

VOTO

Em exame processo de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor de titulares da Secretaria de Saúde do Estado do Amapá entre os anos de 2007 e 2010, Srs. Pedro Paulo Dias de Carvalho, Rosália Maria de Freitas Figueira, Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, e de servidor da mesma secretaria durante os anos de 2007 e 2011, Sr. Douglas Moraes da Costa. Mediante despacho, acolhi proposta da unidade técnica para que fosse incluída, também como responsável nestas contas, a empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda.

2. A presente TCE foi autuada em razão de diversos pagamentos irregulares com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, no valor total original de R\$ 4.000.434,82. As irregularidades foram constatadas em auditorias realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde, sob os números 7189/2008, 8231/2009 e 11444/2011, sendo as duas últimas motivadas por demandas, respectivamente, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público Federal. O quadro a seguir sintetiza as citações realizadas:

Irregularidade	Responsável(is)	Data do fato	Valor R\$
1) Aquisição de medicamentos em desacordo com a PT/GM/MS n. 2.577/2006	Sra. Rosália Maria de Freitas Figueira	12/9/2007	53.643,50
2) Cobrança de procedimento sem comprovação da dispensação, em desacordo com o art. 20 da PT/GM/MS n. 2.577/2006	Sr. Douglas Moraes da Costa e Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho	12/11/2007	4.278,30
3) Diferença entre o valor cobrado do procedimento e o valor dispensado, em desacordo com o art. 20 da PT/GM/MS n. 2.577/2006	Sr. Douglas Moraes da Costa e Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho	12/11/2007	2.061,60
4) Pagamentos à empresa MECON Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 14.536.957/0001-61) contratada pela SESA (Contrato 041/2006 – SESA) para a realização dos serviços de conserto e manutenção de equipamentos médico-hospitalares, sem que tenha restado comprovada a execução dos serviços pactuados.	Sra. Rosália Maria de Freitas Figueira e empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda	12/9/2007	53.643,50
		6/3/2007	619.600,00
		22/5/2007	278.820,00
		20/7/2007	836.460,00
		10/8/2007	278.820,00
	Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho e empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda	14/11/2007	278.820,00
		31/12/2007	836.460,00
		4/4/2008	278.820,00
5) Pagamentos diversos com recursos do Bloco Vigilância em Saúde – Incentivo no âmbito do Programa Nacional HIV/AIDS e outras DST, sem documento comprobatório da despesa.	Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho	5/3/2010	6.400,00
	Sr. Elpídio Dias de Carvalho	26/5/2010	7.749,71
		11/6/2010	3.495,12
		28/6/2010	10.652,88
		1/7/2010	4.677,15
		5/7/2010	35.999,53
		6/7/2010	20.000,00
		8/7/2010	19.640,36
		20/7/2010	4.374,28
		21/7/2010	635,11
		23/7/2010	1.952,94
		5/8/2010	1.952,94
		27/8/2010	396,00
		22/9/2010	1.821,60
		28/9/2010	5.212,80
		11/10/2010	2.462,40
		20/10/2010	50.660,00
		27/10/2010	1.137,10

	Sra. Odanete das Neves Duarte Biondi	8/11/2010	3.823,20
		22/11/2010	10.147,20
		10/12/2010	24.937,70
		20/12/2010	9.020,40
		23/12/2010	286.000,00
		24/12/2010	4.580,00
		27/12/2010	6.151,00
		30/12/2010	8.772,00

3. Registro, inicialmente, que o Sr. Pedro Paulo Dias Carvalho, Secretário da Saúde do Estado do Amapá, no período de 18/9/2007 a 31/3/2010, não apresentou alegações de defesa nos autos, não obstante tenha solicitado e sido concedida dilação do prazo para sua defesa (peça 36) e, tampouco, recolheu os débitos a ele imputados. Dessa forma, resta caracterizada a revelia do responsável, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, cabendo, no entanto, o aproveitamento das alegações apresentadas por demais responsáveis solidários, quando pertinente.

I

4. Embora tenha se manifestado nos autos (peça 40), a Sra. Rosália Maria de Freitas Figueira, Secretária da Saúde do Estado do Amapá, no período de 14/2/2007 a 18/9/2007, e citada por dois pagamentos tidos por irregulares, não trouxe alegações de defesa específicas sobre a aquisição de medicamentos em desacordo com a Portaria GM/MS 2.577/2006 (item 1 do quadro). Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos quanto a esse item de citação, cabendo, destarte, sua condenação ao débito apontado.

II

5. O Sr. Douglas Moraes da Costa, Coordenador de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Saúde do Estado do Amapá, no período de 3/8/2007 a 3/1/2011, e o Sr. Pedro Paulo foram citados, solidariamente, sobre a cobrança de procedimento sem comprovação da dispensação (item 2 do quadro) e acerca de diferença entre o valor cobrado do procedimento e o valor dispensado (item 3 do quadro), ambas ocorrências em desacordo com o art. 20 da Portaria GM/MS 2.577/2006.

6. Em suma, o Sr. Douglas Costa defendeu que a Portaria GM/MS 2.577/2006 estabelecia que, quando da verificação de erros e/ou inconsistências, caberia ao FNS comunicar o assunto à Secretaria de Saúde e, caso não acatada a justificativa desta, proceder ao desconto do valor glosado em repasses futuros.

7. Perfilho-me ao entendimento esposado no parecer da unidade técnica de que assiste razão ao responsável, uma vez que os possíveis ressarcimentos, quando comprovada irregularidade, deveriam ser feitos pela Secretaria de Saúde, que recebeu os recursos, e não o responsável. A norma previa, para esse fim, o bloqueio no repasse de recursos à Secretaria de Saúde. Ademais, a unidade técnica apontou que não consta dos autos informação de que a auditoria do SUS tenha adotado as medidas previstas na norma regulamentar.

8. Dessa forma, os argumentos apresentados pelo Sr. Douglas Costa permitem o afastamento do débito pelas irregularidades apontadas nos itens 2 e 3 do quadro, bem como o aproveitamento de suas alegações em favor do responsável solidário, Sr. Pedro Paulo, conforme exposto no item 3 deste voto.

III

9. Acerca dos pagamentos realizados à Mecon Comércio e Serviços Ltda. sem que tenha restado comprovada a execução dos serviços pactuados (item 4 do quadro), ratifico, inicialmente, que o valor de R\$ 53.643,50, referente a 12/9/2007, deve ser excluído da responsabilidade solidária da empresa e da Sra. Rosália Maria. Consoante apontado na instrução técnica, tal valor tratou, na verdade,

do débito apurado pela irregularidade na aquisição de medicamentos em desacordo com a Portaria GM/MS 2.577/2006 (item 1 do quadro) e foi indevidamente replicado no termo de citação da responsável que tratou da irregularidade pelos pagamentos à empresa Mecon (item 4 do quadro).

10. A Sra. Rosália arguiu a prescrição da pretensão punitiva do Estado, em razão do tempo decorrido entre sua exoneração e notificação, e acrescentou que teria agido de boa-fé, pois para cada serviço prestado pela empresa era emitido um documento denominado “cautela”, no qual chefes de unidade e servidores da Secretaria atestavam a prestação.

11. Em suas alegações de defesa, a empresa Mecon limitou-se a apresentar motivos para a demora na execução dos serviços, para a necessidade de trocas constantes de peças de equipamentos e sobre a existência de funcionários habilitados para a prestação dos serviços.

12. Como já afirmado no item 3 deste voto, o Sr. Pedro Paulo não apresentou alegações de defesa nos autos e, dessa forma, deixou de produzir prova que permitisse afastar o débito a ele imputado.

13. Os pagamentos irregulares imputados à Sra. Rosália Maria foram efetuados entre março e agosto de 2007. Por sua vez, a auditoria realizada pelo Denasus, que identificou essas irregularidades, foi realizada no período de 8 a 19/6/2009. No relatório emitido naquela ocasião, constam documentos (peça 3, p. 230-232 e 302) que indicam que houve a apuração de responsabilidade e notificação da Sra. Rosália Maria sobre as mesmas irregularidades tratadas nesta TCE.

14. Já tratei sobre a pretensão de ressarcimento ao erário no voto do Acórdão 2.709/2008-Plenário, no qual me posicionei conforme a interpretação do STF no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal/1988 determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, e que, dessa forma, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa.

15. Posteriormente, este Tribunal aprovou a Súmula 282, em sessão de 15/8/2012, na qual consta a orientação de que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

16. No tocante à prescrição da pretensão punitiva, a jurisprudência até aqui predominante no Tribunal é pela aplicação da regra geral de dez anos a partir do fato, consoante o art. 205 do Código Civil, interrompendo-se a contagem do prazo com a citação válida do responsável, nos termos do que dispõe o art. 219 do Código Processual Civil.

17. No caso ora em análise, a responsável tomou ciência da citação em 15/7/2014 (peça 19), operando, dessa forma, a interrupção da contagem do prazo. Assim, não se aplica o instituto da prescrição da pretensão punitiva, razão por que opino pelo não acolhimento da preliminar arguida pela responsável.

18. Passando ao mérito da questão, destaco alguns fatos relatados na inicial desta TCE, além de outros devidamente averiguados pela Secex/AP, os quais lançam obscuridade à execução do Contrato 041/2006, firmado entre a Secretaria de Saúde/AP e a Mecon Comércio e Serviços Ltda: (i) não restou comprovada a qualificação técnica da empresa, haja vista que, no certame, foi apresentado atestado emitido pela própria Secretaria e que outro documento emitido por esta, em 18/6/2009, afirma que a empresa não havia prestado serviços de conserto e manutenção de equipamentos médico-hospitalares, objeto do contrato em questão; (ii) a Secretaria não designou formalmente servidor para fiscalizar a execução do contrato; (iii) a empresa não comprovou ter funcionários em quantidade e qualidade técnica suficientes para a execução regular do objeto; (iv) os pagamentos à empresa foram definidos por valor fixo e mensal, e não conforme a medição de serviços realizados; (v) diversos expedientes de unidades hospitalares informam a ocorrência de pane em equipamentos, denunciando a inércia da empresa contratada e solicitando providências das instâncias superiores; (vi) não houve apresentação pela empresa, durante a vigência do contrato, de cronograma dos serviços de manutenção preventiva e dos relatórios mensais de execução dos serviços; e (vii) houve subcontratação de parte

dos serviços sem a devida autorização do titular da Secretaria.

19. Tais fatos indicam que houve graves deficiências na prestação dos serviços e que deveriam ser observadas pelos gestores responsáveis pelos pagamentos efetuados durante a execução contratual.

20. Isso não obstante, a Sra. Rosália Maria apresentou, em suas alegações de defesa, 246 “cautelas”. Esses documentos correspondem a formulários elaborados pela empresa contratada nos quais eram preenchidos a data, a descrição e o local onde os serviços foram prestados. Contêm, ainda, assinaturas de responsáveis por parte da empresa e da Secretaria.

21. De acordo com o apurado pela unidade técnica, é possível correlacionar as “cautelas” apresentadas aos pagamentos efetuados nos meses de maio e agosto de 2007 e, assim, presumir que houve prestação dos serviços pela empresa nesses meses. Razoável supor, também, que diante da apresentação das “cautelas”, não restaria alternativa à responsável que não ordenar o pagamento à empresa. Assim, devem ser afastados os débitos apontados para os meses de maio e agosto de 2007, sob responsabilidade solidária da Sra. Rosália Maria e da empresa Mecon Comércio e Serviços Ltda.

22. Por outro lado, não foram trazidas aos autos “cautelas” que permitissem inferir a prestação de serviços para os demais períodos de execução contratual. Como a Sra. Rosália Maria, o Sr. Pedro Paulo e a empresa Mecon também não apresentaram outros elementos para atestar a regular liquidação dos demais pagamentos efetuados, os responsáveis devem ser condenados pelo débito remanescente.

IV

23. Com relação à ocorrência de pagamentos diversos com recursos do Bloco Vigilância em Saúde-Incentivo, no âmbito do Programa Nacional HIV/AIDS e outras DST (item 5 do quadro), foram citados o Sr. Pedro Paulo, o Sr. Elpídio Dias de Carvalho, Secretário de Saúde do Estado do Amapá, de 9/4/2010 a 8/11/2010, e a Sra. Odanete das Neves Duarte Biondi, Secretária de Saúde no Estado do Amapá, de 8/11/2010 a 31/12/2010.

24. A irregularidade se deve ao fato de que foi constatada, na auditoria realizada pelo Denasus/AP, a saída de numerário a título de pagamentos no âmbito do programa sem que tivessem suporte em documentos válidos de despesa.

25. De pronto, tendo em vista a revelia do Sr. Pedro Paulo (item 3 deste voto) e que não há outros elementos nos autos capazes de elidir a irregularidade a ele imputada, cabe sua condenação pelo débito apurado. Quanto aos demais responsáveis, endosso a conclusão emitida pela unidade técnica de que não trouxeram elementos que lograssem correlacionar os pagamentos realizados a documentos fidedignos referentes a essas despesas, o que impõe, também, suas condenações aos débitos apurados.

V

26. Em vista do examinado nas presentes contas, acolho a proposta de encaminhamento emitida pela unidade técnica com os acréscimos propostos pelo parecer do MPTCU.

27. Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de dezembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

