

<u>OPERAÇÃO SANGUESSUGA</u> OBJETO: AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)	Relator: Ministro Aroldo Cedraz
--	---------------------------------

TC-007.205/2011-2**Tipo:** Tomada de Contas Especial**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Conceição do Tocantins/TO**Responsável:** Olívia Miranda Souza (CPF: 307.834.531-91)**Proposta:** arquivamento sem julgamento do mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os presentes autos de Tomada de Contas Especial, autuada neste Tribunal em 28/3/2011, originalmente instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em 26/6/2008 (peça 1, p. 3-4), em razão de irregularidades verificadas na utilização dos recursos objeto do Convênio FNS 562/2001, abaixo identificado, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Conceição do Tocantins/TO, que teve por objetivo a aquisição de unidade móvel de saúde.

Siafi: 423427	N.º original FNS: 562/2001	Município: Conceição do Tocantins	UF: TO
Data da celebração: 30/10/2001		Data da publicação: 31/10/2001	
Início da vigência: 30/10/2001		Fim da vigência: 25/10/2002	
Valor pactuado concedente: R\$ 64.000,00		Valor pactuado convenente: R\$ 6.400,00	
% Pactuado concedente: 90,00		% Pactuado convenente: 10,00	
Contrapartida extra: R\$ 6.400,00	Resultado da aplicação financeira: R\$ 0,00	Valor Disponível do Convênio: R\$ 76.800,00	

2. As impropriedades apuradas, que acarretaram a não aprovação da respectiva prestação de contas pelo Fundo Nacional de Saúde, consoante Parecer Gescon 948, de 17/3/2005 (peça 1, p. 300), decorreu do que fora constatado por aquele órgão no acompanhamento da execução da avença, consubstanciado nos Relatórios de Verificação *In Loco* 4-2/2004, de 12/3/2004 (peça 1, p. 114-124), e 54-3/2004, de 5/11/2004 (peça 1, p. 136-146), a saber:

a) não atingimento do “objetivo social” constante do termo pactuado, uma vez que a unidade móvel de saúde adquirida estaria em desacordo com as especificações descritas do Plano de Trabalho (sem os equipamentos médico-odontológicos); e

b) não aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro.

3. 4. O tomador das contas especiais sugeriu a responsabilização da ex-Prefeita Municipal de Conceição do Tocantins/TO, Sra. Olívia Miranda Souza, CPF: 307.834.531-91, para efeito da devolução dos recursos transferidos por força do convênio em tela, R\$ 64.000,00, o que, corrigidos até o momento do relatório respectivo (27/6/2008), montava em R\$ 167.807,23 (peça 2, p. 69-73).

4. No mesmo sentido, a Secretaria Federal de Controle Interno manifestou-se pela irregularidade das contas e pela responsabilidade da mesmo ex-dirigente municipal, o qual encontrar-se-ia em débito para com a Fazenda Nacional, pela quantia estimada no Relatório de Tomada de Contas Especial 91/2008, referido no item anterior (peça 2, p. 87-92).

CONEXÃO DO OBJETO PROCESSUAL COM OS DEMAIS FEITOS ORIGINADOS DA OPERAÇÃO SANGUESSUGA

5. Embora concernente a possíveis irregularidades praticadas por ente municipal, as quais refugiriam às competências naturais da Secex-4, o processo encontra-se sob a responsabilidade desta unidade técnico-executiva em função do objeto conveniado, o qual guarda direta relação com os feitos constituídos no TCU, a partir dos resultados da chamada “Operação Sanguessuga”, cuja instrução passou a ser atribuição desta secretaria com extinção da Secex-7.

6. Como é sabido, a referida operação levada a termo pela Polícia Federal, caracterizou as responsabilidades e os crimes processados em esquema de fraude a licitações para compra de ambulâncias em diversos municípios do país. As conclusões constantes da Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) e do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) apontam que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenientes do Ministério da Saúde era composto, na sua base, por empresas da família Vedoin.

7. Como resultado dos levantamentos realizados por diversos órgãos de fiscalização, especialmente o Ministério Público Federal e a Secretaria da Receita Federal em 2002, restaram evidenciadas diversas irregularidades na constituição e no funcionamento da empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., vencedora da licitação em diversos municípios do Acre, pois indicaram que a empresa não funcionava em nenhum dos endereços anotados no contrato social, que fora constituída visando a emissão de notas fiscais frias e que possuía em seu quadro societário, à época, pessoas interpostas que não eram as verdadeiras beneficiárias dos rendimentos por ela produzidos.

8. Vieram a lume, então, as ligações existentes entre a empresa Santa Maria, a empresa Planam Comércio e Representações Ltda. e outras empresas “de fachada”, como a empresa Comercial Rodrigues Ltda. e a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., todas de propriedade da família Vedoin-Trevisan e que passaram a ser conhecidas como empresas do Grupo Planam.

9. De acordo com o MPF, os proprietários desse Grupo contavam com o apoio de outras empresas, que participavam das supostas licitações para dar a aparência de regularidade às ações fraudulentas. Na verdade, apurou-se uma extensa e complexa lista de empresas que, de alguma forma, participavam das licitações.

10. Ainda como resultado da “Operação Sanguessuga”, o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus/MS), em conjunto com a Controladoria Geral da União (CGU), realizou auditorias em 1.657 convênios, celebrados com 654 municípios, todos com o objeto de aquisição de unidades móveis de saúde.

11. Registre-se que o trabalho de fiscalização realizado pelo Denasus/CGU abrangeu apenas os convênios em que se identificou que as empresas do grupo Planam foram contratadas, além de outros convênios para aquisição de UMS nesses municípios, com base nos dados das prestações de contas recolhidas pela CGU nas unidades regionais do FNS.

12. Nesse particular, importante consignar que o Tribunal de Contas da União não teve qualquer participação no processo de definição dos municípios e convênios que foram fiscalizados.

13. Em função desse critério, e considerando que a empresa contratada durante a execução do Convênio FNS 562/2001, objeto dos presentes autos, não integrava o rol daquelas que se passou a denominar “Grupo Planam”, ou suas “associadas”, a referida avença não foi fiscalizada pelas equipes de auditoria da CGU/Denasus constituídas como desdobramento da Operação Sanguessuga.

14. Ainda assim, nada obsta que o caso tratado no presente processo seja analisado com base na mesma metodologia desenvolvida pelo TCU para o exame dos feitos autuados em decorrência da “Operação Sanguessuga”. A rigor, impõe-se que assim seja, haja vista que os parâmetros definidos pelo Tribunal amoldam-se perfeitamente à análise dos convênios da espécie.

15. No que se refere à verificação de existência de débito na aquisição das UMS, a metodologia para cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento nas aquisições de UMS foi homologada de forma definitiva por este Tribunal e encontra-se disponível para consulta dos responsáveis e dos interessados no portal do TCU no seguinte endereço eletrônico:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc

16. Assim sendo, o presente processo será examinado à luz do modelo definido pelo TCU para análise daqueles oriundos da “Operação Sanguessuga”, inclusive, e principalmente, no que concerne à verificação da ocorrência de superfaturamento na aquisição efetuada com os recursos objeto do convênio em questão.

ANÁLISE

17. Conforme relatado, esta TCE foi instaurada a partir da constatação da aquisição de UMS distinta da que fora aprovada no plano de trabalho e da não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro, impropriedades essas de responsabilidade da convenente, a Prefeitura Municipal de Conceição do Tocantins/TO.

18. Todavia, tais fatos, por si só, não justificam a imputação de débito total da convenente, como fizeram, tanto o Fundo Nacional de Saúde, quanto a Secretaria Federal de Controle Interno. A ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro, regra geral, não é suficiente para a consumação do débito no valor total do convênio, a não ser que tenha comprometido o alcance dos objetivos conveniados.

19. A rigor, só a primeira impropriedade poderia evidenciar prejuízo ao erário, por exemplo, caso a aquisição tenha se dado em valores superiores aos de mercado, ou se não se comprovar o nexo de causalidade entre os recursos do convênio e o bem adquirido, ou, ainda, caso se verifique desvio de finalidade na aplicação dos recursos.

20. Por isso, necessário se faz avaliar se as circunstâncias e consequências das falhas apontadas para o atingimento das finalidades almejadas com a celebração do convênio em tela.

21. Na verificação *in loco* realizada em novembro de 2004, os técnicos do FNS registraram que (peça 1, p. 142):

As verbas transferidas pelo Ministério da Saúde não foram aplicadas no mercado financeiro, porém os recursos do convênio foram utilizados conforme o pactuado, não gerando prejuízo ao objeto do convênio.

O Gestor informou que não aplicou os recursos no mercado financeiro, pelo motivo de que o pagamento estava previsto para ser efetuado no prazo de menos de um mês. (Grifamos)

22. Na realidade, os recursos recebidos pela Prefeitura Municipal de Conceição do Tocantins/TO, do Fundo Nacional de Saúde (FNS), ficaram “parados” na conta bancária por

aproximadamente 40 dias: de 9/5/2002, quando foram creditados na conta corrente do convênio, até 19/6/2002, quando foi debitado o cheque utilizado para pagamento da despesa contratada (peça 1, p. 169/170).

23. No entanto, o pagamento à empresa contratada foi realizado apenas dois dias após o aporte da contrapartida pela convenente, em 17/6/2002. Deve-se considerar que o valor da contrapartida aportada foi 100% maior do que o pactuado no convênio. Enquanto o termo da avença previa, como responsabilidade da prefeitura conveniada, a quantia de R\$ 6.400,00, a convenente depositou o montante de R\$ 12.800,00 na conta corrente específica (peça 1, p. 169). Tal fato, embora não elida o descumprimento da obrigação de aplicação dos recursos no mercado financeiro (cláusula 2.2 do termo de convênio e art. 20 da IN/STN 01/1997), de certa forma atenua os efeitos de eventuais ganhos que seriam auferidos com a aplicação financeira no período em questão. Além disso, tal fato não impediu a aquisição de unidade móvel de saúde com os recursos conveniados.

24. Em função disso, tal impropriedade pode ser relevada para todos os efeitos.

25. Quanto à aquisição de UMS distinta daquela que fora conveniada, a análise deve ser feita avaliando-se, primeiramente, se o veículo atende ao objetivo principal da cooperação, bem como se o preço pago por aquele bem foi compatível com os preços de mercado.

26. Relativamente ao primeiro aspecto, constata-se da análise da prestação de contas do convênio, bem como das inspeções realizadas pelo FNS, que:

a) foi adquirido pela convenente, no valor de R\$ 76.800,00, após licitação na modalidade carta-convite, veículo 0 KM, tipo Camionete/Furgão, marca Fiat, modelo Ducato 15, ano de aquisição e fabricação 2002;

b) o CRLV do veículo apresentava, desde 2002, a Prefeitura Municipal de Conceição do Tocantins/TCO, como sua proprietária (peça 1, p. 102);

c) consta da Nota Fiscal 612, emitida pela empresa contratada Martier Comércio de Materiais Médico e Odontológicos Ltda, menção ao Convênio FNS 562/2001, bem como o atesto de recebimento do veículo equipado com os seguintes itens: mesa para exame clínico e ginecológico, escadinha dois degraus, estufa para esterilização, cadeira giratória, aparelho de pressão, estetoscópio, termômetro, armário para guarda de materiais, lavatório com cuba inox, ar condicionado tipo residencial 6.000 BTUs, divisória com visor, revestimento interno, instalação hidráulica e elétrica, piso emborrachado e ventilador no compartimento do motorista (peça 1, p. 167);

d) o veículo adquirido está caracterizado como unidade móvel de saúde e vinha servindo a população do município convenente nessa finalidade.

27. Além dessas constatações, é possível observar que, na verdade, ao invés da aquisição de uma Unidade de Saúde Móvel tipo “Trailler – Consultório Médico e Consultório Odontológico”, conforme previsto no plano de trabalho do convênio, a Prefeitura Municipal de Conceição do Tocantins/TO procedeu a compra de uma UMS tipo “Van – Consultório Médico”.

28. Ouvida a respeito, a convenente alegou, entre outras razões, que “as divergências encontradas em relação às especificações constantes do plano de trabalho decorrem da redução da Emenda Parlamentar Orçamentária no percentual de 20%” (peça 1, p. 328).

29. A propósito, percebe-se que o plano de trabalho aprovado para o convênio previa a aquisição de UMS no valor de R\$ 88.000,00 (peça 1, p. 12-24), mas, ao final, foram conveniados apenas recursos da ordem de R\$ 70.400,00. Tal fato foi reconhecido pelo próprio FNS, na Nota Técnica de 1/11/2005, emitida para análise das justificativas da convenente (peça 1, p. 336-337). Nessa peça, os pareceristas concluem nos seguintes termos:

Considerando a justificativa apresentada no Anexo IV do projeto, o qual descreve: "a aquisição de uma Unidade Móvel Odonto-Médica contribuirá para desafogar o atendimento no posto de

saúde municipal e cuidará prioritariamente das crianças e mulheres...", os objetivos foram decrescidos, pois o veículo adquirido não oferece a assistência odontológica, porém considerando também a justificativa da aquisição do veículo com especificação diversa do previsto no Plano de Trabalho, concluímos:

Em relação ao veículo adquirido com especificação diversa do previsto no Plano de Trabalho, somos favoráveis à aquisição, considerando que o objeto pactuado - "AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE" não foi desconfigurado, cuja estimativa de custo seria de R\$ 73.650,00, de acordo com tipo de veículo adquirido que é superior ao Trailer aprovado. Se à época, a entidade tivesse solicitado reformulação do plano de trabalho para aquisição desse tipo de unidade móvel, teríamos aprovado a solicitação. (Grifamos).

30. Em função disso, fica claro que não é razoável cobrar-se da Prefeitura Municipal de Conceição de Tocantins/TO a totalidade dos recursos conveniados, uma vez que, comprovadamente, com a quantia recebida, foi adquirida UMS que atende aos objetivos macro da cooperação.

31. Resta apenas verificar se esta aquisição se deu a preços de mercado. Sobre a questão, tomando por base, como já referido, a metodologia própria adotada pelo TCU para deliberação sobre os processos oriundos da "Operação Sanguessuga", podemos concluir pela inexistência de débito e, por consequência, ausência de prejuízo ao Tesouro Nacional. Senão vejamos:

Tipo UMS: Consultório Médico		Código Sefaz:		Código Fipe: 001134-7	
Veículo "0" Km: Sim		Renavam: 783633327		Modelo: Ducato 1.5	
Marca: Fiat		Placa: MVT 0076		Chassi: 93W23113021006856	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002	Ano Modelo: 2002	Tipo de Transformação: 2		

VALORES REFERENCIAIS (R\$)			VALORES EXECUTADOS (R\$)	
Valor Mercado Veículo	49.226,10	77.870,87	Valor Pago pelo Veículo, Transformação e Equipamentos	76.800,00
Valor Mercado Transformação	24.550,49			
Valor Mercado Equipamentos	4.094,28			

Para efeito de definição do preço de mercado dos equipamentos, foi excluída, do valor de referência constante da metodologia própria do TCU, a quantia de R\$ 655,56 relativa ao item "refrigerador 120 litros", não adquirido pela convenente.

32. Conforme se percebe da tabela acima, a aquisição da UMS com os recursos do convênio de que trata este processo foi realizada abaixo dos preços de referência adotados pelo TCU, ou seja, abaixo dos preços de mercado, não tendo, portanto, restado caracterizado débito da convenente para com a União.

33. Finalmente, deve-se consignar que consta dos autos Despacho do FNS, datado de 15/03/2008, autorizando a suspensão da inadimplência do município de Conceição do Tocantins/TO no SIAFI "considerando que o gestor atual é outro que não o faltoso".

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. À vista do exame dos presentes autos e diante de todo o exposto, pode-se concluir pela inexistência de irregularidade na execução do Convênio FNS 562/2001, que exija a adoção de quaisquer medidas por este Tribunal.

35. Dessa forma e considerando que a presente TCE carece de pressuposto básico para seu prosseguimento válido e regular, qual seja, a existência de débito, submete-se o processo à consideração superior, propondo o seu encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU, para posterior envio ao gabinete do relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, Exmo. Senhor Ministro Aroldo Cedraz, com a seguinte proposta:

- a) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 212 do RI/TCU c/c o art. 5º, § 1º, inciso IV, da Instrução Normativa - TCU 56/2007;
- b) dar ciência ao Fundo Nacional de Saúde da decisão que vier a ser prolatada para que proceda à baixa, de forma definitiva, da responsabilidade da Sra. Olívia Miranda Souza (CPF: 307.834.531-91) e da Prefeitura Municipal de Conceição do Tocantins/TO, no que se refere à execução do Convênio FNS 562/2001 (Siafi 423427);
- c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS e à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União.

4ª Secex, 29/6/2012.

(assinado eletronicamente)

ISMAR BARBOSA CRUZ
Auditor Federal de Controle Externo
Matr. 2863-0