três dados para o Brasil, foi calculado o valor da mediana para o Brasil.

145. Quando havia os valores da mediana para a região Norte e para o estado do Amazonas, foi sempre escolhido como preço de referência do TCU o maior entre eles, de forma conservadora, tendendo a beneficiar (e não penalizar) o gestor público e a empresa recebedora dos pagamentos. Ressalta-se que a pesquisa de preços realizada por esta Corte de Contas procurou identificar, nas bases de aquisições públicas Comprasnet e/ou compras.gov.br, os itens idênticos ou os mais similares ao item adquirido no processo licitatório em análise, procurando identificar as características do produto, independentemente do seu nome comercial.

146. Foi feita uma comparação entre os preços unitários estimados (oriundos do mapa comparativo de preços elaborado pela Prefeitura de Careiro/AM), do registro de preços (obtidos da ata de registro de preços do Pregão Presencial 17/2023/SRP, assinada em 20/9/2023) e das notas fiscais das aquisições de produtos via Ata de Registro de Preços (ARP) 19/2023 (peça 41, p. 267-276), com o uso da Emenda 202334960001 (“item não digitalizável” à peça 54, aba “curva ABC” e peça 58). Utilizando apenas os valores de quantidades fornecidos nas notas em análise, foram identificados (i) um sobrepreço no orçamento estimado da Prefeitura de Careiro/AM no valor de R\$ 120.033,60, um sobrepreço na referida ARP de R\$ 108.144,00 e (ii) um **superfaturamento** nas notas fiscais analisadas de **R\$ 108.144,00**, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 8 – Pregão Presencial SRP n. 17/2023

Item	Material	Unidade Fornecimento Pregão	Qd e NFs	Preço Unitário Estimado (R\$)	Preço Unitário Reg Pre (R\$)	Preço Unitário NFs (R\$)	Valor Total NFs (R\$)	Preço Referência TCU (R\$)	Sobrepregão do Orçamento Estimado (R\$)	Sobrepregão do Registro de Preços (R\$)	Superfaturamento das NFs (R\$)
PENAFORT COMÉRCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES EIRELI CNPJ: 41.348.044/0001-94											
88	ANESTÉSICO LIDOCAÍNA + EPINEFRINA 2% COM VASO (TUBETE DE VIDRO)	CAIXA	480	344,77	320,00	320,00	153.600,00	94,70	120.033,60	108.144,00	108.144,00
TOTAL							153.600,00		120.033,60	108.144,00	108.144,00

147. O quadro a seguir detalha os documentos fiscal e de pagamento, bem como as suas localizações nos autos, referentes ao item no qual foi identificado o valor superfaturado contido na tabela anterior:

Quadro 3 – Documentos fiscais e de pagamento

Meta(s)	Fornecedor	Nota Fiscal			Pagamento	
		Número	Data de emissão	Localização	Data	Localização
7	PENAFORT COMÉRCIO	54	23/10/2023	peça 44, p. 6	23/10/2023	peça 44, p. 3
14		67	21/11/2023	peça 47, p. 6	21/11/2023	peça 47, p. 3

148. Com base nas informações contidas no quadro anterior, será considerada, como data de ocorrência do débito, a data de pagamento mais recente (21/11/2023).

Individualização de condutas e culpabilidade

149. Frise-se que foi o presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML), Sr. Fábio Antônio de Oliveira dos Santos (peça 37, p. 114), que deu encaminhamento ao processo do PP 17/2023 contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores, conforme consta do “Termo de Autuação de Processo” (peça 37, p. 116).

150. A elaboração da “Planilha de Consolidação de Preços” (peça 37, p. 102-108), desconsiderando os preços de referência oficiais, propiciou a condução do certame baseado em preços referenciais superiores aos de mercado, dando causa ao dano ao erário.

151. A Sra. Maria de Nazaré da Silva Rocha, então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, firmou a Ata de Registro de Preços 19/2023 (peça 41, p. 267-277), ratificando os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 17/2023 e autorizando a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo o mapa de apuração de pesquisa de mercado e o termo de referência.

152. Ao firmar a Ata de Registro de Preços 19/2023 contendo itens com valores acima do preço de mercado, em desacordo com a lei e a jurisprudência deste TCU, a responsável concorreu para a aquisição de itens com preços superiores aos praticados pela Administração Pública, gerando o superfaturamento.

153. É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela elaboração da pesquisa de preço e pela homologação do certame tivessem ciência da obrigatoriedade de realizar a pesquisa de preços na forma prescrita pelo inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 (atual art. 23 da Lei 14.133/2021) e determinada na jurisprudência do Tribunal (subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

154. O mesmo juízo se aplica à sociedade empresária, que deveria apresentar à Administração Pública preços compatíveis com o patamar de mercado, tendo agido em desacordo com o disposto no art. 37, *caput*, da CRFB/1988 (princípio de economicidade), assim com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1).

155. Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

156. Igualmente culpáveis são as condutas do então Procurador Jurídico, Sr. Pedro Cavalcante da Costa (Pareceres Jurídicos ns. 131/CML-2023, datado de 28/8/2023, peça 38, p. 27-32; e 132/2023-PGM/CML, datado de 18/9/2023, peça 41, p. 252-257) e da então Controladora Geral, Sra. Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix (parecer datado de 26/9/2023, peça 41, p. 291-295), ambos do Município de Careiro/AM, que emitiram pareceres pela legalidade e economicidade dos atos praticados no Pregão Presencial 17/2023, omitindo-se quanto à flagrante irregularidade na pesquisa de preços e na Ata de Registro de Preços 19/2023 (peça 41, p. 267-276), por estarem em desacordo ao art. 37, *caput*, da CRFB/1988 (princípio de economicidade), ao inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993, assim como em afronta à jurisprudência do Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1). Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

157. Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão legal expressa do procedimento a ser adotado para a realização da pesquisa de preços de mercado que subsidia licitação pública. Portanto, em juízo inicial, a conduta dos responsáveis distanciou-se largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé.

c) Pregão Presencial 8/2023/SRP:

Análise da cotação de preços

158. O processo licitatório teve como objeto o registro de preço para o fornecimento de medicamentos básicos e antimicrobianos, visando atender às demandas das unidades de saúde do Município de Careiro/AM.

159. A coleta de preço foi realizada junto aos seguintes fornecedores: (i) E.R.M. de Souza Ltda. (CNPJ 31.597.128/0001-08; peça 24, p. 23-28), (ii) Intermed – JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli (CNPJ 37.419.498/0001-31; peça 24, p. 29-34) e (iii) Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares Ltda. (CNPJ 34.669.064/0001-00; peça 24, p. 35-42).

160. Após a apresentação desses orçamentos, a PM de Careiro/AM elaborou a “Planilha de Consolidação de Preços”, contendo os preços informados pelas três empresas, para cada item do PP 8/2023, e, na penúltima coluna, o preço médio calculado (peça 24, p. 44-53). Dessa forma, o orçamento estimado da Ata de Registro de Preços do PP 8/2023 utilizou apenas as cotações de preços apresentadas pelas três empresas acima mencionadas, sendo que estas mesmas empresas, posteriormente, participaram e foram vencedoras em itens desse registro de preços realizado por pregão presencial (peça 30, p. 264-283). Ressalta-se que não consta a assinatura de quem elaborou essa planilha de consolidação.

Análise de superfaturamento

161. Os produtos adquiridos nas notas fiscais n.s 55 (relativa à meta 6; peça 42, p. 6-7), 54 (relativa à meta 7; peça 44, p. 6), 2529 (relativa à meta 8; peça 45, p. 6), 2631 (relativa à meta 13; peça 46, p. 6), 67 (relativa à meta 14; peça 47, p. 6), 70 (relativa à meta 15; peça 48, p. 7), 160 (relativa à meta 18; peça 49, p. 7) e 133 (relativa à meta 25; peça 43, p. 7-8) foram listados numa única tabela, e seus quantitativos foram somados quando ocorreu fornecimento do mesmo material em diferentes notas fiscais (“item não digitalizável” à peça 54 e peça 58). Os valores totais por produto foram ordenados, do maior para o menor, e foram selecionados os itens que representaram no mínimo 80% do valor total gasto pelas metas 6, 7, 8, 13, 14, 15, 18 e 25 (com total de R\$ 1.014.293,17).

162. A ata de registro de preços do Pregão Presencial 8/2023/SRP (peça 30, p. 264-283), foi

assinada em **11/7/2023**. Assim, o mês de **julho/2023** foi considerado como referência para a pesquisa de preços realizada por este Tribunal, tendo sido procuradas aquisições realizadas pela administração pública no período de julho/2022 a junho/2023, seguindo a legislação e as normas já citadas sobre pesquisa de preços.

163. Além disso, a pesquisa, quando possível, buscou preços para a região Norte e para o estado do Amazonas, sendo utilizado o cálculo estatístico da mediana quando havia no mínimo cinco dados (número de valores de preços para que a medida estatística da mediana tenha maior robustez que o número de três dados citados na legislação). Entretanto, quando não foram encontrados cinco dados para o estado do Amazonas, mas havia no mínimo cinco dados para a região Norte, foi calculado apenas o valor da mediana dos dados para a região.

164. Para os produtos com menor ocorrência de compras públicas, quando não foram encontrados cinco dados para a região Norte, mas havia no mínimo três dados para o Brasil, foi calculado o valor da mediana para o Brasil.

165. Quando havia os valores da mediana para a região Norte e para o estado do Amazonas, foi sempre escolhido como preço de referência do TCU o maior entre eles, de forma conservadora, tendendo a beneficiar (e não penalizar) o gestor público e a empresa fornecedora. Ressalta-se que a pesquisa de preços realizada por esta Corte de Contas procurou identificar, nas bases de aquisições públicas Comprasnet e/ou compras.gov.br, os itens idênticos ou os mais similares ao item adquirido no processo licitatório em análise, procurando identificar as características do produto independentemente do seu nome comercial.

166. Foi feita uma comparação entre os preços unitários estimados (oriundos do mapa comparativo de preços elaborado pela Prefeitura de Careiro/AM), do registro de preços (obtidos da ata de registro de preços do Pregão Presencial 8/2023/SRP, assinada em 11/7/2023) e das notas fiscais das aquisições de produtos via registro de preços 8/2023 com o uso da Emenda 202334960001 (“item não digitalizável” à peça 54, aba “curva ABC” e peça 58). Utilizando apenas os valores de quantidades fornecidos nas notas em análise, foi identificado (i) um sobrepreço no orçamento estimado da Prefeitura de Careiro/AM no valor de R\$ 116.743,70 e (ii) um sobrepreço no registro de preços 12/2023 de R\$ 81.001,93, além de (iii) um **superfaturamento** nas notas fiscais analisadas de **R\$ 100.979,93**, conforme demonstrado na próxima tabela.

167. Essa diferença entre o sobrepreço no registro de preços 8/2023, de R\$ 81.001,93, e o superfaturamento nas notas fiscais analisadas, de R\$ 100.979,93, ocorreu devido à diferença entre os valores de alguns itens da Ata de Registro de Preços do PP 8/2023 e os valores efetivamente cobrados na nota fiscal n. 2529, referente à meta 8, da empresa JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli (CNPJ 37.419.498/0001-31), que estão assinalados, na cor vermelha (sublinhada), na tabela a seguir:

Tabela 9 – Pregão Presencial SRP n. 8/2023

Item	Material	Unidade Fornec. Pregão	Qde NFs	Preço Unitário Estimado (R\$)	Preço Unitário Reg Pre (R\$)	Preço Unitário NFs (R\$)	Valor Total NFs (R\$)	Preço Referência TCU (R\$)	Sobrepreço do Orçamento Estimado (R\$)	Sobrepreço do Registro de Preços (R\$)	Superfaturamento das NFs (R\$)
ROUTE REPRESENTAÇÃO COMERCIAL EM MEDICAMENTOS LTDA. CNPJ: 20.087.353/0001-88											
25	BUDESONIDA 32MCG SPRAY NASAL	UNIDADE	421	36,02	34,85	34,85	14.671,85	14,18	9.194,64	8.702,07	8.702,07
94	HIDROGEL COM AGE/30GR	UNIDADE	328	79,00	77,20	77,20	25.321,60	23,50	18.204,00	17.613,60	17.613,60
181	AMOXICILINA 250MG/5ML COM 150ML	UNIDADE	4360	17,58	17,20	17,20	74.992,00	8,89	37.888,40	36.231,60	36.231,60
TOTAL (ROUTE)							114.985,45		65.287,04	62.547,27	62.547,27
JM COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS EIRELI CNPJ n° 37.419.498/0001-31											
2	Acebrofilina 50 mg/5ml 120ml	FRASCO	2500	17,32	<u>0,23</u>	15,15	37.875,00	7,00	25.812,50	-16.912,50	20.387,50

191	Cefalexina 500mg	COMPRIMIDO	20000	1,09	<u>3,45</u>	0,98	19.600,00	0,67	8.466,66	55.666,66	6.266,66
201	Colagenase 0,6U/L com 30g	UNIDADE	700	30,42	<u>2,87</u>	25,78	18.046,00	15,00	10.794,00	-8.491,00	7.546,00
212	Sulfadiazina de prata, Forma Farmaceutica: creme Dermatológico - Concentração: 10mg/g - Forma de apresentação: Pote com 400g	UNIDADE	300	60,82	<u>0,18</u>	53,65	16.095,00	39,54	6.383,50	-11.808,50	4.232,50
TOTAL (JM)							91.616,00		51.456,66	18.454,66	38.432,66
TOTAL GERAL							206.601,45		116.743,70	81.001,93	100.979,93

168. O quadro a seguir detalha os documentos fiscais e de pagamento, bem como a sua localização nos autos, referentes aos itens nos quais foram identificados os valores superfaturados contidos na tabela anterior:

Quadro 4 – Documentos fiscais e de pagamento

Meta	Fornecedor	Nota Fiscal			Pagamento	
		Número	Data de emissão	Localização	Data	Localização
18	ROUTE REPRESENTAÇÃO	160	28/11/2023	peça 49, p. 7	28/12/2023	peça 49, p. 3
8	JM COMÉRCIO	2529	23/10/2023	peça 45, p. 6	23/10/2023	peça 45, p. 3

169. Com base nas informações contidas no quadro anterior, será considerada, como data de ocorrência do débito, as respectivas datas de pagamento.

Individualização de condutas e culpabilidade

170. Frise-se que foi o presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML), Sr. Fábio Antônio de Oliveira dos Santos (peça 24, p. 59), que deu encaminhamento ao processo do PP 8/2023 contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores, conforme consta do “Termo de Autuação de Processo” (peça 24, p. 61).

171. A elaboração da “Planilha de Consolidação de Preços” (peça 24, p. 44-53), desconsiderando os preços de referência oficiais, propiciou a condução do certame baseado em preços referenciais superiores aos de mercado, dando causa ao dano ao erário.

172. A Sra. Maria de Nazaré da Silva Rocha, então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, firmou a Ata de Registro de Preços 9/2023 (peça 30, p. 265-283), ratificando os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 8/2023 e autorizando a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo o autodenominado mapa de apuração de pesquisa de mercado e o termo de referência.

173. Ao firmar a Ata de Registro de Preços 9/2023 contendo itens com valores acima do preço de mercado, em desacordo com a lei e a jurisprudência deste TCU, a responsável concorreu para a aquisição de itens com preços superiores aos praticados pela Administração Pública, gerando o superfaturamento.

174. É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela elaboração da pesquisa de preço e pela homologação do certame tivessem ciência da obrigatoriedade de realizar a pesquisa de preços na forma prescrita pelo inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 (atual art. 23 da Lei 14.133/2021) e determinada na jurisprudência do Tribunal (subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

175. O mesmo juízo se aplica às sociedades empresárias, que deveriam apresentar à Administração Pública preços compatíveis com o patamar de mercado, tendo agido em desacordo com o disposto no art. 37, *caput*, da CRFB/1988 (princípio de eficiência/economicidade), assim com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1).

176. Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

177. Igualmente culpáveis são as condutas do então Procurador Jurídico, Sr. Pedro Cavalcante da Costa (Pareceres Jurídicos ns. 69/2023-PGM/CML, datado de 21/6/2023, peça 24, p. 146-150; e 77/2023-PGM/CML, datado de 7/7/2023, peça 30, p. 253-258) e da então Controladora Geral, Sra. Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix (parecer datado de 21/7/2023, peça 30, p. 298-302), ambos do Município de Careiro/AM, que emitiram pareceres pela legalidade e economicidade dos atos praticados no Pregão Presencial 8/2023, omitindo-se quanto à flagrante irregularidade na pesquisa de preços e na Ata de Registro de Preços 9/2023, por estarem em desacordo ao art. 37, *caput*, da CRFB/1988 (princípio de eficiência/economicidade), ao inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993, assim como à jurisprudência do Tribunal (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; subitem 9.7.1). Dessa forma, é plausível afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Não há elementos indicativos de boa-fé na documentação examinada.

178. Há fortes indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que havia previsão legal expressa do procedimento a ser adotado para a realização da efetiva pesquisa de preços de mercado que deve subsidiar uma licitação pública. Portanto, a conduta dos responsáveis distanciou-se largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé.

d) Análise conjunta – Pregões Presenciais 12/2023, 17/2023 e 8/2023:

179. Conforme as análises de preços realizadas acima, para os Pregões Presenciais 8/2023, 12/2023 e 17/2023, referentes à execução das metas 6, 7, 8, 13, 14, 15, 18 e 25 da Emenda Parlamentar 202334960001, verificou-se que, para um valor total analisado de R\$ 807.973,45, o valor total de referência calculado pelo TCU foi de R\$ 381.830,80, tendo sido identificado superfaturamento absoluto no valor de **R\$ 426.142,65**, o que representa superfaturamento relativo de **112%**, em relação ao preço de referência. Isto é, o preço de mercado total dos bens adquiridos pelo Município de Careiro/AM deveria ter sido de R\$ 381.830,80, mas a prefeitura pagou R\$ 807.973,45 pela mesma quantidade de produto fornecido, tendo sido pago mais que o dobro do preço de mercado para a localidade e para a época da aquisição.

180. Como forma de garantir a economicidade das aquisições públicas, preceituada no art. 3º e no art. 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993, além dos arts. 5º e 11, incisos I e III, da nova Lei 14.133/2021 (que substituiu a Lei 8.666/1993), observa-se a importância de se estabelecer criteriosamente o orçamento estimativo do órgão, utilizando-se as fontes de referência de preços citadas pela norma (art. 23, da Lei 14.133/2021, e, anteriormente, art. 5º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação - MGI), a saber:

- custos unitários menores ou iguais à mediana do bem comum a ser adquirido obtido no Painel de Preços do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (até a data de 04/07/2025 em <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/> e após em <https://suportedadoslivres.streamlit.app/>), ou
- custos unitários menores ou iguais à mediana de bens relacionados a equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário a ser adquirido, obtido no Banco de Preços em Saúde (https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI_DEMAS_BPS/SEIDIGI_DEMAS_BPS.html), ou
- custos unitários menores ou iguais à mediana de bens adquiridos em contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços (dados abertos obtidos em <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/compras-publicas-do-governo-federal>).

181. Ressalta-se que, nos Pregões Presenciais 12/2023, 17/2023 e 8/2023, os orçamentos estimados da prefeitura de Careiro/AM - chamados de mapas comparativos - foram feitos baseados nos preços médios obtidos de algumas cotações com fornecedores da região, que, posteriormente, puderam participar desses mesmos processos licitatórios, auferindo evidentes vantagens competitivas. Esse procedimento resultou em orçamentos estimados desses pregões com sobrepreço (itens constantes das notas fiscais n.s 55, 54, 2529, 2631, 67, 70, 160 e 133).

Tabela 10 – Tabela resumo

Pregão Presencial	Sobrepreço do Orçamento Estimado (R\$)	Sobrepreço do Registro de Preços (R\$)	Superfaturamento das NFs (R\$)
12/2023	240.951,08	217.018,72	217.018,72
17/2023	120.033,60	108.144,00	108.144,00
08/2023	116.743,70	81.001,93	100.979,93
TOTAL	477.728,38	406.164,65	426.142,65

182. Foi utilizado preferencialmente o sítio eletrônico Compras.gov.br (<https://www.gov.br/compras/pt-br>), que é o portal de compras do governo federal, mas não é restrito ao mesmo, estando disponível para adesão por qualquer órgão público das esferas federal, estadual e municipal de todos os poderes, sem custo para seus usuários. O Compras.gov.br é composto por diversos módulos, responsáveis pela operacionalização de cada uma das várias etapas da cadeia da contratação pública: (i) minutas padrão dos documentos, planejamento e gerenciamento de contratações (PGC), (ii) estudos técnicos preliminares (ETP), (iii) matriz de risco, (iv) catálogo de produtos padronizado, (v) pesquisa de preços, (vi) divulgação de compras, (vii) sala de disputa e (viii) contratos, permitindo a operacionalização e controle de diversas etapas ao longo do ciclo de vida da compra pública. Adicionalmente, o portal do [compras.gov.br](https://www.gov.br/compras) oferece várias ferramentas para ajudar o gestor público no processo de aquisição, inclusive por meio do uso de inteligência artificial (Mentor.IA).

[OBJETOS]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202334960001, repassada ao Município de Careiro/AM, exercício de 2023.

[CRITÉRIOS]

- arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993.
- arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021.
- art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.
- art. 37, *caput*, da CRFB/1988.
- subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.
- subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego.
- subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro.
- arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME (Ministério da Economia).

[EVIDÊNCIAS]

- peças 24 a 30 (PP 8/2023).
- peças 31 a 36 e 53 (PP 12/2023).
- peças 37 a 41 (PP 17/2023)

- peças 42 a 49.

[CAUSAS]

- Falta de utilização de fontes oficiais de pesquisa de preços, pois a Prefeitura de Careiro/AM utilizou exclusivamente cotações de preços junto a poucos fornecedores locais, ignorando bancos de dados oficiais como o Painel de Preços, o Banco de Preços em Saúde e contratações similares realizadas por outros órgãos públicos da região, contrariando o disposto no art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 e no art. 23 da Lei 14.133/2021, que determinam a utilização preferencial de fontes oficiais para garantir a economicidade e a adequação dos preços estimados.

- Ausência de análise crítica das cotações recebidas, haja vista que não houve avaliação crítica dos preços apresentados pelos fornecedores (mera cotação), o que permitiu a inclusão de valores excessivamente elevados nos chamados mapas comparativos de preços.

- Conflito de interesses na pesquisa de preços, tendo em vista que algumas das empresas que previamente forneceram as cotações de preços (na fase interna da licitação) posteriormente participaram e venceram os mesmos certames licitatórios, com evidentes vantagens competitivas, a indicar um possível direcionamento ou mesmo a manipulação dos processos (com fins de conferir uma mera aparência de disputa), comprometendo a imparcialidade e a transparência dos processos licitatórios.

- Deficiência no planejamento dos processos licitatórios, pois a fase preparatória dos pregões não foi conduzida de forma adequada, desconsiderando os requisitos técnicos e mercadológicos previstos no art. 18 da Lei 14.133/2021, os quais deveriam evidenciar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

- Falta de capacitação dos agentes públicos envolvidos, haja vista que os responsáveis pela elaboração da denominada pesquisa de preços e pela homologação dos certames demonstraram desconhecimento ou negligência em relação às normas legais e à jurisprudência do TCU, quando na verdade deveriam ter ciência de que, ao utilizar recursos de fontes federais, devem respeitar o regramento da União.

- Omissão dos pareceres jurídicos e de controle interno, que não apontaram as irregularidades evidentes nos processos licitatórios, como a ausência de fontes oficiais na pesquisa de preços, comprometendo a fiscalização interna e permitindo a continuidade das práticas inadequadas.

[EFEITOS]

- Superfaturamentos e danos ao erário, pois foram identificados indícios de superfaturamento total de R\$ 426.142,65, nos três pregões analisados, representando um aumento de 112% em relação ao preço de referência calculado pelo TCU.

- Comprometimento da economicidade das aquisições públicas, tendo em vista que a ausência de uma pesquisa de preços adequada resultou na aquisição de bens por valores superiores aos praticados no mercado, violando o princípio da economicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal.

- Risco de direcionamento e favorecimento de fornecedores, haja vista que a utilização exclusiva de cotações de preços fornecidas por empresas que posteriormente participaram e venceram os certames pode indicar direcionamento ou favorecimento, comprometendo a competitividade e a isonomia dos processos licitatórios.

- Prejuízo à credibilidade da gestão pública, pois as irregularidades identificadas nos processos licitatórios podem gerar desconfiança da sociedade em relação à gestão do Município de Careiro/AM, especialmente no uso de recursos provenientes de emendas parlamentares.

- Possibilidade de responsabilização dos agentes públicos pela condução dos processos licitatórios, pela homologação dos certames e pela emissão de pareceres jurídicos, podendo ser responsabilizados pela Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU).

- Impacto negativo na execução das metas da Emenda PIX, pois os recursos da Emenda 202334960001, que deveriam ser utilizados para atender às demandas de saúde do município, foram parcialmente desviados de sua finalidade pública, devido ao superfaturamento, comprometendo a qualidade e a quantidade dos bens adquiridos, e prejudicando a população mais vulnerável, dependente do Sistema Único de Saúde (SUS).

[ENCAMINHAMENTO]

183. Dado o exposto, propõe-se **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial (TCE)**, no tocante à Transferência Especial destinada ao Município de Careiro/AM, objeto da **Emenda Parlamentar 202334960001**, autorizando-se, desde logo, as **citações**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis solidários a seguir elencados, em função das irregularidades a seguir indicadas:

a) Irregularidade: superfaturamento na aquisição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Careiro/AM, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Presencial (PP) 12/2023**, realizada exclusivamente por mera cotação junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário.

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, *caput*, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

a) Responsável solidário 1: Sr. **Fábio Antônio de Oliveira dos Santos** (CPF 737.842.732-20), então presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML) do município de Careiro/AM.

Conduta 1: dar encaminhamento ao processo do Pregão Presencial 12/2023 e elaborar “Mapa Comparativo de Preços” contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores privados, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: ao dar encaminhamento ao processo licitatório e ter elaborado mapa de consolidação com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

b) Responsável solidária 2: Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 104.271.553-04), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM.

Conduta 2: ratificar, na condição de Secretária Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 12/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 2: a conduta da responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 12/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

c) Responsável solidário 3: Sr. **Pedro Cavalcante da Costa** (CPF 441.323.102-30), então Procurador Jurídico do município de Careiro/AM.

Conduta 3: emitir, na condição de Procurador do município de Careiro/AM, pareceres jurídicos pela viabilidade do processo licitatório; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 3: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

d) **Responsáveis solidários 4:** **JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli** (CNPJ 37.419.498/0001-31), **Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares Ltda.** (CNPJ 34.669.064/0001-00) e **Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli** (CNPJ 41.348.044/0001-94), empresas fornecedoras de insumos de saúde.

Conduta 4: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado, beneficiando-se indevidamente de recursos públicos federais.

Nexo de causalidade 4: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

e) **Valor do débito:**

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
21/11/2023	28.614,70	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli	37.419.498/0001-31	Empresa fornecedora
10/1/2023	128.231,33	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares Ltda.	34.669.064/0001-00	Empresa fornecedora
21/11/2023	60.172,69	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli	41.348.044/0001-94	Empresa fornecedora

b) **Irregularidade:** superfaturamento na aquisição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Careiro/AM, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Presencial (PP) 17/2023**, realizada exclusivamente por mera cotação junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário.

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, *caput*, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

a) Responsável solidário 1: Sr. **Fábio Antônio de Oliveira dos Santos** (CPF 737.842.732-20), então presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML) do município de Careiro/AM.

Conduta 1: dar encaminhamento ao processo do Pregão Presencial 17/2023 e elaborar “Planilha de Consolidação de Preços” contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores privados, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: ao dar encaminhamento ao processo licitatório e ter elaborado planilha de consolidação com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

b) Responsável solidária 2: Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 104.271.553-04), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM.

Conduta 2: ratificar, na condição de Secretária Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 17/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 2: a conduta da responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 17/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

c) Responsável solidário 3: Sr. **Pedro Cavalcante da Costa** (CPF 441.323.102-30), então Procurador Jurídico do município de Careiro/AM.

Conduta 3: emitir, na condição de Procurador do município de Careiro/AM, pareceres jurídicos pela viabilidade do processo licitatório; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 3: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

d) Responsável solidária 4: Sra. **Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix** (CPF 924.103.162-04), então Controladora Geral do município de Careiro/AM.

Conduta 4: elaborar, na condição de Controladora Geral do município, parecer técnico certificando que o Pregão Presencial 17/2023 encontrava-se revestido das formalidades legais, omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 4: a omissão no parecer técnico da Controladoria quanto à irregularidade na pesquisa de preços e, conseqüentemente, no Termo de Referência, propiciou a

continuidade do processo licitatório contendo preços referenciais superiores aos praticados no mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

e) Responsável solidário 5: Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli (CNPJ 41.348.044/0001-94), empresa fornecedora de insumos de saúde.

Conduta 5: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado, beneficiando-se indevidamente de recursos públicos federais.

Nexo de causalidade 5: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

f) Valor do débito:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
21/11/2023	108.144,00	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix	924.103.162-04	Controladora Geral do município
		Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli	41.348.044/0001-94	Empresa fornecedora

c) Irregularidade: superfaturamento na aquisição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Careiro/AM, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Presencial (PP) 8/2023**, realizada exclusivamente por mera cotação junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário.

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, *caput*, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

a) Responsável solidário 1: Sr. **Fábio Antônio de Oliveira dos Santos** (CPF 737.842.732-20), então presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML) do município de Careiro/AM.

Conduta 1: dar encaminhamento ao processo do Pregão Presencial 8/2023 e elaborar “Planilha de Consolidação de Preços” contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores privados, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: ao dar encaminhamento ao processo licitatório e ter elaborado planilha de consolidação com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

b) Responsável solidária 2: Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 104.271.553-04), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM.

Conduta 2: ratificar, na condição de Secretária Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 8/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 2: a conduta da responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 8/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

c) Responsável solidário 3: Sr. **Pedro Cavalcante da Costa** (CPF 441.323.102-30), então Procurador Jurídico do município de Careiro/AM.

Conduta 3: emitir, na condição de Procurador do município de Careiro/AM, pareceres jurídicos pela viabilidade do processo licitatório; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 3: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

d) Responsável solidária 4: Sra. **Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix** (CPF 924.103.162-04), então Controladora Geral do município de Careiro/AM.

Conduta 4: elaborar, na condição de Controladora Geral do município, parecer técnico certificando que o Pregão Presencial 8/2023 encontrava-se revestido das formalidades legais, omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 4: a omissão no parecer técnico da Controladoria quanto à irregularidade na pesquisa de preços e, conseqüentemente, no Termo de Referência, propiciou a continuidade do processo licitatório contendo preços referenciais superiores aos praticados no mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

e) Responsáveis solidários 5: **Route Representação Comercial em Medicamentos Ltda.** (CNPJ 20.087.353/0001-88) e **JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli** (CNPJ 37.419.498/0001-31), empresas fornecedoras de insumos de saúde.

Conduta 5: receber, na condição de pessoas jurídicas contratadas, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado, beneficiando-se indevidamente de recursos públicos federais.

Nexo de causalidade 5: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

f) Valor do débito:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
28/12/2023	62.547,27	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município

23/10/2023	38.432,66	Costa		
		Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix	924.103.162-04	Controladora Geral do município
		Route Representação Comercial em Medicamentos Ltda.	20.087.353/0001-88	Empresa fornecedora
		Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix	924.103.162-04	Controladora Geral do município
		JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli	37.419.498/0001-31	Empresa fornecedora

E) Superfaturamento decorrente de violação ao critério de aceitabilidade de preços da licitação.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

Pregão Presencial 12/2023:

184. Foram identificados pagamentos de dois itens resultantes desse processo licitatório com preços acima dos que foram apurados no “Mapa Comparativo de Preços” (que era o critério de aceitabilidade de preços máximos do certame), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 11 – Pregão Presencial 12/2023

META	ITEM	QTD	UNID.	DISCRIMINAÇÃO	NOTA FISCAL			Mapa comparativo
					V. UNIT. (R\$)	V. TOTAL (R\$)	NF n.	V. Unit. Médio (R\$)
EMPRESA: PENAFORT COMÉRCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES EIRELI, CNPJ: 41.348.044/0001-94								
6	3	200	caixa	Agulha Descartável para Anestesia Raqui (PONTA DE QUINCKE) 25GX3 1/2, estéril.	143,00	28.600,00	55	19,89 (peça 31, p. 81)
	(peça 42, p. 6)							
EMPRESA: MANAUARA COMÉRCIO DE PRODUTOS E SERVIÇOS HOSPITALARES LTDA, CNPJ: 34.669.064/0001-00								
25	113	70	kit	KIT ELETRODO PRECORDIAL COM PERA LATEX: Eletrodo 20KIT PROTEC / NACIONAL Pré- cordial com pera de sucção confeccionada em LATEX muito mais resistente e durável. Indicados para utilização em procedimentos de ECG em repouso ou esforço.	510,00	35.700,00	133	45,47 (peça 31, p. 85)
	(peça 43, p. 8)							

185. No caso do PP 12/2023 (peça 31, p. 80-88), o “Mapa Comparativo de Preços” apresentou, para os itens 3 e 113, valores bem abaixo daqueles que foram adjudicados e pagos às empresas Penafort e Manauara, respectivamente, gerando o sobrepreço indicado na tabela anterior. No caso do item 113, foi possível imputar um superfaturamento de R\$ 33.728,33 (ver tabela inserta no parágrafo 126 anterior), utilizando-se como parâmetro o preço de mercado encontrado por meio das premissas descritas nos parágrafos 105 a 116 desta instrução. Para o item 3, não foi possível encontrar aquisições com características semelhantes, utilizando-se dessas premissas.

186. O responsável pelo cometimento dessa irregularidade foi o pregoeiro, Sr. **João Socorro Cavalcante da Costa**, tendo em vista que ele aceitou os preços apresentados pelas empresas Penafort e Manauara, com valores superiores aos do “Mapa Comparativo de Preços”, conforme consta da Ata de Sessão Pública, datada de 24/8/2023 (peça 53). Em razão do exposto, deve-se propor realizar **audiência**, a fim de que ele apresente as suas razões de justificativa.

Pregão Presencial 8/2023:

187. No caso desse processo licitatório, foram identificados pagamentos de quatro itens com valores diferentes dos que constavam na respectiva Ata de Registro de Preços: em três deles (itens 2, 201 e 212), os valores pagos consideraram preços unitários muito superiores ao que constava da ata; e em um deles (item 191), o valor pago considerou preço unitário muito inferior ao que constava da ata; conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 12 – Pregão Presencial 8/2023

META	ITEM	QTD	UNID.	DISCRIMINAÇÃO	NOTA FISCAL			ARP
					V. UNIT. (R\$)	V. TOTAL (R\$)	NF n.	Preço Unit. (R\$)
EMPRESA: JM COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS EIRELI, CNPJ 37.419.498/0001-31								
8	2	2500	frasco	Acebrofilina 50 mg/5ml 120ml	15,15	37.875,00	2529	0,23 (peça 30, p. 272)
	191	20000	comprimido	Cefalexina 500mg	0,98	19.600,00	2529	3,45 (peça 30, p. 274)
	201	700	unidade	Colagenase 0,6U/L com 30g	25,78	10.046,00	2529	2,87 (peça 30, p. 274)
	212	300	unidade	Sulfadiazina de prata, Forma Farmacêutica: creme Dermatológico - Concentração: 10mg/g - Forma de apresentação: Pote com 400g	53,65	16.095,00	2529	0,18 (peça 30, p. 274)
	(peça 45, p. 6)							

188. Nesse caso, os responsáveis pelo cometimento da irregularidade foram o então Prefeito, Sr. **Nathan Macena de Souza**, e a então Secretária Municipal de Saúde, Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha**, pois emitiram a Ordem de Compra 64/2023, datada de 16/10/2023 (peça 45, p. 7), contendo preços dos itens 2, 201 e 212, superiores ao que constavam da Ata de Registro de Preço 9/2023 (Pregão Presencial 8/2023), e do item 191, inferior ao que constava dessa ata (peça 30, p. 272 e 274). Dado o exposto, propõe-se realizar **audiências** desses dois responsáveis, para que apresentem as suas razões de justificativa.

189. Importante ressaltar que esses quatro itens que apresentaram a irregularidade aqui descrita, foram incluídos dentre aqueles que também apresentaram indícios de superfaturamento decorrente de pesquisa de preços inadequada, por meio de mera “cotação” realizada exclusivamente junto a poucos fornecedores locais privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas, ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, conforme descrito no achado anterior (ver parágrafos 158 a 169 deste relatório).

Individualização de conduta e culpabilidade

190. O Sr. João Socorro Cavalcante da Costa (CPF 350.478.792-91), então pregoeiro do município de Careiro/AM, aceitou preços superiores aos que constavam do “Mapa Comparativo de Preços”, para os itens 3 e 113, apresentados pelas empresas Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli e Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares Ltda., respectivamente, identificados na condução do Pregão Presencial 12/2023, e emitiu a Ata de Sessão Pública, datada de 24/8/2023 (peça 53), contendo tais preços.

191. A Sra. Maria de Nazaré da Silva Rocha (CPF 622.863.582-49), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, e o Sr. Nathan Macena de Souza (CPF 602.074.262-87), então Prefeito do município de Careiro/AM, emitiram a Ordem de Compra 64/2023, datada de 16/10/2023 (peça 45, p. 7), contendo preços dos itens 2, 201 e 212, superiores ao que constam da Ata de Registro de Preço 9/2023 (Pregão Presencial 8/2023), e do item 191, inferior ao que consta dessa ata.

192. É razoável afirmar que seria esperado que os responsáveis pela execução da emenda parlamentar de transferência especial (Emenda “PIX”) n. 202334960001, repassada ao município de Careiro/AM, no exercício de 2023, tivessem ciência de que os pagamentos de itens do Pregão Presencial 12/2023, com preços acima do que foi apurado no chamado “Mapa Comparativo de

Preços”, infringe normas constitucionais e legais sobre a execução orçamentária e financeira aplicáveis.

193. É plausível, portanto, afirmar que seria esperada conduta diversa daquela que adotaram. Há indícios de culpabilidade dos referidos agentes, uma vez que o processo licitatório tem como objetivo evitar contratações com sobrepreço, a fim de garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

194. Portanto, em análise inicial, verifica-se que a conduta dos responsáveis se distanciou largamente daquela que seria esperada de um administrador médio nas mesmas circunstâncias, a revelar, em juízo inicial, grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, inexistindo elementos indicativos da atuação de boa-fé. Verifica-se que a situação encontrada aponta para a conduta praticada com culpa grave, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, alterada pela Lei 13.655/2018).

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202334960001, repassada ao município de Careiro/AM, exercício de 2023.

[CRITÉRIOS]

- art. 3º da Lei 8.666/93.
- arts. 5, 11, inciso III, e 178 da Lei 14.133/2021.
- art. 37, *caput*, e inciso XXI Constituição Federal de 1988.

[EVIDÊNCIAS]

- peça 42, p. 6.
- peça 43, p. 8.
- peça 31, p. 80-88.
- peça 30, 265-283.
- peça 45, p. 6-7.
- peça 53.

[CAUSAS]

- Falhas na atuação do pregoeiro e da equipe de apoio, pois, no caso do Pregão Presencial 12/2023, o pregoeiro aceitou preços superiores aos do "Mapa Comparativo de Preços" sem apresentar justificativas técnicas ou documentais, indicando falhas na análise e julgamento das propostas.
- Ausência de controles internos eficazes, haja vista que a inexistência ou ineficácia de mecanismos de controle interno permite que as irregularidades passem despercebidas ou não sejam corrigidas a tempo.
- Deficiência na segregação de funções e na revisão administrativa dos atos de contratação, permitindo que erros ou irregularidades não sejam detectados antes da liquidação e pagamento da despesa.
- Falta de mecanismos formais de validação da regularidade econômica das contratações, inclusive quanto à análise crítica dos preços ofertados durante a sessão do pregão.

[EFEITOS]

- Prejuízo ao erário, pois o pagamento de valores acima dos preços de mercado ou dos constantes na Ata de Registro de Preços resultou em prejuízo financeiro para os cofres públicos.

- Ineficiência na aplicação dos recursos públicos, haja vista que as irregularidades comprometem a eficiência na aplicação dos recursos oriundos das Emendas Individuais de Transferência Especial (Emendas PIX), prejudicando a entrega de bens e serviços de qualidade à população.

- Risco de responsabilização dos agentes públicos envolvidos, tais como o pregoeiro, o prefeito e a secretária municipal de saúde, que podem ser responsabilizados por atos de gestão irregular ou antieconômica, conforme previsto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992), bem como na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

[ENCAMINHAMENTO]

195. Em vista do exposto, deve-se propor a **audiência** dos responsáveis a seguir elencados, a fim de que apresentem, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelas irregularidades apontadas:

a) Irregularidade 1: pagamentos dos seguintes itens do Pregão Presencial 12/2023, com preços acima do que foi apurado no “Mapa Comparativo de Preços” (critério de aceitabilidade de preços máximos do pregão municipal, que contou com recursos públicos de origem federal)

META	ITEM	QTD	UNID.	DISCRIMINAÇÃO	NOTA FISCAL			Mapa comparativo
					V. UNIT. (R\$)	V. TOTAL (R\$)	NF n.	V. Unit. Médio (R\$)
EMPRESA: PENAFORT COMÉRCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES EIRELI, CNPJ: 41.348.044/0001-94								
6	3	200	caixa	Agulha Descartável para Anestesia Raqui (PONTA DE QUINCKE) 25GX3 1/2, estéril.	143,00	28.600,00	55	19,89 (peça 31, p. 81)
	(peça 42, p. 6)							
EMPRESA: MANAUARA COMÉRCIO DE PRODUTOS E SERVIÇOS HOSPITALARES LTDA, CNPJ: 34.669.064/0001-00								
25	113	70	kit	KIT ELETRODO PRECORDIAL COM PERA LATEX: Eletrodo 20KIT PROTEC / NACIONAL Pré- cordial com pera de sucção confeccionada em LATEX muito mais resistente e durável. Indicados para utilização em procedimentos de ECG em repouso ou esforço.	510,00	35.700,00	133	45,47 (peça 31, p. 85)
	(peça 43, p. 8)							

Responsável: Sr. **João Socorro Cavalcante da Costa** (CPF 350.478.792-91), então pregoeiro do município de Careiro/AM.

Conduta: ter aceitado preços superiores aos que constavam do “Mapa Comparativo de Preços”, para os itens 3 e 113, apresentados pelas empresas Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli e Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares Ltda., respectivamente, na condução do Pregão Presencial 12/2023, e emitido a Ata de Sessão Pública, datada de 24/8/2023 (peça 53), contendo tais preços.

Nexo de causalidade: o aceite de preços superiores ao que constavam do “Mapa Comparativo de Preços” e a posterior emissão da Ata de Sessão Pública, datada de 24/8/2023, deu causa à irregularidade apontada.

b) Irregularidade 2: pagamentos dos seguintes itens do Pregão Presencial 8/2023, com preços acima do que consta da Ata de Registro de Preços:

META	ITEM	QTD	UNID.	DISCRIMINAÇÃO	NOTA FISCAL			ARP
					V. UNIT. (R\$)	V. TOTAL (R\$)	NF n.	Preço Unit. (R\$)
EMPRESA: JM COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS EIRELI, CNPJ 37.419.498/0001-31								
8	2	2500	frasco	Acebrofilina 50 mg/5ml 120ml	15,15	37.875,00	2529	0,23 (peça 30, p. 272)
	191	20000	comprimido	Cefalexina 500mg	0,98	19.600,00	2529	3,45 (peça 30, p. 274)
	201	700	unidade	Colagenase 0,6U/L com 30g	25,78	10.046,00	2529	2,87 (peça 30, p. 274)
	212	300	unidade	Sulfadiazina de prata, Forma Farmacêutica: creme	53,65	16.095,00	2529	0,18 (peça 30, p. 274)

				Dermatológico - Concentração: 10mg/g - Forma de apresentação: Pote com 400g				
--	--	--	--	---	--	--	--	--

Responsáveis: Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 622.863.582-49), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, e Sr. **Nathan Macena de Souza** (CPF 602.074.262-87), então Prefeito do município de Careiro/AM.

Condutas: terem emitido a Ordem de Compra 64/2023, datada de 16/10/2023 (peça 45, p. 7), contendo preços dos itens 2, 201 e 212, superiores ao que constavam da Ata de Registro de Preço 9/2023 (Pregão Presencial 8/2023), e do item 191, inferior ao que constava dessa ata (peça 30, p. 272 e 274).

Nexo de causalidade: a emissão da ordem de compra de itens contendo itens com preços distintos ao que constava da Ata de Registro de Preço 9/2023, referente ao referente ao PP 8/2023, deu causa à irregularidade apontada.

c) **Dispositivos violados:** art. 3º da Lei 8.666/93; arts. 5, 11, inciso III, e 178 da Lei 14.133/2021; e Constituição Federal, art. 37, *caput*, e inciso XXI.

F) Licitação com restrição à competitividade.

[SITUAÇÃO ENCONTRADA]

196. Conforme já mencionado na descrição do achado “D” anterior, a Prefeitura Municipal de Careiro/AM se utilizou da modalidade pregão presencial, para os processos de registros de preços visando a aquisição (i) de material químico cirúrgico (PP 12/2023), (ii) de insumos e instrumentais odontológicos (PP 17/2023) e (iii) de medicamentos básicos e antimicrobiano (PP 8/2023), para atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde, em detrimento do pregão eletrônico.

197. O art. 1º do Decreto 10.024/2019, que regulamentou o pregão na forma eletrônica, estabelece, em seu § 1º, a obrigatoriedade de utilização do pregão eletrônico pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais. E em seu § 3º estabelece a obrigatoriedade de utilização do pregão eletrônico pelos entes federativos, quando da utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

198. Isso se deve ao fato de que a utilização de pregão presencial restringe a competitividade aos municípios próximos, reduzindo o número de participantes na licitação. Na análise dos processos licitatórios dos PP’s 12/2023, 17/2023 e 8/2023, pode-se identificar um número limitado de participantes e uma repetição dos mesmos participantes nos três processos licitatórios. Por esse motivo, uma maneira de aumentar a competitividade nos processos licitatórios para atingir licitantes de todo o País é a utilização do pregão eletrônico.

199. Nesse ponto, é importante repisar que as emendas parlamentares que alocam recursos orçamentários da União para repasse aos demais entes federativos, ostentam natureza análoga às transferências intergovernamentais voluntárias, conforme jurisprudência firme deste TCU (Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo). Assim, aliando esse entendimento jurisprudencial com o comando do § 3º do art. 1º do Decreto 10.024/2019, conclui-se pela obrigatoriedade da utilização do pregão, na forma eletrônica, nas aquisições relacionadas às emendas individuais do tipo transferência especial, como é o caso verificado nos presentes autos.

200. Ressalta-se que a deflagração dos processos licitatórios, na modalidade pregão presencial, se deu a partir da autorização dada pela então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, Sra. Maria de Nazaré da Silva Rocha (PP 8/2023 – peça 24, p. 2; PP 12/2023 – peça 31, p. 4; e PP 17/2023 – peça 37, p. 2), conforme demonstrado no excerto a seguir, comum aos três processos:

Por fim, encaminho em anexo, planilha descritiva, quantitativos, e o termo de referência, solicitando, desde já, **que seja autorizada a deflagração do processo licitatório**, na modalidade **Pregão Presencial**. (grifos acrescidos)

[OBJETO]

- Emenda parlamentar individual de transferência especial n. 202334960001, repassada ao município de Careiro/AM, exercício de 2023.

[CRITÉRIOS]

- art. 1º, § 3º, do Decreto 10.024/2019.
- arts. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993.
- arts. 9º, inciso I, alínea “a”, e 47, inciso III, da Lei 14.133/2021
- Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo.

[EVIDÊNCIAS]

- peças 31 a 36 (Pregão Presencial 12/2023).
- peças 37 a 41 (Pregão Presencial 17/2023).
- peças 24 a 30 (Pregão Presencial 8/2023).

[CAUSAS]

- Falta de capacitação e treinamento, pois a equipe responsável pela condução dos processos licitatórios, incluindo a Secretária Municipal de Saúde, pode não ter recebido capacitação adequada sobre as normas e procedimentos para a utilização do pregão eletrônico, especialmente no contexto de recursos federais.
- Possível intenção de restringir a competitividade, tendo em vista que a repetição dos mesmos participantes nos três processos licitatórios reforça essa possibilidade.
- Deficiência nos controles internos, haja vista que o órgão de controle interno do município deveria ter alertado sobre a obrigatoriedade do pregão eletrônico.

[EFEITOS]

- Restrição da competitividade, pois a utilização do pregão presencial, conforme apontado, restringe a participação de licitantes a empresas localizadas nas proximidades do município, limitando o universo de potenciais fornecedores, e, conseqüentemente, em preços menos vantajosos para a administração pública.
- Prejuízo à economicidade e eficiência, haja vista que a menor competitividade tende a impedir que a administração obtenha as melhores condições de preço e qualidade para os produtos e serviços licitados, levando a aquisições com sobrepreço ou com menor qualidade, gerando prejuízo ao erário.
- Risco de fraudes e conluio, pois a restrição da competitividade e a repetição dos mesmos participantes nos processos licitatórios aumentam o risco de conluio entre os licitantes e de direcionamento das contratações.
- Comprometimento da transparência, tendo em vista que o pregão eletrônico, por sua natureza, oferece maior transparência ao processo licitatório, permitindo o acompanhamento em tempo real por qualquer interessado.
- Responsabilização dos gestores responsáveis pela decisão de utilizar o pregão presencial em desacordo com a legislação, com aplicação de multas e outras sanções.

[ENCAMINHAMENTO]

201. Em vista do exposto, deve-se propor a **audiência** da então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 622.863.582-49), a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelas solicitações de autorização para abertura de processos licitatórios, visando a aquisição (i) de material químico cirúrgico, (ii) de insumos e instrumentais odontológicos, e (iii) de medicamentos básicos e antimicrobiano, indicando, de forma expressa, o pregão presencial como única modalidade de licitação, restringindo a competitividade dos seguintes certames: Pregões Presenciais 12/2023, 17/2023 e 8/2023, respectivamente.

Conduta: solicitar, na condição de Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, a autorização para abertura de processos licitatórios, visando a aquisição (i) de material químico cirúrgico (PP 12/2023), (ii) de insumos e instrumentais odontológicos (PP 17/2023) e (iii) de medicamentos básicos e antimicrobiano, indicando, de forma expressa, o pregão presencial como única modalidade de licitação.

Nexo de causalidade: a indicação, de forma expressa, do pregão presencial como única modalidade de licitação, nas solicitações de abertura dos processos licitatórios, deu causa à irregularidade apontada.

Dispositivos violados: art. 1º, § 3º, do Decreto 10.024/2019; arts. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; arts. 9º, inciso I, alínea “a”, e 47, inciso III, da Lei 14.133/2021; e Acórdãos 287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo.

IV - CONCLUSÃO

202. A auditoria realizada no Município de Careiro/AM teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar n. 202334960001, do tipo transferência especial (Emenda PIX), vinculada ao Plano de Ação n. 09032023-035978/2023. Os exames efetuados evidenciaram a ocorrência de impropriedades e irregularidades relacionadas (i) à má gestão financeira dos recursos transferidos, (ii) à inadequada utilização da conta bancária específica, (iii) à falta de prestação de informações no Transferegov.br e (iv) às irregularidades graves na condução de procedimentos licitatórios destinados à aquisição de materiais médico-hospitalares. Em conjunto, os achados indicam fragilidades nos controles internos do ente beneficiário e desconformidades em relação às normas que regem a execução e a transparência das transferências especiais da União.

203. No que se refere ao **Achado A**, constatou-se a transferência de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar federal para outra conta bancária de titularidade do município, em desacordo com o regime jurídico aplicável às transferências especiais, que exige a manutenção dos valores em conta específica, a fim de assegurar a rastreabilidade da execução financeira e a transparência na utilização dos recursos federais.

204. Tal prática compromete a adequada segregação das movimentações financeiras e dificulta o acompanhamento da execução dos recursos transferidos pela União. Diante disso, propõe-se a realização de audiência do então Prefeito Municipal de Careiro/AM, para apresentação de razões de justificativa pela transferência irregular dos recursos da conta específica da emenda.

205. Relativamente ao **Achado B**, verificou-se que a conta corrente destinada à movimentação da emenda em análise recebeu créditos provenientes de outras emendas parlamentares destinadas ao município, situação que contraria a lógica de individualização e rastreabilidade das transferências especiais.

206. Essa prática dificulta o controle da execução financeira de cada plano de ação e compromete a transparência na gestão dos recursos federais descentralizados. Em razão disso, propõe-se recomendar ao Congresso Nacional que avalie a possibilidade de promover alteração normativa

destinada a tornar expressa a obrigatoriedade de utilização de conta corrente individualizada para cada transferência especial.

207. No tocante ao **Achado C**, verificou-se que o município não inseriu tempestivamente o relatório de gestão da transferência especial na plataforma Transferegov.br, agindo, assim, em desacordo com as exigências estabelecidas na regulamentação vigente.

208. A ausência de registro tempestivo das informações prejudica o acompanhamento da execução dos recursos e reduz a transparência na prestação de contas das transferências especiais. Assim, propõe-se dar ciência à Prefeitura Municipal de Careiro/AM acerca da irregularidade consistente na inserção extemporânea do relatório de gestão no Transferegov.br, em desacordo com a Instrução Normativa-TCU 93/2024 e demais orientações aplicáveis.

209. Quanto ao **Achado D**, foram identificados indícios de superfaturamento relacionados à formação do preço estimado das contratações, decorrentes da utilização de metodologia inadequada de pesquisa de preços, baseada exclusivamente em cotações de fornecedores privados.

210. Essa prática compromete a confiabilidade do valor de referência utilizado nas licitações e aumenta o risco de contratação por valores superiores aos praticados no mercado. Diante da gravidade das irregularidades identificadas, propõe-se a constituição de processo apartado de Tomada de Contas Especial referente à Emenda Parlamentar 202334960001, com a realização das citações dos responsáveis.

211. No **Achado E**, constatou-se a ocorrência de pagamentos por itens adquiridos com valores diferentes dos registrados em mapa comparativo de preços (critério de aceitabilidade de preços máximos da licitação) e em ata de registro de preços, evidenciando falhas na execução das aquisições e nos controles administrativos relacionados à gestão contratual.

212. Tal situação apresenta potencial de prejuízo ao erário e indica deficiência nos mecanismos de controle interno da administração municipal. Nesse contexto, propõe-se a realização de audiência dos responsáveis envolvidos nas aquisições realizadas com preços diferentes aos valores de referência apurados, para apresentação de razões de justificativa.

213. Por fim, no **Achado F**, foram identificados indícios de restrição à competitividade em três procedimentos licitatórios relacionados às aquisições financiadas com recursos da emenda parlamentar federal, em afronta aos princípios que regem as contratações públicas, especialmente os da isonomia e da competitividade, tendo em vista que se utilizaram da modalidade pregão presencial, em detrimento do pregão eletrônico, mandatário no caso de recursos de natureza federal.

214. Tais ocorrências podem comprometer a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e reduzir a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, será proposta a realização de audiência da Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM à época dos fatos, para apresentação de razões de justificativa pelas irregularidades relacionadas à condução dos processos licitatórios analisados.

215. Diante do exposto, conclui-se que a execução dos recursos oriundos da Emenda Parlamentar n. 202334960001 apresentou falhas relevantes tanto na gestão financeira quanto na condução dos procedimentos administrativos associados à aplicação dos valores transferidos. Os achados evidenciam a necessidade de adoção das medidas de responsabilização e de aperfeiçoamento institucional propostas no relatório, bem como o acompanhamento das providências corretivas decorrentes, de modo a assegurar maior regularidade, transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos federais transferidos por meio de emendas parlamentares.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

216. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

216.1. **constituir processo apartado de Tomada de Contas Especial**, no tocante à Transferência Especial destinada ao Município de Careiro/AM, objeto da **Emenda Parlamentar 202334960001**, autorizando-se, desde logo, as **citações**, nos termos dos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), dos responsáveis solidários a seguir elencados, em função das irregularidades a seguir indicadas:

a) Irregularidade: superfaturamento na aquisição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Careiro/AM, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Presencial (PP) 12/2023**, realizada exclusivamente junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário. (parágrafos 105 a 137 deste relatório)

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, *caput*, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

a.1) Responsável solidário 1: Sr. **Fábio Antônio de Oliveira dos Santos** (CPF 737.842.732-20), então presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML) do Município de Careiro/AM.

Conduta 1: dar encaminhamento ao processo do Pregão Presencial 12/2023 e elaborar “Mapa Comparativo de Preços” contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores privados, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: ao dar encaminhamento ao processo licitatório e ter elaborado mapa de consolidação com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

a.2) Responsável solidária 2: Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 104.271.553-04), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM.

Conduta 2: ratificar, na condição de Secretária Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 12/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 2: a conduta da responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 12/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

a.3) Responsável solidário 3: Sr. **Pedro Cavalcante da Costa** (CPF 441.323.102-30), então Procurador Jurídico do Município de Careiro/AM.

Conduta 3: emitir, na condição de Procurador do Município de Careiro/AM, pareceres jurídicos pela viabilidade do processo licitatório; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 3: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação possibilitou a

continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

a.4) **Responsáveis solidários 4: JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli** (CNPJ 37.419.498/0001-31), **Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares Ltda.** (CNPJ 34.669.064/0001-00) e **Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli** (CNPJ 41.348.044/0001-94), empresas fornecedoras.

Conduta 4: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 4: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

a.5) **Valor do débito:**

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
21/11/2023	28.614,70	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli	37.419.498/0001-31	Empresa fornecedora
10/1/2023	128.231,33	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares Ltda.	34.669.064/0001-00	Empresa fornecedora
21/11/2023	60.172,69	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli	41.348.044/0001-94	Empresa fornecedora

b) **Irregularidade:** superfaturamento na aquisição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Careiro/AM, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Presencial (PP) 17/2023**, realizada exclusivamente junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário. (parágrafos 105 a 117 e 138 a 157 deste relatório)

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, *caput*, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

b.1) Responsável solidário 1: Sr. **Fábio Antônio de Oliveira dos Santos** (CPF 737.842.732-20), então presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML) do Município de Careiro/AM.

Conduta 1: dar encaminhamento ao processo do Pregão Presencial 17/2023 e elaborar “Planilha de Consolidação de Preços” contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores privados, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: ao dar encaminhamento ao processo licitatório e ter elaborado planilha de consolidação com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

b.2) Responsável solidária 2: Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 104.271.553-04), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM.

Conduta 2: ratificar, na condição de Secretária Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 17/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 2: a conduta da responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 17/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

b.3) Responsável solidário 3: Sr. **Pedro Cavalcante da Costa** (CPF 441.323.102-30), então Procurador Jurídico do Município de Careiro/AM.

Conduta 3: emitir, na condição de Procurador do Município de Careiro/AM, pareceres jurídicos pela viabilidade do processo licitatório; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 3: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

b.4) Responsável solidária 4: Sra. **Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix** (CPF 924.103.162-04), então Controladora Geral do Município de Careiro/AM.

Conduta 4: elaborar, na condição de Controladora Geral do município, parecer técnico certificando que o Pregão Presencial 17/2023 encontrava-se revestido das formalidades legais, omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 4: a omissão no parecer técnico da Controladoria quanto à irregularidade na pesquisa de preços e, consequentemente, no Termo de Referência, propiciou a continuidade do processo licitatório contendo preços referenciais superiores aos praticados no mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

b.5) Responsável solidário 5: **Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli** (CNPJ 41.348.044/0001-94), empresa fornecedora.

Conduta 5: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 5: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

b.6) Valor do débito:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
21/11/2023	108.144,00	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix	924.103.162-04	Controladora Geral do município
		Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli	41.348.044/0001-94	Empresa fornecedora

c) Irregularidade: superfaturamento na aquisição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Careiro/AM, decorrente de pesquisa de preços inadequada na condução do **Pregão Presencial (PP) 8/2023**, realizada exclusivamente junto a fornecedores privados, sem consulta a preços referenciais de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais da Administração Pública, em desacordo com o inciso V do art. 15 da Lei 8.666/1993 e com o subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário. (parágrafos 105 a 117 e 158 a 178 deste relatório)

Dispositivos violados: arts. 3º e 15, inciso V e § 1º, da Lei 8.666/1993; arts. 5º, 11, incisos I e III, 18, inciso IV e § 1º, e 23, da Lei 14.133/2021; art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000; art. 37, *caput*, da CRFB/1988; subitem 9.7.1 do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; subitem 9.5 do Acórdão 3.324/2020-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rego; subitem 1.7.1 do Acórdão 965/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. José Múcio Monteiro; e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 65, de 7/7/2021, da Seges/ME.

c.1) Responsável solidário 1: Sr. **Fábio Antônio de Oliveira dos Santos** (CPF 737.842.732-20), então presidente da Comissão Municipal de Licitação (CML) do Município de Careiro/AM.

Conduta 1: dar encaminhamento ao processo do Pregão Presencial 8/2023 e elaborar “Planilha de Consolidação de Preços” contendo apenas cotações de preços junto a fornecedores privados, em desacordo com o previsto na legislação aplicável.

Nexo de causalidade 1: ao dar encaminhamento ao processo licitatório e ter elaborado planilha de consolidação com preços referenciais superiores aos praticados pela Administração Pública, deu causa à contratação com sobrepreço e pagamentos com superfaturamento e dano ao erário.

c.2) Responsável solidária 2: Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 104.271.553-04), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM.

Conduta 2: ratificar, na condição de Secretária Municipal de Saúde, os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 8/2023 e autorizar a contratação com base nos documentos que instruíram o processo, incluindo planilha de consolidação e termo de referência, contendo preços referenciais superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 2: a conduta da responsável ao ratificar os atos praticados na instrução do Pregão Presencial 8/2023 e ao autorizar a contratação de fornecedores sem apontar a

irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação, possibilitou a contratação contendo itens que apresentaram preços superiores aos de mercado, contribuindo para a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.

c.3) **Responsável solidário 3:** Sr. **Pedro Cavalcante da Costa** (CPF 441.323.102-30), então Procurador Jurídico do Município de Careiro/AM.

Conduta 3: emitir, na condição de Procurador do Município de Careiro/AM, pareceres jurídicos pela viabilidade do processo licitatório; omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 3: a conduta omissiva do parecerista jurídico quanto ao dever de apontar a irregularidade na elaboração da pesquisa de preços que subsidiou a licitação possibilitou a continuidade do processo licitatório com base em preços referenciais superiores ao patamar de mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

c.4) **Responsável solidária 4:** Sra. **Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix** (CPF 924.103.162-04), então Controladora Geral do Município de Careiro/AM.

Conduta 4: elaborar, na condição de Controladora Geral do município, parecer técnico certificando que o Pregão Presencial 8/2023 encontrava-se revestido das formalidades legais, omitindo-se quanto ao descumprimento da legislação e jurisprudência relativas à realização de pesquisa de preços no que concerne à ausência de consulta a preços de outras licitações públicas ou constantes de bancos de dados oficiais.

Nexo de causalidade 4: a omissão no parecer técnico da Controladoria quanto à irregularidade na pesquisa de preços e, conseqüentemente, no Termo de Referência, propiciou a continuidade do processo licitatório contendo preços referenciais superiores aos praticados no mercado, contribuindo para a contratação com sobrepreço e os pagamentos superfaturados.

c.5) **Responsáveis solidários 5:** **Route Representação Comercial em Medicamentos Ltda.** (CNPJ 20.087.353/0001-88) e **JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli** (CNPJ 37.419.498/0001-31), empresas fornecedoras.

Conduta 5: receber, na condição de pessoa jurídica contratada, pagamentos indevidos em decorrência de preços superiores ao patamar de mercado.

Nexo de causalidade 5: o recebimento dos pagamentos por valores superiores aos de mercado resultou em superfaturamento e dano ao erário.

c.6) **Valor do débito:**

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS		
		NOME	CPF/CNPJ	CARGO/FUNÇÃO
28/12/2023	62.547,27	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde
		Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
		Pryscyla Nonato Freire Queiroz Félix	924.103.162-04	Controladora Geral do município
		Route Representação Comercial em Medicamentos Ltda.	20.087.353/0001-88	Empresa fornecedora
23/10/2023	38.432,66	Fábio Antônio de Oliveira dos Santos	737.842.732-20	Presidente da CML
		Maria de Nazaré da Silva Rocha	104.271.553-04	Secretária Municipal de Saúde

	Pedro Cavalcante da Costa	441.323.102-30	Procurador Jurídico do município
	Priscyla Nonato Freire Queiroz Félix	924.103.162-04	Controladora Geral do município
	JM Comércio de Produtos Farmacêuticos Eireli	37.419.498/0001-31	Empresa fornecedora

216.2. **constituir processo apartado de Representação**, a fim de dar prosseguimento ao exame, em específico, das irregularidades pertinentes à Transferência Especial destinada ao município de Careiro/AM, objeto da **Emenda Parlamentar 202334960001**, autorizando-se, desde logo, a promoção das **audiências**, nos termos dos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/92; e arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do RI/TCU, dos responsáveis a seguir elencados, para que apresentem, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa, em função das irregularidades cometidas:

a) **Sr. Nathan Macena de Souza** (CPF 602.074.262-87), Prefeito Municipal de Careiro/AM à época dos fatos, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pela transferência irregular do valor de R\$ 568.443,00, no dia 4/1/2024, da conta específica da Emenda Parlamentar n. 202334960001 (Banco do Brasil S.A., Agência 3563, Conta Corrente 12334-X), para outra conta de titularidade do Município de Careiro/AM (Caixa Econômica Federal, Agência 4563, Conta Corrente 6071032). (parágrafos 52 a 71 deste relatório)

Conduta: autorizar, na condição de gestor municipal, a transferência e movimentação, para outra conta bancária de titularidade do município, de recursos oriundos de emendas parlamentares federais, prejudicando a rastreabilidade dos recursos e o estabelecimento de nexos de causalidade com as despesas respectivas.

Nexo de causalidade: a autorização da transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares federais em desacordo com a legislação regente propiciou a movimentação irregular em outra conta bancária de titularidade do município.

Dispositivos violados: arts. 81 e 101 da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023); arts. 37, *caput* e 163-A da Constituição Federal/1988; art. 13, §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012; e art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024.

b) **Sr. João Socorro Cavalcante da Costa** (CPF 350.478.792-91), então pregoeiro do Município de Careiro/AM, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelos pagamentos dos seguintes itens do Pregão Presencial 12/2023, com preços acima do que foi apurado no “Mapa Comparativo de Preços”. (parágrafos 184 a 186 e 190 a 194 deste relatório)

META	ITEM	QTD	UNID.	DISCRIMINAÇÃO	NOTA FISCAL			Mapa comparativo
					V. UNIT. (R\$)	V. TOTAL (R\$)	NF n.	V. Unit. Médio (R\$)
EMPRESA: PENAFORT COMÉRCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES EIRELI, CNPJ: 41.348.044/0001-94								
6	3	200	caixa	Agulha Descartável para Anestesia Raqui (PONTA DE QUINCKE) 25GX3 1/2, estéril.	143,00	28.600,00	55	19,89 (peça 31, p. 81)
	(peça 42, p. 6)							
EMPRESA: MANAUARA COMÉRCIO DE PRODUTOS E SERVIÇOS HOSPITALARES LTDA, CNPJ: 34.669.064/0001-00								
25	113	70	kit	KIT ELETRODO PRECORDIAL COM PERA LATEX: Eletrodo 20KIT PROTEC / NACIONAL Pré- cordial com pera de sucção confeccionada em LATEX muito mais resistente e durável. Indicados para utilização em procedimentos de ECG em repouso ou esforço.	510,00	35.700,00	133	45,47 (peça 31, p. 85)
	(peça 43, p. 8)							

Conduta: ter aceitado preços superiores aos que constavam do “Mapa Comparativo de Preços”, para os itens 3 e 113, apresentados pelas empresas Penafort Comércio de Materiais Hospitalares Eireli e Manauara Comércio de Produtos e Serviços Hospitalares

Ltda., respectivamente, na condução do Pregão Presencial 12/2023, e emitido a Ata de Sessão Pública, datada de 24/8/2023 (peça 53), contendo tais preços.

Nexo de causalidade: o aceite de preços superiores ao que constavam do “Mapa Comparativo de Preços” e a posterior emissão da Ata de Sessão Pública, datada de 24/8/2023, deu causa à irregularidade apontada.

Dispositivos violados: art. 3º da Lei 8.666/93; arts. 5, 11, inciso III, e 178 da Lei 14.133/2021; e Constituição Federal, art. 37, *caput*, e inciso XXI.

c) Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 622.863.582-49), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, e Sr. **Nathan Macena de Souza** (CPF 602.074.262-87), então Prefeito do Município de Careiro/AM, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelos pagamentos dos seguintes itens do Pregão Presencial 8/2023, com preços acima do que constava da Ata de Registro de Preços: (parágrafos 187 a 194 deste relatório)

META	ITEM	QTD	UNID.	DISCRIMINAÇÃO	NOTA FISCAL			ARP
					V. UNIT. (R\$)	V. TOTAL (R\$)	NF n.	Preço Unit. (R\$)
EMPRESA: JM COMÉRCIO DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS EIRELI, CNPJ 37.419.498/0001-31								
8	2	2500	frasco	Acebrofilina 50 mg/5ml 120ml	15,15	37.875,00	2529	0,23 (peça 30, p. 272)
	191	20000	comprimido	Cefalexina 500mg	0,98	19.600,00	2529	3,45 (peça 30, p. 274)
	201	700	unidade	Colagenase 0,6U/L com 30g	25,78	10.046,00	2529	2,87 (peça 30, p. 274)
	212	300	unidade	Sulfadiazina de prata, Forma Farmacêutica: creme Dermatológico - Concentração: 10mg/g - Forma de apresentação: Pote com 400g	53,65	16.095,00	2529	0,18 (peça 30, p. 274)

Condutas: terem emitido a Ordem de Compra 64/2023, datada de 16/10/2023 (peça 45, p. 7), contendo preços dos itens 2, 201 e 212, superiores ao que constavam da Ata de Registro de Preço 9/2023 (Pregão Presencial 8/2023), e do item 191, inferior ao que constava dessa ata (peça 30, p. 272 e 274).

Nexo de causalidade: a emissão da ordem de compra de itens contendo itens com preços distintos ao que consta da Ata de Registro de Preço 9/2023, referente ao referente ao PP 8/2023, deu causa à irregularidade apontada.

Dispositivos violados: art. 3º da Lei 8.666/93; arts. 5, 11, inciso III, e 178 da Lei 14.133/2021; e Constituição Federal, art. 37, *caput*, e inciso XXI.

d) Sra. **Maria de Nazaré da Silva Rocha** (CPF 622.863.582-49), então Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, a fim de que apresente, no prazo de quinze dias, as suas razões de justificativa pelas solicitações de autorização para abertura de processos licitatórios, visando a aquisição (i) de material químico cirúrgico, (ii) de insumos e instrumentais odontológicos, e (iii) de medicamentos básicos e antimicrobiano, indicando, de forma expressa, o pregão presencial como modalidade de licitação, restringindo a competitividade dos seguintes certames: Pregões Presenciais 12/2023, 17/2023 e 8/2023, respectivamente. (parágrafos 196 a 201 deste relatório)

Conduta: solicitar, na condição de Secretária Municipal de Saúde de Careiro/AM, a autorização para abertura de processos licitatórios, visando a aquisição (i) de material químico cirúrgico (PP 12/2023), (ii) de insumos e instrumentais odontológicos (PP 17/2023) e (iii) de medicamentos básicos e antimicrobiano, indicando, de forma expressa, o pregão presencial como modalidade de licitação.

Nexo de causalidade: a indicação, de forma expressa, do pregão presencial como modalidade de licitação, nas solicitações de abertura dos processos licitatórios, deu causa à irregularidade apontada.

Dispositivos violados: art. 1º, § 3º, do Decreto 10.024/2019; arts. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; arts. 9º, inciso I, alínea “a”, e 47, inciso III, da Lei 14.133/2021; e Acórdãos

287/2016-TCU-Plenário - Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.914/2024-TCU-Plenário - Rel. Min. Vital do Rêgo.

216.3. **recomendar** ao **Congresso Nacional**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como nos arts. 2º, inciso III, e 11, da Resolução-TCU 315/2020, que analise a possibilidade de: (parágrafos 72 a 97 deste relatório)

a) alterar a redação do **art. 8º da Lei Complementar 210, de 25/11/2024**, a fim de que esse dispositivo passe a estabelecer, de forma expressa, que a conta corrente específica destinada ao recebimento dos recursos das transferências especiais previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, seja exclusiva para cada emenda parlamentar transferida ao ente federado, devendo ser utilizada unicamente para o depósito e a movimentação dos recursos correspondentes à respectiva transferência especial, de modo a tornar viáveis a rastreabilidade e a transparência financeiras, até os destinatários finais dos recursos;

b) fazer incluir, nas **futuras edições das Leis de Diretrizes Orçamentárias**, dispositivo que passe, também, a estabelecer, de forma expressa, que a conta corrente específica destinada ao recebimento dos recursos das transferências especiais previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, seja exclusiva para cada emenda parlamentar transferida ao ente federado, devendo ser utilizada unicamente para o depósito e a movimentação dos recursos correspondentes à respectiva transferência especial, de modo a tornar viáveis a rastreabilidade e a transparência financeiras, até os destinatários finais dos recursos;

216.4. **dar ciência** à **Prefeitura Municipal de Careiro/AM**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a inserção extemporânea do relatório de gestão na plataforma Transferegov.br, tal como ocorrido com a Emenda Parlamentar n. 202334960001, infringe o estabelecido no art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93, de 17/1/2024, bem como no Comunicado n. 33 - Planos de trabalho das transferências especiais - 2020 a 2024”, da lavra do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (parágrafos 98 a 104 deste relatório); e

216.5. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Exmo. Deputado Federal Amom Mandel, do Amazonas, em atenção ao Ofício 081/2026-CD/GAB760, encaminhado por meio da Ouvidoria do TCU, no exercício da legítima atividade de fiscalização parlamentar, e que deu origem ao processo TC 008.993/2026-2 (Representação; Ministro-Relator Jorge Oliveira), o qual trata de denúncias de usuários do SUS, e profissionais da saúde, quanto às supostas irregularidades ocorridas na gestão de recursos federais aplicados na assistência farmacêutica no estado do Amazonas, tema conexo ao tratado nos presentes autos.”

3. Por fim, consta, na peça 62, manifestação do Secretário do TCU no Estado do Amazonas referente aos aspectos de contexto regional e local relacionados ao objeto da auditoria:

“Trata-se de auditoria sobre os recursos recebidos pelo município do Careiro, do estado do Amazonas, mediante transferências especiais destinadas a serviços diversos e aquisições de itens de custeio da Saúde (aquisição de materiais hospitalares, inclusive químico-cirúrgicos, e de medicamentos diversos).

Atuo nos presentes autos na qualidade de Secretário do TCU no Estado do Amazonas, nos termos do art. 21, inciso IX, da Resolução-TCU 373/2024, do art. 7º, incisos I e II, da Portaria-SRI nº 2/2025, e da Portaria Conjunta SEGEPRES/SEGECEX nº 01/2026, para manifestação quanto aos aspectos de contexto regional e local relacionados ao objeto fiscalizado.

A Secretaria do TCU no Estado do Amazonas participou das etapas de planejamento e execução das fiscalizações – entre as quais a presente auditoria – que fazem parte do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário (Relator

Ministro Walton Alencar), oferecendo contribuições relacionadas ao conhecimento da realidade local ou à interlocução institucional. A referida participação teve por objetivo contribuir para que a auditoria pudesse considerar aspectos relevantes das realidades regional e local, notadamente aqueles relacionados às características socioeconômicas do território do ente fiscalizado.

Na fiscalização foram identificadas irregularidades graves o suficiente para suscitar, no relatório de auditoria, a responsabilização de gestores ou a proposição de abertura de tomada de contas especial.

Quanto ao contexto regional e local do ente fiscalizado, o município do Careiro (AM), frequentemente chamado de “Careiro Castanho” para distinguir do Careiro da Várzea (outro município do mesmo estado) é de pequeno porte, com cerca de 30 mil habitantes (dados do censo de 2022) com reduzido nível de desenvolvimento socioeconômico e elevada dependência de transferências intergovernamentais.

O município do Careiro ocupa a 38ª posição em termos de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM 2010) entre os 62 municípios do estado do Amazonas. Além disso, nesse mesmo índice, ocupa a 5.098ª colocação entre todos os municípios brasileiros, indicando não só as dificuldades do Careiro, mas as de vários outros municípios amazonenses.

Em relação a indicadores de saúde, por exemplo, a mortalidade infantil costuma ser ligeiramente inferior à média do estado do Amazonas, que é elevada pelos municípios de difícil acesso. Apesar de compartilhar de problemas estruturais de municípios da região amazônica, o Careiro fica diante apenas 124 km de Manaus/AM, tendo ligação rodoviária com a capital.

O Careiro possui dependência da estrutura de saúde da capital amazonense, especialmente para procedimentos de média e alta complexidade, consultas especializadas e exames de alto custo, e faz parte da Região de Saúde Manaus, conforme Resoluções da Comissão Intergestores Bipartite (CIB/AM) 118/2018 e 259/2011.

Nesse cenário, as irregularidades apontadas no relatório de auditoria podem contribuir para esse quadro de permanência da população local em situação de subdesenvolvimento socioeconômico e baixa qualidade da prestação dos serviços de saúde.

A gestão municipal também tem passado por problemas identificados pelo Ministério Público de Contas do Amazonas (MPC-AM), que, em 2024 e 2025, listou o Careiro entre os municípios com transparência zero, por não enviar informações ao Radar de Transparência Pública (<https://mpc.am.gov.br/ranking-de-transparencia-prefeituras-municipais/>).

As informações acima são apresentadas com a finalidade de situar os achados da auditoria no contexto regional e institucional em que se deu a execução dos recursos, contribuindo para uma compreensão mais abrangente das circunstâncias locais, sem prejuízo das conclusões técnicas consignadas pela equipe de auditoria.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos ao Município de Careiro/AM, em 2023, por meio de emendas parlamentares individuais de transferência especial (Emenda 202334960001), para aquisição de medicamentos, materiais e suprimentos médico-hospitalares.

2. Preliminarmente, esclareço que a presente fiscalização foi realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, mediante o qual este Tribunal aprovou o Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, objeto do TC 023.001/2025-9.

3. O referido Plano Especial foi elaborado em atendimento à Questão de Ordem aprovada pelo Plenário desta Corte, em 18/11/2025, e à determinação exarada pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, que estabeleceu regras para conferir mais rastreabilidade, transparência e controle aos recursos de emendas parlamentares.

4. Conforme o entendimento manifestado na ADPF 854/DF, o ciclo completo de fiscalização e aprovação das contas relativas às transferências especiais deve seguir os mesmos parâmetros aplicáveis às transferências com finalidade definida.

5. Assim, a competência para fiscalizar e aprovar essas contas recai sobre o Tribunal de Contas da União (TCU), sem prejuízo da atuação colaborativa dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Além disso, compete à Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizar a execução das referidas emendas, enquanto à Polícia Federal (PF) cabe investigar os eventuais ilícitos praticados.

6. Nesse sentido, este Tribunal, em conjunto com outros órgãos, elaborou a Nota Técnica Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI 1/2025, de 8/10/2025, por meio da qual os signatários se comprometeram com a análise dos relatórios de gestão (prestação de contas) e com a fiscalização das transferências especiais realizadas no período de 2020 a 2024.

7. O TCU e a CGU, especificamente, assumiram a responsabilidade de entregar ao Supremo Tribunal Federal, **até 30/6/2026**, os resultados das auditorias realizadas, conforme cronograma estabelecido na referida nota técnica.

8. Diante do compromisso assumido com o STF, e visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, de modo que as transferências especiais cumpram seus objetivos e beneficiem efetivamente a população, esta Corte de Contas, com base no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais então aprovado, planejou 24 auditorias de conformidade, em 84 objetos, agrupados em cinco categorias, relacionadas na figura a seguir.

Categoria	Objetos	Coordenação Técnica
I – Compras de materiais e suprimentos médico-hospitalares	16	AudSaúde
II – Outras aquisições de bens	15	AudContratações
III – Contratações e locações	18	AudContratações
IV – Eventos culturais e esportivos	23	AudTCE
V – Obras Públicas	12	AudUrbana e AudElétrica
TOTAL	84	

9. Os 84 objetos auditados foram distribuídos em 24 processos, cuja relatoria foi atribuída aos Ministros desta Corte conforme regra de sorteio estabelecida na Resolução-TCU 346/2022 (a relação de todos os processos autuados consta do TC 023.001/2025-9, peça 16, p. 2).

10. Coube a este Ministro relatar os nove processos referentes às fiscalizações realizadas na categoria “compras de materiais e suprimento médico-hospitalares”. Ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, compete a relatoria do processo de consolidação dos resultados de cada uma das auditorias integrantes das cinco categorias mencionadas.

11. Consoante a metodologia apresentada no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, como “objetos de auditoria” foram selecionados municípios em vez de emendas parlamentares, tendo em vista que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um ente federado e abranger diversas categorias de despesa. Os critérios para seleção dos municípios encontram-se detalhados no TC 023.001/2025-9 (peça 3).

12. Para realização dos trabalhos, adotou-se a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), segundo à qual o planejamento das fiscalizações é centralizado, a execução, descentralizada, e os resultados são consolidados em um relatório.

13. Nesse sentido, visando a permitir a identificação de situações semelhantes nos municípios auditados e a facilitar a consolidação dos resultados, foram elaboradas, de forma padronizada, as matrizes de planejamento e de possíveis achados, as quais foram utilizadas por todas as equipes de auditoria.

14. Assim, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos das transferências especiais recebidas pelos municípios auditados, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Parte I – Rastreabilidade

1. A aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?

Parte II – Execução Financeira

2. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

3. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?

Parte III – Licitação e Contratação

4. A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução Física e Contratual

5. A execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?

15. Feita essa breve contextualização, passo a relatar a auditoria objeto dos presentes autos.

16. O município de Careiro/AM tem população estimada de 30.792 habitantes, tendo uma densidade demográfica de 5,05 habitantes por km² (segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2022) e área de 6.096,212 km². De acordo com os dados do IBGE/2010, o índice de desenvolvimento humano (IDH-M) é de 0,557. O município se situa a cerca de 129 km de distância (2h30) da capital, Manaus, pela rodovia BR-319 (peça 59).

17. A equipe de auditoria apontou como principal limitação o curto prazo disponível para examinar o expressivo volume de informações e dados obtidos quase simultaneamente à execução dos trabalhos, o que comprometeu a profundidade e a tempestividade da análise documental. Apesar de os primeiros documentos terem sido entregues de forma relativamente ágil, a modalidade de fiscalização remota dificultou o atendimento célere das solicitações posteriores. Essa dinâmica exige que os gestores organizem e digitalizem os documentos de maneira eficiente, tarefa que pode ser especialmente complexa em municípios de pequeno porte, devido à carência de recursos tecnológicos e de profissionais qualificados.

18. Foram fiscalizados R\$ 1.014.332,89 recebidos pelo município de Careiro/AM em 2023, a título de emenda individual de transferência especial n. 202334960001. A auditoria identificou um conjunto relevante de irregularidades na execução desses recursos, abrangendo falhas na gestão financeira, na transparência, nos procedimentos licitatórios e na economicidade das contratações.

19. No que se refere ao **Achado A – movimentação de recursos em conta diversa da específica**, verificou-se a transferência de R\$ 568.443,00 da conta corrente da emenda para outra conta de titularidade do município. Embora tenha sido possível rastrear posteriormente a aplicação dos recursos, tal prática compromete a rastreabilidade e afronta o disposto na Instrução Normativa-TCU 93/2024 e nas determinações do STF na ADPF 854, além de violar princípios basilares da administração pública.

20. A gravidade da situação é acentuada pelo fato de que tal movimentação foi utilizada para custear despesa estranha ao objeto da emenda, qual seja, pagamento relacionado à execução de obra de terminal rodoviário municipal, o que evidencia desvio de finalidade na aplicação dos recursos originalmente destinados a ações de saúde, conforme destacado no pronunciamento da unidade técnica.

21. O **Achado B – movimentação de recursos de múltiplas emendas na mesma conta específica** revelou que a conta bancária da emenda auditada recebeu valores de outras transferências especiais. Embora tal prática tenha suporte em interpretações pretéritas das LDOs, mostra-se incompatível com a evolução normativa e com a orientação do STF, que passou a exigir a individualização das contas por emenda, a fim de garantir a rastreabilidade e a transparência da execução financeira

22. No tocante ao **Achado C – ausência de relatório de gestão no Transferegov.br**, constatou-se que o município deixou de cumprir o prazo estabelecido para inserção do relatório, realizando-o apenas em 6/3/2026, após provocação desta Corte. Tal conduta compromete a transparência e viola expressamente o disposto na Instrução Normativa-TCU 93/2024, justificando a expedição de ciência ao ente jurisdicionado.

23. No âmbito das contratações públicas, o **Achado D – superfaturamento decorrente de pesquisa de preços inadequada** evidenciou falhas graves na formação dos preços de referência, uma vez que o município utilizou exclusivamente cotações junto a fornecedores privados, sem recorrer a bases de dados oficiais ou a contratações públicas similares. Essa prática viola a legislação aplicável e a jurisprudência deste Tribunal, comprometendo a economicidade das aquisições.

24. Os elementos constantes dos autos indicam ainda a ocorrência de sobrepreço significativo, com impactos relevantes sobre a correta aplicação dos recursos públicos, o que justifica a adoção de medidas mais gravosas, como a constituição de tomada de contas especial para apuração de eventual dano ao erário.

25. Por sua vez, o **Achado E – superfaturamento decorrente da violação aos critérios de aceitabilidade** de preços revelou a realização de pagamentos em desacordo com os valores constantes das atas de registro de preços, evidenciando falhas de controle e indícios de prejuízo ao erário. Tais irregularidades demandam a audiência dos responsáveis para apresentação de justificativas, nos termos propostos pela unidade técnica.

26. O **Achado F – restrição à competitividade nas licitações** apontou a utilização indevida de pregões presenciais, em detrimento da modalidade eletrônica, sem justificativa plausível, em desacordo com o Decreto 10.024/2019 e com a jurisprudência consolidada deste Tribunal. Tal conduta reduz a competitividade, aumenta o risco de direcionamento e compromete a eficiência das contratações públicas.

27. Diante desse conjunto de irregularidades, a unidade técnica propôs medidas proporcionais à gravidade dos achados, incluindo: (i) a realização de audiências dos responsáveis (Achados A, E e F); (ii) a constituição de tomada de contas especial, especialmente em relação ao Achado D; (iii) a expedição de ciência ao município (Achado C); e (iv) a formulação de recomendações para o aperfeiçoamento do arcabouço normativo relativo às transferências especiais (Achado B).

28. Destaco a adequação dessas propostas, sobretudo no que tange à constituição de tomada de contas especial para apuração dos indícios de superfaturamento, considerando a materialidade dos valores envolvidos e a necessidade de responsabilização dos agentes públicos e privados eventualmente envolvidos.

29. Aprovo também a proposta de instauração de processo apartado de representação para a realização de audiência dos responsáveis, a fim de que apresentem razões de justificativa acerca das irregularidades referentes a: transferência irregular de recursos da conta específica da Emenda 202334960001 para conta diversa do município; aplicação de recursos em finalidade não aderente ao objeto da transferência; realização de pagamentos em desacordo com os valores registrados em atas de registro de preços; e adoção indevida da modalidade de pregão presencial, com restrição à competitividade. Tais medidas mostram-se necessárias para assegurar o contraditório e a adequada apuração das irregularidades identificadas, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992.

30. Igualmente relevante é a recomendação de aperfeiçoamento normativo para explicitar a obrigatoriedade de utilização de conta bancária exclusiva por emenda parlamentar, medida que se alinha ao entendimento do STF e contribui para o fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência.

31. Finalmente, entendo oportuno dar conhecimento da deliberação deste Tribunal ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), à Controladoria-Geral da União (CGU), ao

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), ao Ministério Público do Estado do Amazonas e ao Ministério Público Federal para que, no âmbito de suas atribuições, adotem as medidas que entenderem cabíveis.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de junho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1430/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.296/2026-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde; Município de Careiro/AM; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde; Secretaria de Atenção Primária à Saúde; Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no Município de Careiro/AM, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202334960001, definida como emenda individual do tipo transferência especial (Emenda PIX), destinada à área de saúde;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. instaurar processo apartado de Tomada de Contas Especial, conforme descrito no subitem 216.1 do relatório de auditoria à peça 59, para promover as responsabilizações por meio das devidas citações, audiências e demais medidas apuratórias e de saneamento processual previstas, incluindo a apuração dos indícios de superfaturamento identificados nos Pregões Presenciais 8/2023, 12/2023 e 17/2023, e o exame de elementos adicionais constantes dos autos e de eventuais documentos supervenientes;

9.2. instaurar processo apartado de representação, conforme descrito no subitem 216.2 do relatório de auditoria à peça 59, com vistas ao prosseguimento da apuração das irregularidades identificadas, autorizando-se, desde logo, a realização das audiências e demais medidas processuais pertinentes, com fundamento nos arts. 12, inciso III, e 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 202, inciso III, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que os responsáveis apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, suas razões de justificativa;

9.3. recomendar ao Congresso Nacional que avalie a conveniência e oportunidade de promover alterações na Lei Complementar 210/2024 e nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, de modo a explicitar a obrigatoriedade de utilização de conta corrente exclusiva por emenda parlamentar de transferência especial, com vistas ao fortalecimento da rastreabilidade e da transparência na execução dos recursos;

9.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de Careiro/AM de que:

9.4.1. a inserção extemporânea do relatório de gestão na plataforma Transferegov.br configura descumprimento do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 93/2024;

9.4.2. a movimentação de recursos fora da conta específica compromete a rastreabilidade e a transparência da execução financeira;

9.4.3. a utilização de conta bancária única para múltiplas transferências especiais prejudica a segregação financeira e dificulta o controle;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão:

9.5.1. ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus/MS), à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), ao Ministério Público do Estado do Amazonas e ao Ministério Público Federal, para conhecimento e

eventuais providências no âmbito de suas competências;

9.5.2. ao Deputado Federal Amom Mandel, em atenção ao Ofício 081/2026-CD/GAB760.

10. Ata nº 20/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1430-20/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral