



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO N.º : 845/2015

ASSUNTO : representação por descumprimento da Decisão n. 094/2014 – Pleno e má gestão na atenção farmacêutica.

ÓRGÃOS : SUSAM, CEMA, SEFAZ, CGL, Chefe do Executivo.

PARECER N.º 4430 / 2017 - MP- RMAM.

DIREITO ADMINISTRATIVO E SANITÁRIO. ATENÇÃO FARMACÊUTICA. SISTEMA DE AQUISIÇÃO, ESTOQUE E DISPENSAÇÃO DE MEDICAMENTOS E OPME. MÁ GESTÃO. DECISÃO DE CONTROLE EXTERNO, DESCUMPRIMENTO. OMISSÃO, GRAVE VIOLAÇÃO À ORDEM JURÍDICA, OCORRÊNCIA. MULTA, TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRAZO PARA MEDIDAS. REPRESENTAÇÃO, PROCEDÊNCIA.

Identificado o quadro resultante da omissão ilícita do Chefe do Executivo Estadual em priorizar a execução da política pública inerente a direito fundamental, qualificada pela persistência do estado de coisas inconstitucional de descontrole, ineficiência e má gestão nos serviços, sistemas e estruturas de aquisição, estoque e dispensação de medicamentos e OPME para o SUS, é caso de aplicação de multa do inciso II do artigo 54 da Lei Orgânica do TCE/AM por configurar ato omissivo de grave violação à Lei.

Configurada a omissão de providências dos gestores estaduais no sentido de tomar efetivamente providências a seu alcance para dar cumprimento à decisão da Corte de Contas, regularmente notificada, é caso de aplicação da multa do inciso IV do artigo 54 da Lei Orgânica, fixação de prazo com astreintes para providências no sentido de cumprir fielmente a Lei e conversão da representação por descumprimento de decisão em tomada de contas especial para apurar todos os danos ocorridos no período, ciência aos órgãos de controle.

RELATÓRIO

Trata-se de representação (cf, fls. 02) que combate a omissão ilícita de providências no sentido imediato de dar cumprimento à Decisão n. 094/2014



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

TCE/Pleno (processo n. 4962/2011) e, mediamente, de fazer cessar quadro de ineficiência e de má gestão graves do serviço de aquisição, estoque e dispensação de medicamentos e opme do SUS na Administração Estadual. São partes responsáveis o ex-Chefe do Poder Executivo e os gestores dirigentes da CEMA, SUSAM, SEFAZ e CGL, que, notificados, não comprovaram nos autos providências efetivas tendentes a materializar o comando de controle externo.

O senhor ex-secretário de saúde Wilson Duarte Alecrim compareceu às fls. 28 apenas para solicitar sua exclusão do processo ao singelo argumento de exoneração a contar de 30 de junho de 2015. Preferiu não manifestar razões de defesa, gerando preclusão, a despeito da ciência de que a auditoria diz respeito a fatos vigentes no período de sua gestão a frente da SUSAM.

O senhor presidente da CGL Epitácio de Alencar e Silva Neto manifestou-se às fls. 45 a 60 e apresentou os documentos às fls. 61 a 77.

A senhora diretora da CEMA Andrely de Córdova apresentou defesa às fls. 78 a 85.

O Senhor ex-secretário de Saúde Pedro Elias arrazouu defesa às fls. 108 a 123. Admitiu o problema e anunciou que enquanto novel gestor da pasta da SUSAM (em 2015) iria contorná-lo.

O senhor Afonso Lobo Morais manifestou-se às fls. 125 a 134.

Na seqüência, o órgão técnico acostou, às fls. 142 a 150, o Laudo Técnico Conclusivo n. 67/2015-DICAD/AM em que aprecia as manifestações de defesa e conclui não haver prova de medidas concretas e adequadas no sentido de fazer cumprir a r. Decisão da Corte de Contas. Os auditores reconhecem a omissão ilícita e propõem multa do inciso IV do artigo 54 da Lei Orgânica aos senhores Epitácio de Alencar e Silva Neto (CGL) e Wilson Alecrim (SUSAM), ressaltando, contudo, a falta de apuração de responsabilidade do Chefe do Executivo, também destinatário da decisão descumprida. Deixaram de pleitear penalidade aos senhores Afonso Lobo e



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Andrely de Cordova por terem estes comprovado alguns esforços no sentido da melhoria da gestão.

Às fls. 152, este Ministério Público de Contas propôs motivadamente a notificação do Chefe do Executivo à época Senhor José Melo de Oliveira para dar cumprimento à Decisão da Corte ou oferecer justificativas para a persistência do estado de má gestão na CEMA. A notificação ocorreu via Ofício n. 876/2016 – SEPLENO/SERVICON, de 30 de março de 2016, às fls. 166, e pelo Ofício n. 3465/2016/SEPLENO/SERVICON, de 21 de setembro de 2016, às fls. 172. Sua Excelência não respondeu.

Não obstante, compareceu ao processo, fazendo referência aos aludidos ofícios dirigidos ao então Governador, o Senhor Secretário Chefe da Casa Civil José Alves Pacífico. De ordem, encaminha pronunciamentos atuais (final de 2016) sobre o assunto, da lavra do titular da CGL Eptácio Neto (fls. 174 a 182) e da SEFAZ Francisco Arnóbio Bezerra Mota (249 a 253).

Após, por meio da Informação n. 93/2017-DICAD/AM, os analistas do TCE/AM consideram que são insubsistentes as razões de defesa e persistente o quadro de omissão. Concluiu que “permaneceu injustificadamente inerte o cumprimento da Decisão n. 094/2014 do Tribunal Pleno. Violando os princípios do Mínimo Existencial, da Legalidade, da Moralidade e Eficiência dos serviços de saúde perante o sistema de aquisição de medicamentos e produtos para a saúde. Motivo pelo qual propomos a aplicação da multa prevista no art. 54, IV da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.”

FUNDAMENTAÇÃO

Com razão o órgão técnico ao asseverar o desrespeito injustificado à autoridade da decisão de controle externo da Corte de Contas pelos agentes da Administração Estadual, que se qualifica como de grave violação à ordem jurídica e de dano ao patrimônio público, porque conducente à permanência do estado (crítico) de coisas inconstitucional na gestão de medicamentos e OPME no SUS no Amazonas.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Não comprovaram os gestores responsáveis medidas efetivas de cumprimento à Decisão n. 094/2014 – Pleno, que fixa prazo aos titulares do Governo, SUSAM, CGL, CEMA e SEFAZ, para adoção de várias providências de superação do estado de má gestão e de grave omissão ilícita que foi registrado em auditoria especial do TCE/AM sobre a atenção farmacêutica e sistema de compras, estoque e dispensa de medicamentos e OPME do SUS na Administração Estadual.

O (ex)Chefe do Executivo notificado não comprovou providências robustas no sentido de priorizar o programa de atenção farmacêutica e de dotá-lo de condições estruturais e operacionais com um nível mínimo de eficiência e controle na gestão do serviço de caráter essencial e umbilicalmente ligado ao direito constitucional fundamental à saúde.

Com efeito, não consta qualquer decreto ou outro ato formal de Sua Excelência no sentido de determinar providências enérgicas de superação de autêntico estado de coisas inconstitucional na gestão desse segmento do SUS, como seria natural, mediante a reunião e articulação das autoridades e diferentes pastas envolvidas, com o objetivo de envidar esforços para resgatar o controle, a eficácia e a eficiência administrativas no âmbito da CEMA. Não há relatórios nem demonstrativos com resultados palpáveis nesse sentido. Ao contrário, em 2016, o que se viu foi o caos na gestão da saúde, patenteados pela operação federal “maus caminhos”, que trouxe à tona a ineficiência gerencial do Estado e a conseguinte malversação e desvio de recursos públicos com prejuízo ao patrimônio público. Constatamos a precariedade na gestão de mais de seiscentos contratos administrativos. Após a exoneração do Secretário Pedro Elias, o que se viu, em dezembro de 2016, segundo matérias na imprensa local (cf. dentre outras, a reportagem no portal Amazonasatual de 13/12 anexa), foi a declaração do Chefe do Executivo dizendo que, por descontrole, a SUSAM/CEMA teria virado “Casa de Noca”, reconhecendo a falha nas ações de seu governo, especialmente, no sentido vindicado pela Decisão n. 94/2014 – Pleno TCE/AM. O programa de controle da Prodam,



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

anunciado, não saiu do papel. A revisão dos contratos não foi consumada com eficácia. A modernização da gestão de saúde não foi feita. O reordenamento não se concretizou. Os problemas nas compras persistem. O monitoramento da dispensação continua precário.

É fato: os graves problemas e insuficiência de gestão persistem e muito pouco mudou na CEMA desde à época da auditoria, consoante atestou o acompanhamento que este Ministério Público de Contas tem feito – desde a implantação de sua coordenadoria de saúde e meados de 2016 – em atuação conjunta e compartilhada com os Ministérios Públicos Federal e do Estado, devotados à tutela ao direito à saúde.

Em 31 de maio de 2017, este Ministério Público de Contas, juntamente com o Ministério Público Federal e do Estado (na pessoa do signatário e da eminente procuradora da República Bruna Menezes e da aguerrida promotora de Justiça Claudia Câmara), estiveram em inspeção na sede da Central de Medicamentos e a constatação é o da persistência do mesmo e alarmante quadro da época da auditoria. O estoque em nível crítico, de aproximadamente 35% do total padronizado, com carência de itens essenciais. Deficiência grave de controle por visíveis limitações de sistemas e precariedade de estrutura e dos serviços. A padronização, defasada e desatualizada. Nenhum protocolo. A situação financeiro-orçamentária insuficiente e sujeitos a pendências e mora. Vários itens sem ata de registro de preço disponível. Notícia de elevado quantitativo de licitações para ata de registro de preços desertas e fracassadas sem medidas de gestão de risco de fato antieconômico nas conseguintes compras diretas e gestão de risco com o fim de suprir o desabastecimento.

De se destacar aqui que os Ministérios Públicos tomaram conhecimento de dano imposto ao erário, da ordem de aproximadamente quatro milhões de reais, por desperdício de medicamentos, somente em 2017, conforme atestou o novel diretor da Central de Medicamentos Senhor Erike



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Barbosa¹. Este gestor reconhece ter se deparado com o intolerável estado de descontrole e desorganização na CEMA, dentre outros motivos, por deficiência de serviço da empresa contratada em 2016 para gerir a logística e transporte dos materiais – a empresa O M BOAT – que mantém sistema de dados não integrado ao do Estado, registrando, ainda, a falta de informatização dos dados na dispensação de medicamentos e OPME ao interior do Estado, tudo em consonância com os documentos anexos.

Então, sem prejuízo da apuração de responsabilidade por danos ao patrimônio público, o ex-chefe do executivo deve se sujeitar às multas dos incisos II e IV do artigo 54 da Lei Orgânica, por não ter adotado em seus últimos meses de mandato, após a notificação da Corte de Contas, providências efetivas de cumprimento do item 8.1.2 da Decisão n. 94/2014 Pleno e pela prática de ato omissivo gravemente ofensivo à ordem jurídica de leniência quanto à má gestão e descontrole da atenção farmacêutica, cuja solução depende de atos de autoridade governamental e de chefia da Administração Estadual, no sentido de priorizar recursos e medidas de estruturação da Central de Medicamentos do Estado relativamente a outros programas e ações de governo.

Não foi apenas o Chefe do Executivo quem desprezou e deixou de empregar esforços eficazes no sentido de acatar a Decisão da Corte de Contas. No tocante aos secretários de saúde, os Senhores Wilson Alecrim e Pedro Elias, também não comprovaram, no período de suas gestões, medidas concretas nem obstáculo intransponível no sentido de superar os óbices encontrados na auditoria, em especial, a falta de interface dos sistemas informatizados envolvidos na gestão de medicamentos e OPME, alvo do item 8.1.3 da multi-referida Decisão 94/2014 do TCE/AM. De se ressaltar que,

¹ Sobre o fato específico do dano por medicamentos vencidos, em virtude da gravidade e dos valores envolvidos, este Ministério Público de Contas, paralelamente a este parecer, representou por medida cautelar de antecipação de prova (inspeção) e tomada de contas especial, objeto da Representação n. 62/2017.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

mesmo tendo conhecimento da Decisão da Corte em agosto de 2015 e se comprometido com soluções com o concurso da PRODAM, o senhor Pedro Elias homologou licitação da CGL e celebrou o Contrato n. 027/2016, entre a SUSAM e empresa O M BOAT EMBARCAÇÕES LTDA, de logística, armazenamento e transporte para CEMA, sem garantir por seu intermédio a solução da pendência de interface entre os programas de controle patrimonial empregados pela CEMA Ajuri e WMS, incompatibilidade de sistemas essa que o próprio gestor admite ser de conhecimento da Administração Estadual desde o ano de 2009 como favorecedora de descontrole patrimonial e logístico na CEMA (cf. fls. 119). Em vez disso, o referido Contrato onerou sobremodo o orçamento da saúde, ao contemplar aproximadamente o dobro do preço da contratação antecedente, sem medidas de melhoria e no sentido de corrigir a falta crucial demandada pela auditoria do TCE/AM.

A gestora da CEMA notificada neste processo também não logrou comprovar ação concreta e eficaz no sentido de atender o item 8.1.4 da Decisão, de revisar a padronização e de estabelecer controle eficaz sobre os serviços realizados pela empresa responsável pela logística de armazenamento e distribuição, deixando com isso de evitar os episódios de dano por desperdício de medicamentos sem apresentar o esgotamento de esforços a seu alcance e medidas e representações positivas às autoridades superiores quanto ao estado de limitação de soluções. Não há comprovação, ainda, de que a referida gestora tenha instaurado processo administrativo e cobrado da empresa O M BOAT medidas tendentes ao cumprimento adequado do ajuste e de seu projeto básico, em especial, a integração de sistemas. Por esse motivo, não tendo comprovado justo motivo impeditivo até aqui, deve igualmente se expor à sanção do artigo 54 da Lei Orgânica.

É oportuno sublinhar que os episódios de desperdício com dano ao patrimônio público não são isolados nem novos. Cita-se o exemplo retirado dos autos da prestação de contas de 2011 da CEMA (processo n. 1752/2012). Ali foi lançada a Informação n. 268/2013/DICAD-AM e documentos pertinentes (fls.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

1309 a 1311 e 1312 a 1459), em que os analistas da Corte de Contas atestam ter havido sobrepreço e desperdício de endopróteses vasculares, adquiridas em grande quantidade pelo Pregão n. 1707/2009 e respectiva ata de registro de preços, de responsabilidade de servidores da SUSAM, SEFAZ (CGA) e da CGL e mantidas em estoque no Hospital Francisca Mendes, fato esse levado ao conhecimento do Ministério Público do Estado por meio da PGJ/AM.

O dirigente da CGL também não demonstrou providência eficaz e exauriente de competência no sentido de fazer, juntamente com os demais órgãos envolvidos, gestão de risco para evitar os motivos de fracasso e deserção dos pregões para registro de preço, com isso negligenciando o fato ilícito arguido por esta Corte de Contas quanto à necessidade de estudos e medidas de resolução do elevado índice de contratações diretas pelas unidades de saúde com recursos do FES em decorrência da ineficácia licitatória para gestão pela CEMA, com antieconomicidade lesiva ao erário. Limitou-se a culpar a má gestão das compras ao fato da fixação da referência de preços pela tabela CMED e apontar como esforço – notadamente insuficiente - a medida deliberada em uma reunião com representantes da SEFAZ e da SUSAM de aceitar propostas com preços superiores, o que constitui providência manifestamente insuficiente e incapaz de espelhar os estudos e estratégias demandadas pela decisão do egrégio Tribunal de Contas.

Quanto ao ex-Secretário de Fazenda Senhor Afonso Lobo, igualmente deixou, sem justo motivo comprovado, de atender a determinação do Tribunal quanto à implantação de fila cronológica e calendário objetivos e impessoais de pagamento, capazes de fazer implantar e cumprir na Administração Estadual, relativamente aos credores (em especial, os fornecedores de materiais farmacêuticos), o regime republicano ditado pelos princípios constitucionais da Moralidade e Impessoalidade Administrativas e a norma geral do artigo 5.º da Lei n. 8.666/1993, igualmente alvo da Decisão 94/2014 – TCE Pleno. Não há comprovação de cumprimento e observância da



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

prioridade em razão da anterioridade cronológica de liquidação da despesa (alusiva aos créditos) no tocante à ordem de liberação de pagamentos dos credores, fato que persiste na atualidade.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas propõe seja julgada procedente a representação objeto deste processo, para o efeito de:

- a) aplicar as multas dos incisos II e IV do artigo 54 da Lei Orgânica contra os Senhores José Melo, Afonso Lobo, Wilson Alecrim, Pedro Elias, Epitácio Neto e Andrely de Córdova, proporcionalmente à gravidade, culpabilidade e reprovabilidade de cada conduta, nos termos da fundamentação deste parecer;
- b) fixar prazo razoável ao CHEFE DO EXECUTIVO e aos dirigentes da SEFAZ, SUSAM, CGL, CEMA/AM, para comprovação das providências necessárias à remoção do quadro de má gestão e de ofensa à Lei na sua expressão minimamente exigível, de eficiência, probidade e controle efetivo, relativamente aos serviços e sistemas de gestão de medicamentos e OPME do SUS na Administração Estadual, na forma já fixada pela Decisão 94/2014 - Pleno;
- c) fixar, com base na aplicação subsidiária do CPC, multa diária por descumprimento injustificado de providências, se for o caso, após o encerramento do prazo a ser fixado na forma proposta no item b acima, com alerta de responsabilidade fiscal, por descumprimento da Ordem Jurídica na execução orçamentária em vista do objeto desta representação se ligar ao direito fundamental à saúde e contar com precedência e prioridade relativamente a serviços e verbas de outras pastas;



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

- d) converter este processo em tomada de contas especial com o escopo de apurar completamente o dano ao erário estadual, decorrente do estado de descontrole de compras, estoque e dispensação de medicamentos reinante na CEMA;
- e) cientificar da Decisão e dos fatos deste processo os demais órgãos de controle e persecução (MPF, MPE, CGU, CGE, MS) em vista do envolvimento de verbas estaduais e federais e de possíveis outras responsabilidades dos agentes envolvidos.

Ministério Público de Contas, em Manaus, 20 de julho de 2017.

RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas do Estado