

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 015.586/2013-8.

Natureza: Tomada de Contas Especial (TCE).

Órgão: Secretaria de Estado da Saúde do Amapá (Sesa/AP).

Responsáveis: Abelardo da Silva Vaz (001.168.742-87); Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. – EPP (04.365.818/0001-69); Elpídio Dias de Carvalho (092.607.572-15); Marcus Vinicius de Barros Silva (415.627.392-04); Odanete das Neves Duarte Biondi (163.600.602-72); Pedro Paulo Dias de Carvalho (092.608.112-87); Rosália Maria Gomes de Freitas (252.395.542-34); Uilton José Tavares (116.533.612-04).

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).

Representação legal: Pedro Rodrigues Gonçalves Leite (OAB/AP 3.442), representando Pedro Paulo Dias de Carvalho; Lindoval Queiroz Alcantara (OAB/AP 507), representando Odanete das Neves Duarte Biondi; Danielle Silva de Andrade Lima Guerra (OAB/PA 11.673) e outros, representando Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. - Epp.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ACOLHIMENTO, PARCIAL, DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DO DÉBITO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA, EM RELAÇÃO À IRREGULARIDADE REMANESCENTE.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução da Secretaria de Controle Externo no Amapá (Secex-AP), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 190-191):

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.204/2013 – TCU - Plenário, em desfavor dos seguintes responsáveis:

Responsável	CPF	Cargo à época dos fatos
Marcus Vinicius de Barros	415.627.392-04	Pregoeiro da Sesa/AP
Uilton José Tavares	116.533.612-04	Secretário de Saúde do Estado do Amapá (27/12/2004 a 6/2/2006)
Abelardo da Silva Vaz	001.168.742-87	Secretário de Saúde do Estado do Amapá (8/2/2006 a 31/10/2006)
Rosália Maria Gomes de Freitas	252.395.542-34	Secretário de Saúde do Estado do Amapá (14/2/2007 a 18/9/2007)
Pedro Paulo Dias de Carvalho	092.608.112-87	Secretário de Saúde do Estado do Amapá (18/9/2007 a 31/3/2010)
Elpídio Dias de Carvalho	092.607.572-15	Secretário de Saúde do Estado do

Responsável	CPF	Cargo à época dos fatos
		Amapá (9/4/2010 a 8/11/2010)
Odanete das Neves Duarte Biondi	163.600.602-72	Secretário de Saúde do Estado do Amapá (8/11/2010 a 31/12/2010)

Fonte: produzido pelo AUFC

2. Os ex-secretários de saúde foram citados em solidariedade com a empresa Biomédica – Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. (CNPJ 04.365.818/0001-69) em razão de supostos pagamentos realizados sem a efetiva comprovação da prestação de serviços no âmbito do Contrato 25/2005-Sesa, cujo objeto era a contratação de empresa especializada em exames laboratoriais automatizados e semiautomatizados para bioquímica e leitora de tiras para uranálise, exames automatizados de hematologia, com fornecimento de reagentes e programa de gerenciamento laboratorial, emissão de laudos e fornecimento de equipamentos sob o regime de comodato (peça 40, p. 300).

3. Por sua vez, o ex-secretário de saúde Sr. Uilton José Tavares também foi ouvido em audiência, juntamente com o ex-pregoeiro da Secretaria de Saúde do Estado do Amapá (Sesa/AP), Sr. Marcus Vinicius de Barros, devido à realização de contratação sem licitação e de haver indícios de que houve simulação de licitação no Pregão Presencial 6-2005-Sesa (peça 106, p. 9).

HISTÓRICO

4. Com o objetivo de avaliar a regularidade da aplicação de valores monetários transferidos pela União ao Fundo Estadual de Saúde do Amapá, a Secex-AP realizou auditoria na Sesa/AP no ano de 2010. Essa auditoria fez parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) e foi levada a efeito no âmbito do TC 018.422/2010-1.

5. Em amostra auditada, foram selecionados os seguintes contratos para fins de verificação da regularidade das despesas realizadas (peça 2, p. 22):

Contrato	Empresa contratada
25/2005	<i>Biomédica</i>
13/2007	Inneuro
13/2008	Oliveira Neri
3/2005	Comercial Nogueira
14/2005	Rio Norte Táxi Aéreo
10/2007	Aerotop Táxi Aéreo
15/2008	Grifforth

Fonte: peça 2, p. 22, com adaptações feitas pelo AUFC. Objeto deste processo em itálico.

6. O Contrato 25/2005-Sesa/AP foi celebrado em 12/12/2005 entre a Secretaria de Estado da Saúde do Amapá (Sesa/AP), à época dos fatos representada pelo Secretário de Estado Uilton José Tavares e a empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. – ME - Filial (peça 40, p. 299-306).

7. Tal contrato, conforme descrito no item 2 desta Instrução Técnica e na sua Cláusula Segunda do termo da avença, tinha por objeto a locação de equipamentos para realização de exames automatizados de hematologia, semiautomatizados e automatizados para bioquímica e leitora de tiras reagentes para Uranálise, discriminados, pertencentes à contratada, para realização de exames automatizados de hematologia, semiautomatizado e automatizados para bioquímica e leitora de tiras reagentes para Uranálise (peça 40, p. 299-306).

8. No âmbito do presente contrato, de acordo com informações obtidas pela unidade técnica, a Sesa/AP pagou à empresa contratada o valor total de R\$ 9.121.664,56 (peça 106, p. 1).

9. Ante as irregularidades mencionadas nos itens 2 e 3 desta instrução técnica, a unidade técnica propôs a conversão dos autos em tomada de contas especial e, por conseguinte, a citação e a audiência dos responsáveis pela gestão da Sesa/AP à época dos fatos (peça 106, p. 7-10).

EXAME TÉCNICO



10. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 108), foram promovidas as audiências e citações dos responsáveis nos seguintes termos, em 30/7/2013:

Ofício (Peça)	Natureza da medida saneadora	Responsável	Aviso de Recebimento (Peça)	Resposta de comunicação (Peça)
630/2013 (peça 109)	Citação	Abelardo da Silva Vaz (CPF 001.168.742-87)	118	148
631/2013 (peça 110)		Elpídio Dias de Carvalho (CPF 092.607.572-15)	124	185
632/2013 (peça 111)		Odanete das Neves Duarte Biondi (CPF 163.600.602-72)	146	164
633/2013 (peça 112)		Pedro Paulo Dias de Carvalho (CPF 092.608.112-87)	119 e 179	186
634/2013 (peça 113)		Rosália Maria de Freitas Figueira (CPF 252.395.542-34)	120	152
635/2013 (peça 114)		Uilton José Tavares (CPF 116.533.612-04)	-	79 e 176
636/2013 (peça 115)		Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. - EPP (CNPJ 04.365.818/0001-69)	145	161
637/2013 (peça 116)		Audiência	Uilton José Tavares (CPF 116.533.612-04)	-
638/2013 (peça 117)	Marcus Vinicius de Barros (CPF 415.627.392-04)		121	-

Fonte: Produzido pelo AUFC

11. Os Secretários de Saúde foram citados em solidariedade com a empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. pela irregularidade “pagamentos realizados sem a efetiva comprovação da prestação dos serviços”, consoante tabela abaixo:

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)	Referência	Responsáveis solidários
2006OB01066	3/2/2006	147.457,81	s/r	Uilton José Tavares e Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.
2006OB01329	13/2/2006	147.457,81	Restante NF 20 e 21	Abelardo da Silva Vaz e Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.
2006OB05499	13/3/2006	147.457,81	NF 278, Jan/06	
2006OB05522	13/3/2006	147.457,81	NF 278, Jan/06	
2006OB08278	30/3/2006	155.268,52	fev/06	
2006OB10045	12/4/2006	155.268,52	NF 293, Mar/06	
2006OB19679	6/6/2006	155.268,52	NF 302, Abr/06	
2006OB24820	6/7/2006	155.268,52	NF 307, Mai/06	
2006OB30062	8/8/2006	155.268,52	NF 342, Jun/06	
2006OB36977	19/9/2006	155.268,52	NF 347, Ago/06	
2006OB37158	22/9/2006	155.268,52	NF 347, Ago/06	
2006OB38618	29/9/2006	155.268,52	NF 355, Set/06	
2006OB39932	11/10/2006	155.268,52	NF 337, Jul/06	
2006OB51924	29/12/2006	155.268,52	NF 366, Out/06	
2007OB01537	23/7/2007	60.000,00	NF 337, Nov/06	
2007OB00434	23/2/2007	99.999,53	NF 407, Jan/07	
2007OB07898	10/4/2007	84.472,67	NF 436, Fev/07	

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)	Referência	Responsáveis solidários
2007OB00026	26/4/2007	139.741,68	NF 440, Mar/07	
2007OB00470	21/5/2007	139.741,68	NF 452, Abr/07	
2007OB00832	13/6/2007	139.741,68	NF 465, Mai/07	
2007OB01940	15/8/2007	139.741,67	NF 513, Jul/07	
2007OB02543	18/9/2007	139.741,67	NF 531, Ago/07	Pedro Paulo Dias de Carvalho e Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.
2007OB02973	7/11/2007	132.754,58	NF 531, Ago/07	
2007OB02975	7/11/2007	132.754,58	NF 531, Set/07	
2007OB04170	11/12/2007	132.754,59	NF 580, Nov/07	
2007OB04735	22/12/2007	165.943,25	NF 595, Dez/07	
2008OB02380	21/5/2008	129.843,25	NF 671, Abr/08	
2008OB03243	18/6/2008	165.943,25	NF 689, Mai/08	
2008OB03818	9/7/2008	165.943,25	NF 706, Jun/08	
2008OB04562	5/8/2008	165.943,25	NF 728, Jul/08	
2008OB09297	29/12/2008	174.677,00	Sem referência	
2008OB09322	30/12/2008	174.678,00	NF 873	
2009OB00104	10/03/2009	174.677,10	NF 900, Jan/09	
2009OB01292	24/04/2009	174.677,10	NF 930, Fev/09	
2009OB03315	7/7/2009	174.677,10	NF 988, Mai/09	
2009OB04270	06/8/2009	174.677,10	NF 989, Jun/09	
2009OB08489	29/12/2009	174.677,10	NF 995, Nov/09	
2009OB08490	29/12/2009	174.677,10	NF 996, Dez/09	
2010OB01149	30/4/2010	174.677,10	NF 999, Mar/10	Elpídio Dias de Carvalho e Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.
2010OB02422	15/6/2010	174.677,10	NF 1000, Abr/10	
2010OB03189	8/7/2010	174.677,10	NF 201, Mai/10	
2010OB03921	30/7/2010	174.677,10	NF 239	
2010OB04777	30/8/2010	174.677,10	NF 249, Jul/10	
2010OB05536	30/9/2010	174.677,10	NF 261, Ago/10	
2010OB06976	23/11/2010	174.677,10	NF 272, Set/10 ; NF 295, Out/10	Odanete das Neves Duarte Biondi e Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.

Fonte: peças 40, 41 e 50

Dos pagamentos realizados sem a efetiva comprovação da prestação de serviços no âmbito do Contrato 25/2005-Sesa

12. Das alegações de defesa apresentadas pela empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. (peça 161)

12.1. Argumentos:

12.1.1. Preliminarmente alega ter havido prescrição ante o decurso de “quase dez anos” e requer o arquivamento do processo, invocando o art. 5º, LXXVIII, da CRFB/1988.

12.1.2. Aduzem os advogados da empresa que esta se mantém no ramo de locação de equipamento sem mão de obra, que seu registro comercial não é para exames laboratoriais, mas para fornecimento de equipamentos e reagentes para tal utilização. Que fora contratada para esse mister e em momento algum foi contratada para realização de atividades laboratoriais. Ratifica, conforme preceitua o contrato, que a contratação ocorreu para fornecimento de equipamentos e reagentes laboratoriais, com software de controle (peça 161, p. 3).

12.1.3. Quanto a inexistência de pessoal para a prestação de serviço no município de Macapá-AP, afirma que essa imputação cairia por terra se essa Corte de Contas efetivasse diligências junto ao CAGED para verificar os registros de empregados. Que se justifica a concentração de maior

parte de sua mão-de-obra na cidade de Belém-PA por ser lá a matriz da empresa, localizando-se em Macapá apenas mera filial.

12.1.4. Sobre os pagamentos em valores fixos, contrariando cláusula do contrato, a empresa afirma que toda a prestação de contas era efetivada através de mapas de produção, os quais sempre apontavam o consumo de reagentes em limite superior ao suportado pelo contrato (peça 161, p. 4).

12.1.5. Por fim, a empresa anexa documentação que, em tese, estaria relacionada ao referido contrato (peça 161, p. 7-116).

13. Das alegações de defesa do Sr. Uilton José Tavares, Secretário de Saúde entre 27/12/2004 e 6/2/2006 (peça 176)

13.1. Argumentos:

13.1.1. O responsável alega que o contrato não acordava valor por exame unitário, e sim informava os quantitativos de kits e tiras de reagentes químicos que serviriam para realizar os exames, além da locação dos equipamentos específicos para suas realizações (peça 176, p. 2).

13.1.2. Aduz ainda que os responsáveis pelos laboratórios de análises clínicas eram os servidores encarregados em fiscalização a execução do contrato.

13.1.3. Ato contínuo, o ex-gestor apresentou relatórios mensais e consolidados que eram apresentados pelas unidades das análises clínicas de hospitais da Sesa/AP e afirmou que houve dificuldades na obtenção da documentação, uma vez que transcorreram mais de oito anos desde o acontecimento do fato até a situação.

13.1.4. A documentação apresentada se refere aos meses de janeiro e fevereiro/2006, além do mapa mensal de exames realizados durante os meses de agosto a novembro/2007 para demonstrar da referida documentação (peça 176, p. 3 e p. 6-17).

13.1.5. Ressalta, por fim, que era responsável pelo ordenamento da despesa, cabendo, todavia, ao Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro do Amapá efetuar pagamentos de despesas da Sesa/AP (peça 176, p. 3).

14. Das alegações de defesa do Sr. Abelardo da Silva Vaz, Secretário de Saúde de 8/2/2006 a 31/10/2006 (peça 148)

14.1. Argumentos:

14.1.1. O Sr. Abelardo da Silva Vaz apresenta, em síntese, os mesmos argumentos trazidos pelo Sr. Uilton José Tavares.

14.1.2. Destaca, tão somente, que o contrato e a homologação do certame licitatório foram de responsabilidade da gestão anterior e que sua execução era imprescindível sob pena de graves prejuízos à saúde publicado do Estado (peça 148, p. 5).

15. Das alegações de defesa do Sr. Rosália Maria Gomes de Freitas, Secretária de Saúde de 14/2/2007 a 18/9/2007 (peça 152)

15.1. Argumentos:

15.1.1. Preliminarmente, a responsável apresenta uma série de documentações e afirma que não cabe imputação do pagamento do valor de R\$ 155.268,52, datado de 29/12/2006, uma vez que não era responsável pela gestão da saúde do estado naquele período (peça 152, p. 2).

15.1.2. Informa ainda que o presente contrato foi alvo de auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP), da Controladoria Geral da União (CGU) e da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (Alap) e que, em razão disso, vários documentos foram perdidos ou ficaram espalhados pelos departamentos da Sesa/AP (peça 152, p. 2).

15.1.3. Sobre o fato de os pagamentos mensais terem sido realizados por valor fixo, contrariando cláusula do contrato, a responsável alega que, assim que assumiu o cargo, reduziu o valor mensal do contrato (peça 152, p. 5).

15.1.4. Ressalta que não havia como ser especificado todos os exames realizados no mês pela empresa contratada, uma vez que a empresa realizava o comodato de equipamentos e entregava reagentes (peça 152, p. 5).

16. Das alegações de defesa do Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho, Secretário de Saúde entre 18/9/2007 e 31/3/2010 (peça 186)

16.1. Argumentos:

16.1.1. O responsável afirma que, devido à negativa de entrega das cópias de documentos, ficou impossível de responder com clareza acerca da irregularidade imputada a ele (peça 186, p. 1).

16.1.2. Sobre o contrato, informa que houve obediência ao devido processo legal e que o objeto do contrato era a contratação de empresa especializada em exames laboratoriais automatizados e semiautomatizados para bioquímica e leitora de tiras para análise, exames automatizados de hematologia, com fornecimento de reagentes e programa de gerenciamento laboratorial, emissão de laudos e fornecimentos de equipamentos sob o regime de comodato (peça 186, p. 2).

17. Das alegações de defesa do Sr. Elpídio Dias de Carvalho, Secretário de Saúde entre 9/4/2010 e 8/11/2010 (peça 184)

17.1. Argumentos:

17.1.1. O ex-gestor afirma que a empresa fornecia os equipamentos e materiais de consumos, sendo os exames realizados pelos funcionários do laboratório do hospital (peça 184, p. 1).

17.1.2. Segundo o responsável, os exames eram solicitados por todos os hospitais e a empresa emitia as notas fiscais, baseado no teto mensal de exames, apesar de os exames solicitados sempre maiores do que o limite estabelecido (peça 184, p. 5).

18. Das alegações de defesa do Sr. Odanete das Neves Duarte Biondi, Secretário de Saúde de 8/11/2010 a 31/12/2010 (peça 164)

18.1. Argumentos:

18.1.1. A ex-gestora alega que não era responsável pelas irregularidades apontadas e que as notas fiscais apresentadas, referentes aos serviços prestados em setembro e outubro, não são de sua responsabilidade, uma vez que à responsável coube apenas seu pagamento (peça 164, p. 3).

18.1.2. Ato contínuo, afirma que a empresa contratada apenas realizava exames requisitados pelos órgãos da Sesa/AP, cuja requisição continha o nome do paciente, a data, o tipo de exame e a sua procedência (peça 164, p. 4).

Análise da Unidade Técnica

19. De início, deve-se consignar que antes da celebração do Contrato 25/2005, a Sesa/AP e a empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. firmaram o Contrato 012/2005, em 2/6/2005, com vigência improrrogável de seis meses, cujo objeto definido na cláusula segunda era a locação de equipamentos à contratante para realização de exames automatizados de hematologia, semiautomatizados e automatizados para bioquímica e leitora de tiras reagentes para Uranálise (peça 40, p. 275-280 e 281-285).

20. Expirada a vigência do Contrato 25/2005, as partes firmaram novo ajuste, em 12/12/2005, com vigência inicial de doze meses, com o mesmo objeto, embora a redação da cláusula segunda tenha consignado que a empresa contratada deveria ser especializada nos exames laboratoriais já referidos, com fornecimento de reagentes e dos equipamentos necessários. A natureza da locação do objeto do contrato fica bastante evidenciada no parágrafo terceiro da cláusula segunda e na cláusula terceira, quando se referem expressamente sobre a locação dos equipamentos.

20.1. Destaca-se que o Contrato 25/2005 teria vigência inicial de doze meses (peça 40, p. 299-306). Todavia, houve sucessivas prorrogações e o referido contrato foi executado em cinco gestões distintas na Sesa/AP, da seguinte forma:

Descrição	Vigência	Referência	Secretário(a) de Saúde do Amapá à época da assinatura do termo
Contrato 25/2005	12/12/2005 a 12/12/2006	peça 40, p. 299-306	Uilton José Tavares
1º Termo Aditivo	7/2/2006 a período desconhecido	peça 40, p. 379-399	Uilton José Tavares
2º Termo Aditivo	Não consta informações nos autos		
3º Termo Aditivo	16/2/2007 a período desconhecido	peça 40, p. 343-345	Rosália Maria de Freitas Figueira
4º Termo Aditivo	14/09/2007 a 12/12/2008	peça 41, p. 179-182	Rosália Maria de Freitas Figueira
5º Termo Aditivo	12/12/2008 a 12/12/2009	peça 41, p. 175-178	Pedro Paulo Dias de Carvalho
6º Termo Aditivo	14/12/2009 a 14/12/2010	peça 41, p. 344-357	Pedro Paulo Dias de Carvalho

Fonte: peças 40 e 41

20.A Sesa/AP comunicou à Unidade Técnica acerca das fontes orçamentárias relacionadas às despesas do presente contrato, conforme tabela abaixo (peça 76):

Descrição	Fonte
Contrato 25/2005	107 e 016
1º Termo Aditivo	001, 107 e 016
2º Termo Aditivo	-
3º Termo Aditivo	107 e 116
4º Termo Aditivo	107 e 116
5º Termo Aditivo	107 e 116
6º Termo Aditivo	101 e 107

Fonte: peça 76

21. Mediante consulta ao Portal da Transparência do Governo do Estado do Amapá, verifica-se que o Plano Plurianual 2008-2011 do Governo do Estado do Amapá contém demonstrativo da receita líquida por fonte de recursos (disponível em http://www.transparencia.ap.gov.br/consulta_estatica/4/120/or%C3%A7amento/plano-pluri-anual-ppa).

22. Desse modo, ao analisar as informações obtidas naquele demonstrativo, obtém-se os seguintes códigos:

Código	Especificação
0101	Recursos de transferências da União (FPE, IPI, ISSO, ICMS-EX, CFRH, CFRM e outros)
0107	Recursos próprios (IPVA, IRRF, ITCD, ICMS, TEPP, TPS, RI, RVM, ORP, MJM, OI, OR, RDA)
0116	Transferência de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS)

Fonte: peça 189, com adaptações feitas pelo AUFC.

23. É razoável afirmar que os recursos utilizados na presente contratação não se referem tão somente aos recursos federais do Sistema Único de Saúde, mas são oriundos também de recursos próprios advindos dos tributos e de outras fontes de receitas estaduais, além de transferências constitucionais realizadas pela União.

23.1. Embora a Lei Complementar 141, de 13/1/2012, não subtraia a competência do controle externo da União para fiscalizar a aplicação dos recursos dos Fundos estaduais e municipais de saúde, a ausência de informações precisas acerca do montante de recursos federais que foi

efetivamente utilizado no contrato em tela não justifica a apreciação de mérito deste processo em detrimento da competência, a *priori*, reservada ao Tribunal de Contas do Estado, de acordo com o disposto no seu art. 38.

24.No mérito, como alegam os responsáveis, ao correlacionar os pagamentos efetuados e documentação trazida aos autos pelos responsáveis, verifica-se que o objeto do contrato era a locação de equipamentos para realização de exames (peça 40, p. 300).

25.A Unidade Técnica apontou, inicialmente, que a filial da empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. não possuía estrutura suficiente para realização desses exames, ante o baixo quantitativo de funcionários trabalhando na filial à época dos fatos.

26.Em que pese tal afirmação, é razoável registrar que existe uma curta distância geográfica entre a filial e a matriz, localizada em Belém/PA. Tal distância também traz uma relação de dependência econômica entre as cidades de Macapá/AP e Belém/AP, sendo razoável inferir que seria factível a realização desses exames em Belém/PA e que os resultados poderiam ser entregues tempestivamente aos beneficiários.

27.Em situações análogas ocorridas no âmbito da Sesa/AP, verifica-se que este Tribunal já constatou que a realização de determinados exames da área de saúde do Estado do Amapá vem sendo realizados em outros entes federados, a exemplo da situação encontrada no âmbito do Acórdão 3.40/2014-TCU-Plenário.

28.É certo que a Cláusula Quinta do Contrato 25/2005 afirmou que a Sesa/AP pagaria à empresa contratada pelos serviços efetivamente prestados, de acordo com os valores unitários de cada exame (peça 40, p. 310-341).

29.Assim como foi constatado em decisão análoga, por meio do Acórdão 10.687/2015 – 2ª Câmara, não seria razoável que todo o detalhamento referente aos valores unitários de cada exame constasse nas notas fiscais emitidas pela empresa contratada.

30.Todavia, no caso concreto, apesar de os pagamentos terem sido realizados de forma fixa, também é razoável afirmar que a documentação apresentada não garante, com segurança, que a realização dos exames e a locação em regime de comodato ocorreram de maneira mais benéfica para o ente federado. Pelo contrário, o que se constatou foi a ausência de controles internos capazes de apontar o cumprimento das obrigações de *accountability*, vez que não se localizaram mecanismos que garantissem o acompanhamento sistemático da execução do contrato pela Sesa/AP.

31.Apesar dessa ausência de controles internos, também não há como evidenciar a ocorrência de dano ao erário na execução contratual examinada. O que se verifica, na presente situação, são falhas de duas ordens: a primeira, decorrente da contradição entre o objeto e a natureza do contrato, que era de locação de equipamentos para a realização de exames laboratoriais, e o critério de estimativa dos pagamentos, que teve por base os preços unitários dos exames contemplados no anexo I do ajuste; e, o segundo, de ordem operacional, uma vez que não houve preocupação na elaboração de controles internos eficientes que pudessem demonstrar cabalmente a realização do quantitativo estimado de exames.

31.1. Não obstante, independentemente do alcance do quantitativo estimado de exames, a questão de fundo neste caso era a efetiva disponibilidade ao contratante dos equipamentos locados, o que em nenhum momento foi colocado em dúvida nestes autos.

32.Em vista dessas considerações, não se vislumbra o interesse direto da União no processamento e julgamento destes autos, tampouco restou caracterizada a ocorrência de dano ao Erário federal.

32.1. Ante o exposto, será proposto o acolhimento parcial das alegações de defesa dos responsáveis bem como julgamento pela regularidade com ressalvas das contas dos Srs. Uilton José Tavares, Abelardo da Silva Vaz, Rosália Maria Gomes de Freitas, Pedro Paulo Dias de Carvalho, Elpídio Dias de Carvalho e Odanete das Neves Duarte Biondi, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-se quitação aos responsáveis.

33. Por fim, também será proposta a exclusão da empresa Biomédica - Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. da relação processual destes autos, uma vez que não restou caracterizada a ocorrência de dano ao erário federal na situação encontrada.

Da contratação sem licitação da empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.

34. Das razões de justificativa do Sr. Uilton José Tavares, Secretário de Saúde entre 27/12/2004 e 6/2/2006 (peça 175)

34.1. Argumentos:

34.1.1. O responsável requer que o Tribunal solicite diligências para que a Sesa/AP apresente a integralidade do processo licitatório Pregão Presencial n. 6/2005 (peça 175, p. 2).

34.1.2. Ato contínuo, alega que o processo licitatório foi realizado pela comissão permanente de licitação e que, por não ser da área jurídica, pouco teria a influenciar na formatação do processo licitatório (peça 175, p. 2-3).

35. Das razões de justificativa do Sr. Marcus Vinicius de Barros, Pregoeiro da Sesa/AP à época dos fatos

35.1. Efetuou-se a audiência do Sr. Marcus Vinicius de Barros, por meio do Ofício 638/2013 (peça 117), datado 30/7/2013.

35.2. Apesar de o Sr. Marcus Vinicius de Barros ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 121, não atendeu à audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

Dos indícios de que houve simulação de licitação no Pregão Presencial 6-2005-SESA, com violações aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993

36. Das razões de justificativa do Sr. Uilton José Tavares, Secretário de Saúde entre 27/12/2004 e 6/2/2006 (peça 175)

36.1. Argumentos:

36.1.1. O Sr. Uilton José Tavares alega dificuldade na obtenção da documentação e requer que este Tribunal diligencie a Sesa/AP para que apresente a integralidade do processo licitatório relativo ao Pregão Presencial 6-2005-SESA (peça 175, p. 2).

36.1.2. Ato contínuo, afirma que a composição societária da empresa Góes Góes Distribuidora sofreu alteração somente em 15/5/2008, ou seja, trinta meses após a realização do certame, que ocorreu no ano de 2005.

36.1.3. Aduz ainda que o processo licitatório foi realizado por comissão permanente de licitação devidamente nomeada e que, por não ser da área jurídica, pouco poderia influenciar na formatação do processo licitatório (peça 175, p. 2-3).

37. Das razões de justificativa do Sr. Marcus Vinicius de Barros, Pregoeiro da Sesa/AP à época dos fatos

37.1. Conforme mencionado no item 35 desta instrução, o Sr. Marcus Vinicius de Barros não atendeu à audiência e não se manifestou quanto às irregularidades identificadas, configurando-se a revelia do responsável.

Análise da Unidade Técnica

38. Preliminarmente, é importante registrar que, no exercício de 2005, ocorreram duas contratações para o mesmo objeto, e que a empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. foi a contratada para realização dos serviços pactuados.

39. O Contrato 12/2005, firmado em 2/6/2005, decorreu da situação de inexigibilidade de licitação, conforme consta na Cláusula Primeira, resultante do processo 2005/14547 e justificativa 9/2005,

devidamente homologado pelo então Secretário de Saúde à época dos fatos, Sr. Uilton José Tavares (peça 40, p. 122-127).

40. Por sua vez, o Contrato 25/2005, firmado em 12/12/2005, decorreu de licitação ocorrida em 7/12/2005 (peça 40, p. 65 e p. 299-306). Na ocasião da abertura do procedimento licitatório, de acordo com os autos, três empresas compareceram no dia da sessão de abertura, quais sejam: Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda., Algo Com. Repr. & Serv. Ltda. e Goes Goes Distr. Ltda.

41. Sobre as irregularidades “da contratação sem licitação da empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.” e “indícios de que houve simulação de licitação no Pregão Presencial 6-2005-SESA, com violações aos princípios inculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993”, é importante destacar a análise prévia feita pela Unidade Técnica, em instrução acostada à peça 100 destes autos:

13. As justificativas do responsável estão contidas às peças 79 a 83. Deve-se informar, todavia, que apenas a peça 79 e as páginas 1 a 5 da peça 80 dizem respeito à licitação em estudo. Os documentos apresentados a partir da página 6 da peça 80, e as peças 81 a 83, referem-se aos contratos 045/2003 e 012/2005, também celebrados entre a SESA e a empresa Biomédica, mas não ao Contrato 025/2005, objeto deste processo;

14. Da leitura dos documentos apresentados, foram extraídas as seguintes informações:

14.1. A licitação foi realizada de forma sumaríssima, uma vez que o processo foi documentado em apenas 64 páginas;

14.2. Na capa do processo da licitação está aposta uma informação do Protocolo Geral da Secretaria de Saúde dizendo tratar-se do Processo 2005/49375, que foi autuado em 9/12/2005 (peça 79, p. 4). Ora, segundo o Mapa de Acompanhamento, a licitação foi realizada em 7/12/2005 (peça 40, p. 63). Isso significa que se a licitação foi de fato realizada, a autuação dos autos ocorreu após o certame;

14.3. As páginas 1 e 2 do processo licitatório contêm a justificativa e o pedido de contratação (peça 79, p. 5-6);

14.4. As páginas 6 a 50 contêm três projetos básicos, cada um relativo a uma unidade de saúde diferente, informando a necessidade dos equipamentos ali indicados, dos respectivos insumos e os quantitativos de exames a serem realizados (peça 79, p. 10-54). De acordo com os projetos básicos, a contratada deveria fornecer os reagentes e correlatos necessários aos exames;

14.4.1. Não há nos projetos básicos, definição dos profissionais (bioquímicos, técnicos e outros), necessários à execução dos serviços. Neste sentido, há apenas a exigência de que a contratada disponibilize pessoal qualificado para a manutenção dos equipamentos;

14.4.2. Em todos os projetos básicos há a informação de que os equipamentos serão disponibilizados a SESA sob a forma de comodato, nos termos dos art. 1.248 e seguintes do Código Civil vigente (peça 79, p. 13, 29, e 47).

15. A despesa mensal com a futura contratação foi estimada em R\$ 140.000,00 (peça 79, p. 59).

16. Nas páginas 58 a 60 do processo de licitação, consta a proposta da empresa Biomédica – Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda., datada de 7/12/2005, no valor mensal de R\$ 147.457,81 e valor anual de R\$ 1.769.493,72. Está informado na proposta que “o número de funcionários para perfeito funcionamento de cada equipamento será respectivamente, 01 bioquímico e/ou biomédico e 02 técnicos com especialização por área” (peça 79, p. 62-64).

17. Às páginas 61 e 62 consta o documento intitulado Mapa de Acompanhamento, onde está informado que participaram da licitação as seguintes empresas, com os respectivos preços: Biomédica (R\$ 1.781.493,72), Algo Com. Rep. Ltda. (R\$ 2.048.818,92), e Góes Góes Dist. Ltda. (R\$ 1.978.481,28). A empresa Biomédica ofertou lance, ficando a sua proposta no valor de R\$ 1.769.493,72, o que lhe valeu a adjudicação da licitação. Deve-se informar que nesse documento, há um erro na grafia do número da licitação, pois está informado o número “022/2005” (peça 79, p. 65);

18. Nas páginas 63 e 64 estão contidas a Ata, o Relatório Analítico da Licitação e a homologação do certame pelo Secretário de Saúde, à época dos fatos (peça 79, p. 67-68). Deve-se ressaltar que a licitação foi homologada na mesma data de sua suposta realização.

19. Considerando que a licitação foi concluída nas 64 páginas mencionadas nos itens anteriores, a suposta ausência das páginas 166 a 262 mencionadas pelo Sr. Uilton Tavares não traz nenhum prejuízo ao entendimento do assunto.

20. Nos documentos apresentados pelo responsável não estão presentes o edital da licitação e os documentos exigidos no art. 38 da Lei 8.666/1993: o termo de referência; a comprovação da publicação do resumo do edital na imprensa oficial; propostas originais das empresas licitantes; comprovações da habilitação jurídica, da regularidade fiscal, da qualificação técnica e econômico-financeira da empresa vencedora; comprovações dos termos de credenciamento dos representantes das licitantes; a assinatura dos representantes dos licitantes na Ata da Licitação.

20.1. Não consta nenhum documento relativo às empresas Góes Góes Distribuidora Ltda. e Algo Comércio e Representação Ltda., que supostamente participaram do certame, não sendo possível identificar nem mesmo seus CNPJ.

20.2. Deve-se reiterar que essa situação já havia sido identificada na instrução anterior (peça 61, p. 3), e foi um dos motivos da realização da audiência dos responsáveis, cuja resposta deveria vir instruída com essas peças.

21. Dessa forma, as razões de justificativa do responsável lastreada na documentação examinada não são suficientes para comprovar a realização do Pregão Presencial 006/2005 – SESA. Ao contrário, tais documentos permitem inferir que o Contrato 025/2005/SESA/Biomédica foi celebrado sem a realização de licitação, com infração ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações). Por essas razões, devem ser responsabilizados os agentes que deram causa aos atos, mas mediante prévia audiência.

21.1. Deve ser ainda objeto de nova audiência os indícios de que houve simulação de licitação, haja vista que o processo apresentado não contém a documentação exigida no art. 38 da Lei 8.666/1993, e que os documentos apresentados pelo responsável e obtidos pela unidade técnica revelam a seguinte situação: a composição societária da empresa Biomédica, restou identificado que o sócio Eduardo Arinos de Almeida Ferreira é sócio de diversas outras empresas, entre as quais a empresa Góes Góes Distribuidora, Importadora e Exportadora de Equipamentos Médicos Ltda. (CNPJ 01.628.949/0001-01), cujo ingresso ocorreu em 15/5/2008 (após a suposta licitação e contratação). Vale destacar que uma empresa de nome Góes Góes Distribuidora Ltda. que teria participado da suposta licitação que culminou com a celebração do contrato com a empresa Biomédica.

42.No caso concreto, é importante memorar o Acórdão 1.701/2007-TCU-Plenário, no qual o Tribunal decidiu que não bastam indícios genéricos de fraude, sendo a existência de evidências requisito essencial para a condenação em multa.

43.A ausência de definição, no projeto básico, dos profissionais necessários à execução dos serviços restou superada, uma vez que a contratação teve como objeto a locação por regime de comodato de equipamentos necessários para a realização dos exames.

44.Ademais, o fato de a licitação ter sido realizado em poucas páginas não implica afirmar que esta não foi realizada, tampouco não é razoável inferir que a ausência das propostas das empresas participantes é resultante de um simulação do procedimento licitatório.

45.Em que pese essa situação encontrada, note-se que a licitação que resultou na presente contratação compõe-se de um conjunto de atos de gestão da Sesa/AP, cuja fiscalização compete ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Há de se ressaltar, entretanto, que esse fato considerado isoladamente não afastaria a competência do TCU.

46.Deve-se buscar, de forma complementar, se a previsão de pagamento pela contratação do objeto com parcela de recursos provenientes do SUS atrai, por si só, a competência desta Corte para

fiscalizar licitações e contratações realizadas pela Sesa/AP.

47.A composição do Fundo Estadual de Saúde do Amapá é constituída por diversas fontes de receita, conforme observado no item 22 deste exame técnico, dentre as quais as transferências ordinárias e extraordinárias ao Estado, originadas do Fundo Nacional de Saúde e da Seguridade Social, que podem ser consideradas como aquelas provenientes do SUS.

47.1. Nessa seara, infere-se que os recursos do SUS podem ter diferentes origens, levando, em alguns casos, à descaracterização desses recursos como federais e, por conseguinte, ao afastamento da competência desta Corte de Contas. Corroborando esta descaracterização o fato de que mesmo as despesas empenhadas na fonte 116 ou 16 – recursos federais – eram pagas com recursos da conta corrente do Fundo Estadual de Saúde diversa daquela na qual são feitos os repasses do Fundo Nacional de Saúde.

48.Esse entendimento é corroborado nos Acórdãos 1.513/2015, 531/2014 e 177/2013-TCU-Plenário. Este último, inclusive, tratou de processo análogo a este, constituído no âmbito do TC 015.523/2011-0, que teve como objetivo apurar a regularidade do Contrato 13/2008, firmado entre a Sesa/AP e a empresa Oliveira Neri Veículos.

49.Quando provenientes da União, os recursos são transferidos pelo Ministério da Saúde de forma regular e automática, por meio de pagamentos federais a prestadores de serviços sob gestão estadual ou por convênios com o Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e outros.

50.Nesse diapasão, qualquer decisão do Tribunal no intuito de sancionar os gestores estaduais por conta de falhas e irregularidades apontadas no presente processo licitatório e de contratação incorreria em violação ao pacto federativo, assim como na usurpação da atribuição conferida constitucionalmente ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

51.Ante todo o exposto, será proposta remessa dos autos ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá para adoção de providências que entender cabíveis, bem como a exclusão do Sr. Marcus Vinicius de Barros da relação processual.

CONCLUSÃO

52.A presente contratação celebrada entre a Sesa/AP e a empresa Biomédica tinha por objeto a locação de equipamentos para realização de exames automatizados de hematologia, semiautomatizados e automatizados para bioquímica e leitora de tiras reagentes para Uranálise, discriminados, pertencentes à contratada, para realização de exames automatizados de hematologia, semiautomatizado e automatizados para bioquímica e leitora de tiras reagentes para Uranálise (item 7)

53.Após realizadas as devidas citações e avaliadas as alegações de defesa, reanálise da situação fática tratada nestes autos permitiu concluir que, em razão de deficiência dos controles internos da Secretaria de Saúde do Amapá, dentre outros aspectos, bem como que considerando que os recursos do SUS podem ter diferentes origens, levando, em alguns casos, à descaracterização desses recursos como federais e, por conseguinte, ao afastamento da competência desta Corte de Contas, não se pode afirmar que restou evidenciada a ocorrência de débito relativos à execução do Contrato n. 25/2005-Sesa (itens 12-51)

54.Diante dos fatos apurados relacionados às audiências dos Srs. Uilton José Tavares e Marcus Vinicius de Barros, propõe-se a remessa dos autos ao Tribunal de Contas do Amapá para adoção de providências que entender cabíveis (item 20).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

55.O presente processo foi constituído por meio do Acórdão 1.204/2013-TCU-Plenário, que determinou a conversão de processo de representação em tomada de contas especial. O processo TC 015.633/2013-6 também foi constituído por meio do citado aresto e já teve seu julgamento proferido no âmbito do Acórdão 10.687/2015-TCU-2ª Câmara.

56. Impende mencionar que em situação semelhante a destes autos, no que tange à composição dos recursos que transitam pelas contas do Fundo Estadual de Saúde do Amapá (FES-AP), em especial na dificuldade em se discernir recursos federais de estaduais, no âmbito do TC 015.525/2011-2 (representação), o Tribunal entendeu de forma análoga à proposta nestes autos e, por meio do Acórdão 1133/2016-Plenário, decidiu não conhecer daquela representação e arquivar os autos, sem julgamento de mérito, restando descaracterizada hipótese de existência de débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

a) **excluir** a empresa Biomédica - Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. (CNPJ 04.365.818/0001-69) e o Sr. Marcus Vinicius de Barros (CPF 415.627.392-04) da relação processual;

b) **acolher as alegações de defesa** dos Srs. Abelardo da Silva Vaz (CPF 001.168.742-87), Elpídio Dias de Carvalho (CPF 092.607.572-15), Odanete das Neves Duarte Biondi (CPF 163.600.602-72), Pedro Paulo Dias de Carvalho (CPF 092.608.112-87), Rosália Maria de Freitas Figueira (CPF 252.395.542-34), Uilton José Tavares (CPF 116.533.612-04) e da empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. - EPP (CNPJ 04.365.818/0001-69);

c) **acolher as razões de justificativa** dos Srs. Uilton José Tavares (CPF 116.533.612-04);

d) **julgar regulares com ressalvas** as contas dos Srs. Abelardo da Silva Vaz (CPF 001.168.742-87), Elpídio Dias de Carvalho (CPF 092.607.572-15), Odanete das Neves Duarte Biondi (CPF 163.600.602-72), Marcus Vinicius de Barros (CPF 415.627.392-04), Pedro Paulo Dias de Carvalho (CPF 092.608.112-87), Rosália Maria de Freitas Figueira (CPF 252.395.542-34) e Uilton José Tavares (CPF 116.533.612-04);

e) **dar ciência** do acórdão, relatório e voto aos responsáveis arrolados nos autos e à Secretaria de Saúde do Estado do Amapá;

f) **encaminhar** cópia integral deste processo ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá;

g) **arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 169, III, do RI/TCU.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, discordou das propostas da unidade técnica, nos seguintes termos:

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades no Contrato nº 25/2005, celebrado em 12/12/2005 entre a Secretaria de Estado da Saúde do Amapá (Sesa/AP) e a empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda., tendo por objeto a “*realização de exames automatizados de Hematologia, semiautomatizado e automatizados para Bioquímica e leitora de tiras e reagentes para Uranálise, com fornecimentos de reagentes e programa de gerenciamento laboratorial com interfaceamento para conhecimento de pacientes, emissão de laudos e fornecimento de equipamentos sob comodato*” (grifo nosso; peça 40, p. 300).

2. Sua origem remonta à auditoria realizada pela Secex/AP na Sesa/AP em 2010, no âmbito do TC nº 018.422/2010-1 (peça 100). O objetivo daquela fiscalização foi de avaliar a regularidade da aplicação de recursos federais, transferidos ao Fundo Estadual de Saúde do Amapá, na modalidade fundo a fundo, para custeio das ações de saúde.

3. Na ocasião, a equipe de auditoria detectou que os pagamentos realizados por conta do Contrato nº 25/2005-Sesa/Biomédica se deram sem que houvesse registros/documentos hábeis a comprovar a efetiva prestação dos serviços (peça 100, p. 7-8), tendo em vista as seguintes evidências:

I) os documentos constitutivos da empresa contratada, inclusive de sua filial criada em 2003 na cidade de Macapá, revelam que ela não tem entre seus ramos de negócio a atividade de laboratório de análises clínicas ou prestação de serviços de exames laboratoriais;

II) a Vigilância Sanitária do Estado do Amapá, o Conselho Regional de Farmácia dos Estados do Amapá e Pará atestaram que não encontraram registro de que a empresa tivesse requerido

licenciamento ou tivesse obtido licença para atuar no ramo de atividade de laboratório de análises clínicas nesses dois Estados;

III) a relação dos trabalhadores registrados na RAIS em nome da filial da Biomédica em Macapá permite inferir que a empresa não tinha capacidade laboral para realizar os serviços pagos;

IV) os pagamentos mensais em favor da empresa Biomédica foram realizados por valor fixo, contrariando a cláusula quinta do contrato, que estabeleceu o pagamento mensal pelos serviços efetivamente prestados, indicando o pagamento por estimativa;

V) as notas fiscais expedidas pela empresa informam, no campo destinado à descrição dos serviços, de forma genérica, apenas que se referem a exames laboratoriais realizados conforme o Contrato nº 25/2005, e o valor total da nota fiscal. Não há informação sobre os tipos e quantidades de exames realizados por unidade de saúde, seus preços unitários e totais (peça 22, p. 13-18);

VI) a Sesa/AP não designou comissão ou servidor encarregado para fiscalizar a execução do contrato.

4. Tais pagamentos alcançaram o montante de R\$ 9.121.664,56, sendo R\$ 2.049.253,14 com recursos do Tesouro Estadual, R\$ 4.869.894,98 com recursos do SUS e R\$ 2.202.516,44 de fonte não identificada (peças 97 e 98).

5. Convertidos os autos em TCE (Acórdão nº 1204/2013-Plenário, peça 103), houve a citação dos responsáveis nos moldes propostos pela unidade técnica, considerando a solidariedade dos diversos Secretários de Saúde do Estado do Amapá e da empresa Biomédica – Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. pelo débito referente aos pagamentos efetuados em cada gestão que perpassou a vigência do contrato (de 12/12/2005 a 14/12/2010), excetuando-se os pagamentos realizados com recursos estaduais (peça 106, p. 8-9, e peças 109/115).

6. Houve ainda a audiência do Sr. Uilton José Tavares, Secretário de Saúde à época da celebração do ajuste, e do ex-pregoeiro da Secretaria de Saúde do Estado do Amapá (Sesa/AP), Sr. Marcus Vinicius de Barros, devido à realização de contratação sem licitação e de indícios de simulação de licitação no Pregão Presencial nº 6-2005-Sesa (peças 116/117).

7. Em instrução de mérito (peça 190), a Secex/AP admitiu o argumento de que o objeto do contrato não envolvia os serviços de realização dos exames laboratoriais propriamente (mão de obra), tendo em vista tratar-se de segundo contrato celebrado com a mesma empresa, visando dar continuidade ao objeto descrito originariamente como *“locação de equipamentos à contratante para realização de exames automatizados de hematologia, semiautomatizados e automatizados para bioquímica e leitora de tiras reagentes para Uranálise”* (Contrato nº 012/2005-Sesa, cláusula segunda; peça 40, p. 276).

8. Haveria, segundo a unidade técnica, falha de entendimento decorrente do teor da cláusula segunda do termo contratual, a qual estabeleceu que objeto a cargo da empresa contratada seria a realização de exames com fornecimento de reagentes e equipamentos necessários. Porém, o entendimento a prevalecer estaria claro no parágrafo terceiro da cláusula segunda e na cláusula terceira, os quais se referem expressamente à locação dos equipamentos (peça 40, p. 300).

9. Ante a constatação da Secex/AP de que o objeto do ajuste seria essencialmente a locação de equipamentos, e por não haver nos autos elementos que colocassem em dúvida a disponibilização desses itens nos hospitais especificados, concluiu-se que a ausência de elementos que comprovassem os quantitativos de exames realizados não seria suficiente para configurar dano (peça 190, p. 9).

10. A unidade técnica acrescentou que não seria razoável exigir que os exames fossem discriminados nas Notas Fiscais, e nesse sentido mencionou como precedente o Acórdão nº 10687/2015-2ª Câmara.

11. Ponderou ainda quanto à dificuldade de se quantificar os valores referentes a recursos federais nos pagamentos efetuados no âmbito do Contrato em tela, o que afastaria a competência do controle externo da União para fiscalizá-lo.

12. Diante desse contexto, foi proposto o acolhimento parcial das alegações de defesa dos responsáveis, o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas, dando-lhes quitação; bem como a exclusão da empresa Biomédica do rol de responsáveis.

13. Em relação às irregularidades referentes ao Pregão Presencial nº 6-2005-Sesa, objeto de audiência, a Secex/AP também concluiu que a competência de fiscalização seria do TCE, e não do TCU, com base nos seguintes argumentos:

“45. *Em que pese essa situação encontrada, note-se que a licitação que resultou na presente contratação compõe-se de um conjunto de atos de gestão da Sesa/AP, cuja fiscalização compete ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá. Há de se ressaltar, entretanto, que esse fato considerado isoladamente não afastaria a competência do TCU.*

46. *Deve-se buscar, de forma complementar, se a previsão de pagamento pela contratação do objeto com parcela de recursos provenientes do SUS atrai, por si só, a competência desta Corte para fiscalizar licitações e contratações realizadas pela Sesa/AP.*

47. *A composição do Fundo Estadual de Saúde do Amapá é constituída por diversas fontes de receita, conforme observado no item 22 deste exame técnico, dentre as quais as transferências ordinárias e extraordinárias ao Estado, originadas do Fundo Nacional de Saúde e da Seguridade Social, que podem ser consideradas como aquelas provenientes do SUS.*

47.1. *Nessa seara, infere-se que os recursos do SUS podem ter diferentes origens, levando, em alguns casos, à descaracterização desses recursos como federais e, por conseguinte, ao afastamento da competência desta Corte de Contas. Corrobora esta descaracterização o fato de que mesmo as despesas empenhadas na fonte 116 ou 16 – recursos federais – eram pagas com recursos da conta corrente do Fundo Estadual de Saúde diversa daquela na qual são feitos os repasses do Fundo Nacional de Saúde.*”

14. Para respaldar essa conclusão, foram citados os Acórdãos nºs 1513/2015, 531/2014 e 177/2013, todos do Plenário. Em razão desse entendimento, houve ainda proposta de remessa dos autos ao Tribunal de Contas do Amapá para adoção das providências cabíveis.

II

15. Com as devidas vênias, não compartilho do entendimento da unidade técnica quanto à descaracterização do dano que motivou a presente TCE, tampouco quanto ao afastamento da competência do TCU para atuar nestes autos.

16. Inicialmente, considero plausível reconhecer que não havia previsão de que os exames objeto do contrato fossem realizados por meio de mão de obra da contratada. Além dos argumentos constantes da instrução da Secex/AP, tem-se, no projeto básico que orientou a contratação, menção clara de que o manuseio dos equipamentos se daria por funcionários dos quadros do contratante, os quais receberiam treinamento (peça 79, p. 12-13), o que fragiliza algumas das evidências apontadas na fiscalização. **Essa constatação, porém, não é suficiente para descaracterizar as evidências relacionadas à falta de quantificação/comprovação dos serviços prestados, preponderantes na configuração do débito que motivou esta TCE.**

17. Pelo critério de medição estabelecido na cláusula quinta do termo contratual, por unidade de exame realizado, e por se tratar de fornecimento sob comodato, fica claro que não se pretendia remunerar a contratada pela simples disponibilização de equipamentos nos hospitais, mas sim pelo seu uso efetivo. Veja-se, nesse sentido, a definição de comodato no Código Civil vigente:

“Art. 579. O comodato é o **empréstimo gratuito** de coisas não fungíveis. Perfaz-se com a tradição do objeto.” (Grifo nosso.)

18. Ademais, parte dos custos somente seriam arcados pela contratada na medida em que tais exames fossem realizados, pois o objeto previa ainda o “fornecimento de reagentes e programa de gerenciamento laboratorial com interfaceamento para conhecimento de pacientes e emissão de laudos”.

19. Não se pode alegar falta de clareza ou desconhecimento em relação ao critério de medição estabelecido. Além do disposto na cláusula quinta do contrato, na fase interna do processo licitatório houve orientação do Coordenador de Assistência Hospitalar da Sesa/AP para o então Secretário Estadual de Saúde, Sr. Uilton José Tavares, para que fosse prevista a “cobrança por exame, tendo como referência máxima a tabela do SUS” na contratação (peça 79, p. 5).

20. Por mais que não se julgue razoável exigir o detalhamento referente aos valores unitários de cada exame nas notas fiscais emitidas pela empresa contratada, seria de se esperar algum documento complementar que pudesse suprir essas informações, respaldando os pagamentos realizados. Às peças 152 (p. 73-151), 161 (p. 7-116) e 176 (p. 5-17), verificam-se alguns mapas estatísticos referentes a exames/procedimentos realizados nos hospitais beneficiados, juntados aos autos com essa intenção, **sobre os quais a unidade técnica não se posicionou de forma conclusiva**. Esse fato impede que se adote, de pronto, encaminhamento semelhante ao do Acórdão nº 10687/2015-2ª Câmara, no sentido de considerar o débito descaracterizado.

21. No referido precedente, apesar de não haver o detalhamento dos serviços nas notas fiscais, por ocasião das citações foram apresentados documentos referentes ao processo de pagamento, nos quais constaram o nome dos pacientes, a data de realização do exame, o tipo de exame, a procedência da unidade hospitalar e o valor do exame; considerados suficientes para quantificar os serviços e justificar os pagamentos efetuados (TC nº 015.633/2013-6, peça 127, p. 25-231).

22. Tem-se, portanto, que os parâmetros de análise apresentados pela Secex/AP não se mostram adequados e suficientes para se concluir pela elisão do débito.

III

23. Em relação à competência do TCU, tem-se entendimento firmado por esta Corte de Contas desde a Decisão nº 506/97-Plenário, ratificada pelo Acórdão nº 1426/2015-Plenário, no sentido de que **os recursos repassados pelo SUS aos demais entes federativos, via Fundo Nacional de Saúde, constituem recursos federais, estando sujeitos à fiscalização do TCU todas as despesas de ações e serviços pagos à conta desses recursos**, independentemente da forma de transferência.

24. Também nesse sentido, ressalto a análise empreendida pela SecexSaúde no âmbito do TC nº 022.118/2015-2. No referido processo, foi discutida a esfera responsável pelo controle, fiscalização e instauração de TCEs relacionadas aos recursos repassados fundo a fundo, posto que o FNS vinha se negando a instaurar tomadas de contas especiais apesar da constatação de evidências de desvios na aplicação de recursos transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios em auditorias do Denasus:

“35.51. Em toda a argumentação do Fundo sobre a descentralização do SUS, são ressaltadas questões como: a) o pacto federativo brasileiro, que revela a autonomia dos entes federativos (autonomia financeira, política, estruturante e legislativa) (...); b) a independência de suas instituições e de seus poderes constituídos (...); c) a ilegalidade de ingerência de um ente federativo em outro, salvo em caso excepcional (...); d) a descentralização de gestão em respeito à máxima de autonomia federativa; e) a clara definição de papéis dos entes federativos, pautados no respeito à autonomia conferida pelo pacto federativo e no contexto da descentralização de gestão do SUS (...); f) o inter-relacionamento dos níveis federativos para a consecução do interesse maior que é a prestação dos serviços de saúde, com suas atribuições exclusivas e comuns (...).

35.52. Nesse sentido, toda a legislação que determina a atuação dos órgãos federais nos casos em que os recursos federais transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios estão sendo utilizados de forma indevida (dano ao erário), estaria, ao mesmo tempo, ferindo o princípio do pacto federativo e a autonomia dos entes. Não se pode acolher esse entendimento, visto que essas alegadas infrações inexistem. Como a titularidade dos recursos transferidos

pele FNS pertence à União, compete aos órgãos federais fiscalizar a correta aplicação deles. (Grifo nosso.)

35.53. Não se pretende com isso afirmar que os órgãos locais não devam zelar pela boa e regular aplicação dos recursos, mas que a fiscalização por parte da União quanto à correta aplicação de recursos de natureza federal não implica em afronta à autonomia dos entes federativos. O próprio Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, em seu art. 23, define que, se o Ministério da Saúde verificar o descumprimento dos mencionados normativos ou a aplicação dos recursos em objeto diverso do pactuado, deverá comunicar a irregularidade, inclusive, à direção local do SUS, ao responsável pela administração orçamentária e financeira do ente federativo, aos órgãos de controle interno e externo do ente federativo, ao Conselho de Saúde. Essa comunicação mostra-se necessária para que os órgãos locais adotem as medidas administrativas necessárias à regularização da situação.

35.54. Esgotadas as medidas administrativas e não reparada a irregularidade, 'ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a **origem do recurso**' (grifo original). Destaca-se que a mencionada lei, de maneira acertada, indicou a origem do recurso como o critério para a definição do Tribunal de Contas competente. Assim, no caso dos recursos transferidos do FNS para os demais fundos de saúde, por se tratarem de recursos federais, caberá dar ciência ao TCU.

35.55. Ainda quanto à atuação dos órgãos locais e consoante mencionado nesta instrução (...), o financiamento tripartite muitas vezes impede a identificação da origem dos recursos. Nessas situações, a competência fiscalizatória passa a ser complementar e concomitante entre as diversas esferas de governo." (TC nº 022.118/2015-2; peça 42, p. 15).

IV

25. Ao se concluir, com respaldo na jurisprudência citada, que o TCU tem competência para fiscalizar a correta aplicação de recursos transferidos pelo FNS, resta verificar, no caso concreto, a origem dos recursos utilizados nos pagamentos em favor da empresa Biomédica, movimentados a partir da conta 545708 do Banco do Brasil (Ag. 35750) entre 2007 e 2010, classificados como "Transferência de recursos do SUS" (fonte 0116; peça 97).

26. Apesar de não haver qualquer argumento no sentido de questionar a origem federal desses recursos nas alegações de defesa dos ex-secretários estaduais de saúde responsabilizados pelo débito (peças 148, 152, 164, 175, 176, 184 e 186), tampouco da empresa Biomédica (peça 161), a unidade técnica aventou a participação de recursos de outras origens na conta movimentada (peça 190, p. 12-13).

27. Segundo a Portaria nº GM/MS 204/2007, o Ministério da Saúde realiza as transferências fundo a fundo para Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de conta bancária única e específica para cada bloco de financiamento preestabelecido, quais sejam: Atenção Básica; Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; Vigilância em Saúde; Assistência Farmacêutica; Gestão do SUS; e Investimentos na Rede de Serviços de Saúde.

28. Em acesso ao Portal da Transparência (<http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf>), considerando as transferências fundo a fundo em benefício do Estado do Amapá nos anos de 2007 a 2010, a conta 545708 não foi identificada como conta destino. Tal constatação corrobora a informação da Secex/AP, de que os pagamentos foram feitos a partir de "conta corrente do Fundo Estadual de Saúde diversa daquela na qual são feitos os repasses do Fundo Nacional de Saúde".

29. Ademais, em consulta a processo do TCU referente à fiscalização que buscou verificar a regularidade das aquisições de medicamentos pelo Estado do Amapá (TC nº 013.657/2015-1; peça 54), observa-se que um dos achados de auditoria diz respeito a essa prática adotada pela Sesa/AP, de transferir recursos do SUS destinados a blocos de financiamento específicos para a conta corrente de titularidade da Secretaria de Estado da Saúde:

“a) analisando a aquisição de medicamentos, relativa aos exercícios de 2013, 2014 e 2015, restou identificado que as respectivas despesas foram empenhadas na Ação ‘Assistência Farmacêutica’, na fonte 216 - Transferências do SUS, **mas os pagamentos (as Ordens Bancárias) foram realizados por meio da conta bancária nº 545.708, agência nº 35.750, do Banco do Brasil, que é denominada GEA/SIA/SUS/SESA, conforme exposto nos empenhos e nas ordens bancárias acostadas aos presentes autos (peça 34) ;**

[...]

c) entende-se que a transferência de recursos da Média e Alta Complexidade para a conta bancária de titularidade do Fundo Estadual de Saúde dificulta o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas executadas e os recursos transferidos pelo FNS. Ou seja, não é possível afirmar que os mencionados recursos foram utilizados para pagar despesas do Bloco da Média e Alta Complexidade;

[...].

e) com espeque nessas considerações, propõe-se determinar à Secretaria de Estado da Saúde que somente movimente recursos das contas bancárias específicas dos blocos de financiamento para pagar despesas vinculadas a esses blocos, abstendo-se de transferir recursos para contas bancárias de titularidade do Governo do Amapá ou do Fundo Estadual de Saúde, em obediência ao disposto no Decreto nº 7.507, de 27/6/ 2011;” (Relatório do Acórdão nº 937/2016-Plenário).

30.A conta bancária mencionada é a mesma utilizada para efetuar os pagamentos em análise nesta TCE (peça 97). Em razão desse achado de auditoria, a Sesa/AP foi questionada quanto à origem dos recursos que alimentam a referida conta, e houve a confirmação de que são recursos provenientes do FNS, não havendo qualquer menção a recursos do Estado (TC nº 013.657/2015-1; peça 35, p. 2).

31.Considerando as informações do TC nº 013.657/2015-1 em complemento às constantes nesses autos, concluo que os valores identificados como “Transferência de recursos do SUS” entre os pagamentos efetuados no âmbito Contrato nº 025/2005, no total de R\$ 4.869.894,98, têm origem federal, não remanescendo dúvidas quanto à legitimidade da atuação do TCU nesta TCE.

32.A jurisprudência citada pela Secex/AP não altera esse entendimento, tendo em vista que, nos casos mencionados, o TCU deixou de atuar por não se ter configurado o efetivo aporte de recursos do SUS de origem federal nos respectivos objetos de despesa (Acórdãos nºs 1513/2015 e 177/2013, ambos do Plenário) ou por se tratar de contrato de gestão hospitalar (Acórdão nº 531/2014-Plenário); motivos particulares, que não guardam semelhança com a situação em apreço.

V

33.Em relação aos valores dos débitos quantificados nos autos (peça 190, p. 3-5), considero equivocada a inclusão do total de R\$ 2.202.516,44, ante o registro da Secex/AP de que não foi possível identificar a fonte dos recursos utilizados nesses pagamentos (peças 98 e 100, p. 6). Diante desse entendimento, não se deve imputar débito aos secretários de saúde que ordenaram esses pagamentos (Sr. Uilton José Tavares e Sr. Abelardo da Silva Vaz), e o débito imputado à Sra. Rosália Maria Gomes de Freitas em solidariedade com a empresa Biomédica deve ser reduzido, restringindo-se às parcelas pagas com recursos do SUS (R\$ 743.438,92).

VI

34.Ante o exposto, concluo, com as devidas vênias, que os motivos que levaram a Secex/AP a propor o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas, pautados essencialmente na elisão do débito e na ausência de competência do TCU para atuar nesta TCE, não devem prevalecer.

35.Ao discordar da unidade técnica, observo que as conclusões e a proposta de encaminhamento constantes da instrução à peça 190 não se ativeram especificamente aos argumentos apresentados nas alegações de defesa e nas razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, restando pendente a análise desse conteúdo frente às irregularidades/conduas indicadas nos ofícios de

citação e de audiência. Veja-se, **por exemplo**, que não houve análise conclusiva a respeito da validade dos mapas estatísticos juntados às peças 152, 161 e 176 para respaldar os pagamentos realizados, e do eventual impacto dessas informações no valor do débito apontado nos autos; tampouco da presença de eventuais excludentes de responsabilidade nas alegações de defesa dos ex-secretários estaduais de saúde do Amapá.

36. Ante o exposto, este representante do Ministério Público/TCU, impossibilitado de emitir pronunciamento quanto ao mérito da questão, manifesta-se **preliminarmente** pela devolução dos autos à Secex/AP a fim de que se complemente a análise das alegações de defesa e razões de justificativa, em nova instrução de mérito.

É o relatório.