

## VOTO

Registro, inicialmente, que atuo neste processo em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria TCU 256, de 15 de setembro de 2014.

2. Nesta tomada de contas especial, os responsáveis foram chamados, inicialmente, a responder pelo total dos valores pagos pelo município de Prudentópolis/PR, com recursos dos convênios 709494 e 712276/2009, celebrados com o Ministério da Saúde, às empresas GTC Distribuidora de Medicamentos Ltda. (R\$ 161.926,36) e Distribuidora de Medicamentos São Marcos Ltda. (R\$ 13.525,00), pois se verificou (peças 10/13):

a) pagamento antecipado de parte dos medicamentos objeto dos ajustes com base em termos de fiel depositário assinados pelas empresas fornecedoras;

b) ausência de identificação do número do lote e do prazo de validade dos medicamentos nas notas fiscais; e

c) indícios de desvios de recursos em razão do pagamento da totalidade das notas fiscais sem efetiva comprovação da entrega dos medicamentos, em face do comprometimento da sua rastreabilidade pela ocorrência descrita na alínea anterior, da ausência de sistema de controle de entrada e saída e da não localização dos medicamentos na fiscalização realizada.

3. Posteriormente, também se abriu oportunidade para manifestação dos responsáveis a respeito de liquidação irregular de notas fiscais (peça 80) e do fornecimento de medicamentos vencidos ou com prazo de validade de até 12 meses pela empresa Distribuidora de Medicamentos São Marcos Ltda. (peças 104/6). Neste último caso, os responsáveis optaram por restituir os valores correspondentes.

4. Mesmo após inspeção para verificar a efetividade das entregas declaradas e análise dos novos elementos juntados, conforme despacho das peças 63 e 100, a Secex/PR e o MPTCU não acataram as defesas apresentadas, uma vez que as justificativas de Gilvan Pizzano Agibert, prefeito municipal, Júlio Cesar Makuch e Júlio Alberto Durski, ex-secretários municipais de Saúde, e das empresas GTC Distribuidora de Medicamentos Ltda. e Distribuidora de Medicamentos São Marcos Ltda. não foram suficientes para esclarecer as irregularidades e comprovar a entrega dos medicamentos.

5. Segundo as defesas, ante a proximidade do encerramento dos convênios, o município teria resolvido adiantar a totalidade dos pagamentos e firmado termos de fiel depositário para que parte dos medicamentos fosse entregue posteriormente, o que teria ocorrido em 29/6/2011, mediante as notas fiscais de saída 5834, 5836, 5837 e 5838, atestadas pelo secretário da Saúde Júlio Cesar Makuch, no caso da Distribuidora de Medicamentos São Marcos Ltda. (peça 53, p. 12/6), e a nota fiscal 1541, da empresa GTC Distribuidora de Medicamentos Ltda. (peça 51, p. 13).

6. Todavia, na inspeção, a equipe não confirmou o recebimento das mercadorias, o que denota que, após as citações, feitas em meados de junho de 2011, houve tentativa de regularização dos problemas, mas se repetiu irregularidade verificada inicialmente, de atestação da entrega dos bens sem prova de seu fornecimento, agora envolvendo outro gestor.

7. Atestações nessas condições revelam a participação dos gestores municipais nas irregularidades e levam ao descrédito de seus atos. Não se pode, em consequência, aceitar os canchotos das notas fiscais assinados como suficientes para comprovar a entrega dos medicamentos, inclusive porque os da empresa GTC Distribuidora de Medicamentos Ltda. não contêm a identificação do signatário, sendo que sequer consta assinatura no campo apropriado na nota fiscal 1244 (peça 52, p. 33/7).

8. Nesse contexto, ainda que Júlio Cesar Makuch não tenha participado dos atos que deram ensejo aos pagamentos irregulares em dezembro/2010, de responsabilidade de Gilvan Pizzano Agibert e Júlio Alberto Durski, sua atitude em firmar os canhotos das notas fiscais emitidas posteriormente para tentar provar a entrega dos medicamentos pagos antecipadamente, sem que isso tenha comprovadamente ocorrido, concorreu para consumação do prejuízo ao erário, além de configurar infração às disposições legais.
9. Também não há como acatar as alegações de que o adiantamento dos pagamentos se deu para garantir aproveitamento dos recursos liberados a fim de atender a demanda de medicamentos. A jurisprudência deste Tribunal não aceita termos de fiel depositário nessas condições, porque, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, os pagamentos somente devem ocorrer após efetiva entrega dos bens, não sendo considerada para tanto sua manutenção no estabelecimento do fornecedor, mesmo que amparada em contrato de depósito (acórdãos 653/2003 e 7.673/2010, da 1ª Câmara; 570/1997 e 364/1999, da 2ª Câmara; 81/1999, 140/2002 e 955/2012, do Plenário; dentre outros).
10. Além do mais, quando os gestores afirmaram, para justificar a antecipação do pagamento, que, ao final de 2010, os depósitos do município se encontravam abarrotados de medicamentos e não havia como acondicionar apropriadamente os que seriam entregues (peça 99, p. 7/8), levantaram suspeitas sobre a razoabilidade da compra.
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.
13. Quanto ao argumento dessa empresa de que desconhecia a norma da Anvisa (peça 52, p. 2), mostra-se desarrazoado, pois, como indicado pela Secex/PR, a norma está em vigor desde 1998 e é de amplo conhecimento no ramo.
14. Relativamente às cópias de receitas que teriam ficado retidas nos postos de saúde (peças 51, p. 19/29, e peça 99, p. 76/92), não servem elas para provar o fornecimento dos medicamentos, porquanto representam uma pequena amostra e não contêm qualquer recibo dos beneficiários.
15. Da mesma forma, as fotos (peça 51, p. 31/32) e declarações (peça 99, p. 94 e 97/101) apresentadas não são provas suficientes da entrega. A jurisprudência deste Tribunal é firme em reconhecer a ausência de valor probante de fotos e declarações para comprovar a execução de contrato/convênio, quando desacompanhadas de outros meios capazes de demonstrar o nexo causal entre o objeto e os recursos empregados.
16. No caso específico, a credibilidade desses elementos resta prejudicada ante as situações descritas pela unidade técnica, em especial de que as datas de parte das fotos são anteriores à da suposta entrega dos medicamentos, em 29/6/2011 (peça 70), e de que laboratórios fabricantes não confirmaram a venda, à empresa GTC Distribuidora de Medicamentos Ltda., da quantidade de medicamentos e de determinados lotes informados em notas fiscais e na declaração registrada em ata notarial (peças 121/2).
17. No que diz respeito às fragilidades suscitadas nos procedimentos de fiscalização deste Tribunal, destaco, além das informações ora prestadas pela Secex/PR (itens 81/8 da instrução transcrita

no relatório), que a unidade técnica afirmou na instrução da peça 57 que não se limitou, na fiscalização inicial, a verificar a existência das caixas de medicamentos com a logomarca das empresas no almoxarifado central do município, uma vez que a equipe de auditoria visitou todos os locais onde a farmacêutica responsável informou que havia estoques, mas só encontrou medicamentos adquiridos pelo Consórcio Paraná Saúde ou junto à empresa Comercial Cirúrgica Rioclarense.

18. Além disso, como o município não possuía sistema informatizado de controle de estoque de medicamentos, foi solicitada pela equipe de auditoria a disponibilização dos controles manuais e as receitas médicas retidas dos pacientes. Entretanto, foi apurado que esse controle manual dos estoques também não existia, assim como não havia guarda das cópias das receitas médicas que eventualmente poderiam comprovar a dispensação dos remédios.

19. Ocorrências similares às constatadas neste processo foram identificadas em vários municípios do Paraná (acórdãos 178, 1.504, 1.864, 7.608/2012 – 1ª Câmara e 2.162/2013 – Plenário), o que indica a existência de verdadeira simulação de compra pelos gestores, que contaram com a participação das empresas para consumir o desvio de verbas públicas.

20. Assim, e considerando que é obrigação do gestor demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos a ele repassados (art. 93 do Decreto-Lei 200/1697) e que, no presente caso, não houve demonstração inequívoca nem da entrega dos medicamentos, nem da boa-fé nas ações dos responsáveis, incorporo os fundamentos dos pareceres emitidos nos autos para rejeitar as alegações de defesa e concluo por julgar irregular a tomada de contas especial, com condenação ao pagamento do débito (abatendo-se a quantia ressarcida de R\$ 4.575,50 – peças 113, p. 4, e 115, p. 4) e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

21. Também é pertinente encaminhar cópia da deliberação a ser proferida e das notas fiscais juntadas aos autos à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, para subsidiar o exercício de sua competência na verificação do atendimento da Portaria 802/1998, como consignado no subitem 4.2.4 da instrução à peça 57, na linha de outras deliberações do TCU, como o acórdão 1.267/2011 – Plenário.

22. Impõe-se, ainda, enviar cópia da deliberação a ser proferida ao Ministério da Saúde e, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, à Procuradoria da República no Estado do Paraná, bem como à Procuradoria da República no Município de Guarapuava, em complemento as informações prestadas anteriormente (peças 73/4).

23. Quanto à proposta de determinação ao município de Prudentópolis para que proceda à devolução dos recursos mantidos na conta específica dos convênios, observo que consta nos pareceres financeiros 003 e 004/2011, do Núcleo Estadual do Paraná do Fundo Nacional de Saúde, referentes aos convênios 709494 e 712276/2009, respectivamente, que o município já efetuou, em 17/05/2011, a restituição dos saldos das contas (informações disponíveis no endereço eletrônico <https://www.convenios.gov.br/siconv>). Portanto, é desnecessário efetuar tal determinação.

24. Por fim, em relação ao pedido de parcelamento do débito efetuado pelo município de Prudentópolis (peças 126/7), concordo com o representante do MPTCU que o requerimento não deve ser atendido, haja vista que o ente público não é responsável pelo débito, mas sim os gestores e as empresas contratadas para fornecimento dos medicamentos.

Ante o exposto, VOTO por que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2014.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator