

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.204/2013-TCU-Plenário que determinou a conversão do processo para que fossem apuradas possíveis irregularidades identificadas na execução do Contrato 025/2005-Sesa, firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde do Amapá (Sesa/AP) e a empresa Biomédica - Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.

2. O ajuste tinha por objeto 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, e emissão de laudos e fornecimento de equipamentos sob o regime de comodato, nas dependências do Hospital de Especialidades, Hospital da Criança e do Adolescente, Hospital Estadual de Santana, Hospital da Mulher e Hospital de Emergência (peça 40, p.299-306). O contrato foi assinado em 12/12/2005, pelo valor mensal estimado de R\$ 147.457,81, totalizando R\$ 1.769.493,72.

3. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá (Secex-AP) identificou, inicialmente, indícios de irregularidade no pregão que teria dado origem ao contrato e pagamentos realizados sem a efetiva comprovação da prestação de serviços. Dentre as inconsistências apontadas, cito o fato de a empresa não ter entre seus ramos de negócio a atividade de laboratório de análises clínicas, não possuir registro na Vigilância Sanitária do Estado do Amapá, nem no Conselho Regional de Farmácia (CRF), bem como apresentar, segundo pesquisa realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), um quadro de funcionários incompatível com a contratação (apenas um recepcionista em 2005, dois funcionários em 2006 e 2007, um em 2009 e quatro em 2010).

4. Além disso, a equipe verificou que, embora o contrato previsse o pagamento por serviços efetivamente prestados, os valores repassados à empresa Biomédica, mensalmente, foram os mesmos durante todo o período, indicando que a Sesa realizou pagamentos no âmbito do Contrato 025/2005 pelo valor mensal estimado e não pelos serviços efetivamente prestados.

5. Por esses indícios de pagamento sem contraprestação do serviço, foram citados aqueles que ocuparam o cargo de Secretário de Saúde do estado do Amapá entre 2005 e 2010, em solidariedade com a empresa contratada. E pelos indícios de irregularidade no processo licitatório foram ouvidos em audiência o Sr. Uilton José Tavares, titular da Sesa, e o Sr. Marcus Vinicius de Barros, pregoeiro do órgão, ambos à época dos fatos, para que apresentassem razões de justificativa quanto a uma possível simulação de licitação no Pregão Presencial 006-2005-SESA, que deu origem ao citado contrato, e de contratação sem licitação da empresa Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda., com violação aos princípios insculpidos nos arts. 2º, 3º e 38 da Lei 8.666/1993.

6. Após serem analisadas as manifestações trazidas aos autos, a unidade técnica propôs:

i) a exclusão do Sr. Marcus Vinicius de Barros e da empresa Biomédica - Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda. da relação processual;

ii) o acolhimento das razões de justificativa e das alegações de defesa dos responsáveis, bem como o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas dos Srs. Abelardo da Silva Vaz, Elpídio Dias de Carvalho, Odanete das Neves Duarte Biondi, Marcus Vinicius de Barros, Pedro Paulo Dias de Carvalho, Rosália Maria Gomes de Freitas e Uilton José Tavares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação; e

iii) o encaminhamento de cópia dos autos ao Tribunal de Contas do Estado.

7. A Secex-AP ponderou que “os recursos utilizados na presente contratação não se referem tão somente aos recursos federais do Sistema Único de Saúde”, pois haveria também “recursos

próprios advindos dos tributos e de outras fontes de receitas estaduais, além de transferências constitucionais realizadas pela União”. Afirmou que:

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. (grifos acrescidos)

8. No mérito, a unidade técnica considerou pertinente a explicação da empresa de que o contrato tinha por objeto apenas a locação dos equipamentos, e não a realização dos exames, o que estaria a cargo do estado. A falha de entendimento decorreu do teor da cláusula segunda do termo contratual, a qual estabeleceu que o objeto a cargo da empresa contratada seria a realização de exames com fornecimento de reagentes e equipamentos necessários. Porém, o parágrafo terceiro da cláusula segunda e a cláusula terceira se referem expressamente à locação dos equipamentos no que toca ao objeto da contratação.

9. Assim sendo, não haveria, de fato, necessidade de um quadro com um número expressivo de empregados e, consoante informado pela contratada, a maior parte de seus funcionários estava lotada na sede da empresa, em Belém/PA. Ademais, por essas mesmas razões, estaria dispensado o registro na vigilância sanitária e no CRF.

10. Quanto aos pagamentos, a Secex-AP mencionou a incompatibilidade entre o critério de medição adotado (número de exames efetivamente realizados) e a natureza do objeto da contratação (locação de equipamentos). Contudo, citou decisão anterior deste Tribunal, Acórdão 10.687/2015-2ª Câmara, de acordo com o qual não seria razoável que todo o detalhamento referente aos valores unitários de cada exame constasse nas notas fiscais emitidas pela empresa contratada. Ao fim, a unidade técnica concluiu que, no caso em análise, a documentação apresentada não garante que os exames foram realizados consoante os pagamentos efetuados, mas que também não há como evidenciar a ocorrência de dano relativo à execução do Contrato 25/2005-Sesa.

11. Em relação às audiências dos Srs. Uilton José Tavares e Marcus Vinicius de Barros, a Secex-AP propôs a remessa dos autos ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá para adoção de providências cabíveis, por entender que seria dele a competência para fiscalizar os presentes atos.

12. O Ministério Público junto ao TCU (MPCTU), neste ato representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, discordou da descaracterização do dano que motivou a presente TCE e do afastamento da competência do TCU para atuar nestes autos. Propôs, preliminarmente, a 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.

13. O representante do douto **Parquet** esclareceu que:

(...) o entendimento firmado por esta Corte de Contas desde a Decisão 506/97-TCU-Plenário, ratificada pelo Acórdão 1.426/2015-TCU-Plenário, é 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.

14. Em seguida, o MPTCU verificou que, no caso em debate, os valores utilizados para os pagamentos à empresa são provenientes de conta abastecida por recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde, confirmando a competência deste Tribunal para atuar no processo.

15. Sobre um possível débito, o Subprocurador Geral argumentou que, “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”. Citou os mapas estatísticos referentes a exames/procedimentos realizados nos hospitais beneficiados, juntados aos autos com essa intenção, sobre os quais a unidade técnica não teria se posicionado de forma conclusiva.

16. Feito o resumo dos autos, passo a decidir.

17. Inicialmente, acompanho entendimento do Ministério Público junto ao TCU de que resta confirmada a competência desta Corte de Contas para atuar nos presentes autos, uma vez que foram empregados recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde. Reforço que o financiamento tripartite (União, Estados e Municípios) e a desobediência aos normativos que determinam o uso de contas específicas para movimentação dos recursos, em conjunto, dificultam a identificação da origem dos valores aplicados. Contudo, nessas situações, a competência fiscalizatória passa a ser complementar e concomitante entre as diversas esferas de governo.

18. Estou também de acordo com o entendimento do douto **Parquet** de que o débito não foi descaracterizado, embora defenda encaminhamento diverso do sugerido, pelos motivos que passo a expor.

19. Como bem ponderou o MPTCU, em razão do critério de medição adotado no ajuste, seria necessário verificar se o serviço foi realmente prestado, por meio do registro/comprovação dos exames aplicados.

20. Para tanto, deveriam ter sido apresentados documentos contendo a descrição de quais e quantos exames foram realizados em cada unidade hospitalar, a exemplo dos mapas estatísticos parcialmente entregues pela empresa e pelos ex-secretários de saúde. Porém, a despeito do alegado esforço em obter toda a documentação, os responsáveis reclamam que, em decorrência do tempo já transcorrido desde o início do contrato, em 2005, não lhes foi possível juntar todos os registros.

21. A título de exemplo, tendo por base os dados apresentados para o ano de 2007, é possível verificar que, no caso do exame hemograma, para o qual é destinada a maior parcela do contrato (R\$ 48.000 dos R\$ 148.457,81 mensais, equivalente a 32%), dos 144.000 exames previstos foram realizados 107.889, em três dos cinco hospitais amparados pelo contrato (peças 152, 161 e 176). Para os outros dois hospitais, entretanto, não há dados disponíveis.

22. Essa insuficiência de dados se repete com relação aos outros exames. São quarenta e um tipos abarcados pelo contrato, e também nos outros anos, de 2005 a 2010, o que impossibilita qualquer conclusão a respeito do quantitativo de exames efetivamente realizado no âmbito do ajuste.

23. A empresa contratada argumenta também que os valores recebidos mensalmente foram sempre os mesmos, pois, em todo o período de vigência do contrato, os exames teriam sido realizados em quantidade superior à estimativa inicial, o que garantiria o recebimento do “teto” mensal.

24. Ademais, ainda sobre o tema, observo que, nos mapas de produção entregues, há sempre o atesto dos chefes de laboratório. Sendo assim, considerando a figura do gestor médio, não seria exigível dos Secretários Estaduais de Saúde que revisassem todos os números atestados por seus subordinados, o que me leva a concluir sobre a necessidade de reanálise da responsabilização adotada nos autos. No entanto, tendo em vista o grande intervalo de tempo desde as ocorrências, não se pode negar eventual prejuízo à ampla defesa para aqueles que somente agora seriam citados.

25. Portanto, considerando o longo período já transcorrido desde os primeiros pagamentos relativos ao Contrato 025/2005-Sesa, o fato de as primeiras comunicações desta Corte de Contas terem sido feitas em 2013, a dificuldade/impossibilidade de obter os mapas de produção ausentes e a necessidade de se refazer as citações, posiciono-me por acompanhar, em parte, a proposta da Secex-AP, de modo a afastar o débito e acolher, parcialmente, as alegações de defesa dos ex-secretários de saúde e da empresa Biomédica, julgando suas contas regulares com ressalva.

26. Quanto ao Srs. Uilton José Tavares e Marcus Vinicius de Barros, ex-secretário e ex-pregoeiro, respectivamente, uma vez confirmada a competência deste Tribunal para atuar no presente processo, acompanho proposta do MPTCU de retornar os autos à unidade técnica para que sejam analisadas suas razões de justificativa apresentadas em razão dos indícios de irregularidades apontados no Pregão Presencial 6-2005-Sesa.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de fevereiro de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator