

TC 032.130/2010-4

Apenso: TC 008.888/2011-6.

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cuité de Mamanguape/PB

Responsável: João Dantas de Lima (CPF: 671.275.767-34)

Proposta: Mérito (arquivamento)

Introdução

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Saúde contra o Sr. João Dantas de Lima, ex-prefeito do Município de Cuité de Mamanguape/PB, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Cuité de Mamanguape/PB, mediante o Convênio 5354/2004 (Siafi 519031), que teve por objeto a aquisição de unidade móvel de saúde, tendo sido impugnado o valor de R\$ 32.430,00.

1.1. Ressalta-se que a não aprovação da prestação de contas decorre do fato de haver sido constatada alteração no Plano de Trabalho aprovado, sem a anuência do Ministério da Saúde, ao terem sido utilizados recursos, repassados sob a modalidade econômica de capital, em despesa corrente, em desacordo com o Termo de Convênio e o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal.

2. TC – 008.888/2011-6 – Apenso

2.1. Trata-se de solicitação formulada pelo Sr. Victor Carvalho Veggi, Procurador da República, por meio do Ofício 121/2011/MPF/PR/PB/VCV, de 31/3/2011, no sentido de que esta Corte de Contas informe sobre a situação em que se encontra o processo de Tomada de Contas Especial 25000.658730/2009-71 (TC – 032.130/2010-4) e, caso não tenha sido concluído, qual a previsão para análise.

2.2. Consoante o Despacho da lavra do Exmº Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo (peça 4, p. 1 – TC – 008.888/2011-6), a referida solicitação foi conhecida, bem como foi autorizada a Secex-PB a fornecer as informações requeridas, na forma da instrução (peça 2 – TC 008.888/2011-6). Outrossim, foi determinado o apensamento definitivo do referido processo a esta TCE (TC – 032.130/2010-4), para, quando da apreciação da matéria versada nos autos, ser remetida ao solicitante cópia do acórdão que vier a ser adotado, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem.

HISTÓRICO

3. O mencionado convênio foi celebrado em 30/12/2004 (Peça 38, p. 1-16), tendo sido prevista a sua execução até 18/8/2006, incluído o prazo de sessenta dias para a apresentação da prestação de contas final (Peça 32, p. 1). Os recursos financeiros a cargo do concedente, no valor de R\$ 96.000,00, foram repassados por meio da Ordem Bancária 2005OB903703 (peça 19, p. 1) e creditados em 28/6/2005 (Peça 22, p. 45).

4. Com base no Relatório de Verificação *in loco* 77-1/2006 (Peça 22, p. 39-80), de 29/1/2007, a equipe de fiscalização do Ministério da Saúde assinalou as seguintes ocorrências na execução do objeto conveniado:

a) os recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde foram adequadamente movimentados em conta específica do convênio (conta corrente 15.745-7, Ag. 944-X – Banco do Brasil S/A);

- b) os recursos financeiros foram aplicados no mercado financeiro, no período de 4/7/2005 a 31/8/2005, tendo sido auferidos R\$ 1.287,04;
- c) houve a devolução de recursos não utilizados na consecução do convênio, no valor de R\$ 1.888,87 (R\$ 1.287,04, referentes aos rendimentos auferidos; R\$ 400,00, correspondente ao saldo de recursos do FNS; R\$ 201,83, relativo a atualização monetária do referido saldo que se encontrava em conta corrente no período de 1/9/2005 a 2/5/2006;
- d) foram realizadas duas licitações distintas, na modalidade convite, uma visando a aquisição de um veículo 0km e outra para o fornecimento e instalação de equipamentos para a unidade móvel de saúde – UMS (ambulância de suporte básico). Ressaltou-se que, para o valor aprovado no Plano de Trabalho – R\$ 103.680,00, caberia a realização de uma ou duas Tomadas de Preços, de acordo com a Lei 8.666/1993;
- e) o processo não foi devidamente autuado e protocolado; não constava a dotação orçamentária na carta convite; as minutas do edital de licitação e do contrato não foram previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da administração; os documentos e as propostas não foram rubricados pelos licitantes presentes;
- f) as despesas foram realizadas de acordo com as correspondentes classificações. A conveniente efetuou pagamento referente a serviço de adaptação de veículo para UMS com recursos de capital, tendo sido emitida nota fiscal de serviço, em desacordo com o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal. Não constou nas notas fiscais o atesto do responsável pelo recebimento dos bens, de que trata a Lei 4.320/1964;
- g) a contrapartida foi aplicada conforme pactuada no Termo de Convênio;
- h) as Metas/Etapas/Fases foram executadas de acordo com a quantidade e períodos programados, antes do término do prazo de vigência do Termo de Convênio e/ou Aditivo;
- i) a unidade móvel adquirida com recursos do convênio estava em conformidade com as especificações, valores e quantitativos descritos no Plano de Trabalho aprovado. No entanto, não foi instalado o compartimento para acondicionamento do cilindro de oxigênio com bordas arredondadas e portas em acrílico, cujo item constou da proposta da empresa vencedora do certame;
- j) a unidade móvel foi localizada e estava sendo utilizada de acordo com os objetivos propostos no Plano de Trabalho aprovado;
- k) no ato de verificação *in loco*, foi apresentado o Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV) em nome da Entidade;
- l) a UMS estava identificada com o logotipo do SUS e do órgão repassador dos recursos. O veículo foi incorporado ao patrimônio, entretanto, foi repassado para a Secretaria de Saúde sem a emissão do respectivo Termo de Responsabilidade e a fixação de plaquetas de identificação dos bens (tombamento);
- m) o objeto do convênio foi executado parcialmente, tendo em vista que não foi instalado, na referida unidade, o compartimento para acondicionamento de cilindro de oxigênio com bordas arredondadas e portas de acrílico. Os objetivos propostos no convênio foram alcançados, conforme previsto no Plano de Trabalho aprovado;
- n) foi sugerido o encaminhamento do relatório à consultoria jurídica do FNS com vistas ao pronunciamento a cerca do seguinte: o Plano de Trabalho aprovado foi orçado na categoria econômica de investimentos e que houve transposição de parte dos recursos da categoria econômica capital para corrente, ou seja, foi realizada despesa com serviços de adaptação de veículo adquirido para Unidade de Saúde e emitida Nota Fiscal de Serviços.

5. O ex-prefeito, em resposta aos questionamentos levantados pela equipe de fiscalização do Ministério da Saúde no referido relatório de verificação *in loco* 77-1/2006, apresentou esclarecimentos e/ou documentos, cuja síntese é a seguinte (Peça 14, p. 1-26):

- a) realização de dois convites: considerando que a instalação dos equipamentos estava relacionada à utilização do veículo adquirido, era inviável fazer a tomada de preço, uma vez que a concorrência seria entre fornecedores de bens destinados ao veículo e por não se encontrar disponibilidade no mercado da UMS já equipada (peça 14, p. 3);
- b) ausência de autuação e protocolo do processo: por se tratar de um município de pequeno porte, onde não existe trâmite documental entre departamentos, sendo que as assinaturas, os recebimentos e demais atos são realizados diretamente pela comissão de licitação e pelas autoridades competentes de cada setor (peça 14, p. 5);
- c) ausência de dotação orçamentária no convite: trata-se de equívoco de informação, uma vez que se encontram assinadas conforme pode ser observado nos processos (peça 14, p. 5);
- d) as minutas do edital de licitação e do contrato não foram previamente examinadas pela assessoria jurídica: é previsto na Lei 8.666/1993, em seu art. 38, parágrafo único, que a análise prévia se faz necessária quando o instrumento convocatório for o Edital. Porém, os certames foram realizados através de cartas convites (Peça 14, p. 5);
- e) as propostas e documentos não foram rubricados pelos licitantes presentes: as rubricas dos participantes constam nas propostas, como pode ser observado nos documentos acostados (peça 14, p. 5);
- f) gastos em despesa de capital com emissão de nota fiscal de serviço: para a compra do objeto do convênio, conforme previsto no processo licitatório, foram efetuados gastos com o serviço de instalação dos materiais e equipamentos para a UMS (peça 14, p. 7);
- g) atesto do recebimento dos bens nas notas fiscais: foi anexada declaração de responsabilidade pelo recebimento do bem, a qual, por equívoco, não se encontrava junto aos empenhos no momento da verificação (peça 14, p. 7 e 23);
- h) não identificação do convênio nos documentos comprobatórios das despesas: pode ser observada a citação do convênio no histórico e no corpo dos empenhos, apenas se referindo de forma nominal e não numeral, mas estabelecendo clareza sobre sua relação (peça 14, p. 7);
- i) ausência de equipamentos eletrocardiógrafo e monitor cardíaco na UMS: foi esclarecido que não se encontra como parte do Plano de Trabalho, da licitação ou do respectivo convênio, qualquer registro de necessidade ou exigência dos equipamentos citados (peça 14, p. 9);
- j) objeto incorporado ao patrimônio, sem termo de responsabilidade e plaqueta de identificação dos bens: sobre a questão do tombamento do bem, o mesmo já se encontra na relação de bens do município (peça 14, p. 9 e 25).

6. Com base no Parecer Gescon 871/2008 (peça 21, p. 1-8), foram analisadas as justificativas do ex-gestor (item 7 – peça 21, p. 5), tendo sido verificado o atendimento, apenas, no tocante às acomodações do cilindro de oxigênio. Quanto aos outros questionamentos, afirmou-se que não havia sido encontrada fundamentação legal para mudança de posição quanto à glosa do valor de R\$ 32.400,00.

6.1. Nesse sentido, houve manifestação pela não aprovação da prestação de contas do convênio, em razão de haver ficado comprovado o não cumprimento do estabelecido no Termo de Convênio (Parecer Gescon 871/2008 – peça 21, p. 7).

7. Em 24/4/2008, o ex-prefeito foi notificado a respeito da não aprovação da prestação de contas do convênio (Peça 8, p. 1-7). Embora o responsável tenha solicitado o parcelamento do débito (cf. peças 2 e 20), observa-se que o mesmo não foi cumprido.

7.1. Considerando que não houve atendimento à notificação, foi instaurada a presente Tomada de Contas Especial (cf. Relatório de Tomada de Contas Especial 349/2009 – Peça 17, p. 1-5), tendo em vista a ocorrência de aplicação de recurso de capital em despesas de aquisição de equipamentos e material permanente, no valor de R\$ 32.430,00.

8. A Secretaria Federal de Controle Interno concluiu pela responsabilização do Sr. João Dantas de Lima, ex-Prefeito do Município de Cuité de Mamanguape/PB, em débito perante a Fazenda Nacional pelo valor de R\$ 59.624,78, sendo a data de referência de 17/12/2009 (cf. Relatório de Auditoria – Peça 26, p. 1-2). Informou ainda que o débito decorria das seguintes irregularidades: a) alteração do plano de trabalho sem anuência do concedente, ao “utilizar recursos repassados na modalidade econômica de capital (equipamentos e materiais permanentes) em despesas correntes (serviços de terceiros)”; b) fracionamento indevido de licitação; c) apresentação da proposta comercial pela licitante vencedora em data posterior à abertura e à classificação das propostas. Por conseguinte, foi expedido o Certificado de Auditoria 240819/2010 (Peça 33, p. 1), bem como o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, pela irregularidade das contas tratadas neste processo (Peça 3, p. 1).

9. Nos termos do Pronunciamento Ministerial (Peça 39, p. 1), o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.

10. No âmbito deste Tribunal, foram adotadas as seguintes medidas que interferiram no exame deste processo referente a convênio cujo objeto é a aquisição de unidade móvel de saúde:

- a) foi determinado, em Sessão Plenária de 19/7/2006 (*in* Ata 29/2006), o sobrestamento do exame dos processos já autuados que tratassem de irregularidades na aquisição de unidades móveis de saúde até a conclusão dos trabalhos do grupo constituído para avaliar os processos relacionados à chamada Operação Sanguessuga, deflagrada pela Polícia Federal, que tratou da investigação de esquema de fraude na aquisição descentralizada de ambulâncias com recursos federais;
- b) consoante o Acórdão 2451/2007-TCU-Plenário, Sessão de 21/11/2007 (*in* Ata 49/2007), foi autorizada a Segecex a levantar o sobrestamento dos processos que tratem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, já autuados, mas não julgados (subitem 9.4.2.4);
- c) coube à então 7ª Secex a uniformização dos procedimentos a serem adotados na análise de todos os processos do Tribunal versando sobre o tema;
- d) com a edição da Resolução - TCU 240/2010, a 7ª Secex foi extinta e as atividades então desenvolvidas, relativamente aos processos que tratem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, passaram a ser afetas à esta 4ª Secex.

11. Ressalta-se que, entre os relatórios de fiscalização encaminhados pelo Denasus/CGU, no âmbito da “Operação Sanguessuga”, não se verificou processo relativo ao convênio de que trata o presente processo.

EXAME TÉCNICO

12. Conforme se depreende dos autos, com base nas informações contidas no Relatório de Verificação *in loco* 77-1/2006 (Peça 22, p. 39-80), restou apurado que os recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Cuité de Mamanguape/PB, por força do Convênio 5354/2004, foram utilizados na aquisição de uma unidade móvel de saúde em conformidade com as especificações descritas no Plano de Trabalho aprovado.

13. Ademais, segundo a equipe de fiscalização do Ministério da Saúde, a execução do objeto previsto no aludido convênio ocorreu de forma satisfatória, a saber:

- a) os recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde foram movimentados em conta específica do convênio (Peça 22, p. 23);
- b) houve transferência bancária dos recursos à empresa Sinal Motos Ltda., no valor de R\$ 70.850,00 (Peça 22, p. 9) e pagamento com cheque à empresa TECFORM Veículos Especiais, no valor de R\$ 24.750,00 (peça 22, p. 23);

c) a Nota Fiscal 4830 (Peça 22, p. 7) descreve o bem adquirido, com a numeração do chassi do veículo, bem como a Nota Fiscal 13 (peça 22, p. 13) e Recibo à peça 22, p. 15, relacionam os equipamentos fornecidos, bem como a adaptação realizada na UMS;

d) houve devolução do saldo remanescente do convênio, no valor de R\$ 1.888,87, ao Fundo Nacional de Saúde (Peça 22, p. 37).

13.1. Foi constatado, ainda, que a unidade móvel e os equipamentos adquiridos estavam sendo, efetivamente, utilizados em prol da população do referido município.

14. Não obstante isso, verificou-se a ocorrência das seguintes irregularidades graves na execução do objeto conveniado:

14.1. Irregularidade: realização de duas licitações distintas, na modalidade convite (Convite 18/2005 – veículo; Convite 19/2005 – transformação do veículo e equipamentos – cf. item 2 do Parecer Gescon 871/2007 – peça 21, p. 3), quando deveria ter sido realizada tomada de preços, face ao valor total dos bens adquiridos, de R\$ 103.280,00 (Relação de Pagamentos Efetuados – peça 22, p. 1).

14.1.1. Restou apurado, assim, o fracionamento indevido de despesa no procedimento licitatório realizado para aquisição da unidade móvel de saúde, em detrimento de tomada de preços, prejudicando possível economia em razão da redução da competitividade, já que o procedimento desobrigou o gestor da publicação do certame licitatório no diário oficial e em jornal de grande circulação, em desacordo com o art. 23, § 5º, da Lei 8.666/1993.

14.1.2. Todavia, entende-se que o Tribunal poderá considerar essa irregularidade como não relevante, dentro do contexto de baixo valor do superfaturamento apurado, conforme será explicitado nos itens subsequentes, bem como em função do lapso temporal já decorrido e, também, em razão de ter havido alteração do gestor.

14.2. Irregularidade: a conveniente efetuou pagamento referente a serviço de adaptação de veículo para UMS com recursos de capital, tendo sido emitida nota fiscal de serviço em desacordo com o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal;

14.2.1. Ressalta-se que essa questão foi examinada no Despacho 3916 MS/SE/FNS/ASEJUR (peça 31, p. 5-9). No referido documento, concluiu-se que a conveniente havia realizado alterações no Plano de Trabalho aprovado, sem a anuência do Ministério da Saúde, ao utilizar recursos repassados sob a modalidade econômica de capital em despesa corrente, com violação ao Termo de Convênio e ao disposto no art. 167, inciso VI, da Constituição Federal. Ademais, foi assinalado que a prestação de contas não seria passível de aprovação, tendo em vista a incompatibilidade da despesa efetivamente realizada com a prevista no Plano de Trabalho aprovado. Razão pela qual, o valor de R\$ 32.430,00 foi impugnado na prestação de contas (Parecer Gescon 871/2008 – peça 21, p. 1-8).

14.2.2. Todavia, dissentimos do posicionamento adotado pelo Ministério da Saúde, tendo em vista o teor do Relatório de Verificação *in loco* 77-1/2006 (Peça 22, p. 39-80), qual seja: os objetivos do convênio foram alcançados, vez que a UMS havia sido adquirida conforme o Plano de Trabalho aprovado e que ela estava prestando serviços à população do Município de Cuité de Mamanguape/PB.

14.2.3. Assim, não há que se falar em alteração do Plano de Trabalho aprovado, vez que a impugnação do valor de R\$ 32.400,00, correspondente aos serviços de adaptação do veículo, bem como dos equipamentos fornecidos pela empresa TECFORM Veículos Especiais, não se justifica, pois foram utilizados na equipagem da UMS (peça 22, p. 13, 16-17).

14.2.4. Portanto, entende-se que não houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos previstos no Convenio 5354/2004. Ademais, cabe assinalar que a vedação contida no inciso VI do

art. 167 da Constituição Federal não se aplica ao caso em tela, visto que o serviço de transformação do veículo em ambulância já está embutido no conceito de unidade móvel de saúde.

14.3. Irregularidade: não foi instalado o compartimento para acondicionamento do cilindro de oxigênio com bordas arredondadas e portas em acrílico, cujo item constou da proposta da empresa vencedora do certame.

14.3.1. A justificativa apresentada pelo ex-prefeito, envolvendo a irregularidade em questão, foi acatada pelo Ministério da Saúde (cf. item 7 do Parecer Gescon 871/2008 - peça 21, p. 5).

15. Assinala-se que não houve manifestação por parte do órgão concedente, quando da análise da prestação de contas do convênio, a respeito de eventual superfaturamento apurado na aquisição da UMS (Parecer Gescon 871/2008 – Peça 21, p. 1-8).

16. Entretanto, de acordo com a referida metodologia, aprovada pelo TCU mediante Questão de Ordem, na Sessão Plenária de 20/5/2009, apurou-se débito, no valor de R\$ 3.215,77 (dos quais R\$ 2.977,80 para com a União), por pagamento a maior na transformação e aquisição de equipamentos para a UMS, na execução do Convênio 5354/2004, conforme se verifica a seguir:

VALORES REFERENCIAIS (R\$)		VALORES EXECUTADOS (R\$)		DÉBITOS (R\$)
Valor Mercado Veículo	73.327,10	Valor Pago pelo Veículo	70.850,00	0,00
Valor Mercado Transformação	25.952,73			
Valor Mercado Equipamentos	3.261,50	Valor pago pela Transformação e Equipamentos	32.430,00	3.215,77
	29.214,23			
Total do débito				5.871,62
Prejuízo à União (92,60%)	2.977,80	Prejuízo à Conveniente (7,40%)		237,97

I.2. Quantificação do débito por fornecedor:

	Fornecedor	CNPJ	DÉBITO PARA COM A UNIÃO	DÉBITO PARA COM O CONVENIENTE	DATA (peça 22, p. 23).
Transformação e aquisição de equipamentos	TECFORM Veículos Especiais	07.193.645/0001-37	R\$ 2.977,80	R\$ 237,97	19/8/2005

A data de referência corresponde à saída de recursos da conta-corrente do convênio.

16.1. A descrição da metodologia adotada para o cálculo de valores referenciais e de superfaturamento 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

17. Conforme se observa, apurou-se o indício de superfaturamento na transformação e aquisição de equipamentos para a UMS com os recursos previstos no Convênio 5354/2004. No entanto, ressalta-se que o valor apurado, após atualização monetária, é inferior a R\$ 23.000,00, limite mínimo para instauração de tomada de contas especial, consoante disposto nos arts. 5º e 11 da IN – TCU 56/2007.

17.1. Com base no art. 93 da Lei 8.443/1992, caberá ser apresentada proposta de arquivamento dos autos, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento, acrescido dos encargos legais, continuaria obrigado o responsável, para que lhe fosse dada quitação.

CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior com a proposta de:

a) arquivar o presente processo, com base no art. 213 do Regimento Interno/TCU c/c arts. 5º e 11 da IN – TCU 56/2007, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento, acrescido dos encargos legais, continuará obrigado o responsável, para que lhe seja dada quitação;

b) dar ciência da deliberação que o Tribunal vier a adotar ao responsável, ao Fundo Nacional de Saúde e, em atenção ao Ofício 121/2011/MPF/PR/PB/VCV, de 31/3/2011, ao Exmo. Sr. Victor Carvalli Vegg, Procurador da República na Paraíba.

4ª Secex, 2/8/2012.

(assinado eletronicamente)

FAUSTO HENRIQUE FRANÇA

AUFC – Matr. 1717-5