

TC 029.928/2014-1

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

Responsável: Marconi José Carvalho Ramos (CPF 249.410.693-15)

Procurador ou advogado: não há

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Auditoria Interna da Fundação Nacional de Saúde (Audit/Funasa) em desfavor do Sr. Marconi José Carvalho Ramos (CPF 249.410.693-15), ex-Coordenador Regional da Funasa no Maranhão no período de 16/2/2006 a 1º/9/2008 (peça 1, p. 343), em razão da impugnação de despesas sem cobertura contratual realizadas com autorização do responsável (v. relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, à peça 1, p. 7-159, e relatório de TCE, à peça 1, p. 367-373).

HISTÓRICO

2. A presente TCE originou-se de processo administrativo disciplinar (PAD), Processo 25100.035.616/2009-41, instaurado em desfavor de diversos servidores da Funasa, entre os quais o Sr. Marconi José Carvalho Ramos, a fim de apurar possíveis irregularidades, anteriormente apontadas em sindicância, que estariam ocorrendo na então Coordenação Regional da Funasa no Estado do Maranhão (Core/MA), cujos resultados foram registrados no relatório da comissão do PAD, datado de 10/9/2009 (peça 1, p. 7-159).

3. No que diz respeito ao responsável arrolado nestes autos, Sr. Marconi José Carvalho Ramos, à época ocupando o cargo comissionado de Coordenador Regional da Funasa no Maranhão, a comissão processante, encerrada a fase apuratória, atribuiu-lhe os seguintes atos irregulares, com infração a dever funcional capitulado no art. 116, incisos I e III, da Lei 8.112/1993 (v. item 14, número 4, do relatório do PAD, à peça 1, p. 45-47:

a) Que foi omissivo, pois permitiu a permanência de posto de vigilância da empresa MASV, no imóvel da CASAI de São Luís, locado pela FUNASA, através do contrato nº 04/2005, o qual foi rescindido em 20.12.06, desobedecendo a Lei 4.320/64 e Lei nº 8.666/93, visto que este imóvel não era objeto do Contrato nº 40/06, assim como autorizou o pagamento das faturas referentes aos serviços citados, contribuindo para prejuízo ao erário;

b) Que foi omissivo quando tomou conhecimento das inconsistências contratuais, cometidas pela Empresa MASV – Maranhense Segurança e Vigilância LTDA e não solicitou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, tampouco procedeu à abertura de Processo Administrativo contra a empresa citada, contribuindo para prejuízo ao erário;

c) Atestou notas fiscais cujos serviços pagos pela FUNASA, não estavam previstos no termo de contrato nº 40/06, assim como autorizou o pagamento das mesmas, portanto sem cobertura contratual, desobedecendo a Lei nº 4.320/64 Art. 60 e Lei nº 8.666/93, contribuindo para prejuízo ao erário.

4. De acordo ainda com o relatório do PAD, o responsável, por meio de advogado, ofereceu defesa, tendo a comissão processante acatado parcialmente os argumentos apresentados (item 23 do relatório do PAD, à peça 1, p. 145-151).

5. Ao final do relatório, a referida comissão propôs a aplicação ao Sr. Marconi José Carvalho Ramos da pena de suspensão prevista no art. 130 da Lei 8.112/1990 e que lhe fosse exigido o ressarcimento ao erário dos valores abaixo especificados, devidamente corrigidos, em razão dos seguintes fatos (item 24, número 8, do relatório do PAD, à peça 1, p. 157):

a) tendo conhecimento das inconsistências cometidas pela empresa MASV - Maranhense Segurança e Vigilância Ltda., o responsável foi omissivo quando não solicitou abertura de processo administrativo em desfavor da empresa e nem lhe solicitou ressarcimento pelos serviços não executados;

b) o responsável atestou as notas fiscais 553, no valor de R\$ 28.437,66, e 561, no valor de R\$ 24.186,58 (documentos juntados à peça 1, p. 331 e 335), cujos serviços não estavam previstos no contrato 40/06, portanto sem cobertura contratual.

6. Em despacho de julgamento de 29/3/2010, o presidente da Funasa, considerando que o responsável já havia sido exonerado do cargo em comissão que ocupava na entidade, aplicou-lhe a pena de conversão da exoneração em destituição de cargo comissionado (peça 1, p. 229-231).

7. Em 11/5/2010, a Corregedoria da Audit/Funasa movimentou internamente cópia do relatório do PAD para fins de instauração da TCE (peça 1, p. 5).

8. Por meio da Notificação 01/TCE/PORT.138/2010, de 25/8/2010 (peça 1, p. 347), o responsável foi instado a recolher a quantia referente ao dano apurado. Essa comunicação foi entregue no endereço do destinatário em 3/9/2010, conforme o comprovante dos Correios à peça 1, p. 355.

9. Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo para sanear as irregularidades verificadas, a entidade tomadora de contas elaborou o Relatório de TCE datado de 1º/10/2010 (peça 1, p. 367-373), concluindo pela responsabilização do Sr. Marconi José Carvalho Ramos, ex-Coordenador Regional da Funasa no Maranhão, por débito no valor original de R\$ 52.624,24, tendo em vista a impugnação de despesas referentes às notas fiscais 553 e 561 da empresa MASV - Maranhense Segurança e Vigilância Ltda., cujos serviços não estavam previstos no contrato 40/2006, portanto, sem cobertura contratual (v. seções II, III e VII do relatório de TCE, à peça 1, p. 369, 371 e 372).

10. O dano acima informado equivalia a R\$ 93.254,63 em valores atualizados até 25/8/2010 (demonstrativo à peça 1, p. 349-351). A inscrição da responsabilidade no Siafi foi registrada por meio da nota de lançamento 2010NL600936, de 7/10/2010 (peça 2, p. 119).

11. Ao verificar aspectos que julgou merecedores de medidas saneadoras, a Audit/Funasa, por meio de sucessivos despachos (de números 290/2011/COTCE/AUDIT, de 29/3/2011, 788/2011/COTCE/AUDIT, de 18/7/2011, e 984/2011/COTCE/AUDIT, de 24/10/2011, à peça 1, p. 375-377, 385-389 e 395-399, respectivamente), determinou o retorno dos autos à tomadora de contas para que esclarecesse se o pagamento questionado havia sido feito sem a contraprestação do serviço, com informações pormenorizadas dos procedimentos utilizados que haviam resultado na constatação e informações a respeito da maneira como foram empregados os recursos considerados ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, assim como fizesse referência às normas legais e regulamentares infringidas, e a fatos agravantes e atenuantes na conduta do responsável, e, ainda, juntasse aos autos as provas pertinentes (v. despachos à peça 1, p. 387, itens 6 e 7, e p. 395-397, itens 4 e 7).

12. A servidora designada para proceder à TCE (v. portaria à peça 1, p. 3) encaminhou resposta a cada questionamento (peça 1, p. 379-383 e 391-393, e peça 2, p. 109) sustentando, em síntese, que o prejuízo ao erário estava caracterizado pelo pagamento das aludidas notas fiscais 553 e 561, cujos serviços não faziam parte do contrato 040/2006, sendo utilizado o “reconhecimento de dívida”, visto que se encontravam fora da cobertura contratual, sem qualquer justificativa para alteração do contrato, e que as provas cabais da irregularidade cometida que resultou em dano ao erário eram as seguintes (v. peça 2, p. 109):

a) notas fiscais 553, no valor R\$ 28.437,66, e 561, no valor R\$ 24.186,58, emitidas em 31/8/2006 e 20/9/2006, respectivamente, pela empresa MASV - Maranhense Segurança e Vigilância Ltda. (peça 1, p. 331 e 335);

b) Despachos 649/2006, de 9/10/2006, e 656/2006, de 10/10/2006, do Chefe da Salog/Core-MA (peças 333 e 337, respectivamente), nos quais informava que as notas fiscais 553 e 561 deveriam ser liquidadas, caso não houvesse óbices, por meio de “reconhecimento de dívida”, haja vista não haver cobertura contratual para tais despesas;

c) Parecer 42/PGF/PF/FUNASA/MA/2007/AN, de 27/4/2007 (peça 1, p. 267-279), que opinou contrariamente à celebração do primeiro aditivo ao contrato 40/2006, o qual, todavia, terminou por ser assinado em 22/5/2007 para introduzir aumento no quantitativo de postos de vigilantes na proporção de 23,88% (peça 1, p. 281-285);

d) Parecer 92/PGF/PF/FUNASA/PI/2008/agf, de 5/6/2008 (peça 1, p. 287-291), que opinou pela inviabilidade jurídica de prorrogação do prazo de vigência do contrato 40/2006 e recomendou a deflagração de novo procedimento licitatório.

13. Por meio do Despacho 787/2012, de 6/9/2012, a Audit/Funasa pré-certificou a TCE, declarando presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento (peça 2, p. 121), tendo sido o processo imediatamente encaminhado à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) (peça 1, p. 123).

14. A SFC/CGU emitiu, então, o Relatório de Auditoria 1096/2014, de 28/7/2014 (peça 2, p. 125-127), concluindo que o Sr. Marconi José Carvalho Ramos se encontrava em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 93.254,63.

15. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o competente pronunciamento ministerial (peça 2, p. 129-131).

EXAME TÉCNICO

16. Antes de se proceder à fase de citação, faz-se necessário promover o saneamento dos autos com vistas ao esclarecimento de dúvidas quanto à caracterização do débito e à imputação de responsabilidades, conforme será tratado nas subseções a seguir.

Pagamento sem cobertura contratual

17. Um dos fatores determinantes para a definição do dano ao erário foi o pagamento de despesas realizadas sem cobertura do Contrato 40/2006, então mantido com a empresa MASV - Maranhense Segurança e Vigilância Ltda. (instrumento de contrato e aditivos à peça 1, p. 237-263, 281-285, 295-297, 299-303 e 311-313).

18. Contudo, não ficaram evidenciadas as razões pelas quais a Funasa considerou como falta de cobertura contratual os pagamentos referidos, visto que as duas notas fiscais impugnadas, segundo consta no campo de discriminação dos serviços (notas fiscais 553 e 561, à peça 1, p. 331 e 335), referem-se a prestação de serviço de vigilância armada e desarmada na Funasa Jordoia e Casai (Casa de Saúde Indígena) e, de acordo com a cláusula IV do Contrato 40/2006 (peça 1, p. 245-247), há previsão de serviços nos postos de vigilância em questão, na Jordoia-Rua 05 de Janeiro (itens 1.1-b, 1.2 e 1.3) e em diversas Casai, inclusive na localizada em São Luís (itens 1.2 e 1.3).

19. Assim, cabe proposta de diligência para que a Funasa informe as razões pelas quais considerou que tais pagamentos foram feitos sem cobertura contratual, mesmo havendo no objeto do contrato previsão de serviços aparentemente compatíveis com a descrição contida nas notas fiscais impugnadas.

Comprovação da prestação do serviço e utilidade para a Administração

20. O motivo alegado pela Funasa para a impugnação das despesas, como visto acima, foi a falta de cobertura contratual. Entretanto, não ficou esclarecido, apesar das solicitações contidas nos despachos da Audit/Funasa à peça 1, p. 375-377, 385-389 e 395-399, se os serviços questionados, descritos nas notas fiscais 553 e 561, foram ou não efetivamente prestados e se esses serviços, caso tenham sido prestados, reverteram em proveito para a Administração. As cópias das referidas notas fiscais constantes nos autos (peça 1, p. 331 e 335) apresentam apenas o anverso desses documentos, em que não há a atestação do recebimento dos serviços.

21. O esclarecimento dessa questão se mostra relevante, tendo em vista que pode redefinir a responsabilidade pelo débito ou até afastar a ocorrência de evento danoso, cabendo, portanto, propor diligência nesse sentido.

Evidência da prática do ato irregular imputado responsável

22. De acordo com o item 9 do relatório da TCE (peça 1, p. 371), o Sr. Marconi José Carvalho Ramos foi responsabilizado por ser ele o ordenador das despesas impugnadas, conforme estaria estabelecido no Contrato 40/2006 (peça 1, p. 237-263).

23. Os atos irregulares praticados pelo referido gestor que causaram dano ao erário, conforme está descrito no relatório do PAD, consistiram em atestar e/ou autorizar o pagamento das notas fiscais 553, emitida em 31/8/2006, no valor R\$ 28.437,66, e 561, emitida em 20/9/2006, no valor R\$ 24.186,58 (documentos juntados à peça 1, p. 331 e 335), cujos serviços não estavam previstos no contrato 40/06, portanto sem cobertura contratual (v. item 14, número 4-c, e item 24, número 8-b, do relatório do PAD, à peça 1, p. 47 e 157).

24. Entretanto, a entidade instauradora da TCE não inseriu nos autos nenhum documento que evidenciasse ter sido o mencionado gestor quem atestou e/ou autorizou os pagamentos questionados, como, por exemplo, ordens de pagamento assinadas pelo responsável. Considera-se que o simples fato de o encargo de ordenador de despesa recair à época sobre o Coordenador Regional da unidade não basta para demonstrar que o Sr. Marconi José Carvalho Ramos tenha autorizado o pagamento das despesas impugnadas.

25. Cabe, assim, propor diligência para que a Funasa encaminhe cópia da documentação que demonstre ter sido o Sr. Marconi José Carvalho Ramos o agente público que atestou e/ou autorizou o pagamento das despesas impugnadas.

Datas de realização dos pagamentos das despesas impugnadas

26. As ordens bancárias juntadas nos autos como referentes ao pagamento das notas fiscais 553 e 561 da empresa MASV, conforme menção na folha de rosto do relatório da TCE (peça 1, p. 367), foram as de números 2006OB901701, de 28/9/2006, no valor de R\$ 79.674,95 (peça 1, p. 339), e 2006OB902393, de 26/12/2006, no valor de R\$ 79.674,96 (peça 1, p. 341).

27. A primeira ordem bancária (2006OB901701) faz referência, no campo “observação” do documento (peça 1, p. 339), ao pagamento das notas fiscais 550 a 553/06, intervalo que abrange a nota 553, objeto desta TCE. Entretanto, permanece dúvida sobre o valor pago relativamente à nota 553, se integral ou parcial, visto que em consulta ao sistema Siafi localizou-se a ordem bancária 2007OB900970, de 1º/6/2007, no valor de R\$ 39.231,38 (peça 4, documento não juntado aos autos na fase interna do processo), que igualmente se reporta ao pagamento da referida nota fiscal, assim como da nota fiscal 561, também objeto desta TCE, sem especificar os valores correspondentes a cada documento fiscal.

28. A segunda ordem bancária anexada pela entidade instauradora (2006OB902393, à peça 1, p. 341) se refere ao pagamento das notas fiscais 564 a 566, intervalo que não abrange nenhuma das duas notas fiscais impugnadas (553 e 561).

29. Desse modo, para fins de definição do termo inicial para incidência dos acréscimos legais sobre o débito apurado, faz-se necessário solicitar à Funasa, em diligência, que esclareça em que datas os valores das referidas notas fiscais foram efetivamente pagos, anexando os documentos de suporte a essas informações.

CONCLUSÃO

30. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, para fins de promover a adequada caracterização do débito e atribuição de responsabilidades pelos danos apurados, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, a realização de diligência para que a Funasa encaminhe os seguintes esclarecimentos e documentos (itens 16 a 29 desta instrução):

a) informe as razões pelas quais considerou sem cobertura contratual o pagamento das despesas referentes às notas fiscais 553, no valor R\$ 28.437,66, e 561, no valor R\$ 24.186,58, emitidas em 31/8/2006 e 20/9/2006, respectivamente, pela empresa MASV - Maranhense Segurança e Vigilância Ltda. (documentos à peça 1, p. 331 e 335), tendo em vista que os serviços discriminados nessas notas fiscais referem-se a vigilância armada e desarmada na Funasa Jordoá e Casai e que, de acordo com a cláusula IV do Contrato 40/2006 (peça 1, p. 245-247), há previsão de serviços aparentemente compatíveis com a descrição das notas fiscais citadas, tais como os serviços previstos para os postos de vigilância Jordoá-Rua 05 de Janeiro (itens 1.1-b, 1.2 e 1.3) e diversas Casai (itens 1.2 e 1.3) (itens 17 a 19 desta instrução);

b) informe se os serviços discriminados nas notas fiscais 553 e 561, acima mencionadas, foram ou não efetivamente prestados pela empresa MASV - Maranhense Segurança e Vigilância Ltda. e se esses serviços, caso tenham sido prestados, foram úteis para a Funasa (itens 20 e 21 desta instrução);

c) encaminhe cópia dos documentos que evidenciem ter sido o Sr. Marconi José Carvalho Ramos quem atestou e/ou autorizou os pagamentos das despesas impugnadas nesta TCE, relativos aos serviços discriminados nas notas fiscais 553 e 561, acima referidas (itens 22 a 25 desta instrução);

d) esclareça em que datas os valores das notas fiscais 553 e 561, acima referidas, foram efetivamente pagos, tendo em vista que (itens 26 a 29 desta instrução):

d.1) a ordem bancária 2006OB901701, de 28/9/2006, no valor de R\$ 79.674,95, juntada pela Funasa ao processo de TCE (peça 1, p. 339), faz referência no campo “observação” ao pagamento da nota fiscal 553, entre outras, mas não especifica se o valor de tal nota foi pago total ou parcialmente nessa ocasião;

d.2) a ordem bancária 2006OB902393, de 26/12/2006, no valor de R\$ 79.674,96, também juntada pela Funasa ao processo de TCE (peça 1, p. 341), faz referência no campo “observação” ao pagamento das notas fiscais 564 a 566, intervalo que não abrange nenhuma das duas notas fiscais impugnadas no presente processo (553 e 561);

d.3) a ordem bancária 2007OB900970, de 1º/6/2007, no valor de R\$ 39.231,38 (peça 4), não juntada pela Funasa ao processo, faz referência no campo “observação” ao pagamento das notas fiscais 553 e 561, ambas objeto desta TCE, sem, no entanto, especificar os valores correspondentes a cada nota.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, a realização de diligência para que a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) encaminhe as seguintes informações e documentos:

a) informe as razões pelas quais considerou sem cobertura contratual o pagamento das

despesas referentes às notas fiscais 553, no valor R\$ 28.437,66, e 561, no valor R\$ 24.186,58, emitidas em 31/8/2006 e 20/9/2006, respectivamente, pela empresa MASV - Maranhense Segurança e Vigilância Ltda., tendo em vista que os serviços discriminados nessas notas fiscais referem-se a vigilância armada e desarmada na Funasa Jorhoa e Casai e que, de acordo com a cláusula IV do Contrato 40/2006, há previsão de serviços aparentemente compatíveis com a descrição das notas fiscais citadas, tais como os serviços previstos para os postos de vigilância Jorhoa-Rua 05 de Janeiro (itens 1.1-b, 1.2 e 1.3) e diversas Casai (itens 1.2 e 1.3);

b) informe se os serviços discriminados nas notas fiscais 553 e 561, acima mencionadas, foram ou não efetivamente prestados pela empresa MASV - Maranhense Segurança e Vigilância Ltda. e se esses serviços, caso tenham sido prestados, foram úteis para a Funasa;

c) encaminhe cópia dos documentos que evidenciem ter sido o Sr. Marconi José Carvalho Ramos quem atestou e/ou autorizou os pagamentos das despesas impugnadas nesta tomada de contas especial, relativos aos serviços discriminados nas notas fiscais 553 e 561, acima referidas;

d) esclareça em que datas os valores das notas fiscais 553 e 561, acima referidas, foram efetivamente pagos, tendo em vista que:

d.1) a ordem bancária 2006OB901701, de 28/9/2006, no valor de R\$ 79.674,95, juntada pela Funasa ao processo de tomada de contas especial, faz referência no campo “observação” ao pagamento da nota fiscal 553, entre outras, mas não especifica se o valor de tal nota foi pago total ou parcialmente nessa ocasião;

d.2) a ordem bancária 2006OB902393, de 26/12/2006, no valor de R\$ 79.674,96, também juntada pela Funasa ao processo de tomada de contas especial, faz referência no campo “observação” ao pagamento das notas fiscais 564 a 566, intervalo que não abrange nenhuma das duas notas fiscais impugnadas neste processo (553 e 561);

d.3) a ordem bancária 2007OB900970, de 1º/6/2007, no valor de R\$ 39.231,38, não juntada pela Funasa ao processo, faz referência no campo “observação” ao pagamento das notas fiscais 553 e 561, ambas objeto desta tomada de contas especial, sem, no entanto, especificar os valores correspondentes a cada nota.

Secex/MA, 2ª DT,

São Luís/MA, 8 de junho de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Jansen de Macêdo Santos
AUFC – Mat. TCU 3077-5