

TC 030.119/2015-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Montes Altos/MA

Responsável: Valdivino Rocha Silva (CPF 762.332.433-00)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em razão da impugnação total de despesas do Convênio 825/2009, Siconv 721466 (peça 1, p. 81-103 e 151), celebrado com a Prefeitura Municipal de Montes Altos/MA, tendo por objeto "aquisição de medicamentos para fortalecer as ações básicas de saúde" no mencionado município, com vigência estipulada para o período de 31/12/2009 a 2/7/2011 (peça 2, p. 168).

HISTÓRICO

2. Concluiu-se na primeira instrução do feito efetuada na Secex-MA (peça 4), que estão satisfeitos os pressupostos processuais de constituição e desenvolvimento para a espécie estabelecidos na Lei 8.443/1992, bem como na IN TCU 71/2012.

3. Com base nas irregularidades mencionadas no relatório de auditoria do tomador de contas (peça 2, p. 157-163), quantificou-se adequadamente o débito e imputou-se responsabilidade, conforme matriz de responsabilização anexa à instrução inicial.

4. Em consequência, propôs citar o Sr. Valdivino Rocha Silva, para apresentação de alegações de defesa e/ou recolhimento do débito aos cofres do FNS em decorrência da impugnação total de despesas do Convênio 825/2009 (Siconv 721466), motivado pelas seguintes irregularidades:

a) ausência de encaminhamento de originais de parte da documentação prestação de contas do Convênio 825/2009 (Anexos X - Relatório de Cumprimento do Objeto, IX - Relatório de Execução Físico-Financeira, XII - Relação de Bens Adquiridos, Produzidos ou Construídos e XIV - Conciliação Bancária), devidamente assinados pelo Dirigente ou Representante Legal (conforme Parecer GESCON 157, de 17/1/2012); e

b) ausência de registro dos números dos lotes dos medicamentos adquiridos nas notas fiscais eletrônicas nº 913, de 2/9/2010; 922, de 17/9/2010; 970, de 1/11/2010; 981, de 24/11/2010 e 1004, de 20/12/2010 emitidas pela sociedade empresária Comercial Moderna Ltda. (CNPJ 01.742.581/0001-08).

5. Em cumprimento a despacho do Secretário da Secex-MA (peça 6), no uso da competência delegada pelo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, levou-se a efeito a citação proposta por intermédio de edital publicado no Diário Oficial da União (peça 21), após o esgotamento das tentativas de cientificação pela via postal (peças 10 a 19).

EXAME TÉCNICO

Exame da Citação

6. Citado regularmente, por meio edital publicado no Diário Oficial da União (peça 21, após infrutíferas tentativas de localização do responsável nos endereços constantes das bases de

dados oficiais à disposição do TCU (peças 7-19), conforme acima detalhado, o responsável deixou escoar o prazo fixado para resposta sem apresentar qualquer manifestação nos autos.

7. Em tais circunstâncias, pode ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

8. Ao não apresentar alegações de defesa, o responsável deixou de exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa, princípios insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como não se desincumbiu do ônus de produzir provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade.

9. Conforme assentado na jurisprudência deste TCU, em sede de processos de contas, a configuração da revelia não gera presunção de veracidade das irregularidades atribuídas aos responsáveis revéis, sendo indispensável ao julgamento pela irregularidade das contas a presença de prova suficiente da fatos e condutas contrários à lei (Acórdãos 4704/2014 – TCU – Primeira Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas, 2369/2013 – TCU – Primeira Câmara – Rel. Min. Benjamin Zymler, 2070/2015 – TCU – Plenário – Rel. Min. Vital do Rêgo, dentre muitos outros).

10. Nesse sentido, o exame minucioso das imputações de ilícito que motivaram a instauração desta TCE evidencia que, apesar de estarem devidamente caracterizadas e lastreadas em evidências, as irregularidades apontadas não configuram prejuízo aos cofres do Fundo Nacional de Saúde.

Análise das irregularidades e da configuração de dano ao erário

11. Cumpre ratificar, de início, as conclusões formuladas pelo concedente e na instrução inicial relativas à comprovação do nexo de causalidade financeiro entre os recursos transferidos e as despesas elencadas na prestação de contas.

12. O exame das cópias da relação de pagamentos, dos avisos de débito e do extrato bancário da conta corrente da beneficiária (Banco do Brasil, agência 0554-1, conta corrente 54039-0) integrantes da prestação de contas (peça 1, p. 195/243; 319/337) evidenciam a efetivação dos pagamentos à Comercial Moderna Ltda., conforme tabela 1 infra.

Tabela 1

Aviso de débito	Data	Valor (R\$)	Peça 1, p.
10717	2/9/2010	20.366,56	195, 311 e 329
10742	17/9/2010	20.366,54	207, 311 e 329
10809	1/11/2010	20.366,56	219, 311 e 337
10850	25/11/2010	20.366,42	231, 311 e 337
10886	21/12/2010	20.366,44	243 e 311
Total		101.832,52	

13. A análise dos despachos de adjudicação e homologação da Tomada de Preços 024/2010-CPL, sob regime de preço unitário do tipo menor preço global (peça 1, p. 187 e 189), bem como o Contrato 241/2010 referido pela fiscalização do FNS, evidenciam o suporte contratual dos pagamentos à Comercial Moderna Ltda. No mesmo sentido, as datas e valores das transferências à contratada apresentam coerência integral com as datas de emissão e com os montantes registrados nas notas fiscais e recibos apresentados na prestação de contas, conforme sintetizado na tabela 2 abaixo:

Tabela 2



Data da transferência	Valor (R\$)	Nota fiscal	Data emissão	Valor (R\$)
2/9/2010	20.366,56	913	2/9/2010	20.366,56
17/9/2010	20.366,54	922	17/9/2010	20.366,54
1/11/2010	20.366,56	970	1/11/2010	20.366,56
25/11/2010	20.366,42	981	24/11/2010	20.366,42
21/12/2010	20.366,44	1004	20/12/2010	20.366,44

14. Passando-se ao exame das irregularidades motivadoras da instauração do presente feito, verifica-se que a primeira delas trata de irregularidade na formalização da documentação de prestação de contas apresentada que não autoriza juízo de dano ao erário.

15. Com efeito, verifica-se que o responsável não deu cumprimento ao disposto no art. 58 da então vigente Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 e cláusula décima do termo de convênio (peça 1, p. 97) que exigiam que a prestação de contas final do convênio contivesse o relatório de cumprimento do objeto, relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, devidamente assinados pelo dirigente ou representante legal.

16. A ausência das peças originais devidamente formalizadas, apesar de constituir infração à citada norma regulamentar, não constitui óbice à formação de juízo quanto à execução financeira e física do objeto, uma vez que foram apresentadas cópias dos referidos documentos (peça 1, 309/315) e as informações neles constantes apresentam compatibilidade com os elementos comprobatórios integrantes da prestação de contas.

17. Igualmente não restou caracterizado o prejuízo ao erário decorrente da ausência dos números dos lotes dos medicamentos adquiridos nas notas fiscais eletrônicas n. 913, de 2/9/2010; 922, de 17/9/2010; 970, de 1/11/2010; 981, de 24/11/2010 e 1004, de 20/12/2010 (peça 1, p. 199, 211, 233, 235 e 247), emitidas pela Comercial Moderna Ltda..

18. Induvidoso que essa ocorrência configura violação ao disposto no art. 13, inciso X, da Portaria Anvisa 802/1998 que impõe às empresas distribuidoras de medicamentos a emissão de nota fiscal que contenha a especificação da numeração dos lotes dos produtos comercializados.

19. Tal irregularidade, todavia, somente sustenta imputação de dano ao erário se estiver associada a outros indícios de fraude, inexecução ou ausência de comprovação do recebimento dos medicamentos adquiridos com recursos públicos. Nessa linha de entendimento encontram-se numerosos precedentes desta Corte de Contas, conforme ilustrado nos excertos abaixo colacionados:

Acórdão 5.161/2014 – TCU - 2ª Câmara – Rel. Min. Subst. Augusto Sherman

(...)

11. Ainda que os pagamentos tenham sido realizados após assinatura dos termos de “fiel depositário” (peça 3), e não antes, de fato, não se pode considerar como falha apenas formal o procedimento adotado, **ainda mais levando em conta a ausência de controle de entradas e saídas dos medicamentos no município e a falta de indicação dos lotes nas notas fiscais, que impediram a verificação da efetiva entrega dos remédios.**

12. **Agrava a situação o reconhecimento por alguns responsáveis de que não foram indicados os lotes nas notas fiscais justamente por não ter sido entregue parte dos medicamentos.** O procedimento é contra a norma e constitui indício de fraude na liquidação e no pagamento das despesas, até porque também ocorreu nas notas fiscais da GTC Distribuidora de Medicamentos Ltda. em que os responsáveis alegaram a entrega dos produtos ainda em dezembro/2010 (peças 1, p. 80/7, e 2, p. 74/5), sem que haja prova nesse sentido.

Acórdão 2.600/2012 - TCU - Plenário – Rel. Min. Ana Arraes

(...)

28. **De acordo com o relatado, não constavam nos registros informatizados de controle de estoque do almoxarifado as entradas de medicamentos nas datas indicadas nos atestos de recebimento, não foi localizado qualquer indício de sua entrega (como, por exemplo, identificação da empresa distribuidora nas caixas ou nas embalagens dos medicamentos) e o almoxarifado de medicamentos não possui estrutura física para suportar a guarda de produtos na quantidade supostamente comprada.**

29. Além disso, **a equipe de auditoria registrou que, durante a vistoria no almoxarifado, recebeu a informação** de que os medicamentos que entraram no estoque do almoxarifado eram oriundos das aquisições realizadas pelo Consórcio Paraná Saúde e **de que não houve entrega de medicamentos comprados** das empresas Medix Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda. e Sobieski & Sobieski Ltda. ME, situação que se iguala à reportada no item 21 deste Despacho.

30. **Some-se a esse contexto a impossibilidade de rastreabilidade de grande parte dos medicamentos adquiridos, aqui também verificada, em decorrência da não observância, pelas empresas da exigência contida no art. 13, inciso X, da Portaria-Anvisa nº 802/1998,** de que as empresas autorizadas como distribuidoras de medicamentos somente efetuem as transações comerciais por meio de notas fiscais que contenham obrigatoriamente o número dos lotes dos produtos farmacêuticos. (...).

8. Ocorre que as notas fiscais emitidas pela recorrente não identificam a maioria dos produtos supostamente adquiridos pelo município com os recursos da Assistência Farmacêutica Básica. **Igualmente, não foi comprovada a efetiva entrega dos medicamentos, sendo que o município em questão não possuía controle de estoque adequado.**

Acórdão 818/2019 – TCU – Segunda Câmara – Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer

(...)

4. **Importante destacar que o dano ao erário imputado a esses responsáveis está associado ao fato de não ter sido demonstrado que os objetivos pactuados no Convênio 402/2009 foram alcançados, pois não há comprovação de que parte dos medicamentos pagos foi, de fato, recebida pela prefeitura, distribuída e utilizada em benefício da comunidade local.**

5. Rememoro que é pacífico o entendimento neste Tribunal de que, para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, faz-se necessária a comprovação da execução física e do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas. Apenas a apresentação das declarações dos ex-gestores de que os remédios foram recebidos, armazenados e depois distribuídos não têm pleno valor probatório, sobretudo quando desacompanhadas de documentos capazes de estabelecer o nexo causal capaz de propiciar a comprovação da destinação da verba repassada. Registre-se que a cláusula décima, parágrafo segundo, do termo do convênio (peça 1, p. 75-77) também previa, entre os documentos necessários para a prestação de contas, a apresentação de fotos do objeto do ajuste, as quais não foram entregues à equipe de auditoria do Denasus.

6. Logo, as alegações de defesa apresentadas não são suficientes para afastar a caracterização de dano ao erário.

(...)

9. **A falta de registros de entrada dos medicamentos no estoque e da consequente distribuição após o recebimento dos produtos pela prefeitura justificam a manutenção do débito** de responsabilidade do ex-prefeito e da ex-secretária municipal de saúde, uma vez que persiste a falta de comprovação da correta aplicação dos recursos nos fins públicos a que se destinavam. Quanto às empresas fornecedoras, suas responsabilidades estão associadas ao fato

de não ter sido comprovada a entrega dos medicamentos à prefeitura.

10. Cumpre destacar que apenas a existência de nota fiscal, desacompanhada de qualquer evidência de recebimento, é insuficiente para afastar a possibilidade de ter havido pagamento sem a devida contraprestação do serviço, que poderia ter sido demonstrada mediante comprovantes da entrega dos medicamentos à prefeitura, da entrada no estoque e saída deste ou, mesmo, da distribuição aos usuários do SUS.

11. Acrescente-se, ainda, que **a falta de indicação dos lotes dos produtos na nota fiscal, embora isoladamente não possa ensejar imputação de débito, caracteriza descumprimento da norma da Anvisa**, sendo que as empresas fornecedoras de medicamentos não podem alegar mero desconhecimento de portaria específica disciplinadora do controle sanitário na produção, distribuição, transporte de produtos farmacêuticos, ramo de atuação dessas empresas.

(...) (os destaques não são dos originais)

20. No caso sob exame, constata-se que equipe do Ministério da Saúde realizou fiscalização *in loco* para avaliar a execução do objeto pactuado (conforme relatório à peça 1, p. 257-279). Acerca dos controles de entrada e de estoque dos medicamentos adquiridos, registrou-se no relatório que:

Observou-se que o sistema de controle de entrada estoque e distribuição dos medicamentos adquiridos com recursos do convênio é feito através de anotações em um livro de Ata.

A Sra Andreza Cinara Cristo Andrade, Farmacêutica-bioquímica, e responsável pela Farmácia Básica da entidade, informou que a conveniente estará melhorando esse sistema através do controle informatizado, e entregou à equipe de acompanhamento algumas receitas com prescrições dos medicamentos do convênio, as quais ficam guardadas em uma caixa, 'segundo registrado no Anexo B — FOTOGRAFIAS, juntadas aos autos.

21. Com base no exame das notas fiscais e dos registros de entradas dos produtos no estoque da municipalidade, a equipe constatou que houve efetiva aquisição e entrega dos produtos, ressalvando-se que em quantitativos diferentes dos previstos no plano de trabalho, conforme excerto do relatório abaixo transcrito:

Do início da execução do convênio até a presente visita constatou-se que houve aquisição dos medicamentos em desacordo com o Plano de Trabalho Aprovado, comprovada pelas notas fiscais apresentadas. Foram adquiridas mais 308 Caixas dos seguintes medicamentos:

Dipirona Sódica solução oral. 500mg/ml — 50 (eram 100, adquiridas 150); Ranitidina comprimido 150mg — 25 (eram 260, adquiridas 285); Paracetamol comprimido 500 mg 182 (eram 255, adquiridas 437); Loratadina xarope 1 mg/ml — 50 (eram 180, adquiridas 230) e Ácido Fólico 5mg comprimido 01 (eram 250, adquiridas 251).

Deixaram de serem adquiridas 32 caixas do medicamento Paracetamol solução oral 200mg/ml (eram 250 caixas e foram adquiridas 218) e 10 caixas de Atenol comprimido 50mg (eram 500 caixas e adquiridas 490), totalizando 42 caixas.

Não houve pedido de reformulação do Plano de Trabalho Aprovado para a aquisição de mais 308 caixas e da não aquisição das 42 caixas dos medicamentos citados acima.

Constataram-se divergências nos preços entre os medicamentos adquiridos e os previstos no Plano de Trabalho Aprovado conforme descrito abaixo:

(...)

Os medicamentos adquiridos previstos na Proposta de Aquisição anexa ao Plano de Trabalho Aprovado estão em conformidade com as especificações e estão sendo utilizados, segundo comprovados nas receitas dos pacientes. •

22. Extrai-se do acima relatado que, considerando as compras a maior e a menor, houve aquisição de medicamentos em quantitativo superior ao pactuado. Considerando os preços unitários,

houve dispêndio de R\$ 2.994,12 pela aquisição de 308 caixas de medicamentos a mais que o previsto no plano de trabalho, enquanto deixou-se de desembolsar R\$ 354,40 pelas 42 caixas de medicamentos que deixarem de ser compradas.

23. A fiscalização do concedente apurou, portanto, que houve aquisição de medicamentos com recursos do convênio e que estes foram entregues à municipalidade e distribuídos à população. Assim, não obstante a constatação de lacuna no preenchimento das notas fiscais emitidas pela sociedade empresária contratada, não foram apurados indícios de inexecução física do objeto ou de prejuízo ao alcance dos objetivos pactuados.

24. Observa-se, finalmente, que a fiscalização do concedente não fez qualquer apontamento quanto a possível inidoneidade dos documentos fiscais, irregularidade de constituição ou operação da sociedade empresária fornecedora dos medicamentos ou outro indício de fraude.

25. Conclui-se, portanto, que a imputação de prejuízo ao erário se baseia unicamente na ausência de informação do número dos lotes dos produtos adquiridos nas notas fiscais emitidas pela contratada. Em tais circunstâncias, resta configurado tão somente o descumprimento da norma da Anvisa, não havendo suporte para condenação do responsável a ressarcimento do suposto prejuízo aos cofres públicos.

Configuração da Prescrição da Pretensão Punitiva

26. Observa-se não ter se consumado, em relação aos ilícitos em debate, a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

27. As irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram nos exercícios de 2011 e 2012, portanto há menos de 10 anos, tendo sido interrompido o cômputo do prazo com o despacho que ordenou a citação dos responsáveis em 3/11/2018. Em tais circunstâncias, não se apresentam óbices à proposição de aplicação à responsável das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

28. Conclui-se do acima exposto que, não obstante ter sido regularmente citado, o responsável deixou escoar o prazo fixado para resposta sem apresentar qualquer manifestação nos autos. Em tais circunstâncias, pode ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

29. A despeito de ter sido caracterizada sua revelia, a análise dos elementos probatórios constantes dos autos não corrobora o juízo de configuração de prejuízo aos cofres do FNS em decorrência dos ilícitos apurados. A documentação de prestação de contas e as constatações da fiscalização realizada no objeto evidenciam a regularidade da execução financeira dos recursos. Evidenciam, ainda, que, não obstante alteração unilateral dos quantitativos de medicamentos adquiridos, houve execução satisfatória do objeto e alcance dos objetivos do convênio.

30. Assim, descaracterizado o débito e considerando que as infrações normativas apuradas não apresentam gravidade suficiente para macular a gestão sob análise, entende-se que as contas do ex-prefeito municipal devem ser julgadas regulares, com ressalva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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



- a) considerar revel, para todos os efeitos, os Sr. Valdivino Rocha Silva (CPF 762.332.433-00), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;
- b) julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Valdivino Rocha Silva (CPF 762.332.433-00), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do RI/TCU, dando-lhe quitação; e
- c) arquivar o presente processo.

Secex-TCE, 2ª Diretoria, em 23 de maio de 2019.

(assinado eletronicamente)
Paulo Vinhas Lima Junior
Auditor Federal de Controle Externo

Anexo:

Processo TC-030.119/2015-4

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO (Memorando-Circular nº 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Aquisição de medicamentos, cujas notas fiscais eletrônicas não apresentaram os números dos lotes dos medicamentos adquiridos, conforme disposto no Inciso X, do Artigo 13, da Portaria ANVISA nº 802, de 8/10/1998, publicada no DOU de 7/4/1999.	Valdivino Rocha Silva, CPF 762.332.433-00, Prefeito Municipal de Montes Altos/MA	2009-2012 e 2013-2016	Adquirir medicamentos, cujas notas fiscais eletrônicas não apresentaram os números dos lotes dos medicamentos, conforme disposto no Inciso X, do Artigo 13, da Portaria Anvisa 802, de 8/10/1998.	A aceitação de notas fiscais eletrônicas de compra de medicamentos sem os números dos lotes desses medicamentos acarretou não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos., dado o descumprimento do Artigo 13, Inciso X, da Portaria Anvisa 802, de 8/10/1998	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter comprovado integralmente na prestando contas a aplicação dos recursos liberados pelo Concedente.
Documentação de prestação de contas incompleta (Convênio/FNS 825/2009, Siconv 721466).			Prestar contas do Convênio/FNS 825/2009, Siconv 721466 com documentação incompleta.	A não apresentação integral da documentação de prestação de contas acarretou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos.	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter apresentado a prestação de contas do Convênio/FNS 825/2009 com toda a documentação exigida nos normativos pertinentes.