



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 13760/2017
ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE – SUSAM
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO MEDIDA CAUTELAR
INTERESSADO(A): MINISTÉRIO PÚBLICO DO AMAZONAS
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
REPRESENTADO: VANDER RODRIGUES ALVES
ADVOGADO(A): ALEX DA SILVA ALMEIDA - 10706
OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR Nº 070/2017-MPC-RMAM, FORMULADA PELO PROCURADOR RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA, CONTRA O EXMO. SR. SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE, SENHOR VANDER RODRIGUES ALVES, E CONTRA A SRA. MARIA DE BELÉM MARTINS CAVALCANTE, SECRETARIA EXECUTIVA DO FES/AM..

ÓRGÃO TÉCNICO: DICAD
PROCURADOR: RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
APENSO(S): 13896/2017
AUDITOR-RELATOR: ALÍPIO REIS FIRMO FILHO

RELATÓRIO

1. Versam os autos sobre a Representação, com pedido de medida cautelar, interposta pelo Ministério Público de Contas - MPC, por intermédio do Excelentíssimo Procurador de Contas Ruy Marcelo Alencar de Mendonça, em face dos senhores Vander Rodrigues Alves e Maria Belém Martins Cavalcante, respectivamente, Secretário de Estado de Saúde - SUSAM e Secretaria Executiva do Fundo Estadual de Saúde - FES/AM à época dos fatos, para apuração de suposta prática na contratação RDL nº 295/2017, feita em caráter emergencial com o Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento – IMED, no valor de R\$8.433.233,40, para a realização de 780 cirurgias eletivas diversas, consoante Portaria n. 0756/2017 - GSUSAM, extrato publicado na p. 8 do DOE de 04 de agosto de 2017.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

2. Às fls. 54-56, consta o Despacho de admissibilidade do Exmo. Presidência deste Tribunal à época, Conselheiro Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior, datado de 16/08/2017.
3. O feito foi inicialmente distribuído à Conselheira Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos, a qual se acautelou quanto à apreciação da Medida Cautelar, e determinou oficial os interessados para apresentarem justificativas quanto as irregularidades presentes na inicial (fls. 57-58). O SEPLENO emitiu o Ofício Nº3061/2017-SP à Sra. Maria de Belém Martins Cavalcante (fls. 56 a 60), e o Ofício Nº3060/2017-SP ao Sr. Vander Rodrigues Alves (fl. 61).
4. Após apresentação das defesas, a Conselheira negou a medida cautelar pleiteada e determinou a instrução do feito pelas Unidades Técnicas e MPC (fls. 390-392).
5. Posteriormente, o feito foi redistribuído e encaminhado a minha relatoria (fl. 431).
6. Ao apreciar a presente Representação (processo nº 13.760/2017), a DICAD verificou ter o mesmo objeto do Processo Eletrônico nº 13.896/2017, e, portanto, sugeriu o apensamento dos expediente, o que foi deferido nos termos expostos no Despacho de fls. 83-84 do Processo Eletrônico nº 13.896/2017 (apenso), seguindo em análise conjunta.
7. Ressalto, ainda, o sopesamento feito da DICAD na Informação Conclusiva nº 478/2019-DICAD, às fls. 857-861, *ipsis verbis*:
 8. Ressalta, ainda, que o referido processo possui processo de mesmo objeto o qual está apensado ao mesmo, qual seja, o Processo nº 13.896/2017.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

Entretanto, por o presente processo se mostrar mais completo em relação à instrução probatória, utilizou-se das mesmas para a elaboração de ambos os laudos.

8. Dando prosseguimento ao feito, a DICAD emitiu a Notificação nº 402 /2018-DICAD (fls. 26-28 do Processo Eletrônico nº 13.896/2017) para o Sr. Francisco Deodato Guimarães - Secretário de Saúde do Estado do Amazonas, e a defesa foi acostada às fls. 31-76 do Processo nº 13.896/2017. Ressalto, também que o Sr. Francisco Deodato Guimarães, tomando ciência novamente das irregularidades indiciadas na exordial, e por meio do Ofício nº 3579/2018-SEPLENO (fl. 464), encaminhou defesas as quais foram acostadas às fls. 475 a 839.

9. Acrescento, também, que o Sr. Vander da Silva Rodrigues, Secretário de Saúde do Estado do Amazonas, apresentou defesas, por meio do Ofício 6579/2017 – GSUSAM, acolhidas e juntadas aos autos às fls. 433 a 452 do Processo nº 13.760/2017. Ademais tomando ciência do feito e das irregularidades, o Sr. Vander da Silva Rodrigues solicitou cópia integral do Processo, cujo pleito foi deferido (fls. 466 a 474).

10. O Órgão Técnico, em sua análise final, emitiu a Informação Conclusiva Nº 478/2019-DICAD, às fls. 857-861, sugerindo procedência da Representação, e a instauração da Tomada de Contas Especial, nos moldes do art. 195 da Resolução n.º 04, de 23 de maio de 2002, a fim de apurar os fatos, identificar os responsáveis, bem como quantificar o dano causado.

11. Por sua vez, por meio do Parecer nº 2212/2019 - MP- RMAM (fls. 845-852), o Ministério Público de Contas sugeriu, em suma, a procedência da Representação para



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

aplicar as multas ao Sr. Vander Rodrigues Alves, bem como a instauração da Tomada de Contas Especial pela CGE/AM, vejamos:

Ante o exposto, este Ministério Público propõe a procedência desta representação, para o efeito de se aplicar, em grau máximo, as multas dos incisos II e III do artigo 54 da Lei Orgânica, contra o Senhor Vander Rodrigues Alves, por conduta negligente de celebrar contrato administrativo com grave infração à ordem jurídica, assim como para o efeito de determinar à CGE a instauração de tomada de contas especial para liquidar o dano ao erário decorrente da celebração contratual sem gestão adequada de economicidade. Por fim, propõe-se a representação ao Ministério Público do Estado.

12. É o relatório breve.

FUNDAMENTAÇÃO

13. Compulsando os autos, é possível perceber o atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, artigos 18, da Lei Orgânica/TCE-AM, e dos artigos 81 e ss., do Regimento Interno/TCE-AM), estando, portanto, todos os atos notificatórios válidos e eficazes, nos termos dos §§3º e 4º do art. 96 do RI-TCE/AM.

14. Preliminarmente, destaco, farei ponderações tomando por base as **restrições não sanadas** presentes na Informação Conclusiva nº 478/2019-DICAD, às fls. 857-861 e no Parecer nº 2212 / 2019 – MP - RMAM (fls. 845-852), dando preferência a este último, pois contém análise mais ampla de todas as restrições em relação à grave ofensa à ordem jurídica e de dano na iniciativa e gestão do **Contrato RDL nº 295/2017 SUSAM**. Temos, assim, as seguintes ponderações:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

15. Quanto ao **item “1”**: **vício de motivo e objeto, pois se decidiu realizar contratação emergencial para cirurgias não emergenciais, eletivas de reduzida complexidade, em detrimento dos investimentos para atender casos graves e emergenciais constantes da rede reguladora do SUS/SUSAM, com demanda reprimida (como as cirurgias cardíacas e ortopédicas).**

16. Os interessados, em suma, argumentaram (fls. 54-76 do Processo nº 13.896/2017 e fls. 433-452 e 475-839 do Processo nº13.760/2017) que as cirurgias seletivas referem-se à insuficiência de cirurgias ofertadas pelas Unidades de Saúde da Capital, ademais, a dispensa de licitação fundamentou-se no Parecer nº 645/2017-ASS/CGL emitido pela CGL/AM, o qual sugeriu a referida dispensa. Também argumentou que o Termo Aditivo ao Contrato nº 116/2017-SUSAM revisou o contrato, alterando para o regime de execução por preço unitário, ou seja, pagamento por cirurgia realizada. Destacou, por fim, os tipos e preços das cirurgias seletivas (fl. 74 do Processo 13896/2017), porém sem detalhamento técnico.

17. Contudo, a DICAD não acatou a defesa apresentada, tendo em vista que a justificativa apresentada para a contratação de cirurgias eletivas não se enquadra em caráter emergencial que possibilite a respectiva dispensa de licitação, sugerindo multa, vejamos:

4. Em resposta a notificação, a SUSAM, por meio do ofício nº7904/2018 – GSUSAM demonstrou a superlotação de pacientes com necessidade de procedimentos cirúrgicos no referido Hospital, havendo assim, a caracterização de emergência.

5. Com justificativa realizada pela SEAASC em anexo, o Termo de Contrato Nº 116/2017 – SUSAM motivou a contratação quanto à necessidade, juntamente com a cópia do processo 17101.022357/2017-60 em mídia digital, que viabilizou



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

a referida contratação e relatório de acompanhamento da Representante Técnica da SUSAM designada pela SEAASC, para acompanhar os serviços prestados. Consta também, o cálculo de número de pacientes atendidos e o valor cujo recebeu, sendo respectivamente 1.385 (mil, trezentos e oitenta e cinco) procedimentos cirúrgicos e até 02/01/2018, recebera R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

6. Por sua vez, a Sra. Maria Belém Martins Cavalcante (Secretaria Executiva do Fundo Estadual de Saúde - FES/AM) e o Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento – IMED não apresentaram defesa e/ou justificativa até o final deste Laudo Técnico Conclusivo.

7. Diante do exposto, esta Unidade Técnica é favorável à procedência desta representação. Primeiramente, pela contratação específica não se enquadrar em caráter emergencial, logo, sugere-se multa pela ausência de realização de licitação quanto aos procedimentos cirúrgicos eletivos como disposto no art. 54, II, ambos da Lei Orgânica 2.423/2017 ao Gestor de saúde da época, Sr. Vander Rodrigues Alves.

18. Já o MPC enfatiza o vício do motivo e objeto para a contratação da dispensa de licitação, visto que cirurgias eletivas não se caracterizam pela urgência, contrariando, assim, os ditames do inciso IV, do Art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93¹. Assevera também a desproporcionalidade e/ou contradição entre a quantidade total de cirurgias

1 Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

eletivas contratadas (2.340 cirurgias) e a demanda presente na exposição de motivos para a contratação (1.016 cirurgias), vejamos o posicionamento do MPC:

Quanto ao primeiro aspecto, do vício de motivo e objeto, é bem de ver que os casos de contratação emergencial, com dispensa de licitação, somente se afiguram legítimos para atender situações comprovadamente emergenciais, devidamente justificadas. Ocorre que não se afigura razoável, como no caso concreto, eleger como emergenciais cirurgias meramente eletivas, de pequena complexidade, sem urgência, em um cenário administrativo de extrema precariedade para atender outras centenas de casos emergenciais de cirurgias de maior complexidade e risco, em diversos hospitais da rede estadual, devido à falta de equipamentos e estrutura física assim como por falta de cobertura contratual (contingenciamento dos serviços) com as sociedades médicas terceirizadas atuantes nos demais hospitais estaduais.

Ademais, mesmo que se admitam cirurgias meramente eletivas para justificar episódio de contratação emergencial, a contratação em tela deve ser considerada, sob esse prisma, inválida, por outra razão, a saber, por ter sido formulada com conteúdo (quantitativo) desproporcional ao motivo (número de cirurgias) tido como emergencial na exposição de motivos e no projeto básico do gestor da SUSAM que instruem o respectivo processo administrativo. Com efeito, a cláusula contratual foi para realizar 780 cirurgias por mês em um período de três meses, totalizando 2340 cirurgias eletivas. Ocorre que o número demandado, segundo estimativa inicial positivada no processo administrativo, é de apenas 1016 cirurgias eletivas, conforme exposição de motivos de 07 de julho de 2017, da Senhora Secretária Adjunta da Capital, Senhora Denise Machado dos Santos. Segundo consta, tanto foi sobre-estimada essa demanda que, na fase executiva, não foi alcançado o número total previsto de cirurgias, pois não encontraram pacientes.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho**

Tribunal Pleno

19. Sendo assim, concordo com o posicionamento da Unidade Técnica e do MPC, e sou pela aplicação de multa na forma do art. 54, inciso VI, da Lei nº 2.423/96 c/c o art. 308, VI, da Resolução nº 04/2002 – TCE/AM, tendo em vista que a justificativa apresentada para a contratação de cirurgias eletivas não se enquadra em caráter emergencial, realizando, portanto, dispensa de licitação ilegal, e em decorrência da a desproporcionalidade e/ou contradição entre a quantidade total de cirurgias eletivas contratadas (2.340 cirurgias) e a demanda presente na exposição de motivos para a contratação (1.016 cirurgias), em violação ao inciso IV, do Art. 24, da Lei Federal 8.666/93.

20. Em relação ao item “2”: projeto básico consta genérico e inconsistente, com violação aos princípios da eficiência, segurança jurídica e norma geral dos arts. 6.º e 7.º da Lei federal n. 8.666/93;

21. Os interessados, em suma, apresentam as mesmas argumentações anteriores (fls. 54-76 do Processo nº 13.896/2017 e fls. 433-452 e 475-839 do Processo nº13.760/2017), citada no item “1”, de que o projeto básico foi readequado (após Termo Aditivo ao Contrato nº 116/2017-SUSAM) para pagar por preços unitários, ou seja, preços por cada cirurgia realizada.

22. Em sua vez, o MPC expõe, dentre outros, que tanto o Projeto Básico anterior, quanto o Projeto Básico não apresentam estudo preliminar, com base em planilha criteriosa detalhando todos os serviços e insumos unitários necessários, que trouxesse referência inicial dos custos e orçamento da contratação emergencial, nem trouxe a possível pesquisa de preços, *in verbis*:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

No tocante à nulidade contratual por inconsistência do projeto básico, consta, datado de 07 de julho, mas com carimbo de “substituído” aposto em suas páginas, o único projeto constante do processo administrativo antes da celebração contratual. Referido projeto básico não descreve com exatidão e clareza a natureza, a quantidade e a qualidade dos serviços médicos, de auxiliares, materiais e insumos a serem contratados. Não obstante, define a demanda a contratar em apenas 780 cirurgias nos três meses, com evidente falta de economicidade. A versão está assinada apenas pela Secretária Adjunta da Capital. Nas folhas seguintes, como anexas ao projeto, constam relações com levantamento de pacientes com indicações cirúrgicas. Não consta nenhum estudo preliminar que, com base em planilha criteriosa com detalhamento de todos os serviços e insumos unitários necessários, trouxesse referência inicial dos custos e orçamento da contratação emergencial (seja para viabilizar o quantitativo de cirurgias no trimestre ou em cada mês de execução contratual) nem possível pesquisa de preços.

23. Sendo assim, concordo com o posicionamento do MPC, e sou pela aplicação de multa na forma do art. 54, inciso VI, da Lei nº 2.423/96 c/c o art. 308, VI, da Resolução nº 04/2002 – TCE/AM, tendo em vista que não foram apresentados estudos preliminares, nem detalhamento dos serviços, insumos ou mão de obra que comprovem a quantidade e o custo da contratação (composição do custo unitário do serviço, nos termos do art. 7º, §2º, inciso II, da Lei federal nº 8666/93), gerando assim um Projeto Básico genérico e inconsistente, violando, ainda, os princípios da eficiência e da segurança jurídica, bem os arts. 6.º e 7.º da Lei federal n. 8.666/93.

24. Quanto ao item “3”: não houve imparcialidade e isonomia no tratamento da SUSAM aos interessados na disputa da seleção simplificada, com direcionamento



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho**

Tribunal Pleno

de resultado em favor do IMED; e item “4”: não consta estudo consistente e adequado de economicidade hábil a justificar o preço praticado;

25. Os interessados, em suma, apresentam as mesmas argumentações anteriores (fls. 54-76 do Processo nº 13.896/2017 e fls. 433-452 e 475-839 do Processo nº13.760/2017), citada no item “1” e, por meio do Memorando nº 0314/17-SEAC da Secretaria Executiva Ajunta Especializada da Capital, apresenta comparativo de custos do Contrato de Gestão n. 01/2015. Apresenta, ainda, cotações de preços do IGAM e com o IMED com manutenção hospital (despesas operacionais) e contratação de profissionais da saúde.

26. O MPC expõe, dentre outros, que houve quebra da imparcialidade ao não permitir que todos os licitantes tenham recebidos a versão definitiva do Projeto Básico (fls. 488-839). Não há correspondência das propostas apresentadas pelas empresas IGAM e com o IMED (bem como seus preços unitários) com a planilha do Projeto Básico da Administração Pública, indicando que o IMED representou na realidade uma terceirização de serviços, pois não possuía em seu quadro de funcionários profissionais para realização de cirurgias, *in verbis*:

Quanto à fase de seleção simplificada da contratação emergencial (exigida no caso pelo parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93 e pelo princípio da Impessoalidade), denota-se irregularidade na condução do processo e quebra de imparcialidade. Consta do processo administrativo ofertas de cotação expedidas por e-mail, em 26 de julho, a algumas instituições ligadas à saúde. Não há exposição do critério de eleição das consultadas nem segurança na confirmação do recebimento das mensagens. Não constam as correspondências emitidas e/ou trocadas com o IGAM e com o IMED, as únicas a apresentar propostas. Não consta do processo administrativo a comprovação



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

de que o projeto básico – em sua versão definitiva, em forma consistente e devidamente aprovada – tenha sido enviado igualmente a todas as empresas participantes. Segundo consta, independentemente de comunicação, estas duas deduziram suas propostas no processo na data de 27 de julho, propostas essas que tem diferentes planilhas, díspares entre si, com itens genéricos (não especificam os profissionais, pessoal de apoio, os insumos, exames e respectivos custos unitários), e igualmente sem amparo no lacônico projeto básico (porque este também não apresentou planilha de especificação), quanto aos itens e unidades de serviços e materiais para responder à demanda de cirurgias e serviços a contratar evidenciando completa desorganização administrativa e negligência. Apenas no dia 28 de julho, portanto, dois dias após as consultas e propostas das duas empresas, aparece no processo o projeto básico em versão assinada e aprovada pelo Secretário de Saúde no mesmo dia 28. Referido documento não é exatamente o mesmo projeto básico que foi capturado e impresso por este Ministério Público na data de sua representação mediante consulta ao Portal de Transparência da Administração Estadual em 14 de agosto nem aquele que constava primitivamente do processo administrativo anexado a esta representação por cópia obtida junto à SUSAM. Este documento passa a discriminar que o quantitativo de cirurgias é de 780 por mês, durante três meses (em vez de 780 cirurgias em três meses). A exemplo da primeira, esta versão de projeto básico não contem qualquer discriminação das unidades de serviços e materiais para compor planilha de custos unitários, nem estimativa destes, e prevê que os interessados devem passar no Hospital para verificarem quais são. Rematado absurdo e descaso no planejamento contratual.

[...]

A decisão contida no processo, que intenta justificar formalmente a escolha do IMED, e a razoabilidade do respectivo preço ofertado, consta assinada pelo senhor Domingos Perecles Vital Amazonas, gerente de compras da SUSAM, datada do mesmo 28 de julho. Nessa manifestação, a quimérica justificativa de compatibilidade de preços com o mercado é feita com referência a notas de empenho emitidas em favor do IMED no campo de obrigação contratual de



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

natureza diversa, relativamente à execução do Contrato de Gestão n. 01/2015, que não abrange realização de 780 cirurgias/mês, mas apenas manutenção de PS e Parque de Imagens. Nada a ver. Não serve. Comprovação, portanto, inconsistente, e manifestamente inválida, e demonstração de culpa grave na gestão contratual.

[...]

É imprescindível observar que a entidade beneficiada com o contrato emergencial não tinha capacidade técnico-profissional e operacional para realizar o serviço, pois, logo após o contrato, teve de recrutar toda a mão-de-obra especializada para realizar o serviço, inclusive a de cirurgiões. Houve, de fato, intermediação para fornecimento de mão-de-obra, objeto juridicamente vedado ao contrato administrativo de prestação de serviços, tendo o IMED subcontratado todo o objeto ajustado com o Estado/SUSAM.

Aliás, para grave suspeita de fraude licitatória em favor da empresa contratada IMED, pois uma das empresas participantes o IGOAM, por sua dirigente, assevera, inclusive por meio de declarações públicas, jamais ter tido acesso ao projeto básico aprovado para compor a proposta de contratação e declara ainda ter sido induzida pelo Secretário de Saúde representado Vander Alves a compor planilha com itens de serviços a mais que a exigida da empresa vencedora, de modo a torná-la antieconômica e inadequada em manobra de direcionamento de escolha.

27. Sendo assim, concordo com o posicionamento do MPC, e sou pela aplicação de multa na forma do art. 54, inciso VI, da Lei nº 2.423/96 c/c o art. 308, VI, da Resolução nº 04/2002 – TCE/AM, tendo em vista direcionamento licitatório, falta de habilitação técnica da empresa IMED, violação ao escorreiito tramite licitatório, e portanto, em violação aos princípios da isonomia, da competitividade (art. 3.º da Lei federal n. 8.666/93), da transparência e da moralidade (art. 37 da CF/88).



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

28. **Em relação ao item “5”, o contrato foi celebrado e iniciado sem observância da norma do empenho prévio e responsabilidade fiscal.**

29. **Os interessados, em suma, apresentam as mesmas argumentações anteriores (fls. 54-76 do Processo nº 13.896/2017 e fls. 433-452 e 475-839 do Processo nº13.760/2017), citada no item “1”, e apresenta Portaria nº 0756/2017-GSUSAM, com a Adjudicação da Dispensa ao IMED, datada de 04/08/2017, bem como a Nota de Autorização de Despesa NAD nº 1097/2017, datada de 28/07/2017.**

30. **O MPC expõe, dentre outros, que o notificado não emitiu o prévio empenho, não obedeceu aos ditames legais referentes à adequação orçamentária-financeira, contrariando os arts. 15 c/c 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000², além de gasto inadequado em período eleitoral, vejamos:**

² Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

Há mais irregularidades na celebração contratual. O parecer jurídico lançado no processo não aborda as questões de incompletude do projeto básico e demais faltas nesta representação abordadas. No dia 08 de agosto, consta do processo despachos dos servidores Domingos Perecles Vital Amazonas (gerente de compras) e José Diniz Filho (Chefe do Departamento de Logística) encaminhando o processo à Secretária Executiva Senhora Maria de Belém, preconizando empenho prévio ao contrato. Mas na folha seguinte já consta o extrato do contrato publicado no DOE sem qualquer menção a providências ou numeração de empenho prévio, o que confirma a suspeita de irresponsabilidade fiscal na celebração contratual. Consta apenas termo de bloqueio/reserva orçamentário assinado pela Senhora Lucilene Paula de Abreu (gerente de execução orçamentária) com o valor global da proposta do IMED pela fonte 230 (federal), mas não houve qualquer providência após para efetivar a medida de empenhamento prévio da despesa pública.

Também não constam dos autos manifestações de adequação financeira-orçamentária e de impacto orçamentário como exigido pela LRF e Lei n. 4320/64, indispensáveis, máxime considerando que o contrato ter sido celebrado em fim de mandato e período eleitoral, o que constitui indício de fim eleitoral, ofensivo ao princípio juseleitoral da Isonomia em benefício do então governante candidato ao mandato tampão.

31. Sendo assim, concordo com o posicionamento do MPC, e sou pela aplicação de multa na forma do art. 54, inciso VI, da Lei nº 2.423/96 c/c o art. 308, VI, da Resolução nº 04/2002 – TCE/AM, tendo em vista a inadequação orçamentaria financeira, em contrariedade aos arts. 15 c/c 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho**

Tribunal Pleno

32. **Agrego que, as multas supraditas são imputadas ao Sr. Vander da Silva Rodrigues, tendo em vista que as irregularidades ocorreram à época de sua gestão como Secretário de Saúde do Estado do Amazonas (SUSAM), portanto, de sua responsabilidade.**

33. **Ressalto, por fim, que tanto a DICAD quanto o MPC sugerem a instauração de Tomada de Contas Especial pela CGE/AM, com o objetivo de apurar e liquidar o possível dano decorrente desta contratação, ressalvo que o dano apontado pela DICAD, inicialmente, é da ordem de mais de 3 milhões de reais, vejamos:**

DICAD:

9. Constatou-se que, a empresa IMED agiu como mero terceiro por não possuir profissionais referentes ao serviço em questão, contratando pelos profissionais da empresa ICEAM para mão de obra específica por R\$1.430,00 (mil, quatrocentos e trinta reais).

10. Como demonstrado pela ICEAM (fls. 39 e 40) como valor de referência, resultaria no valor de R\$ 1.430,00 (mil, quatrocentos e trinta reais) para cada procedimento cirúrgico. Ao multiplicarmos pelo número 1.395 (mil, trezentos e oitenta e cinco) de pacientes atendidos nos 90 (noventa) dias de contrato, resultaria no valor de R\$1.994.850,00 (um milhão, novecentos e noventa e quatro mil e oitocentos e cinquenta reais) pelos serviços prestados. Contudo, o que fora acordado consiste na importância de R\$8.433.233,40 (oito milhões, quatrocentos e trinta e três mil, duzentos e trinta e três reais e quarenta centavos) no contrato primitivo de emergência 116/2017, sendo pago o valor de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais) no dia 02/01/2018 (fls.838), restando saldo pendente para ser pago. Pelo valor recebido, nota-se superfaturamento de R\$3.005.150,00 (três milhões, cinco mil e cento e cinquenta reais), consistente na diferença entre o valor pago e a importância de R\$1.994.850,00.
[...]



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

11. Posto isto, esta Diretoria se manifesta pelo deferimento da presente representação, bem como pela instauração da Tomada de Contas Especial, nos moldes do art. 195 do Regimento Interno desta Corte de Contas, Resolução n.º 04, de 23 de maio de 2002 a fim de apurar os fatos, identificar os responsáveis bem como quantificar o dano causado.

MPC:

Deixa-se de abonar a proposta do órgão técnico de imputação de débito, pois não há nos autos elementos para liquidar o dano, o que pressupõe a verificação do preço médio de mercado do quantitativo de serviço efetivamente prestado no período de vigência contratual, que não pode ser calculado como pretende o órgão técnico, considerando apenas o valor dos honorários médicos e a quantidade de cirurgias previstas para o mês.

[...]

Ante o exposto, este Ministério Público propõe a procedência desta representação, para o efeito de se aplicar, em grau máximo, as multas dos incisos II e III do artigo 54 da Lei Orgânica, contra o Senhor Vander Rodrigues Alves, por conduta negligente de celebrar contrato administrativo com grave infração à ordem jurídica, assim como para o efeito de determinar à CGE a instauração de tomada de contas especial para liquidar o dano ao erário decorrente da celebração contratual sem gestão adequada de economicidade. Por fim, propõe-se a representação ao Ministério Público do Estado.

34. Apreciando as análises técnicas, corroboro com o entendimento da DICAD e do MPC em relação à necessidade de apuração e liquidação do Dano ao Erário decorrente da celebração contratual sem gestão adequada de economicidade. Entendo que a verificação deva ser elucidada, quantificada e apurada as responsabilidades, por meio de uma Tomada de Contas Especial, nos termos do



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

art. 9º³ c/c art. 35⁴ da LOTCE/AM c/c a disposição da Seção III, da Tomada de Contas Especial, arts. 195 e seguintes do RITCE/AM, devendo ser fixado o prazo de 30 (trinta) dias para sua instauração e cumprimento desta determinação, por meio da TCE (Tomada de Contas Especial), conforme o art. 9º, §1º da LOTCE/AM.

35. Finalizando, quanto às multas, proponho valores conforme à época do ato: anos 2016, 2017 e 2018. Explico.

36. Em um Estado Democrático de Direito, as instituições públicas possuem a prerrogativa de impor condutas aos administrados nas esferas civil, penal e administrativa. O descumprimento das condutas impostas leva à possibilidade de aplicação da sanção correspondente.

37. No caso específico dos Tribunais de Contas, a multa figura como uma das modalidades sancionatórias. Um dos debates recorrentes é saber se ela poderá incidir sobre situações pretéritas, ou seja, situações ocorridas antes de sua vigência.

³ Art. 9º - Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou pelos Municípios, na forma prevista no artigo 5º, inciso IV desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas, de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá no prazo máximo de 30 (trinta) dias do conhecimento do fato, adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º - Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

⁴ Art. 35 - Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outras irregularidades de que resulte dano ao erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 135 desta Lei.

Parágrafo único - O processo de tomada de contas especial a que se refere este artigo, tramitará em separado das respectivas contas anuais.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

38. Segundo o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB “a lei em vigor terá efeito imediato e geral”. Ou seja, as leis brasileiras são *irretroativas*, pois não projetam seu vigor para o passado, sendo esse vigor *imediato*.

39. Por outro lado, a Carta Magna admite, expressamente, a possibilidade de retroatividade da lei em determinados casos. É a hipótese insculpida no inciso XL de seu art. 5º, que permite a retroatividade da lei penal “*desde que seja para beneficiar o réu*”. Fora dessa hipótese, a regra é a irretroatividade da lei penal.

40. De minha parte, acredito que a solução para a questão apontada – retroatividade ou não da sanção aplicada – resulta, por analogia, da conjugação desses dois dispositivos. Somente na hipótese de a sanção – entenda-se, multa administrativa – beneficiar, de alguma forma, seu destinatário, caberá sua retroatividade. Fora dessa hipótese, ela não poderá incidir sobre situação pretérita alguma. Reforça esse entendimento o princípio *Tempus Regit Actum* (os atos são regidos ao tempo de sua prática).

41. Ademais, sou pela aplicação da multa vigente à época do ato tido por irregular, no caso, **nos anos de 2017 e 2018 cujo valor, nos termos do artigo 308, inciso VI da Resolução nº 04/2002-TCE/AM, era entre R\$8.768,25 (oito mil, setecentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos) e R\$43.841,28 (quarenta e três mil, oitocentos e quarenta e um reais e vinte e oito centavos) que, hodiernamente, corresponde ao artigo 308, inciso VI, da referida resolução.**

42. Sendo assim, diante disso, em consonância parcial com o Ministério Público de Contas e Órgão Técnico, proponho voto no sentido que o Egrégio Tribunal Pleno julgue procedente a presente Representação.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

PROPOSTA DE VOTO

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em parcial consonância com o órgão técnico, PROPONHO VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- **Julgar Procedente** a Representação, com pedido de medida cautelar, interposta pelo Ministério Público de Contas - MPC, por intermédio de seu Excelentíssimo Procurador de Contas Ruy Marcelo Alencar de Mendonça, em face dos senhores Vander Rodrigues Alves e Maria Belém Martins Cavalcante, sendo respectivamente, Secretário de Estado de Saúde - SUSAM e Secretária Executiva do Fundo Estadual de Saúde - FES/AM para apuração de suposta prática na contratação RDL 295/2017, feita em caráter emergencial com o Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento – IMED, no valor de R\$8.433.233,40, para a realização de 780 cirurgias eletivas diversas, consoante a Portaria n. 0756/2017 - GSUSAM, extrato publicado na p. 8 do DOE de 04 de agosto de 2017;
- 2- **Aplicar Multa** ao Sr. Vander Rodrigues Alves, Secretário de Estado da SUSAM à época dos fatos, no valor de R\$43.841,28, **na forma do art. 54, inciso VI, da Lei nº 2.423/96 c/c o art. 308, VI, da Resolução nº 04/2002 – TCE/AM, por ato praticado com grave infração à norma legal, fundamentados nos subitens (“1”, “2”, “3”, “4” e “5”) desta Proposta de Voto**, que deverá ser recolhida no prazo de 30 dias para o Cofre Estadual através de DAR avulso extraído do sítio eletrônico da SEFAZ/AM, sob o **código 5508 - Multas aplicadas pelo TCE/AM - Fundo de Apoio ao Exercício do Controle Externo - FAECE**.
Dentro do prazo anteriormente conferido, é obrigatório o encaminhamento do comprovante de pagamento (*autenticado pelo Banco*) a esta Corte de Contas (art. 72, inciso III, alínea "a" , da Lei Orgânica do TCE/AM), condição imprescindível para emissão do **Termo de Quitação**. O não adimplemento dessa obrigação pecuniária no prazo legal importará na continuidade da cobrança administrativa ou judicial do título executivo.
- 3- **Determinar à CGE/AM a instauração de Tomada de Contas Especial**, nos termos do art. 9º[1] c/c art. 35[2] da LOTCE/AM c/c a disposição da Seção III, da Tomada de Contas Especial, art.(s) 195 seguintes do RITCE/AM, a verificação/situação e liquidar o possível dano desta contratação, dentre outros, nos termos apontados na Informação Conclusiva nº 478/2019-DICAD e no Parecer nº 2212 / 2019 - MP- RMAM, fixando o prazo de 30 (trinta) dias para a instauração e cumprimento desta determinação, por meio da TCE (Tomada de Contas Especial), conforme o art. 9º, §1º da LOTCE/AM;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno

[1] Art. 9º - Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou pelos Municípios, na forma prevista no artigo 5º, inciso IV desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas, de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá no prazo máximo de 30 (trinta) dias do conhecimento do fato, adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º - Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

[2] Art. 35 - Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outras irregularidades de que resulte dano ao erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 135 desta Lei.

Parágrafo único - O processo de tomada de contas especial a que se refere este artigo, tramitará em separado das respectivas contas anuais.

- 4- **Determinar o apensamento** dos presentes autos à Prestação de Contas Anual da SUSAM, **exercício 2017**, tendo em vista o objeto desta Representação referir-se ao Termo de Contrato nº 116/2017;
- 5- **Dar ciência** do julgamento do processo ao Vander Rodrigues Alves e seus patronos;
- 6- **Dar ciência** imediata do julgamento do processo ao Ministério Público de Contas.

É a proposta de voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 19 de Agosto de 2020.

Alípio Reis Firmo Filho
Auditor-Relator



Proc. Nº 13760/2017

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alípio Reis Firmo Filho

Tribunal Pleno
