

GRUPO I - CLASSE I - Plenário

TC 013.063/2012-0

Apensos: TC 033.119/2016-3, TC 033.112/2016-9, TC 033.118/2016-7, TC 033.113/2016-5, TC 014.034/2010-7, TC 033.115/2016-8, TC 033.116/2016-4, TC 033.111/2016-2, TC 033.117/2016-0

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

Unidade: Prefeitura Municipal de Solânea/PB

Recorrente: Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho, ex-Secretária de Saúde

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIGINÁRIA DE RELATÓRIO DE AUDITORIA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. EFEITOS ESTENDIDOS A OUTRA RESPONSÁVEL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos (Serur) (peça 245), que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 248):

“Trata-se de recurso de revisão interposto por Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho (peça 232) contra o Acórdão nº 1.168/2015-1ª Câmara (peça 116), de Relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial oriunda da conversão do relatório de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Solânea/PB, envolvendo a aplicação de recursos federais;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c os artigos 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. declarar revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, Francisco de Assis Melo, Leize Regina de Araújo Medeiros, Antônio Sebastião de Melo e a empresa Ciamedy Distribuidora de Medicamentos e Materiais Médico Hospitalares Ltda.;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas por Margarida Ferreira de Lima, Cláudia Isabel da Silva Maia, e pelas empresas Fausto Alves de Souza Neto e Comercial Itambé Ltda.;

9.3. julgar regulares com ressalvas as contas de Margarida Ferreira de Lima, Claudia Isabel da Silva Maia, Antônio Sebastião Melo e das empresas Fausto Alves de Souza Neto e Comercial Itambé Ltda., dando-lhes quitação em relação aos débitos tratados nesta tomada de contas especial;

9.4. julgar irregulares as contas de Francisco de Assis Melo, Leize Regina de Araújo Medeiros, Denise Maria Pinto da Silva Spinelli, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, atualizadas monetariamente

e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.4.1. Responsáveis Solidários: Francisco de Assis Melo, Leize Regina de Araújo Medeiros e Denise Maria Pinto da Silva

VALOR DO DÉBITO (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
1.890,65	4/9/2009

9.4.2. Responsáveis Solidários: Francisco de Assis Melo e Leize Regina de Araújo Medeiros

VALOR DO DÉBITO (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
1.940,16	9/10/2009
1.926,60	12/11/2009
2.828,50	13/12/2009
1.500,00	12/11/2009
3.360,00	22/9/2009
1.567,97	16/12/2009
950,00	16/12/2009

9.4.3. Responsáveis Solidários: Francisco de Assis Melo e Denise Maria Pinto da Silva

VALOR DO DÉBITO (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
102,30	14/4/2009
1.808,73	12/5/2009
315,00	12/5/2009
110,25	5/8/2009
3.069,00	16/12/2009
1.095,00	16/12/2009
805,00	16/12/2009

9.5. aplicar aos responsáveis abaixo a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

RESPONSÁVEL	MULTA (R\$)
Francisco de Assis Melo	6.000,00
Denise Maria Pinto da Silva Spinelli	2.000,00
Leize Regina de Araújo Medeiros	4.000,00

9.6. aplicar aos responsáveis abaixo a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional,

atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL	MULTA (R\$)
Francisco de Assis Melo	10.000,00
Denise Maria Pinto da Silva Spinelli	2.500,00
Leize Regina de Araújo Medeiros	2.500,00
Maria de Fátima Lima Pontes Diniz	5.000,00
Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho	5.000,00

9.7. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.8. determinar à Secex/PB que, em processo apartado, promova a citação dos gestores do município, responsáveis pelos pagamentos supostamente feitos às sociedades empresárias Ciamedy Distribuidora de Medicamentos e Material Médico Hospitalar Ltda. e Cirulabor Ltda., para que recolham aos cofres da Funasa os respectivos valores ou apresentem alegações de defesa acerca dos indícios de inexistência de documentação fiscal que dê suporte aos referidos pagamentos;

9.9. dar ciência aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Solânea da necessidade de serem exigidos, nas contratações de condução coletiva de escolares, as autorizações e condições previstas nos artigos 136 a 138 da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro);

9.10. remeter cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no estado da Paraíba, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno. '

HISTÓRICO

Cuida-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 687/2012-1ª Câmara (peça 1), tendo em vista a conversão de Relatório de Auditoria realizada em Solânea/PB com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos públicos federais repassados ao município durante o exercício de 2009 no âmbito dos Programas Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), de Assistência Farmacêutica Básica, Saúde da Família (PSF), Saúde Bucal, de Vigilância em Saúde, Vigilância Sanitária e Bolsa Família.

Nesta Corte, os responsáveis foram citados sobre as irregularidades evidenciadas no referido Relatório de Auditoria.

Especificamente em relação a Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho, ex-Secretária de Saúde do Município Solânea/PB, a Secex/PB promoveu sua citação pelas seguintes razões de fato e de direito relacionadas a compra e controle de medicamentos do município (peça 24):

‘3. Os débitos decorrem dos seguintes atos:

I. Débito solidário com Francisco de Assis Melo, Cláudia Izabel da Silva Maia, Margarida Ferreira de Lima e a empresa Ciamedy Distribuidora de Medicamentos e Mat. Med. Hospit. Ltda.:

Ato impugnado: débito apurado no ACHADO Nº 08, do relatório de fiscalização, concernente tanto ao fornecimento de medicamentos em quantitativos efetivamente a menor do que aquele existente nas notas fiscais que fundamentaram os respectivos pagamentos àquele fornecedor, quanto à diferença de preço observada entre os preços contratados com aquele fornecedor, por meio dos Contratos nº 011/2009 e nº 084/2009, e aqueles existentes nas notas de conferência, documentação essa que acompanhou as remessas efetivamente entregues na Central/Almoxarifado de Medicamentos daquele Município de Solânea/PB, em 2009.

II. Débito solidário com as Srs. Francisco de Assis Melo, Cláudia Izabel da Silva Maia, Margarida Ferreira de Lima e a empresa Cirulabor Ltda.:

Ato impugnado: Débito apurado no ACHADO N° 08, do relatório de fiscalização, concernente tanto ao fornecimento de medicamentos em quantitativos efetivamente a menor do que aquele existente nas notas fiscais que fundamentaram os respectivos pagamentos àquele fornecedor, quanto à diferença de preço observada entre os preços contratados com aquele fornecedor, por meio do Contrato n° 011-A/2009, e aqueles existentes nas notas de conferência, documentação essa que acompanhou as remessas efetivamente entregues na Central/Almoxarifado de Medicamentos daquele Município de Solânea/PB, em 2009.

(...)

5. A resposta apresentada deverá, ainda, com fundamento no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, oferecer razões de justificativa, no mesmo prazo de quinze dias, para as ocorrências descritas a seguir, na quais houve sua participação na condição de Secretária Municipal de Saúde do Município de Solânea/PB:

a) condutas, comissivas e/ou omissivas, permitiram a ocorrência do fracionamento da despesa com a aquisição de medicamentos destinados ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica, no âmbito do Município de Solânea/PB, em 2009, como relatado no ACHADO N° 09 do presente relatório de fiscalização, consubstanciando violação expressa do disposto no art. 23, inciso II, alínea a, e §5°, da Lei 8.666/93, haja vista que o montante das aquisições de medicamentos, em face das necessidades daquele município, exigiria procedimento diverso de Convite, uma vez que a estimativa global dos valores orçados para todos os procedimentos, quando somados, teria ultrapassado e muito o valor superior ao limite imposto pelo art. 23, inciso II, alínea a, da Lei 8.666/93. Ademais, nos exatos termos do art. 1°, da Lei 10.520, de 17.7.02, que instituiu nova modalidade de licitação ao rol existente na Lei de Licitação (o pregão), as aquisições de fármacos pelos entes federados, mormente aqueles destinados ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica, deveriam ser adquiridos pela modalidade indigitada (pregão), haja vista serem bens cujos padrões de qualidade podem ser perfeitamente definidos pelo instrumento convocatório dos seus respectivos certames;

b) a inclusão, nos editais do Convite n° 060/2009 (itens 1.1 e 5.5.2.1, do edital) e da Tomada de Preço n° 004/2009 (preâmbulo e item 9.1, do edital), de regra conferindo título de melhor proposta àquela que conferisse o menor preço global para a aquisição de todos os itens licitados – medicamentos destinados às Unidades de Saúde do Município de Solânea/PB, não obstante fosse mais razoável e racional acolher como mais vantajosa o menor preço por item licitado, possibilitando majoração indevida dos custos de aquisição daqueles bens. Ademais, irregularidade ora tratada violou sobremaneira disposto no art. 3°, da Lei 8.666/93, bem como aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e moralidade, inscritos nos art. 37 e 70, da CF/88;

c) em face das seguintes irregularidades identificadas no Programa de Assistência Básica da Prefeitura de Solânea/PB, em 2009, consoante considerações e/ou evidências acostadas ao ACHADO N° 08, do relatório de fiscalização, como se segue:

i) total ausência de controles sobre os estoques de medicamentos confiados à Central de Medicamentos da Prefeitura Municipal de Solânea/PB, em 2009;

ii) controle ineficiente e/ou inadequado sobre os estoques de medicamentos confiados à Central de Medicamentos da Prefeitura Municipal de Solânea/PB, em 2010;

iii) ausência de levantamento de estoques de medicamentos existentes nas unidades de saúde da Prefeitura de Solânea/PB;

iv) distribuição de fármacos à população, tanto pela Central de Medicamentos, de forma direta, quanto pelas unidades de saúde daquele município;

v) carência de meios físicos e humanos que permitam a implantação de rotinas eficientes de controle e fiscalização efetivos sobre os estoques de bens confiados àquela Central de Medicamentos da Prefeitura de Solânea/PB; e

vi) ausência de profissionais da área de saúde, com formação técnica adequada e compatível para a consecução das tarefas de recebimento e conferência dos quantitativos de medicamentos

entregues àquela Central de Medicamentos, ao longo de toda a jornada semanal de trabalho de 40 horas, uma vez que a farmacêutica contratada cumpre jornada de trabalho de apenas 20h/semana.

d) em face das irregularidades gravíssimas, permitindo enquadrar as condutas inquinadas ora mencionadas nos ditames inscritos art. 90, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 10, da Lei nº 8.429/92 e art. 312, do Decreto-Lei nº 2.848/40, resultando em dano ao erário e exigindo a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial, como se segue:

i) conluio entre as empresas Ciamedy Dist. de Med. e Mat. Méd. Hospitalar Ltda. (CNPJ 08.255.321/0001-49, igualmente utilizado pela empresa CF Medicamentos e Mat. Médico Hosp. Ltda.), Cirulabor Ltda. (CNPJ 02.560.793/0001-29) e Padrão Dist. Prod. e Equip. Hosp. PE Callou Ltda. (CNPJ nº 09.441. 460/0001-20), tendo por objetivo manipular o resultado do Convite nº 008/2009;

ii) conluio entre as empresas Ciamedy Dist. de Med. e Mat. Méd. Hospitalar Ltda. (CNPJ 08.255.321/0001-49, igualmente utilizado pela empresa CF Medicamentos e Mat. Médico Hosp. Ltda.), Cirulabor Ltda. (CNPJ 02.560.793/0001-29) e Padrão Dist. Prod. e Equip. Hosp. PE Callou Ltda. (CNPJ nº 09.441. 460/0001-20), tendo por objetivo fraudar a execução dos Contratos nº 011/2009, 011-A/2009 e 084/2009, uma vez que as empresa contratadas não foram as efetivas responsáveis pela entrega dos medicamentos arrolados nos mencionados contratos;

iii) conluio entre as empresas Ciamedy Dist de Med. e Mat. Méd. Hospitalar Ltda. (CNPJ 08.255.321/0001-49, igualmente utilizado pela empresa CF Medicamentos e Mat. Médico Hosp. Ltda.), Cirulabor Ltda. (CNPJ 02.560.793/0001-29) e Padrão Dist. Prod. e Equip. Hosp. PE Callou Ltda. (CNPJ nº 09.441. 460/0001-20), tendo por objetivo a manipulação dos preços de aquisição de fármacos pela Prefeitura de Solânea/PB, em 2009, a preços muito superiores aos preços de mercado; e

iv) conluio entre os gestores municipais responsáveis pelas aquisições de fármacos destinados ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica do Município de Solânea/PB, em 2009, e as empresas Ciamedy Dist de Med. e Mat. Méd. Hospitalar Ltda. (CNPJ 08.255.321/0001-49, igualmente utilizado pela empresa CF Medicamentos e Mat. Médico Hosp. Ltda.), Cirulabor Ltda. (Cnpj 02.560.793/0001-29) e Padrão Dist. Prod. e Equip. Hosp. Pe Callou Ltda. (CNPJ nº 09.441. 460/0001-20), uma vez que os documentos carreados aos processos de pagamentos pela aquisição dos mencionados fármacos eram diferentes daqueles utilizados, de fato, para a testar o recebimento daqueles bens junto à Central de Medicamentos daquele município.

e) total inexistência, de fato, da atuação de servidores regularmente designados pela Administração Pública Municipal de Solânea/PB, no intuito de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos de fornecimento de medicamentos destinado ao Programa de Farmácia Básica daquele município, em 2009; e

f) acumulação indevida de cargos pelos profissionais da área de saúde contratados pela Prefeitura Municipal de Solânea/PB, em 2009, como narrado no ACHADO Nº 11, trazendo como consequência deficiência ou total falta de prestação de serviços de saúde junto ao PSF daquele município, situação violadora do disposto no art. 37, inciso XVI, alínea c, da CF/88, e Acórdão 2.133/2005-1ª Câmara/TCU.'

A responsável compareceu aos autos e apresentou as alegações de defesa à peça 108, as quais foram analisadas pela Secex/PB que concluiu que a mesma não teria elidido as irregularidades consubstanciadas nos autos, de sorte que a unidade técnica propôs a rejeição das alegações trazidas pela Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho (peça 113, p. 13 e 30) e a condenação da gestora em débito solidário do montante total citado e a multa individual do art. 57 da Lei 8.443/92, bem como multa prevista no art. 58, II da Lei 8.443/92 (peças 113, p. 31 e 32).

O representante do **parquet** especializado, por sua vez, concordou, em grande parte, com a proposta de mérito oferecida pela unidade técnica, fazendo-lhe alguns reparos e divergindo quanto ao acolhimento das alegações de defesa apresentadas por alguns responsáveis, entretanto, no que diz

respeito a recorrente, anuiu com a proposta de condenação trazida pela Secex-PB (peça 115, pp. 13-15).

O relator, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em relação aos débitos decorrentes das despesas irregulares com a compra de medicamentos, propôs no voto do acórdão guerreado (peça 117, p. 4):

'Nesse sentido, entendo apropriado determinar à Secex/PB que promova a citação dos gestores do município, responsáveis pelos pagamentos supostamente feitos às sociedades empresárias Ciamedy Distribuidora de Medicamentos e Material Médico Hospitalar Ltda. e Cirulabor Ltda., para que apresentem documentos fiscais (notas fiscais, cheques, comprovantes de depósito etc.) e outros documentos que demonstrem a regularidade dos pagamentos efetuados ou recolham aos cofres da Funasa a totalidade dos valores que afirmam ter pago às referidas empresas.

Tendo em vista o estágio avançado destes autos em relação às demais ocorrências identificadas na auditoria, a citação ora determinada deve ocorrer em processo apartado, evitando-se a suspensão da cobrança dos débitos devidamente apurados e a punição imediata dos respectivos responsáveis.'

Desse modo, [deixou] de aplicar a multa proposta, porquanto os fatos que [envolviam] essas compras [fossem] analisados no processo de tomada de contas especial a ser instaurado, para citação dos responsáveis pela totalidade dos valores pagos' (peça 117, p. 5).

Por fim, propôs, em relação à recorrente, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 motivada pelas seguintes irregularidades 'b) fracionamento de despesas com aquisição de medicamentos destinado ao programa de Assistência Farmacêutica Básica;' e 'c) conjunto de irregularidades identificadas no Programa de Assistência Básica da Prefeitura, ante a ausência de controle e deficiências na distribuição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Solânea, no exercício de 2009, elencadas no subitem 5.6 da instrução transcrita no Relatório' (peça 117, p. 5).

Diante disso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 1.168/2015-1ª Câmara (peça 116), o qual aplicou à Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 5.000,00, bem como determinou, em processo apartado, a citação dos gestores do município responsáveis pelas compras de medicamentos (TC-007.869/2015-0).

Em face do acórdão original, a recorrente interpôs recurso de reconsideração (peça 158 e 173), o qual não foi conhecido pelo Acórdão 3.315/2016-1ª Câmara, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos (peça 197).

Irresignada com o julgamento, a Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho interpôs o presente recurso de revisão, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

O exame preliminar de admissibilidade foi realizado pela SERUR (peças 236-238), que propôs o não conhecimento do recurso de revisão (peça 232), em razão deste não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU.

*O Exmo. Ministro Relator José Múcio Monteiro solicitou o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU (peça 240). Em seu pronunciamento o **parquet** especializado anuiu com a argumentação da Serur, entretanto, ponderou (peça 241, p. 3):*

'Considerando, contudo, que, no âmbito do TC-007.869/2015-0, processo apartado originário da presente tomada de contas especial, a sr.ª Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho teve suas alegações de defesa acatadas e foi excluída da relação processual, por não ostentar a condição de ordenadora de despesas, o Ministério Público de Contas entende, com base nos princípios do formalismo moderado e da busca da verdade material, que o presente recurso de revisão pode ser excepcionalmente conhecido, de modo a se examinar o mérito do apelo.'

Em despacho, à peça 242, o Relator acolheu o Parecer do Ministério Público junto ao TCU e conheceu do recurso de revisão interposto por Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho (peça 232).

EXAME DE MÉRITO

Delimitação do recurso

Constitui objeto do presente recurso analisar se a Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho apresentou argumentos de fato e/ou de direito suficientes para suprimir a multa que lhe fora aplicada de R\$ 5.000,00, do art. 58, I, da Lei 8.443, de 1992, em razão de (peça 117, p. 5):

'b) fracionamento de despesas com aquisição de medicamentos destinado ao programa de Assistência Farmacêutica Básica; e

c) conjunto de irregularidades identificadas no Programa de Assistência Básica da Prefeitura, ante a ausência de controle e deficiências na distribuição de medicamentos pela Prefeitura Municipal de Solânea, no exercício de 2009, elencadas no subitem 5.6 da instrução transcrita no Relatório.'

Argumentos

A recorrente alega ilegitimidade passiva por não ter sido a ordenadora de despesas na Prefeitura Municipal de Solânea-PB no período em que foi Secretária Municipal de Saúde (peça 232, p. 3).

Argumenta que no TC-007.869/2015-0, no qual também era responsável, suas razões de justificativas foram acolhidas e seu nome excluído do rol de responsáveis (peça 232, p. 3).

Cita julgado do processo TC 028.937/2011-2, desta Corte, no qual a secretária de saúde foi excluída do polo passivo por não ter ordenado as despesas em análise (peça 232, p.6).

Por fim, propõe a responsabilização do ex-prefeito pelas condutas aplicadas, uma vez que ele é 'o único responsável pelo eventual dano apontado no processo em epígrafe, eis que detinha sob seu pleno controle as ordens de pagamento, o ordenamento das licitações, sendo ainda responsável pela assinatura dos empenhos no Município' (peça 232, p. 7).

Análise

Inicialmente, destaca-se a análise das alegações de defesa, transcrita no Relatório do Acórdão guerreado, e que fundamentaram as motivações da condenação da recorrente (peça 118, p. 22-24).

'5.5. Condutas, comissivas e/ou omissivas, permitiram a ocorrência do fracionamento da despesa com a aquisição de medicamentos destinados ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica, no âmbito do Município de Solânea/PB, em 2009, como relatado no Achado 9 do Relatório de Fiscalização, consubstanciando violação expressa do disposto no art. 23, inciso II, alínea a, e §5º, da Lei 8.666/93, haja vista que o montante das aquisições de medicamentos, em face das necessidades daquele município, exigiria procedimento diverso de convite, uma vez que a estimativa global dos valores orçados para todos os procedimentos, quando somados, teria ultrapassado e muito o valor superior ao limite imposto pelo art. 23, inciso II, alínea 'a', da Lei 8.666/93. Ademais, nos exatos termos do art. 1º, da Lei 10.520, de 17.7.02, que instituiu nova modalidade de licitação ao rol existente na Lei de Licitação (o pregão), as aquisições de fármacos pelos entes federados, mormente aqueles destinados ao Programa de Assistência Farmacêutica Básica, deveriam ser adquiridos pela modalidade indigitada (pregão), haja vista serem bens cujos padrões de qualidade podem ser perfeitamente definidos pelo instrumento convocatório dos seus respectivos certames [Citação – peça 24, item a)]; e

(...)

5.5.3. Análise: o caso examinado se apresenta de forma similar ao contido no subitem 4.9, donde se vê que a irregularidade decorreu da realização de vários convites para a compra de medicamentos, demonstrando ausência de mecanismos de planejamento do setor competente pelas compras.

5.5.3.1. É notório que as compras no âmbito público devem ser concretizadas mediante planejamento, princípio que se extrai do art. 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/1993, que permitem a otimização de recursos públicos. No caso em análise, esta responsabilidade estaria vinculada ao setor de compras da secretaria de saúde, logo as titulares da pasta, Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho e Maria de Fátima Lima Pontes Diniz, são responsáveis, mesmo não participando do procedimento licitatório, como alegam, pois respondem por todos os atos praticados no setor, inclusive o planejamento de compras dos medicamentos.

(...)

5.6. Irregularidades identificadas no Programa de Assistência Básica da Prefeitura de Solânea/PB, em 2009, consoante considerações acostadas ao Achado 08, do relatório de fiscalização, como se segue:

- i) total ausência de controles sobre os estoques de medicamentos confiados à Central de Medicamentos da Prefeitura Municipal de Solânea/PB, em 2009;
- ii) controle ineficiente e/ou inadequado sobre os estoques de medicamentos confiados à Central de Medicamentos da Prefeitura Municipal de Solânea/PB, em 2010;
- iii) ausência de levantamento de estoques de medicamentos existentes nas unidades de saúde da Prefeitura de Solânea/PB;
- iv) distribuição de fármacos à população, tanto pela Central de Medicamentos, de forma direta, quanto pelas unidades de saúde daquele município;
- v) carência de meios físicos e humanos que permitam a implantação de rotinas eficientes de controle e fiscalização efetivos sobre os estoques de bens confiados àquela Central de Medicamentos da Prefeitura de Solânea/PB;
- vi) ausência de profissionais da área de saúde, com formação técnica adequada e compatível para a consecução das tarefas de recebimento e conferência dos quantitativos de medicamentos entregues àquela Central de Medicamentos, ao longo de toda a jornada semanal de trabalho de 40 horas, uma vez que a farmacêutica contratada cumpre jornada de trabalho de apenas 20h/semana [Citação – peça 24, item c)].

(...)

5.6.3. Análise: pelos mesmos motivos elencados na análise contida no subitem 5.5.3, não merecem serem acatadas as razões apresentadas pelas Sras. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho e Maria de Fátima Lima Pontes Diniz, Secretárias de Saúde do município.

5.6.3.1. Ademais, nenhuma das justificativas esclareceu ou mencionou acerca da acumulação indevida de cargos pelos profissionais da área de saúde. A não aceitação das razões de justificativas apresentada servirá para a gradação da sanção a ser imputada, inclusive para o gestor (revel).'

Importante observar que, por determinação do Acórdão guerreado, em processo apartado, houve a citação dos gestores do município, responsáveis pelos pagamentos supostamente feitos às sociedades empresárias Ciamedy Distribuidora de Medicamentos e Material Médico Hospitalar Ltda. e Cirulabor Ltda.

No âmbito do TC 007.869/2015-0, esta Corte, por meio do Acórdão 3.685/2016-TCU-1ª Câmara, determinou a exclusão da Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho do polo passivo, motivada pelas seguintes razões trazidas no Voto do Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues:

'Em resumo, a ex-Secretária de Saúde do Município afirma que, à época em que esteve à frente da Secretaria, não detinha funções de ordenadora de despesa, tampouco qualquer ingerência sobre o controle das compras e das ações delas decorrentes, tais como a liquidação das despesas e o pagamento de faturas. As informações trazidas à colação pela responsável podem ser confirmadas nas declarações do prefeito municipal, da contadora do município e do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB, acostadas aos autos (doc. 35, fls. 9, 10 e 12).

Diante desses elementos probatórios, a despeito de o art. 9º da Lei 8.080/1990 atribuir às secretarias municipais de saúde a direção do Sistema Único de Saúde, entendo assistir razão aos pareceres uniformes da unidade instrutiva e do Parquet, que defendem a possibilidade de se afastar a responsabilidade da Sra. Vera de Carvalho, nestes autos, a exemplo do decidido por este Colegiado mediante o Acórdão 6008/2014.

Nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU, os argumentos da ex-Secretária de Saúde serão aproveitados à sua antecessora, visto que as declarações que lhe dão suporte fazem alusão ao período de gestão de ambas.

Assim, excludo da presente relação processual as Senhoras Maria de Fátima Pontes Lima Diniz e Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho.

Pois bem. O Acórdão 3.685/2016-TCU-1ª Câmara afastou a responsabilidade da recorrente diante das declarações do prefeito municipal, da contadora do município e do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB, apresentadas nas alegações de defesa do TC 007.869/2015-0. Tais declarações subsidiaram o Voto do Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, no qual concluiu que a recorrente 'não detinha funções de ordenadora de despesa, tampouco qualquer ingerência sobre o controle das compras e das ações delas decorrentes'.

Desse modo, à luz da análise das declarações constantes nos autos (peça 173, pp. 10-13) e do Acórdão 3.685/2016-TCU-1ª Câmara, é razoável crer que a recorrente não detinha a gestão plena das competências previstas para o cargo de Secretária de Saúde, não estando ao seu alcance tomar medidas que impedissem a ocorrência das irregularidades motivadoras da multa de R\$5.000,00 a ela determinada pelo acórdão guerreado.

Explica-se:

No caso da irregularidade de fracionamento de despesas com a aquisição de medicamentos, esta decorreu, em síntese, da realização de vários convites para a compra de medicamentos (peça 118, p. 22-24), entretanto, repisa-se que diante das declarações trazidas (peça 173, pp. 10-13), constata-se que a Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho não detinha ingerência sobre o processo de compras, não sendo razoável a sua responsabilização por esta irregularidade.

A mesma argumentação é aproveitada para a irregularidade de ausência de controle e deficiências na distribuição de medicamentos, uma vez que o ex-prefeito declarou que a 'Secretaria Municipal de Saúde não detinha autonomia administrativa' (peça 173, p. 10), bem como a recorrente 'se ocuparia inteiramente das questões de saúde (...) não [vindo] a desenvolver suas atividades preocupando-se com as obrigações orçamentárias e financeiras inerentes as atividades administrativas da Secretaria de Saúde' (peça 173, p. 12).

Ademais, em suas alegações de defesa à época, a gestora argumentou que não houve qualquer tipo de ingerência na gestão de recursos financeiros e humanos da Secretaria de Saúde, entretanto, como não apresentou documentação que subsidiasse tais alegações, restou condenada à multa (peça 108, p. 3):

'A carência de pessoal e meios físicos da Central de Medicamentos do Município de Solânea em 2009, relacionado como falha neste item, não se pode atribuir a Secretaria de Saúde. A Secretaria não dispunha de autonomia para formar sua própria comissão de licitação, tão pouco para formar uma comissão de compras. Era o primeiro ano da Gestão e o próprio Município de Solânea sofria uma carência crônica de recursos financeiros para fazer frente às necessidades mais básicas, e como consequência a nossa secretaria sofreu cortes consideráveis nos investimentos programados, principalmente aqueles que dependiam de recursos próprios.'

Outrossim, conforme bem demonstrou a Secex-PB na instrução do TC 007.869/2015-0, a corresponsabilidade das ex-secretárias de Saúde, Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho e Sra. Maria de Fátima Pontes Lima Diniz, foram afastadas:

'14. Inicialmente, nesta tomada de contas especial, a responsabilidade foi atribuída aos secretários em consonância com os ditames do art. 9º da Lei 8.080/1990, a quem cabia a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, independentemente da participação de outros agentes na prática de determinados atos de administração dos recursos. Entretanto, no caso em análise o prefeito à época declara que toda esta responsabilidade recaia em sua pessoa.

15. É plausível supor, diante desse conjunto de evidências, que a titularidade da Secretaria de Saúde do município era apenas formalmente atribuída aos ocupantes do cargo, porém, estes exerciam efetivamente outras atividades na área de saúde, sem dispor do pleno exercício das competências previstas para o titular do setor.

16. Assim, apesar deste Tribunal já ter decidido, reiteradas vezes, pela solidariedade dos secretários municipais de saúde em relação à malversação de recursos do SUS com fundamento na regra estabelecida nos arts. 9º e 18 da Lei 8.080/1990, a presunção da corresponsabilidade pode ser relativa e afastada na presença de indícios uniformes e consistentes de que o gestor local de saúde encontrava-se, na verdade, alijado da linha decisória, o que parece ser o caso dos presentes autos.

17. Por isso, em caráter excepcional, acompanhando as recentes decisões desta Corte Contas, a exemplo do Acórdão 6008/2014-TCU-1ª câmara, poderá ser acolhida a defesa da Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho, excluindo-a do polo passivo deste feito.

18. E, como tal constatação do não exercício efetivo da direção do sistema de saúde municipal constitui circunstância objetiva no escopo das matérias avaliadas neste processo, a mesma solução poderá ser adotada em relação à outra ex-Secretária de Saúde, Sra. Maria de Fátima Pontes Lima Diniz, sendo assim excluída a sua responsabilidade desta tomada de contas especial, nos termos do artigo 161 do Regimento Interno/TCU.'

Assim, apesar da jurisprudência desta Corte entender que, em regra, a responsabilidade pela gestão da Secretaria de Saúde é do secretário titular da pasta, no caso concreto, verificou-se que as ex-Secretárias de Saúde não tinham como dispor plenamente das competências inerentes ao cargo.

Restou caracterizado nos autos do TC 007.869/2015-0 que as ex-Secretárias de Saúde não detinham, de fato, todas as competências da titularidade da Secretaria de Saúde do município de Solânea-PB, encontrando-se, assim, desprovidas de legitimidade para a tomada de decisões necessárias a fim de combater as irregularidades a elas imputadas.

Nesse sentido, acolhe-se a citação do Acórdão 6008/2014-TCU-1ª câmara e do Acórdão 7484/2014-TCU-1ª câmara, referente ao TC 028.937/2011-2, bem como adicionalmente citam-se os Acórdão 7128/2012 – da 1ª Câmara e 4247/2012 – 2ª Câmara e, sobretudo, o Acórdão 3685/2016-TCU-1ª Câmara, para fundamentar a exclusão de Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho e da sua antecessora, Sra. Maria de Fátima Lima Pontes Diniz que ficou aproximadamente somente 3 (três) meses no cargo, com fundamento no art. 281 do RI/TCU.

CONCLUSÃO

Em face da análise das razões recursais apresentadas, concluiu-se que deve ser afastada a responsabilidade da Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho, uma vez que as declarações constantes nos autos e, sobretudo, o Acórdão 3685/2016-TCU-1ª Câmara confirmam que a recorrente (e a outra Secretária de Saúde) não detinham funções de ordenadora de despesa, tampouco qualquer ingerência sobre o controle das compras e das ações delas decorrentes (vide peça 173, pp. 10-13).

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I – conhecer do recurso de revisão interposto pela Sra. Vera Lúcia Toscano Teixeira de Carvalho, contra o Acórdão nº 1.168/2015-TCU-1ª Câmara (peça 116) e, no mérito, dar-lhe provimento, afastando-se também a multa da Maria de Fátima Lima Pontes Diniz, me face das circunstâncias objetivas descritas no art. 281 do RI/TCU; e

II – comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.”

É o relatório.