Processo TC nº 017.680/2012-3
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial originária da conversão de processo de Representação, conforme Acórdão nº 8243/2011-2ª Câmara (peça 2, p. 42), que determinou as audiências, citações e diligências propostas pela unidade técnica, em virtude de possíveis irregularidades na execução direta de ações e serviços de saúde indígenas no Amapá e Norte do Pará (2005-2009), por parte da Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Amapá (Funasa/Core-AP), detectadas em Relatório de Demandas Especiais da Controladoria-Geral da União (peça 1).

2. Os atos impugnados objeto de citações nestes autos consistem em:

a) superfaturamento e pagamentos em duplicidade na aquisição de medicamentos;

b) pagamento por voos não realizados, por horas de voo a maior, por serviços não previstos contratualmente e ocorrência de subcontratação irregular nos contratos de táxi aéreo celebrados com a empresa Renascença Táxi Aéreo Ltda. (Contrato nº 012/2007) e com a Norte Jet Táxi Aéreo Ltda. (Contrato nº 013/2007);

c) pagamentos por serviços não executados, por serviços cobrados com preços unitários diferentes dos contratados e cobranças em duplicidade no Contrato nº 004/2008, referente a obras de abastecimento de água nas aldeias Payrakae, Maryry, Manilha e Aramirã.

3. Também foram realizadas audiências, em razão de se ter aceitado/entregue produtos na Casa de Saúde do Índio (CASAI) de Macapá, apesar de esses itens terem sido orçados/contratados a preços superiores ante a previsão de serem entregues na CASAI de Oiapoque, onerando indevidamente os contratos decorrentes dos pregões nº 19/2007 e nº 001/2009.

4. Em parecer referente à instrução de mérito à peça 231, observei que a TCE não estaria em condições de ser julgada, por haver proposta da unidade técnica no sentido de ainda citar os responsáveis pela ocorrência referente ao pagamento de R$ 379.125,00, mediante reconhecimento de dívida do exercício de 2006, sem a respectiva comprovação da prestação dos serviços. Diante disso, manifestei-me pelo retorno dos autos à Secex/AP, com vistas ao saneamento dos autos (peça 234).

5. Tendo Vossa Excelência anuído com essa preliminar, foram promovidas as citações complementares. Desta feita, a unidade técnica submete nova instrução de mérito, com as análises das alegações de defesa e razões de justificativa juntadas aos autos pelos responsáveis, conforme informações consolidadas nos quadros à peça 288, p. 3-4.

6. O superfaturamento na aquisição de medicamentos para as CASAI de Macapá e Oiapoque, realizada por meio do Pregão Presencial nº 007/2008, foi descaracterizado em razão de fragilidades na metodologia de análise de preços adotada pela CGU (peça 288, p. 6).

7. As irregularidades relacionadas aos contratos de voos foram em grande parte consideradas esclarecidas, ante a informação de que o 4º Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (Cindacta IV), cujos relatórios foram utilizados como parâmetro para avaliar as informações de voos constantes dos processos de pagamento da Funasa (peça 1, p. 90, e peças 6/9), tem registro e controle da movimentação das aeronaves somente em relação aos voos efetuados para pistas registradas ou homologadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), sendo que na época, abrangida pelos contratos em tela, apenas a pista de Tiryiós era registrada (peça 96). Como a Funasa/AP adotava a prática de ordenar voos para pistas não homologadas, estariam justificadas as incompatibilidades entre os relatórios de viagem das empresas de táxi aéreo e os registros do Cindacta IV, as quais não indicariam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57411356.

necessariamente a não realização dos voos questionados. Foi considerado, ainda, que a indisponibilidade desses relatórios nos autos teria prejudicado a defesa dos responsáveis (peça 288, p. 10).

8. Também foram acolhidas as razões de justificativa referentes à entrega de produtos em Macapá, apesar de se ter contratado a preços maiores, prevendo-se a entrega no Oiapoque, uma vez que a irregularidade seria decorrente da má fiscalização da execução contratual, e os responsáveis ouvidos em audiência não tinham essa atribuição (peça 288, p. 23).

9. O débito ficou então reduzido às parcelas referentes a pagamento em duplicidade decorrente de reconhecimento de dívida com a aquisição de medicamentos para a aldeia Kumarumã, no exercício de 2006 (item f.1); a pagamentos por serviços não executados, por serviços cobrados com preços unitários diferentes do contratado e cobranças em duplicidade no Contrato nº 004/2008 (itens f.2, f.3, f.4 e f.5); e a pagamento em duplicidade no Contrato nº 002/2008 (item f.6); propondo-se julgar irregulares as contas dos responsáveis e aplicar-lhes individualmente a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92 (peça 288, p. 29-33).

II

10. Com as devidas vênias, discordo da análise empreendida pela unidade técnica em relação às irregularidades referentes a pagamentos por voos não realizados no âmbito do Contrato nº 013/2007 (220 voos, totalizando 1.138 horas) e do Contrato nº 012/2007 (44 voos), além de pagamentos indevidos decorrentes de deslocamento de aeronave e horas paradas de aeronave neste último ajuste citado, que concluiu por acolher as alegações de defesa das contratadas e do Sr. Carlos Henrique Cavalcante, descaracterizando os débitos de R$ 807.955,04, R$ 167.003,72 e R$ 26.074,93 (peça 288, p. 10, 12-13 e 14).

11. O argumento da empresa Norte Jet, aproveitado em favor da empresa Renascença, é no sentido de que o procedimento de análise dos voos efetivamente realizados a partir de comparação entre os relatórios de viagem e as informações do Cindacta IV não se mostra aderente à realidade, porque a Funasa demandava voos para pistas não homologadas/registradas e, portanto, não monitoradas por aquele serviço de defesa aérea (peça 96, p. 4):

"*5 – Mesmo não tendo acesso aos documentos essenciais para a elaboração da defesa que não foi enviado, sabemos que o CINDACTA tem registro e controle da movimentação das aeronaves SOMENTE DOS VÔOS EFETUADOS PARA PISTAS REGISTRADAS OU HOMOLOGADAS PELA ANAC.*

6 – Na época de vigência do contrato em questão, somente a pista de Tiryiós era registrada sendo que, para aceitação do plano de voo para lá, tinha que ter autorização prévia do COMAR para pouso naquela localidade, conforme documentos que constam do processo.

7 – Então, quando da confecção dos planos de voo para outras aldeias, o piloto era obrigado a fazer o plano para um aeroporto registrado, caso contrário, a Torre de Controle não aceitaria; no entanto o voo de fato era realizado para outras localidades cujas pistas de pouso não possuíam o respectivo registro na ANAC.

*8 – Esse procedimento **irregular e ilegal** era adotado normalmente na maioria dos voos, pois, era a única maneira de proporcionar o direito constitucional de acesso a tratamentos de saúde das comunidades indígenas e cumprir exigência do contrato celebrado com a FUNASA, portanto os pilotos da empresa eram obrigados a fazer um plano de voo e realizar um roteiro de viagem diverso daquele indicado no plano.*

9 – Logo, os planos de voos nunca vão coincidir com os relatórios de viagem, em função da prática irregular e ilegal da FUNASA de ordenar voo fora das localidades com pista de pouso não homologadas pela ANAC." (Grifos originais.)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57411356.

Continuação do TC nº 017.680/2012-3

12. Importa retomar que a análise para aferir a realização dos objetos desses contratos não se deu exclusivamente pela análise comparativa entre os relatórios de viagem e os dados do Cindacta IV. Houve inicialmente a devida análise dos documentos constantes dos processos de pagamento da Funasa, que compõem-se dos registros de trâmites internos, entre os setores da fundação, bem como entre a fundação e a contratada (peças 6/9):

a) documentos de origem de voo;
b) memorandos e despachos intermediários;
c) autorizações de voo; e
d) relatórios de viagem.

13. A partir da identificação de várias incompatibilidades nesses documentos, prejudicando o estabelecimento do liame desde a solicitação do voo pela área demandante até a emissão do relatório de viagem pela empresa contratada, não foi possível concluir pela realização de uma parcela relevante dos voos pagos pela Funasa/Core-AP, e isso levou o controle interno a buscar outros meios para corroborar tais informações, neste caso, os relatórios do Cindacta IV (peça 1, p. 76-80 e 92-96).

14. Da análise dos processos da Funasa, foram identificadas irregularidades nos pagamentos referentes a 103 voos do Contrato nº 013/2007 (Tabelas I e II; peça 1, p. 74-76 e 79). A partir dos dados do Cindacta IV, foram acrescentados outros voos a essa amostra, que levou ao total indicado nas citações dos responsáveis, de 1.138 horas de voo não comprovadas (Anexo XI; peça 1, p. 80 e 257-268).

15. Em relação ao Contrato nº 012/2007, do confronto com as informações do Cindacta IV houve apontamento de dano correspondente a R$ 167.003,72 (peça 1, p. 90-91). Independente desse parâmetro, a análise à peça 1, p. 96, aponta inconsistências em pagamentos de outros voos, que totalizam R$ 169.797,33. Posteriormente, em instrução preliminar deste TCU, houve o entendimento de que nem todas essas inconsistências caracterizariam débito, e os responsáveis foram citados por uma parcela desse montante, de R$ 26.074,93, referente a custos de deslocamento de aeronave e horas paradas, despesas essas não abarcadas pelo contrato (itens 22.3 e 22.3.1 da instrução; peça 2, p. 8).

16. As evidências das irregularidades não se resumem, portanto, aos relatórios do Cindacta IV, mas também à documentação técnica reunida nos processos administrativos dos contratos de táxi aéreo, que apresentou impropriedades/incompatibilidades, mostrando-se insuficiente para comprovar a adequada prestação da totalidade dos serviços pagos.

17. Desse modo, o fato de a conduta da Funasa prejudicar a utilização dos relatórios do Cindacta IV como parâmetro de análise não descaracteriza as irregularidades iniciais como um todo. Excluindo-se da amostra os voos impugnados exclusivamente em razão do confronto com os dados desses relatórios, permanecem injustificados os pagamentos de R$ 370.255,60, no âmbito do Contrato nº 013/2007 (103 voos não comprovados), e de R$ 26.074,93, no âmbito do Contrato nº 012/2007 (despesas não previstas contratualmente).

18. Caberia aos responsáveis, então, demonstrar a efetiva realização desses voos e a correção dos gastos/pagamentos frente às inconsistências verificadas e registradas no Relatório de Demandas Especiais da CGU (peça 1), ao qual os defendentes tiveram o devido acesso; o que não se verifica nos presentes autos.

III

19. Observa-se, nas alegações de defesa da Norte Jet, a tentativa de estabelecer uma relação entre os demonstrativos da Infraero, referentes às tarifas aeroportuárias cobradas, e os voos impugnados:

"*12.1 – A INFRAERO cobra tarifas aeroportuárias das aeronaves conforme sua movimentação e os serviços utilizados (pouso e decolagem, auxílio à navegação, permanência ou estacionamento).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57411356.

Continuação do TC nº 017.680/2012-3

12.2 – É emitida uma fatura mensal com um demonstrativo analítico da movimentação, que serve de confronto e contradita à informação do CINDACTA, pois os planos de voo não irão coincidir com os roteiros de viagem de fato.

12.3 – EXEMPLO 01: AERONAVE PREFIXO PT-VFU

12.3.1 – Conforme o anexo (INFRAERO) observa-se no dia 05/11/2007 um voo de Macapá (SBMQ) para Porto Grande (SNPG-pista registrada), porém, na realidade, o voo foi feito conforme descrito no relatório de viagem (Macapá/Mataware/Macapá);" (peça 96, p. 4-5).

20. Ocorre que o referido documento também se refere a pistas homologadas, sendo necessárias explicações caso a caso para aferir a compatibilidade com os relatórios de viagem que incluem destinos clandestinos, como exemplificado acima, o que prejudica sua adoção como evidência. Ademais, os dados constantes dos demonstrativos não permitem identificar o contratante dos voos (peça 96, p. 23-24), ou seja, não se pode afirmar que os voos elencados correspondem aos serviços objeto do contrato com a Funasa.

21. De qualquer sorte, os demonstrativos de tarifas foram juntados aos autos apenas de forma exemplificativa. Assim, não foi possível valer-se deles nem para aferir os voos para as pistas homologadas/registradas, como os destinados a Tiriyós.

IV

22. Em relação às irregularidades em tela, foram arrolados como responsáveis, em solidariedade com as empresas de táxi aéreo, os gestores que conferiram as notas fiscais, atestaram os serviços e autorizaram/ordenaram os pagamento, apesar de não haver a comprovação da adequada realização dos respectivos serviços no processo de pagamento.

23. Considero de excessivo rigor incluir as gestoras do setor financeiro como responsáveis, Sras. Maria Lina Coutinho Pereira e Maria Odinea Lima Machado, por terem **conferido** as notas fiscais, tendo em vista que esse ato tem natureza formal e visa tão somente verificar os requisitos de validade do documento, conforme esclarecido nas respectivas alegações de defesa, que merecem acolhida (peça 75, p. 5; peça 136, p. 2-7).

24. O mesmo **não** se aplica aos responsáveis por atestar a execução dos serviços e por autorizar os pagamentos, Srs. Carlos Henrique Cavalcante e Gervásio Augusto de Oliveira. Apesar de reafirmarem que os trâmites e procedimentos formais para a liquidação das despesas foram devidamente observados em todos os casos (peça 158, p. 2; peça 109, p. 6), permanecem injustificadas as inconsistências observadas em relação aos documentos probatórios dos 103 voos do Contrato nº 013/2007 (peça 1, p. 74-79), tampouco houve a comprovação de realização desses serviços por outros meios.

25. Nessa linha de raciocínio, em relação aos serviços pagos indevidamente no âmbito do Contrato nº 012/2007, respondem solidariamente a empresa Renascença e o Sr. Gervásio, que não trouxeram aos autos elementos capazes de descaracterizar o dano ou afastar-lhes a responsabilidade (peças 112 e 109). Também neste caso, considero plausível acolher as alegações de defesa da Sra. Maria Odinea Lima Machado, chefe do Setor de Administração, Orçamento e Finanças (Saeofi/Core-AP), pois foi esclarecido que não lhe cabia atestar a realização dos serviços (peça 136).

V

26. Nas alegações de defesa da Norte Jet, constou a informação de que a Funasa demandou voos para localidades cujas pistas de pouso não possuíam registro ou homologação na ANAC. Por se tratar de conduta que contraria as normas do Código Brasileiro de Aeronáutica e impõe riscos à segurança do transporte aéreo e dos passageiros (neste caso, da comunidade indígena), podendo ser tipificada como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57411356.

crime por afronta ao disposto no art. 261 do CP (peça 96, p. 16-21), impõe-se dar conhecimento ao MPU a esse respeito. Nesse sentido, considero apropriada a medida já prevista na proposta da unidade técnica, de encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá (peça 288, p. 33).

VI

27. Em relação às análises empreendidas pela Secex/TO, manifesto ainda minha discordância quanto ao acolhimento das alegações de defesa do Sr. Raimundo Alex Gomes da Silva (peça 79), referentes aos pagamentos por serviços não executados nas obras de implantação dos sistemas de abastecimento de água nas aldeias indígenas de Payrakae, Maryry, Manilha e Aramirã, localizadas no Município de Pedra Branca do Amapari, no montante de R$ 75.539,71.

28. A favor desse responsável, foi apresentada a seguinte ponderação à peça 288, p. 17-18:

"*19.4.1. Diante dos argumentos de defesa trazidos pelo Sr. Raimundo Alex Gomes da Silva, de que só assinou as medições após confirmação do fiscal formalmente designado para atestação dos serviços executados, entende-se que sua conduta não é culpável, haja vista pessoa anterior tê-lo induzido ao erro nas suas atribuições.*

19.4.2. O mesmo entendimento se aplica aos Srs. Gervásio Augusto de Oliveira e Carlos Henrique Cavalcante. Na qualidade de coordenadores regionais, não seria razoável, tão-somente à vista dessa particularidade, que tivessem pleno conhecimento das condições nas quais obras realizadas em locais tão distantes e de difícil acesso estavam sendo realizadas, sendo razoável aceitar o argumento de que agiram em confiança quanto ao atesto do fiscal designado."

29. A rigor, a situação desse responsável não se assemelha às dos coordenadores regionais da Funasa/AP (peça 158, p. 3-4). Como chefe de Divisão de Engenharia da Funasa/AP, esse gestor responde e tem condições de avaliar as questões técnicas envolvidas no contrato. Diante disso, seria esperado que ele tivesse se cercado de maiores cuidados antes de manifestar-se a respeito da medição a ele submetida, especialmente ante a impossibilidade de promover verificação *in loco*. Nesse sentido, deveria ter se valido de relatórios técnicos, compostos por fotos, cópias de diário de obras, entre outros itens que pudessem traduzir o acompanhamento diário a cargo do fiscal, a fim de corroborar a medição apresentada.

VII

30. Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU sugere que sejam efetuados ajustes aos itens **c.2**, **c.4**, **c.6**, **f.2.1** e **g**, e acréscimos aos itens **d** e **f** da proposta de encaminhamento da unidade técnica (peça 288, p. 29-33), de modo a:

I - rejeitar as alegações de defesa da Norte Jet Táxi Aéreo Ltda., do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira e do Sr. Carlos Henrique Cavalcante, quanto ao pagamento de voos não realizados no âmbito do Contrato nº 013/2007;

II - rejeitar as alegações de defesa da Renascença Serviços Auxiliares de Escritório Ltda. – EPP e do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, quanto aos pagamentos indevidos por custo de deslocamento e horas paradas de aeronave, no âmbito do Contrato nº 012/2007;

III - rejeitar as alegações de defesa do Sr. Raimundo Alex Gomes da Silva quanto ao pagamento por serviços não executados nas obras de implantação de sistemas de abastecimento de água em aldeias do Município de Pedra Branca do Amapari/AP (Concorrência nº 001/2007 e Contrato nº 004/2008);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57411356.

Continuação do TC nº 017.680/2012-3

IV - julgar irregulares as contas da Norte Jet Táxi Aéreo Ltda., do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira e do Sr. Carlos Henrique Cavalcante, condenando-os solidariamente pelo débito de R$ 370.255,60 (valor histórico), decorrente do pagamento por 103 voos não realizados no âmbito do Contrato nº 013/2007 (conforme tabelas I e II e anexo XI do Relatório da CGU; peça 1, p. 74-79 e 257-268);

V - julgar irregulares as contas da Renascença Serviços Auxiliares de Escritório Ltda. – EPP e do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, condenando-os solidariamente pelos débitos de R$ 7.449,98 (23/12/2008) e de R$ 18.624,95 (17/09/2008), decorrentes de pagamentos indevidos por custo de deslocamento e horas paradas de aeronave, no âmbito do Contrato nº 012/2007;

VI - julgar irregulares as contas do Sr. Raimundo Alex Gomes da Silva, além dos Srs. João Paulo Dias Bentes Monteiro, Luís Alberto Viana das Neves e da empresa Nascimento & Araújo Com. e Serv. Ltda. – ME, condenando-os solidariamente pelos débitos de R$ 1.658,94 (13/03/2009) e de R$ 73.880,77 (23/04/2009), decorrentes do pagamento por serviços não executados nas obras de implantação de sistemas de abastecimento de água em aldeias do Município de Pedra Branca do Amapari/AP (Concorrência nº 001/2007 e Contrato nº 004/2008);

VII - aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 também às empresas Norte Jet Táxi Aéreo Ltda. e Renascença Serviços Auxiliares de Escritório Ltda. – EPP.

Ministério Público, em setembro de 2017.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57411356.