

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara**TC 029.051/2011-8**

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)

Unidade: Prefeitura Municipal de Pirpirituba/PB.

Responsável: Josivalda Matias de Sousa, então Prefeita Municipal.

Advogado constituído nos autos: Não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. DÉBITO INFERIOR AO LIMITE ESTABELECIDO PELA IN/TCU 71/2012. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelo seu dirigente, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra a Sr^a. Josivalda Matias de Sousa, em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 1683/2004 (Siafi 502675), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Pirpirituba/PB, destinado à aquisição de duas Unidades Móveis de Saúde (UMS), tendo sido apurado débito no valor de R\$ 185.918,86 (peça 1, p. 246). No âmbito deste Tribunal, foram adotadas as seguintes medidas envolvendo o exame de processos referentes a convênios cujo objeto é a aquisição de UMS:

a) consoante o Acórdão 2451/2007-TCU-Plenário, foi autorizada a Segecex a levantar o sobrestamento dos processos que tratassem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, já autuados, mas não julgados (subitem 9.4.2.4);

b) coube à então Secex-7 a uniformização dos procedimentos a serem adotados na análise de todos os processos do Tribunal versando sobre o tema;

c) com a edição da Resolução - TCU 240/2010, a Secex-7 foi extinta e as atividades então desenvolvidas, relativamente aos processos que tratem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, passaram a ser afetas à então Secex-4; e

d) consoante a Portaria - Segecex 3, de 4/1/2013, as atividades então desenvolvidas pela Secex-4, relativamente aos processos que tratem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, passaram a ser de responsabilidade desta Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

Análise

2. Nos termos do parecer técnico à peça 1, p. 23, foi aprovada a aquisição de duas UMS, tipo ambulância de Suporte Básico, pelo valor de R\$ 108.000,00. Nesse sentido, foi celebrado o Convênio 1683/2004 (peça 1, p. 26-42), entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura do Município de Pirpirituba/PB, tendo sido fixado em R\$ 108.000,00 os recursos a serem executados (R\$ 100.000,00, a cargo do concedente e R\$ 8.000,00 a título de contrapartida a cargo do conveniente).

3 Os recursos financeiros foram repassados por meio da Ordem Bancária 2004OB909746 (peça 1, p. 48). O crédito dos recursos em conta específica do convênio ocorreu em 4/1/2005 (peça 1, p. 75).

4 O Ministério da Saúde efetuou fiscalização in loco no referido município, tendo sido apuradas as seguintes irregularidades (Relatório de Verificação in loco 4-1/2006 – peça 1, p. 109-145):

a) realização de dois procedimentos licitatórios para a execução do convênio, ambos na modalidade convite: um visando à aquisição de uma UMS e outro à aquisição de equipamentos, em desacordo com a Lei 8.666/1993, pois, pelo montante envolvido, deveria ter sido realizada uma tomada de preços;

b) os processos licitatórios não foram devidamente autuados, protocolados e numerados, bem como os licitantes presentes aos certames não assinaram as atas nem rubricaram os documentos obrigatórios dos processos;

c) execução de 48% do convênio, tendo sido constatado que foi aplicado o valor de R\$ 108.000,00 na aquisição de apenas uma UMS, a qual não estava devidamente equipada para o transporte de pacientes com risco de vida conhecido e atendimento pré-hospitalar de pacientes com risco de vida desconhecido;

d) não foram adquiridos os seguintes equipamentos/materiais permanentes: rádio de comunicação; estetoscópio adulto e infantil; esfigmomanômetro adulto e infantil; ressuscitador adulto e infantil e as pranchas (longa e curta) de imobilização de coluna;

e) os recursos transferidos pelo concedente só foram aplicados no mercado financeiro a partir de 21/2/2005, contrariando, assim, o artigo 20, §1º, da então IN - STN 1/1997, gerando prejuízo de R\$ 766,40; e

f) não foi afixada na UMS a plaqueta de identificação (almoxarifado/patrimônio).

5. Consta dos autos que a Prefeitura do Município de Pirpirituba/PB efetuou a devolução de recursos remanescentes do convênio sub examem à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde por meio de GRUs, nos valores de R\$ 1.298,36 (peça 1, p. 107), referente ao saldo não executado pelo convênio, e de R\$ 1.022,47 (peça 1, p. 168), referente ao valor atualizado do débito descrito no item 4.e retro.

6. Por meio do Parecer Gescon 1966/2007 (peça 1, p. 170-173), apurou-se, inicialmente, que a ex-prefeita deveria restituir o montante de R\$ 54.000,00, em razão de haver sido adquirida apenas uma UMS, quando o convênio previa a aquisição de duas UMS. A responsável foi notificada nos termos do Ofício 482/MS/SE/DICON/PB, de 11/5/2007 (peça 1, p. 181-182).

7. Ressalta-se que o Município de Pirpirituba/PB também foi objeto de fiscalização por parte da Controladoria-Geral da União - CGU (24º Sorteio Público – 24/7/2007 – peça 1, p. 190-199), ocasião em que restaram apuradas as seguintes irregularidades:

a) indícios de simulação e fraude nos processos licitatórios, tendo em vista que consta, inclusive, documentação de empresa que não participou do certame (p. 192-194);

b) embora conste dos processos licitatórios que foram gastos R\$ 39.000,00 para equipar o veículo para funcionar como unidade móvel de saúde, não há qualquer nota fiscal de serviços emitida pela potencial prestadora dos serviços, empresa Silvia Andrezza Ramalho-ME (CNPJ 07.193.645/0001-37), cujo domicílio fiscal é o Município de Cabedelo/PB, havendo apenas duas notas fiscais avulsas emitidas pela própria Prefeitura de Pirpirituba (p. 195);

c) o cheque 850005, no valor de R\$ 19.000,00 (peça 1, p. 71), decorrente da Nota Fiscal de Serviços Avulsa 5, de 6/5/2005 (peça 1, p. 69), emitida pela Prefeitura de Pirpirituba/PB, embora tenha sido emitido nominalmente à titular da empresa Silvia Andrezza Ramalho-ME (CNPJ 07.193.645/0001-37), foi por esta endossado e creditado na conta corrente do proprietário do Posto de Gasolina São Cristóvão (CNPJ 02.896.274/0001-36) que, no exercício de 2005, forneceu combustível, no montante de R\$ 221.048,15, à prefeitura;

d) aquisição de apenas uma UMS, quando o convênio previa a aquisição de duas UMS;

e) indícios de desvio de finalidade na utilização de recursos conveniados, no montante de R\$ 39.000,00, dando ensejo de que tais recursos terem sido utilizados no custeio de despesas próprias do município.

8. Nos termos do Parecer Gescon 1994, de 20/6/2008 (peça 1, p. 203-208), a Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde manifestou-se, de forma conclusiva, pela não aprovação da prestação de contas do Convênio 1683/2004, em razão de haver ficado comprovado o não cumprimento do Termo do Convênio, tendo em vista a alteração substancial do Plano de Trabalho aprovado sem a autorização do concedente, comprometendo o objeto e os objetivos pactuados, imputando-se à então prefeita o débito pelo valor total repassado pelo FNS (R\$ 100.000,00). A ex-prefeita foi notificada a esse respeito, consoante o Ofício 869/MS/SE/DICON/PB, de 20/6/2008 (peça 1, p. 210-212).

9. Nos termos do Relatório de Tomada de Contas Especial 153/2009, foi efetuado o registro na conta “Diversos Responsáveis”, em nome da Srª Josivalda Matias de Sousa, ex-prefeita do Município de Pirpirituba/PB, no valor de R\$ 185.918,86, conforme Demonstrativo de Débito (peça 1, p. 248-250) e Nota de lançamento 2009NL000850 (peça 1, p. 252).

9.1. Registre-se que o referido valor do débito em questão corresponde à atualização do montante original (R\$ 100.000,00), em 23/6/2009 (peça 1, p. 248-250).

10. A CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI), elaborou o Relatório de Auditoria 227674/2001 (peça 1, p. 257-259), por meio do qual concluiu que a Sr.ª Josivalda Matias de Sousa se encontra em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 185.918,86. Por conseguinte, foi emitido o Certificado de Auditoria 227674/2001 (peça 1, p. 260) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 227674/2001 (peça 1, p. 261), concluindo-se pela irregularidade das contas referentes à execução do Convênio 1683/2004.

11. No que se refere ao pronunciamento ministerial (peça 1, p. 263), o Exmº Sr. Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da SFCI, de que trata a presente TCE.

12. Conforme se observa, o Ministério da Saúde apurou um débito originário para com a União da ordem de R\$ 100.000,00, em decorrência do não cumprimento do Plano de Trabalho aprovado para a execução do Convênio 1683/2004, tendo em vista a alteração substancial do Plano de Trabalho sem a autorização do concedente, comprometendo o objeto e os objetivos pactuados (cf. Parecer Gescon 1994, de 20/6/2008 - peça 1, p. 203-208).

13. No entanto, esta Corte de Contas já deixou assente que a alteração do Plano de Trabalho sem a prévia autorização do órgão concedente, e em que se tenha constatado o desvio de objeto e não de finalidade, tem menor grau de reprovação e, portanto, não conduz a uma imputação do débito total (Acórdãos TCU 1518/2008 e 4425/2009, 193/2008 e 360/2009, todos da 2ª Câmara).

14. Assim, no presente caso, muito embora tenha sido adquirida apenas uma UMS e não duas, como previsto, tal fato, em vez de implicar imputação do valor total dos recursos repassados à responsável, deverá ser objeto de ciência à Prefeitura de Pirpirituba/PB (alteração de objeto do convênio sem a prévia autorização do órgão concedente), para evitar a sua reincidência.

15. Não obstante, cabe a análise de sobrepreço da UMS adquirida, utilizando-se, para tanto, da metodologia aprovada pelo TCU mediante Questão de Ordem, na sessão plenária de 20/5/2009, conforme tabela abaixo, de onde se observa um débito por pagamento a maior, nos serviços de transformação e aquisição dos equipamentos, no valor de R\$ 11.433,60:

VALORES REFERENCIAIS (R\$)			VALORES EXECUTADOS (R\$)		DÉBITO (R\$) (9/4/2005) ¹
Valor Mercado Veículo	73.327,10		Valor Pago pelo Veículo	69.000,00	0,00
Valor Mercado Transformação – UMS TIPO “B”	25.952,73	27.566,40	Valor pago para Transformação e Equipamentos	39.000,00	11.433,60

Valor Mercado Equipamentos –UMS TIPO “A” ²	1.613,67				
---	----------	--	--	--	--

¹ Data de pagamento pela transformação da UMS e fornecimento dos equipamentos (peça 1, p. 63, 69, 79 e 80);

² A transformação da UMS adquirida foi do Tipo “B” - Suporte Básico; contudo considerou-se, para fins de verificação de sobrepreço, os equipamentos de uma UMS do Tipo “A” - Simples Remoção (peça 1, p. 63 e 69), em virtude de não terem sido adquiridos os seguintes equipamentos: rádio de comunicação; estetoscópio adulto e infantil; esfigmomanômetro adulto e infantil; ressuscitador adulto e infantil e as pranchas (longa e curta) de imobilização de coluna (Relatório de Verificação in loco 4-1/2006 – peça 1, p. 109-145).

16. Embora tenha sido apurado o débito de R\$ 11.433,60, registre-se que, após a sua atualização monetária até 26/2/2013, referido débito atingiu o montante de R\$ 16.866,85. Nos termos do inciso I do art. 6º da Instrução Normativa – TCU 71, de 28/11/2012, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial na hipótese de débito atualizado monetariamente inferior a R\$ 75.000,00. Nesse sentido, será apresentada proposta de arquivamento do presente processo.

17. Relativamente à irregularidade apurada no Relatório de Fiscalização elaborado pela CGU (24º Sorteio Público – 24/julho/2007 – peça 1, p. 190-199), de que trata a alínea “a” do item 7, retro, embora tenha sido constatado o endosso do cheque, por parte da empresa credora, e que os recursos foram pagos ao dono de um posto de gasolina em que a prefeitura tenha tido despesas, tal fato, de per si, não tem o condão de comprovar desvio de recursos do convênio, carecendo de maiores elementos de convicção.

17.1. No que tange às demais ocorrências apuradas pela CGU (alíneas b, c e d, do item 7, retro), embora se constituam em indícios de graves irregularidades, não são capazes de impugnar a totalidade dos recursos utilizados na aquisição da UMS.

18. Outrossim, será apresentada proposta de ser dada ciência à Prefeitura de Pirpirituba/PB:

a) de que a alteração do Plano de Trabalho sem a prévia anuência do órgão concedente fere o disposto no art. 15 da IN – STN 1/1997, então vigente, e o parágrafo 3º do art. 26 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011; e

b) de que o fracionamento indevido de licitação, como ocorrido no Convênio 1683/2004, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde, fere o art. 23 da Lei 8.666/1993.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para, em seguida remetê-los ao Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz, relator sorteado em face da questão de ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, com as seguintes propostas:

a) arquivar a presente tomada de contas especial, sem cancelamento do débito no valor original de R\$ 11.433,60, em 9/5/2005, a cujo pagamento, acrescido dos encargos legais, continuarão obrigados os responsáveis, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, c/c art. 213 do Regimento Interno do TCU e arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa - TCU 71/2012;

b) dar ciência à Prefeitura de Pirpirituba/PB, das seguintes falhas detectadas na execução do Convênio 1683/2004, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde, evitando a sua reincidência em futura utilização de recursos públicos federais repassados mediante convênio ou instrumento congênere:

b.1) alteração do plano de trabalho sem a prévia anuência do órgão concedente, ferindo o disposto no art. 15 da IN – STN 1/1997, então vigente, e o parágrafo 3º do art. 26 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011; e

b.2) fracionamento indevido de licitação, considerando que os recursos utilizados para o cumprimento do objeto exigia a realização de tomada de preços, mas foram realizados dois convites, descumprindo o disposto no art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993; e

c) dar ciência da deliberação a ser adotada ao Fundo Nacional de Saúde e à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União.”

2. Por seu turno, o Ministério Público junto a esta Corte, ao oficial nos autos, manifestou-se de acordo com a unidade técnica, nos seguintes termos:

“Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em desfavor da Sr^a. Josivalda Matias de Sousa, em virtude da não aprovação da prestação de contas do Convênio 1683/2004 (Siafi 502675), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Pirpirituba/PB, destinado à aquisição de duas Unidades Móveis de Saúde – UMS, ao custo unitário de R\$ 54.000,00, conforme detalhamento constante no Plano de Trabalho.

Nos termos do parecer técnico elaborado pelo Ministério da Saúde (peça 1, p. 23), aprovou-se a aquisição de duas UMS, tipo ambulância de Suporte Básico, pelo valor total de R\$ 108.000,00. O aporte federal dos recursos acordados alcançou R\$ 100.000,00, ao passo que a contrapartida do conveniente correspondeu a R\$ 8.000,00 (peça 1, p. 48).

Por meio de realização de fiscalização *in loco*, na data de 28/3/2006, o Ministério da Saúde detectou uma série de irregularidades na execução do convênio (Relatório de Verificação in Loco, 4-1/2006, peça 1, p. 109 - 143), entre as quais, destaco: i) fracionamento da licitação, em virtude da realização de dois convites ao revés da adoção da modalidade de tomada de preços, sendo um destinado à aquisição de um veículo (R\$ 69.000,00) e o outro para a contratação de serviços de sorte a equipá-lo como ambulância (R\$ 39.000,00); ii) não foram adquiridos os materiais permanentes previstos no plano de trabalho, a exemplo de rádio comunicação, estetoscópio adulto e infantil, ressuscitador adulto e infantil, pranchas para a imobilização da coluna; iii) execução de apenas 48% do objeto previsto, dada a não aquisição da segunda UMS e a ausência dos mencionados materiais permanentes (peça 1, p. 116).

Notificada a respeito das conclusões do Ministério da Saúde (Ofício 1086/MS/SE/DICON/PB, de 16/10/2006 – peça 1, p. 156), a gestora informou o equívoco contido no Plano de Trabalho, pois o objeto do convênio tratava-se, em realidade, da aquisição de uma única ambulância (peça 1, p. 160-166).

Realizado o procedimento fiscalizatório por parte da Controladoria Geral da União, o órgão de controle concluiu por indícios de fraudes ao certame, execução parcial de 50% do objeto conveniado, ressaltou ainda a ausência de nota fiscal emitida pela empresa contratada para prestar os serviços de adaptação do veículo para ambulância, o endosso do cheque recebido pela contratada para pagamento de fornecedor de combustível à prefeitura, o que, em seu entender, teria configurado desvio de finalidade no emprego dos recursos (24º Sorteio Público – 24/7/2007, peça 1, p. 190-199).

Após o trâmite regular do processo, remetidos os autos a esta Casa, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições e Logísticas – Selog ponderou sobre a alteração do plano de trabalho sem a prévia anuência da administração federal e opinou se tratar de desvio de objeto e não de finalidade, o que afastaria a tese da imputação do débito integral, em razão da aquisição de uma única ambulância.

Sobre o preço contratado, com base em metodologia adotada em função da Questão de Ordem, sessão plenária de 20/5/2009, concluiu pela adequabilidade do valor da aquisição do veículo e constatou superfaturamento no serviço de adaptação, no montante de R\$ 11.433,60, o que, em virtude da baixa materialidade, redundou na proposta de arquivamento sem julgamento de mérito, com base no inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012.

Quanto aos demais indícios de irregularidades, embora graves, considerou insuficientes a impugnar a totalidade dos recursos utilizados na aquisição da UMS por parte da municipalidade.

Acompanho a unidade técnica no que concerne ao afastamento do débito integral imputado à responsável, ainda que persistam irregularidades graves nos autos, a exemplo do fracionamento da modalidade licitatória adotada para a contratação, dada a existência no mercado de empresas capazes de fornecer a ambulância como uma solução integral, consoante fartamente debatido e

demonstrado nos processos que trataram de fraudes nas aquisições de ambulâncias em decorrência da operação sanguessuga.

No caso em exame, vejo que o Plano de Trabalho previa a aquisição de duas ambulâncias – furgão com potência mínima de 60 cv, ao custo unitário de R\$ 54.000,00 (peça 1, p. 21). Nesse sentido, a Secretaria de Logística, fundamentada na metodologia adotada por esta Corte para cálculo de eventuais sobrepreços na aquisição de UMS, asseverou em seu parecer técnico que o preço da aquisição do veículo não adaptado (R\$ 69.000,00) se encontrava compatível com aquele, à época, praticado no mercado (R\$ 73.327,10).

Partindo-se dessa premissa, assiste razão à gestora ao alegar o equívoco na previsão orçamentária constante do plano de trabalho para a aquisição de duas unidades ao revés de uma, eis que subestimado o orçamento inicial da municipalidade para a aquisição de dois veículos, zero quilômetros. Além disso, veja-se que o preço do veículo (R\$ 69.000,00) ainda não considerava o valor de todas as adaptações necessárias a torná-lo uma ambulância (R\$ 27.566,40), conforme apontado pela Selog (peça 3, p. 4). Portanto, diante do valor final de uma única aquisição (R\$ 96.566,40), de acordo com os cálculos da Selog, o orçamento de R\$ 108.000,00 para a aquisição de duas ambulâncias se afigura subestimado.

Sobre a avaliação da conformidade técnica e financeira, o parecer técnico elaborado pelo Ministério da Saúde concluiu pela adequabilidade do objeto descrito no plano de trabalho apresentado pelo município, sem qualquer crítica aos termos propostos. Não bastasse, o documento data de momento posterior (18/10/2004) à celebração do Convênio 1683/2004, em 30/6/2004, (peça 1, p. 26-42 e p. 50), o que demonstra a negligência com que o assunto fora examinado no âmbito ministerial.

Desta forma, ante os elementos disponíveis nos autos, o argumento da gestora sobre equívoco na elaboração do plano de trabalho se afigura razoável e as incompatibilidades entre os valores reais e aqueles orçados para a aquisição do veículo e a adaptação para ambulância demonstram a ausência de má-fé da responsável na condução do convênio nos moldes executados.

Por sua vez, afastada a tese de débito integral do cálculo levado a efeito pela unidade técnica remanesce saldo insuficiente a ensejar a instauração de TCE (R\$ 11.433,60), consoante com o disposto no inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012, conforme sustentado pela unidade técnica.

Tecidas minhas considerações, acompanho o posicionamento da Selog, nos moldes propostos à peça 3, p. 4-5.”

É o Relatório.