

TC 015.586/2013-8

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Estado da Saúde do Amapá (Sesa/AP)

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

Advogados ou Procuradores: Danielle Silva de Andrade Lima Guerra (OAB 11.673/PA, peça 138); Fabrício dos Reis Brandão (OAB 11.471/PA, peça 138); Maisa Pinheiro Corrêa Von Grapp (OAB 11.606/PA, peça 138) e Lindoval Queiroz Alcântara (OAB 507/AP, peça 165)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

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 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
<i>25/2005</i>	<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	



Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)	Referência	Responsáveis solidários
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	Rosália Maria Gomes de Freitas e Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.
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	
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	Pedro Paulo Dias de Carvalho e Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.
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	



Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)	Referência	Responsáveis solidários
2010OB03921	30/7/2010	174.677,10	NF 239	Odanete das Neves Duarte Biondi e Biomédica Distribuidora de Produtos Biomédicos Ltda.
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	

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 4120. 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 – 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, Elpidio 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 insculpidos 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. Repr. 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 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 – 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. 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.

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 Vinícius 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 Vinícius 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 – 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.

Secex-AP, em 24 de março de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Rafael Estéfano Crispim

AUFC – Mat. 10188-5