

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 026.074/2008-4.

Natureza: Prestação de Contas (Exercício: 2007).

Órgão/Entidade: Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Maranhão (Funasa/MA).

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

Interessado: Ministério da Saúde.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS.
SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DA
FUNASA. CONTAS IRREGULARES.
PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO
PUNITIVA. CIÊNCIA.**

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Saúde (peça 55), cujas propostas contaram com a anuência do dirigente daquela unidade técnica e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peças 56 e 57), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da então Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no estado do Maranhão (Core-MA), atualmente Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no estado do Maranhão (Suest/MA), relativo ao exercício de 2007, organizado de forma individual consoante os seguintes dispositivos:

1.1. Instrução Normativa TCU 47/2004, que estabelece normas gerais de organização e apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas (art. 14, incisos I a IX);

1.2. Decisão Normativa TCU 85/2007, que elenca as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2007 julgadas e especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que comporão os processos de contas, na forma estabelecida pelos artigos 4º, 7º, 8º, 14, 15 e 19 da IN 47/2004 (anexo I, p. 23, anexo II, p. 34);

1.3. Decisão Normativa TCU 88/2007, que dá nova redação ao § 1º do artigo 5º, acrescenta o Anexo XII, altera e acresce itens constantes dos Anexos I, II, III, IV, VI, X e XI, da Decisão Normativa TCU 85/2007.

2. A Funasa, entidade vinculada ao Ministério da Saúde (MS), instituída pelo art. 14 da Lei 8.029/1990, sofreu alteração em sua estrutura organizacional com a publicação do Decreto 7.335/2010, que definiu como responsabilidades institucionais a promoção e a proteção à saúde; e como competências o fomento às soluções de saneamento para a prevenção e o controle de doenças, bem como a formulação e implementação de ações de promoção e de proteção à saúde relacionadas com ações estabelecidas pelo Sistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental (peça 1, p. 14).

3. O art. 7º do Portaria MS 1.776/2003, aponta a seguinte estrutura organizacional (simplificada) para as coordenações regionais da Funasa:

11.1. Serviços de Recursos Humanos (Sereh);

- 11.2. Divisão de Administração (Diadm);
- 11.3. Divisão de Engenharia de Saúde Pública (Diesp);
- 11.4. Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Dsei);
- 11.5. Divisão de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde (Divep).

HISTÓRICO

- 4. Em 22/9/2008, a Secex/MA autuou este processo para que o Tribunal julgasse as contas da Suest/MA do exercício de 2007. Em 26/8/2009, o Acórdão 1.936/2009-Plenário (Relator José Jorge), proferido em sede de representação contra supostos pagamentos indevidos feitos pela Suest/MA, no período de 2004 a 2007, determinou no item 9.5 o sobrestamento de diversos processos que poderiam ser afetados pela futura decisão, dentre os quais, este processo de contas.
- 5. Em 24/7/2013, o Acórdão 1.876/2013-Plenário (Relator José Jorge) decidiu manter o sobrestamento até o pronunciamento de mérito do monitoramento do Acórdão 1.936/2009-Plenário, de acordo com os pareceres emitidos pela unidade técnica. Por fim, em 6/7/2016, o Acórdão 1.704/2016-Plenário (Relator Vital do Rêgo) levantou o sobrestamento dos presentes autos, pois teriam sido atendidas as condições do Acórdão 995/2013-Plenário (Relator José Jorge), permitindo assim o julgamento das contas da Suest/MA de 2007.
- 6. O exame técnico de 30/7/2019 (peça 38) revelou diversas irregularidades imputáveis ao Sr. Marconi José Carvalho Ramos, ex-titular da Suest/MA, o que resultou na expedição de audiência a esse gestor. Em complemento, foram feitas outras propostas de encaminhamento a serem apreciadas quando da análise de mérito deste processo de prestação de contas.

EXAME TÉCNICO

- 7. O exame técnico da peça 38 submeteu os autos à consideração superior, propondo:
 - I. realizar a audiência do Sr. Marconi José Carvalho Ramos, ex-titular da Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à autorização para os seguintes atos, sob pena de ter as suas contas de 2007 julgadas irregulares, além de outras consequências decorrentes desse julgamento:
 - a. formalização de contrato decorrente do Pregão Eletrônico 22/2007, para a prestação de serviços funerários, em valor superior à proposta negociada, bem como a realização de despesas sem cobertura contratual, falha já detectada no exercício de 2007, e que se repetiu no exercício de 2008 (parágrafo 9);
 - b. pagamento de serviços de vigilância prestados em imóvel que não era usado pela Funasa (parágrafo 11);
 - c. manutenção de elevados passivos com locação de veículos e despesas de diárias de viagens realizadas sem autorização legislativa-orçamentária (parágrafos 29 a 31 e 38);
 - d. pagamento de diárias de viagens sem a comprovação do seu pagamento aos motoristas da empresa contratada (parágrafos 32 a 34);
 - e. pagamento de despesas com locação de veículos sem autorização legislativa-orçamentária (parágrafos 35 a 37);
 - f. pagamento de despesas com locação de veículos sem licitação e sem cobertura contratual (parágrafos 39 a 41);
 - g. execução de contrato de serviços de transporte com desvio de finalidade (parágrafo 8, 42 a 46);
 - h. pagamento por passagens rodoviárias em valores superiores ao contratado (parágrafos 57 a 61);

- i. pagamento por passagens rodoviárias sem comprovação da liquidação da despesa (parágrafos 62 a 64);
- j. realização de gastos com alimentação excessivos em relação ao atendimento à população indígena (parágrafos 69 a 76);
- k. realização de gastos com alimentação em valores superiores ao contratado e sem cobertura contratual (parágrafos 77 a 79);
- l. pagamento de despesas com alimentação sem a comprovação da liquidação (parágrafos 80 a 82);

Nome/CPF/função: Marconi José Carvalho Ramos, 249.410.693-15, coordenador regional.

Conduta: autorizar contratações e pagamentos em discordância com a legislação correlata.

Nexo de causalidade: na função de coordenador regional, o responsável tinha a obrigação de apreciar as minutas de contratos e termos aditivos, especialmente aqueles materialmente mais relevantes, bem como promover as atividades de desenvolvimento institucional, dentre as quais se encontram a autorização para realização de pagamentos (arts. 95 e 114 da Portaria MS 1.776/2003).

Culpabilidade: era razoável exigir conduta diversa porque, na função de coordenador regional, o responsável tinha (ou estava em condições de ter) conhecimento das normas dos editais e da legislação correlata e, com isso, fiscalizar de maneira efetiva a execução dos contratos celebrados.

Crítérios normativos violados: arts. 59, 62 e 63 da Lei 4.320/1964, arts. 3º e 65 da Lei 8.666/1993 e art. 4º da Lei 10.540/2002.

8. Para subsidiar a elaboração das eventuais razões de justificativas do Sr. Marconi Ramos, propôs-se ainda encaminhar-lhe cópia completa do exame técnico realizado. Apesar de ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado (peça 48), conforme atesta o aviso de recebimento juntado à peça 49, o Sr. Marconi Ramos não apresentou razões de justificativas e ou qualquer outra manifestação quanto às irregularidades verificadas.

9. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável, propõe-se considerá-lo revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Inexistindo nos autos elementos que permitam sanear as irregularidades que lhe foram atribuídas ou afastar sua responsabilidade pelas ditas irregularidades, bem como concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas referentes ao exercício de 2007 sejam julgadas irregulares e que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

10. Em complemento, e em conformidade com as propostas de mérito do exame técnico empreendido na peça 38, propõe-se, ainda, dar ciência à Funasa de que:

a. no planejamento das contratações, é necessário atentar-se às hipóteses de cabimento de inexigibilidade e dispensa de licitação previstas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993, notadamente aquela do inciso XXII do art. 24;

b. é necessário proceder, caso já não tenham feito, à substituição, consoante os Acórdãos 212/2017, 462/2007, 1708/2007-TCU, 2454/2007-TCU e 3414/2007, todos da 2ª Câmara do TCU, das aposentadorias concedidas durante o exercício de 2007, sob pena de responsabilização.

CONCLUSÃO

11. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável, Sr. Marconi Ramos, propõe-se considerá-lo revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares suas contas referentes ao exercício de 2007 aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

12. Propõe-se, ainda, dar ciência à Funasa de que, no planejamento das contratações, é

necessário atentar-se às hipóteses legais de cabimento de inexigibilidade e dispensa de licitação previstas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993, notadamente aquela lavrada no inciso XXII do art. 24, bem como proceder, caso já não tenham feito, à substituição, consoante os julgados do TCU, das aposentadorias concedidas durante o exercício de 2007, sob pena de responsabilização.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Marconi José Carvalho Ramos (CPF 249.410.693-15), ex-titular da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no estado do Maranhão e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

II. dar ciência à Fundação Nacional de Saúde de que:

a. no planejamento das contratações, é necessário atentar-se às hipóteses de cabimento de inexigibilidade e dispensa de licitação previstas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993, notadamente aquela do inciso XXII do art. 24;

b. é necessário proceder, caso já não tenham feito, à substituição, consoante os Acórdãos 212/2017, 462/2007, 1708/2007-TCU, 2454/2007-TCU e 3414/2007, todos da 2ª Câmara do TCU, das aposentadorias concedidas durante o exercício de 2007, sob pena de responsabilização;

III. informar à Fundação Nacional de Saúde e a sua Superintendência Regional no estado do Maranhão que o exame técnico completo que deu embasamento aos encaminhamentos dos itens anteriores está disponível nos autos do processo TC 026.074/2008-4.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se nos seguintes termos (peça 57):

Trata-se de processo de prestação de contas anuais da Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão (Core/MA), atualmente Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde (Suest/MA), relativo ao exercício de 2007.

2. Os presentes autos estavam sobrestados por força do Acórdão nº 1936/2009, mantido pelo Acórdão nº 1876/2013, ambos do Plenário.

3. O sobrestamento foi levantado por meio do Acórdão nº 1704/2016-Plenário e, em 30/07/2019, a instrução técnica de peça 38 propôs ouvir em audiência o Sr. Marconi José Carvalho Ramos, ex-titular da Suest/MA, em razão de irregularidades identificadas no decorrer de sua gestão.

4. O responsável foi regularmente notificado (peças 48/49), mas não apresentou razões de justificativa, devendo ser considerado revel nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

5. Tendo em vista que a audiência foi realizada apenas em 2019 e o sobrestamento das contas não é causa interruptiva ou suspensiva do prazo prescricional, não cabe aplicar multa ao responsável com fundamento no art. 58 da Lei Orgânica, restando apenas a possibilidade do julgamento pela irregularidade das suas contas, conforme proposto pela unidade técnica à peça 55.

6. Ressalto que a análise detalhada das irregularidades identificadas ocorreu na instrução de peça 38.

7. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Marconi José Carvalho Ramos, bem como em dar ciência à Funasa dos assuntos indicados no subitem II da proposta de peça 55 (p. 4).

3. Como bem mencionou o representante do MPTCU, as irregularidades que fundamentam as presentes propostas de encaminhamento encontram-se detalhadas na instrução da Secretaria de

Controle Externo no Estado do Mato Grosso, a qual transcrevo a seguir com os ajustes de forma pertinentes (peça 38):

1. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no estado do Maranhão (Core-MA), relativo ao exercício de 2007, organizado de forma individual consoante os seguintes dispositivos:

1.1. Instrução Normativa TCU 47/2004, que estabelece normas gerais de organização e apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas (art. 14, incisos I a IX);

1.2. Decisão Normativa TCU 85/2007, que elenca as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2007 julgadas e especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que comporão os processos de contas, na forma estabelecida pelos artigos 4º, 7º, 8º, 14, 15 e 19 da IN 47/2004 (anexo I, p. 23, anexo II, p. 34);

1.3. Decisão Normativa TCU 88/2007, que dá nova redação ao § 1º do artigo 5º, acrescenta o Anexo XII, altera e acresce itens constantes dos Anexos I, II, III, IV, VI, X e XI, da Decisão Normativa TCU 85/2007.

2. A Funasa, entidade vinculada ao Ministério da Saúde (MS), instituída pelo art. 14 da Lei 8.029/1990, sofreu alteração em sua estrutura organizacional com a publicação do Decreto 7.335/2010, que definiu como responsabilidades institucionais a promoção e a proteção à saúde; e como competências o fomento às soluções de saneamento para a prevenção e o controle de doenças, bem como a formulação e implementação de ações de promoção e de proteção à saúde relacionadas com ações estabelecidas pelo Sistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental (peça 1, p. 14).

3. O art. 7º do Portaria MS 1.776/2003, aponta a seguinte estrutura organizacional (simplificada) para as coordenações regionais da Funasa:

11.1. Serviços de Recursos Humanos (Sereh);

11.2. Divisão de Administração (Diadm);

11.3. Divisão de Engenharia de Saúde Pública (Diesp);

11.4. Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Dsei);

11.5. Divisão de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde (Divep).

2. HISTÓRICO

4. Em 22/9/2008, a Secex-MA autuou este processo para que o Tribunal julgasse as contas da Core-MA do exercício de 2007. Em 26/8/2009, o Acórdão 1.936/2009-Plenário (Relator José Jorge), proferido em sede de representação contra supostos pagamentos indevidos feitos pela Core-MA, no período de 2004 a 2007, determinou no item 9.5 o sobrestamento de diversos processos que poderiam ser afetados pela futura decisão, dentre os quais, este processo de contas.

5. Em 24/7/2013, o Acórdão 1.876/2013-Plenário (Relator José Jorge) decidiu manter o sobrestamento até o pronunciamento de mérito do monitoramento do Acórdão 1.936/2009-Plenário, de acordo com os pareceres emitidos pela unidade técnica. Por fim, em 6/7/2016, o Acórdão 1.704/2016-Plenário (Relator Vital do Rêgo) levantou o sobrestamento dos presentes autos, pois teriam sido atendidas as condições do Acórdão 995/2013-Plenário (Relator José Jorge), permitindo assim o julgamento das contas da Core-MA de 2007.

3. PROCESSOS CONEXOS

6. As pesquisas aos autos e ao e-TCU revelaram os seguintes processos conexos à prestação de contas da Core-MA do exercício de 2007, conforme ilustrado no quadro abaixo:

Quadro 1: Histórico de processos conexos

na ordem cronológica dos acórdãos neles proferidos

Item	Data	Acórdão	Tipo	Número	Decisão
1	26/8/2009	1936/2009-PL	REPR	011.099/2007-9	Determinações e audiências
2	22/9/2010	2488/2010-PL	REPR	011.099/2007-9	Monitoramento e multa
3	11/10/2011	9708/2011-2ª	PC	018.964/2009-0	Irregularidade das contas e multa
4	20/6/2012	1503/2012-PL	TCE	007.035/2010-1	-
5	24/4/2013	995/2013-PL	MON	028.239/2010-5	Determinação e sobrestamento
6	18/11/2015	2951/2015-PL	MON	028.239/2010-5	Determinações
7	6/7/2016	1704/2016-PL	MON	028.239/2010-5	Levanta sobrestamento
8	14/5/2019	3731/2019-1ª	TCE	029.928/2014-1	Imputação de débito

Fonte: e-TCU e peças 1 a 4.

Análise

7. A representação do TC 011.099/2007-9 noticia supostas irregularidades nos pagamentos de locação de veículos e diárias de viagens efetuados pela Core-MA à Cooperativa de Rádio Taxi de Auto Serviços e Turismo (Coopersat), durante a execução do Contrato 16/2002, que objetivava a prestação de serviços de transporte de pessoas e cargas leves necessários ao acompanhamento da execução do Projeto Alvorada.

8. No âmbito da TC 011.099/2007-9, o Acórdão 2.488/2010-Plenário (Relator José Jorge) aplicou multa ao Sr. Marconi Ramos com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão de ter permitido a execução de contrato com desvio de finalidade no período de 2006 a 2008 (itens 2.4.3.10. e 3.1.7 do acórdão). Note-se que, por ter ocorrido em 2007, a princípio, poder-se-ia inferir que a referida irregularidade deve ser considerada no julgamento das presentes contas. Contudo, o débito apontado no TC 011.099/2007-9 levou à instauração da TCE objeto do TC 007.035/2010-1 e o Acórdão 1.503/2012-Plenário (Relator José Jorge), único proferido no âmbito desse processo, sobrestou essa tomada de contas.

9. No processo de contas de 2008 (TC 018.864/2009-0), o TCU julgou irregulares as contas do Sr. Marconi Ramos por irregularidades que teriam se iniciado em 2007. O ministro relator justificou o seu voto com base em, dentre outras ocorrências, a formalização de contrato decorrente do Pregão Eletrônico 22/2007, para a prestação de serviços funerários, em valor superior à proposta negociada, bem como a realização de despesas sem cobertura contratual, falha já detectada no exercício de 2007, e que se repetiu no exercício de 2008. Embora não tenha sido objeto do RA de 2007, a irregularidade do referido contrato deve ser considerada no julgamento deste processo de contas.

10. O TC 028.239/2010-5 tem como objeto o monitoramento do Acórdão 1.936/2009-Plenário, que expediu vasta gama de determinações à Core-MA. Os acórdãos proferidos nesse processo se limitam a sobrestar e levantar o sobrestamento de outros processos conexos ou atestar o cumprimento parcial ou integral das determinações exaradas na decisão originária. Portanto, não têm o condão de macular as contas do exercício de 2007.

11. Por fim, vale ainda mencionar a TCE objeto do TC 029.928/2014-1, autuada em decorrência do pagamento de serviços de vigilância prestados em imóvel que não era usado pela Funasa. O Acórdão 3.731/2019-1ª Câmara (Relator Benjamin Zymler) imputou solidariamente ao Sr. Marconi Ramos e à empresa contratada o débito de R\$ 52.624,24, correspondente às despesas irregulares ocorridas em 1º/6/2007, além de ter-lhe aplicado multa de R\$ 15.000,00. Sendo assim, esses fatos também devem ser considerados no julgamento das contas de 2007 do Sr. Marconi Ramos.

4. EXAME TÉCNICO

12. O exame das presentes contas se baseia sobretudo nas informações do relatório de gestão da Core-MA (RG) (peça 1, p. 6, a peça 2, p. 32) e nas constatações do relatório de auditoria (RA) da

Controladoria-Geral da União (CGU) para 2007 (peça 2, p. 70, até peça 3, p. 47).

4.1. Avaliação do rol de responsáveis

13. O art. 12 da IN TCU 47/2004 elenca as naturezas de responsabilidade consideradas durante o período a que se referirem as contas. Os autos deste processo de contas não contêm o rol de responsáveis de 2007. Por isso, solicitou-se o rol desse exercício da atual gestão da Core-MA, que encaminhou a relação do quadro abaixo:

Quadro 2: Rol de responsáveis

Item	Nome	CPF	Função	Período
1	Marconi José Carvalho Ramos	249.410.693-15	Coordenador	1º/1 a 31/12/2007
2	Arnaldo Diniz Ferreira	095.085.383-68	Chefe Diesp	1º/1 a 31/12/2007
3	Consuelo Cozac	143.775.861-49	Chefe Dsei	1º/1 a 17/7/2007
4	Licínio Brites Carmona	356.853.601-34	Chefe Dsei	18/7 a 31/12/2007
5	Isis Maria Miranda Vidal	854.823.743-00	Chefe Diadm	1º/1 a 31/12/2007
6	Dalva Helena Martins Campos	408.953.513-15	Chefe Sereh	1º/1 a 31/12/2007

Fonte: peça 37

14. Segundo informações fornecidas pela Core-MA por meio do telefone (98) 3214-3315, as atribuições da Divisão de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde (Divep) vinham sendo transferidas para o estado e municípios. Por essa razão, o chefe dessa divisão não integrava o rol de responsáveis das contas de 2007.

15. Também é necessário registrar que a consulta ao módulo CPF do e-TCU não retorna registros para o nome Dalva Helena Martins Campos. No entanto, o processo de contas de 2018 (TC 018.964/2009-0) registra o nome Dalva Helena Campos Pereira, para o qual o DGI registra vínculos com a Funasa. Sendo assim, este também será o nome considerado neste processo de contas como responsável pela Sereh.

4.2. Exame das informações e constatações do RA

16. O exame deste tópico será realizado conforme as seguintes informações e constatações apresentadas pela CGU no RA das contas de 2007 (peça 3):

Quadro 3: Informação e constatações registradas
no RA da CGU sobre a gestão da Core-MA de 2007

Tipo	Item ¹	Conteúdo	Pág.
Informações	1.1.1.1	Apenas informa os objetivos institucionais da Funasa.	2
	3.1.1.1	Não houve alterações significativas no quantitativo de pessoal da Core-MA.	40
	3.2.1.1	Alteração do registro de aposentadoria em atendimento ao RA189859.	40
	4.2.2.1	Fragilidades dos controles internos na execução dos contratos de locação de veículos, passagens rodoviárias, alimentação em tratamento de saúde e diárias de viagens.	72
Constatações	1.1.1.2	Ausência de correlação entre as metas quantitativas e qualitativas, físicas e financeiras.	2
	1.1.3.1	Irregularidades diversas na concessão de diárias de viagens.	3-7
	1.1.4.1	Classificação incorreta de gastos para contratação direta de fornecimento de energia elétrica como inexigibilidade em vez de dispensa de licitação.	7-9
	1.1.4.3	Realização de despesas com locação de veículos sem autorização legislativa e orçamentaria.	9-10
	1.1.4.4	Existência de elevados passivos com despesas de locação de veículos e diárias de viagens realizadas sem autorização legislativa-orçamentária.	10-11
	1.1.4.5	Execução de despesas com locação de veículos sem licitação e sem cobertura contratual.	11-13
	1.1.4.6	Desvio de finalidade na contratação de serviços de transporte (locação de veículos).	13-14
	1.1.4.7	Ausência de comprovação do pagamento de diárias de viagem aos supostos beneficiários.	14-15
	1.1.4.8	Execução de contrato de locação com veículos com características diferentes das que foram contratadas.	15-19
	1.1.4.9	Excesso de gastos com locação de veículos e passagens rodoviárias e antieconomicidade na seleção do meio de transporte.	19-21
	1.1.4.10	Pagamento por passagens rodoviárias em valores superiores ao contratado.	21-25
	1.1.4.11	Pagamento por passagens rodoviárias sem comprovação da liquidação da despesa.	25
	1.1.4.12	Irregularidades no aditamento passagens rodoviárias.	26-27
	1.1.4.13	Gastos com alimentação excessivos em relação ao atendimento à população indígena.	27-34
	1.1.4.14	Gastos com alimentação em valores superiores contratados e sem cobertura contratual.	34-36
	1.1.4.15	Ausência de comprovação da liquidação de despesas com alimentação.	36-40
	4.1.1.1	Não comprovação de cumprimento de decisões do TCU que julgaram ilegais concessões de aposentadorias	41-44
	4.2.1.1	Descumprimento da Norma de Execução CGU 05/2007 uma vez que a UJ não correlacionou no RG as metas físicas e financeiras, previstas e alcançadas.	44-45
	4.2.1.2	Inexistência de manifestação pela Auditoria Interna dos pontos exigidos na DN/TCU 85/2007.	45-47

Fonte: peça 4

Nota 1: itens do RA

17. Como é possível observar no quadro acima, há constatações que se referem aos mesmos assuntos. Sendo assim, para otimizar o exame técnico, as constatações serão reunidas em nove grupos: informações, metas físicas e financeiras, energia elétrica, diárias de viagens, locação de veículos, passagens rodoviárias, alimentação, decisões do TCU e manifestações da Auditoria Interna. Convém observar que, para a CGU, apenas as constatações dos itens 1.1.4.8 e 1.1.4.13 teriam acarretado dano ao erário (peça 3, p. 1).

4.2.1. Informações

18. No item 1.1.1.1, a CGU se limita a registrar os objetivos institucionais da Funasa, quais sejam, garantir a oferta de serviços de saúde visando à promoção, prevenção e recuperação da saúde das comunidades indígenas. A informação 3.1.1.1 não influi nem negativa nem positivamente no julgamento das contas da Core-MA. As informações 3.2.1.1 e 4.2.2.1, a seu turno, serão consideradas nas análises das constatações.

2.3.2. Constatações sobre as metas físicas e financeiras (1.1.1.2 e 4.2.1.1)

19. Segundo o RA, a Core-MA listou sete metas físicas relativas à Ação 0150/65, todavia, não as correlacionou com os gastos realizados. Tal programa teria respondido por quase de R\$ 6,4 milhões e R\$ 5 milhões teriam sido gastos apenas com o fornecimento de alimentação, locação de veículos e compra de passagens rodoviárias. Contrariamente ao que exigiu a Norma de Execução GGU 5/2007, o gestor não teria informado, para a maioria das ações descritas, os avanços obtidos, os resultados alcançados, os insucessos e a importância das contratações realizadas (peça 3, p. 2 e 45).

Análise

20. A questão abordada pela CGU se afigura relevante para a boa gestão das ações sob o encargo da Core-MA. Isso porque, embora os resultados das metas físicas permitam aferir a eficácia das ações empreendidas, a não correlação com os dispêndios orçamentário-financeiros impossibilita a análise da eficiência dessas ações. Assim, ainda que a Core-MA tenha atingido todas as metas, talvez tenha despendido com elas muito mais recursos do que foi programado, fato que certamente deve ser explicado pela UJ e fiscalizado pelos órgãos de controle.

21. Diante disso, propõe-se, quando do julgamento do mérito, recomendar à Core-MA e à Funasa que, nos próximos relatórios de gestão, correlacionem os indicadores de desempenho, as metas físicas e financeiras, os resultados vinculados a cada ação e objetivo estratégico das unidades administrativas, de modo a possibilitar a devida aferição da eficácia e eficiência das ações empreendidas por essa regional.

2.3.3. Constatação sobre os gastos com energia elétrica (1.1.4.1)

22. Segundo o RA, a Core-MA classificou despesas realizadas com fornecimento de energia elétrica como inexigibilidade de licitação, no valor total de R\$ 352.335,41, o que contraria o artigo 24, inciso XXII, da Lei 8.666/1993, que determina a formalização de dispensa de licitação para o fornecimento de energia elétrica por concessionário, permissionário ou autorizado (peça 3, p. 7).

Análise

23. Considera-se que o fato relatado pela CGU representa mera impropriedade que não enseja maiores prejuízos para a gestão da Core-MA uma vez que tanto a inexigibilidade quanto a dispensa de licitação configuram hipóteses de contratação direta. Ainda assim, considera-se oportuno, quando do julgamento do mérito, recomendar à UJ e à Funasa que, no planejamento das contratações, se atentem às hipóteses de cabimento de inexigibilidade e dispensa de licitação previstas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993, notadamente aquela do inciso XXII do art. 24.

2.3.4. Constatações sobre os gastos com diárias de viagens

1.1.3.1. Irregularidades diversas na concessão de diárias de viagens

24. Numa amostra de diárias correspondente a R\$ 73.083,90, a CGU identificou pagamentos para afastamentos eventuais e períodos de férias dos beneficiários, em flagrante violação ao art. 58 da Lei 8.112/1999 e ao Decreto 5.992/2006. Além disso, as diárias teriam sido concedidas de maneira antieconômica, sem a devida motivação, para períodos diferentes daqueles em que foram realizadas as viagens. O RA também menciona a ausência de comprovação dos deslocamentos que embasariam o pagamento das diárias (peça 3, p. 3-7).

Análise

25. Embora a CGU não tenha listado esta constatação dentre aquelas que teriam acarretado débito (peça 3, p. 1), é possível vislumbrar a ocorrência de dano ao erário na concessão de diárias em hipóteses não previstas na legislação e não seguida pela devida comprovação dos

deslocamentos. Ainda assim, algumas observações devem ser feitas.

26. Em primeiro lugar, é importante ter em mente que a constatação da CGU tem como base mera amostra das diárias e não discrimina todos os valores das diárias objeto da irregularidade. Os valores mencionados no RA são desprezíveis ao menos em comparação com o patamar mínimo exigido pelo art. 6º, I, da Instrução Normativa TCU 71/2012 para a instauração de TCEs, vale dizer, R\$ 100 mil.

27. Em segundo lugar, o inciso II do art. 6º da IN 71/2012 dispõe que, salvo determinação em contrário do TCU, fica dispensada a instauração da TCE na hipótese de haver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. Ainda que, após a auditoria de gestão, a CGU tenha notificado a Core-MA acerca da irregularidade em tela, essa notificação não registrava a ocorrência de dano ao erário. Sendo assim, caso o TCU resolvesse citar os responsáveis, já teriam passado quase doze anos desde a ocorrência dos fatos.

28. Por fim, convém ainda consignar que, ante o decurso de mais de 10 anos da ocorrência dos fatos narrados nesta constatação, também se encontra prescrita a pretensão punitiva do TCU para aplicar quaisquer penalidades (Acórdão 1.441/2016-Plenário, relator Benjamim Zymler), o que não impede que as referidas irregularidades embasem o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis da Core-MA.

1.1.4.4. Existência de elevados passivos com despesas de diárias de viagens realizadas sem autorização legislativa-orçamentária

29. Conforme consta no RA, além dos pagamentos realizados, há 34 processos do mesmo fornecedor, totalizando R\$ 2.623.568,16, referentes a locações de veículos e diárias de viagens realizadas no primeiro semestre de 2007, para os quais ainda não havia pagamento. Esses gastos também foram executados sem autorização legislativa-orçamentária, haja vista que sequer houve crédito disponibilizado ou o empenho das despesas (peça 3, p. 10-11).

Análise

30. O art. 59 da Lei 4.320/1964, que disciplina normas sobre direito financeiro para todos os órgãos da União, estados e municípios, estabelece que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. Portanto, a realização de despesas sem prévio empenho e dotação orçamentária, por si só, já configura irregularidade passível de apenação.

31. Todavia, neste caso, assim como no anterior, também se encontra prescrita a pretensão punitiva do TCU, o que não impede que a irregularidade aqui tratada seja considerada no julgamento das contas dos responsáveis da Core-MA.

1.1.4.7. Ausência de comprovação do pagamento de diárias de viagem aos motoristas da empresa contratada

32. A CGU atesta que a Core-MA autorizou o pagamento de R\$ 394.802,40 à empresa contratada, a título de diárias de viagem, sem que houvesse comprovação de que os recursos tenham sido repassados aos motoristas. Em resposta, o gestor se limitou a informar que fora instaurado processo administrativo referente ao contrato com a Coopersat. Segundo a CGU, tal providência foi adotada pela presidência da Funasa e não pela Core-MA (peça 3, p. 14).

Análise

33. Quanto a esta constatação, dois pontos merecem atenção. O primeiro refere-se ao fato de o contrato com a Coopersat ter sido objeto da representação TC 011.099/2007-9 e de o débito identificado nesse processo ter embasado a TCE do TC 007.035/2010-1, ainda pendente de julgamento (vide parágrafos 7 a 8). Como o débito supostamente ocorrido será julgado em sede de TCE, dispensam-se maiores considerações sobre o assunto neste processo de contas.

34. Em segundo lugar, a questão aqui tratada é semelhante ao caso da constatação 1.1.3.1. Já se passaram mais de dez anos da ocorrência dos fatos, o que, conforme a inciso II da IN 71/2012, poderia prejudicar a defesa dos responsáveis, lembrando que a CGU não arrolou esta constatação

entre as que teriam ocasionado débito ao erário. Ademais, encontra-se prescrita a pretensão punitiva do TCU, o que, todavia, não impede que os pagamentos irregulares sejam considerados no julgamento das contas dos responsáveis da Core-MA.

2.3.5. Constatações sobre os gastos com locação de veículos

1.1.4.3. Realização de despesas com locação de veículos sem autorização legislativa e orçamentária

35. No exercício de 2007 foram realizados pagamentos à empresa Coopersat, no valor total de R\$ 2.801.961,00 a título de locação de veículos e diárias de viagens. As locações correspondentes foram realizadas de setembro a dezembro de 2006 e de janeiro e fevereiro de 2007. As despesas de 2006, no valor de R\$ 1.722.491,88, foram executadas sem autorização legislativa-orçamentária, haja vista que não havia valores inseridos em restos a pagar e que o empenhamento, a liquidação e o pagamento ocorreram no exercício de 2007, à rubrica de despesas de exercícios anteriores (peça 3, p. 9-10).

Análise

36. O art. 59 da Lei 4.320/1964, que disciplina normas sobre direito financeiro para todos os órgãos da União, estados e municípios, estabelece que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. Portanto, a realização de despesas sem prévio empenho e dotação orçamentária, por si só, já configura irregularidade passível de apenação.

37. No entanto, neste caso também se encontra prescrita a pretensão punitiva do TCU, o que não impede que a irregularidade aqui tratada seja considerada no julgamento das contas dos responsáveis da Core-MA.

1.1.4.4. Existência de elevados passivos com despesas de locação de veículos

38. A análise desta constatação já foi efetuada nos parágrafos 29 a 31.

1.1.4.5. Execução de despesas com locação de veículos sem licitação e sem cobertura contratual

39. O valor bruto das despesas pagas à Coopersat no exercício de 2007 a título de locação de veículos e a concessão de diárias de viagem foi da ordem de R\$ 2.801.961,00. Esses pagamentos se referem às despesas realizadas entre setembro de 2006 e fevereiro de 2007, vale ressaltar, em apenas seis meses. Assim, as despesas com o aluguel de veículos foram 1.619,39% superiores ao valor contratado (peça 3, p. 13).

Análise

40. Como já mencionado, o contrato firmado entre a Core-MA e a Coopersat está sendo tratado em sede de TCE. Portanto, não se considera necessário investigar a ocorrência de dano ao erário decorrente da irregularidade tratada nesta constatação no âmbito desta prestação de contas.

41. Neste caso também se encontra prescrita a pretensão punitiva do TCU uma vez que a majoração ilegal do objeto contratado teria ocorrido em 2007, ou seja, há mais de dez anos. Isso, todavia, não impede que esta irregularidade seja considerada no julgamento das contas dos responsáveis da Core-MA.

1.1.4.6. Desvio de finalidade na contratação de serviços de transporte

42. Segundo o RA, em 2001 a Core-MA contratou serviços de transporte com quantidade anual estimada em 200 mil km para possibilitar o acompanhamento dos convênios do Projeto Alvorada, tendo o Contrato 16/2002 sido prorrogado diversas vezes. No entanto, em 2007 apenas 9,51% dos valores pagos se referiam a serviços prestados à Divisão de Engenharia de Saúde Pública (Diesp), o que corresponde a R\$ 229 mil, montante ainda consideravelmente superior aos R\$ 140 mil de fato contratados pela UJ (peça 3, p. 13).

Análise

43. De antemão, é importante registrar que o texto desta constatação é bastante resumido, limitando-se a três parágrafos, e apenas sinaliza que a Diesp era a única unidade responsável pelas ações do Projeto Alvorada. O contrato celebrado entre a Core-MA e a Coopersat em 19/4/2002

estipulava o preço de R\$ 0,99 por quilômetro rodado, totalizando R\$ 99 mil reais por ano. O terceiro termo aditivo desse ajuste, de 1/2/2005, majorou o valor para R\$ 140 mil (TC 007.035/2010-1, peça 3, p. 22 e 16, e peça 4, p. 7-8).

44. A cláusula XI permitia que o contrato fosse alterado nas hipóteses previstas no art. 65 da Lei 8.666/1993 (TC 007.035/2010-1, peça 3, p. 20). O §1º desse dispositivo autoriza à administração realizar unilateralmente acréscimos ou supressões no objeto do contrato em até 25% do valor inicial atualizado no caso de serviços. Note-se que, mesmo que acrescido de 25%, o valor atualizado pelo terceiro termo aditivo não alcançaria o montante de R\$ 229 mil.

45. De todo modo, como já mencionado, o contrato firmado entre a Core-MA e a Coopersat está sendo tratado em sede de TCE. Portanto, não se considera necessário investigar a ocorrência de dano ao erário decorrente da irregularidade tratada nesta constatação no âmbito desta prestação de contas.

46. Neste caso também se encontra prescrita a pretensão punitiva do TCU em decorrência da majoração ilegal do objeto contratado, o que todavia não impede que essa ilegalidade embase o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis da Core-MA.

1.1.4.8. Execução de contrato de locação com veículos de características diferentes das contratadas

47. Consoante exposto no RA, no contrato com a Coopersat, 42 veículos usados durante a execução dos serviços não atendiam à idade máxima de três anos, 28 não atendiam aos requisitos referentes ao tipo e/ou capacidade de passageiros, 2 não tinham placas registradas no Detran, 16 possuíam endereço de licenciamento fora do estado do Maranhão e 9 pertenciam a servidores federais ou ocupantes de cargos de comissão (peça 3, p. 15-18).

Análise

48. A CGU atesta que esta irregularidade teria acarretado dano ao erário (peça 3, p. 1). No âmbito da representação TC 011.099/2007-9, que denunciava irregularidades supostamente ocorridas durante a execução do contrato com a Coopersat, o Acórdão 1.936/2009-Plenário expediu diversas determinações à Core-MA, dentre as quais, enfatiza-se:

9.1.3.1. averiguar se os serviços informados nas notas fiscais foram realmente prestados e se o foram de acordo com as disposições e exigências contratuais, incluindo as que definem as **características dos veículos** que deveriam ser utilizados [grifo nosso];

9.1.3.1.13. averiguar se os serviços de transporte foram executados com a participação de motoristas da Funasa (servidores) e não os da contratada.

49. Posteriormente, o Acórdão 2.488/2010-Plenário determinou à Secex-MA que monitorasse o atendimento das determinações constantes dos subitens 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 1.936/2009-Plenário. Os acórdãos proferidos no monitoramento autuado (TC 028.239/2010-5) se limitam a sobrestar e levantar o sobrestamento de outros processos conexos ou a atestar o cumprimento das determinações exaradas na decisão originária.

50. Como o TC 028.239/2010-5 se encontra apensado à TCE 007.035/2010-1, autuada para apurar a ocorrência de dano ao erário durante a execução do Contrato 16/2002 com a Coopersat, considera-se que as referidas determinações tenham sido cumpridas e o débito porventura apurado tenha sido incluído na TCE 007.035/2010-1. Sendo assim, a constatação 1.1.4.8 dispensa maiores considerações neste processo de contas.

1.1.4.9. Excesso de gastos com locação de veículos e antieconomicidade na seleção do meio de transporte

51. Num período de menos de dez meses em 2007, a Core-MA pagou com a locação de veículos o correspondente a 2.927.999 km, o que equivale a uma média de oito viagens diárias entre São Luís e Imperatriz, ambos no Maranhão. Esse quantitativo se torna ainda mais absurdo quando se observa que a Funasa pagou em 2007 o valor equivalente a 6.848 passagens rodoviárias para indígenas enfermos e seus acompanhantes num período de treze meses. Assim, seriam 3.424 passagens ida-e-volta, vale dizer, uma média de 10 por dia.

52. Para o fornecimento de passagens, o gestor firmou em julho de 2005 contrato com a F. C. Moraes Agência de Viagens e Turismo Ltda., para o fornecimento estimado de 485 passagens mensais, no valor orçado em R\$ 269.443,20/ano. O contrato foi prorrogado nos exercícios de 2006 e 2007 e, a partir do início da sua vigência, em vez de diminuir, na verdade aumentaram as despesas com locação de veículos.

53. A CGU ressalta a economicidade do transporte rodoviário em relação à locação de veículos. Por exemplo, uma viagem ida-e-volta de São Luís a Imperatriz com veículo locado custaria no mínimo R\$ 1.780,80 afora as diárias. Para a Controladoria, esse valor seria suficiente para a aquisição de mais de nove passagens rodoviárias ida-e-volta para o mesmo trecho (peça 3, p. 19-20).

Análise

54. O desvio de finalidade e o excesso de gastos com a locação de veículos durante a execução do contrato com a Coopersat, extrapolando todos os parâmetros fixados no edital, no contrato e na legislação correlata já foi objeto das análises anteriores e, como reiteradamente salientado, está sendo tratada em sede da TCE (TC 007.035/2010-1).

55. Quanto à aquisição de passagens, mesmo havendo contrato de transporte de veículos, é possível que também tenha havido aumento proporcional do número de atendimentos aos indígenas, hipótese não suscitada pela CGU. Quanto à suposta antieconomicidade da locação de veículos, o RA não expõe todos os dados necessários para a devida análise da questão. Não informou, por exemplo, quantas pessoas poderiam ser transportadas nos veículos lotados.

2.3.6. Constatações sobre os gastos com passagens rodoviárias

1.1.4.9. Excesso de gastos com passagens rodoviárias e antieconomicidade na utilização de meios de transporte

56. A análise desta constatação já foi efetuada nos parágrafos 51 a 55.

1.1.4.10. Pagamento por passagens rodoviárias em valores superiores ao contratado

57. Segundo a CGU, na licitação para o fornecimento de passagens terrestres, a F. C. Moraes Agência de Viagens e Turismo Ltda., ofertou preços para cada um dos trechos constantes do termo de referência, sem fazer nenhuma vinculação ao valor efetivo das passagens, nem a percentual de comissão ou de desconto no preço das passagens. Entretanto, ao contrário do que foi contratado, passou a cobrar as passagens fornecidas com base nos valores de fato pagos por ela às empresas rodoviárias, acrescido de percentual de 30%, o que acarretou pagamentos superiores aos contratados (peça 3, p. 21-25).

Análise

58. O art. 4º da Lei 10.540/2002, no inciso III, preceitua que do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso. Sendo assim, com já é notório, o instrumento convocatório é lei entre as partes.

59. O pagamento de despesas em desacordo com as normas do edital, ainda que benéfico à Administração, não pode ser aceito, sob pena de violação a diversos princípios administrativos notadamente ao da vinculação ao instrumento convocatório e da impessoalidade (art. 3º da Lei 8.666/1993). Note-se que, caso a forma de pagamento fosse diversa, outras empresas poderiam ter se interessado pela licitação ou mesmo ofertado valores mais vantajosos para a Core-MA.

60. Por isso, a mera violação de norma do edital já enseja a aplicação de penalidade aos responsáveis. Contudo, como já mencionado, a pretensão punitiva do TCU já se encontra prescrita para os fatos ocorridos em 2007, embora a referida irregularidade deva, assim como nos casos anteriores, ser considerada no julgamento das presentes contas.

61. A CGU também identificou dano ao erário em razão de pagamentos de passagens por valores superiores ao contratado (R\$ 3.801,72 e R\$ 714,72) (peça 3, p. 24-25). Esses valores,

porém, não são materialmente relevantes e, ainda que acrescidos do dano ao erário apontado na constatação 1.1.3.1, não alcançam o limite fixado pelo inciso I do art. 6º da IN 71/2012 para a instauração de TCEs (R\$ 100 mil).

1.1.4.11. Pagamento por passagens rodoviárias sem comprovação da liquidação da despesa

62. Para a CGU, as passagens rodoviárias devem ser pagas à vista de processos instruídos com a relação dos beneficiários e recibos emitidos pelas empresas rodoviárias em nome da empresa contratada pela Core-MA. No entanto, os processos vistoriados não conteriam cópias das passagens emitidas, comprovantes de embarque ou documentos de identificação dos beneficiários (peça 3, p. 25).

Análise

63. O Lei 4.320/1964, que disciplina normas sobre direito financeiro para todos os órgãos da União, estados e municípios, no art. 62, expressamente determina que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. O § 2º desse dispositivo dispõe que a liquidação da despesa terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

64. Portanto, a realização de despesas sem a devida liquidação, por si só, já configura irregularidade passível de apenação. No entanto, neste caso também se encontra prescrita a pretensão punitiva do TCU, o que não impede que a irregularidade objeto desta constatação seja considerada no julgamento das contas dos responsáveis da Core-MA.

1.1.4.12. Irregularidades no aditamento passagens rodoviárias

65. O RA registra que a partir da verificação da chefe da divisão de administração à época, da iminência de extrapolamento do valor contratado, e, em razão disso, da sugestão de aditamento do contrato em 25%, com vistas a garantir o atendimento aos povos indígenas, o gestor solicitou à empresa contratada manifestação quanto ao interesse na celebração do termo aditivo, o que foi respondido positivamente.

66. O processo foi então encaminhado à Procuradoria Federal, que se manifestou favoravelmente à alteração quantitativa do objeto com vistas a garantir a manutenção dos serviços. Ocorre que o terceiro termo aditivo, assinado em 26/11/2007, se fez acompanhar de novo termo de referência em que o valor unitário das passagens foi ajustado, sem que esse fato fosse objeto de pedido de recomposição pela empresa, avaliado pela Administração ou apreciado pela Procuradoria Federal.

67. Não obstante a diferença pareça pequena (somatório de R\$ 29,22 para todos os trechos rodoviários para os quais houve aquisição de passagens), segundo a CGU, em razão do grande volume de passagens pagas, a alteração promovida se mostra relevante. Embora questionado sobre o assunto, o gestor não se manifestou (peça 3, p. 26-27).

Análise

68. O aditamento do contrato sem as formalidades legais certamente configura irregularidade que sujeita os responsáveis às penalidades cabíveis. No entanto, com base nos dados apresentados na constatação, a alteração promovida representou acréscimo de apenas 3,78% nos preços das passagens, atualização razoável para um contrato de passagens rodoviárias. Sendo assim, e com base nas demais informações fornecidas no RA, não se vislumbra a ocorrência de dano ao erário.

2.3.7. Constatações sobre os gastos com alimentação

1.1.4.13. Gastos com alimentação excessivos em relação ao atendimento à população indígena

69. Segundo a CGU, a Core-MA firmou contratos para fornecimento de alimentação a sete polos e às Casas de Apoio à Saúde do Índio (Casais) de Imperatriz e São Luís. Em comparação com 2005 e 2006, identificou-se um aumento de aproximadamente 96,85% e 4,17% em 2007. O relatório de gestão não registra fatos relevantes capazes de justificar o aumento dessas despesas.

70. Para fins de comparação, extraiu-se dados do Siafi relativamente às despesas com

fornecimento de alimentação, que foram confrontados com a população indígena cadastrada, conforme dados da Portaria Funasa 2.656/2007, referentes aos estados de Mato Grosso e Pará. Com base nisso, verificou-se que o Maranhão, com população aproximada de 24 mil indígenas, gastou duas vezes mais do que o Mato Grosso e o Pará, sendo que o somatório de suas populações indígenas representa o dobro da população atendida pela Core-MA. Dessa forma, os dispêndios efetuados com a alimentação são quatro vezes a média dos dois estados citados.

71. O gestor apresentou os relatórios mensais com informações dos atendimentos em 2007. O cruzamento desses dados evidenciou a incompatibilidade entre os atendimentos realizados por médicos e enfermeiros e a quantidade de refeições fornecidas. Embora instados sobre o assunto, os gestores não se manifestaram (peça 3, p. 27-34).

Análise

72. O quadro abaixo resume as informações fornecidas pelo RA sobre a quantidade de refeições pagas pela Core-MA e os atendimentos realizados em 2007:

Quadro 4: Refeições pagas e atendimentos realizados em 2007

Município	Almoço	Jantar	Café	Consultas	Internações
Barra da Corda	80.311	75.194	69.836	15.415	167
Grajaú	49.184	39.202	31.069	14.438	507
Amarante	24.356	23.610	12.724	2.930	150
Zé Doca	6.423	6.423	6.423	940	28
Santa Inês	6.423	6.423	6.423	3.699	212

Fonte: peça 3, p. 29-33

73. Valendo-se dos dados acima, já é possível observar que, em média, no município de Zé do Doca, foram ofertados 6.423 conjuntos de refeições (almoço, jantar e café), embora tenha havido apenas 940 consultas e 28 internações (o RA não informa por quantos dias os indígenas permaneciam internados). Isto significa que os conjuntos de refeições foram 6,64 vezes maiores que o número de atendimentos e internações. Ainda que alguns ajustes precisem ser feitos nesse cálculo, a irregularidade está claramente caracterizada nos cinco municípios considerados. Não obstante, os gestores nem sequer se manifestaram sobre o assunto.

74. O RA e o RG de 2007 não informam as empresas fornecedoras e os quantitativos previstos nos contratos. Tampouco há menção a comprovantes do recebimento das refeições pelos indígenas. No tópico referente ao cumprimento das recomendações dos órgãos de controle interno do RG de 2008, disponível no portal do TCU, a Core-MA se limita a registrar que adotaria providências para adequar o número de refeições à real demanda e implementaria controles internos para assegurar a correta execução do contrato e a liquidação da despesa (p. 98-102). Contudo, nada disse quanto à ocorrência de dano ao erário até 2007 e à eventual instauração de TCE para julgamento por este Tribunal. O RG de 2009 não aborda o tema.

75. A consulta ao e-TCU não retorna nenhuma TCE acerca dos contratos de alimentação da Core-MA vigentes em 2007. Aliás, nenhum dos processos listados no Quadro 1 trazem referência à irregularidade tão bem caracterizada nesta constatação. Vale lembrar que esta constatação está entre aquelas para as quais a CGU apontou dano ao erário, o que foi informado aos gestores da UJ que, contudo, permaneceram omissos (na sistemática padrão da CGU, o RA é divulgado à UJ antes de ser encaminhada ao TCU para a autuação do processo de contas que, no caso em exame, ocorreu em 22/9/2008). Sendo assim, não é possível deixar de instaurar TCE com base no prazo de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, previsto no inciso II do art. 6º da IN 71/2012.

76. Sendo assim, propõe-se, quando do julgamento do mérito, determinar à Core-MA e à Funasa que, caso ainda que tenham feito, apurem a ocorrência de dano ao erário nos contratos para fornecimento de refeições a indígenas vigentes em 2007 e, se for necessário, autue a TCE e a encaminhe para o julgamento do TCU bem como informe as providências adotadas nos próximos relatórios de gestão. Afora essa proposta, a irregularidade aqui tratada também deve ser considerada no julgamento das contas do exercício de 2007.

1.1.4.14. Gastos com alimentação em valores superiores ao contratado e sem cobertura contratual

77. Consoante a CGU, o fornecimento de alimentação foi realizado com base em contratos firmados com cinco empresas, para atendimento a oito áreas de atenção à saúde indígena. A análise dos pagamentos realizados a essas empresas sinalizou para tendência à execução em valores superiores ao valor contratado nos polos de Barra do Corda, Grajaú, Amarante e Imperatriz, todos no estado do Maranhão.

78. No fornecimento de alimentação no município de Amarante se observou que, no prazo de apenas cinco meses (novembro de 2006 a março de 2007), o valor do contrato já havia sido superado. Além disso, em julho de 2007 já houve fornecimento de alimentação sem a existência de contrato. O gestor não se manifestou sobre o assunto (peça 3, p. 36-35).

Análise

79. A irregularidade desta constatação nos contratos de alimentação em 2007 é idêntica àquela analisada nos parágrafos 39 a 40. Portanto, encontra-se prescrita a pretensão punitiva do TCU em decorrência da execução de despesas sem cobertura contratual, o que não impede que essa irregularidade embase o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis da Core-MA.

1.1.4.15. Ausência de comprovação da liquidação de despesas com alimentação

80. Os controles dos alimentos fornecidos se mostraram frágeis e inadequados para o volume de gastos executados com esse tipo de despesa. Os processos referentes ao fornecimento para o polo de Arame sequer registraram os nomes dos beneficiários. Houve apenas os quantitativos diários fornecidos. Quanto aos demais polos, a identificação era precária, haja vista que não foram apresentados documentos de identificação dos beneficiários, listagens dos nomes completos, comprovação de que os beneficiários tenham efetivamente recebido as refeições (peça 3, p. 36).

Análise

81. A irregularidade desta constatação nos contratos de alimentação em 2007 é idêntica àquela analisada nos parágrafos 62 a 64. A realização de despesas sem a devida liquidação, por si só, já configura irregularidade passível de apenação. No entanto, neste caso também se encontra prescrita a pretensão punitiva do TCU, o que não impede que as irregularidades aqui tratadas embasem o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis da Core-MA.

2.3.8. Não comprovação do cumprimento de decisões do TCU que julgaram ilegais concessões de aposentadorias (4.1.1.1)

82. O RA elencou cinco acórdãos do Tribunal que consideraram ilegais aposentadorias concedidas pela Core-MA e determinaram a interrupção dos pagamentos, a expedição de novos atos em substituição aos originais e a comunicação aos beneficiários. Embora os benefícios tenham passado a ser realizados na forma proporcional, para a CGU não ficou comprovada a ciência ao interessado nem a emissão do novo ato com a correção dos valores que geraram a ilegalidade (peça 3, p. 41-44).

Análise

83. Das informações fornecidas já se pode constatar a não ocorrência de dano ao erário haja vista que houve alteração nos valores dos pagamentos. Quanto à omissão da Core-MA em notificar os beneficiários, os únicos prejudicados seriam estes mesmos, que certamente adotaram as providências por eles consideradas cabíveis tão logo tiverem ciência da alteração dos benefícios.

84. Sendo assim, e considerando o decurso de quase doze anos dos acórdãos citados, propõe-se, quando do julgamento do mérito, dar ciência à Core-MA e à Funasa quanto a necessidade de proceder, caso já não tenha feito, à substituição dos atos de aposentadoria ocorridas durante o exercício de 2007, sob pena de responsabilização.

2.3.9. Inexistência de manifestação pela Auditoria Interna dos pontos exigidos na DN/TCU 85/2007 (4.2.1.2)

85. O parecer da Auditoria Interna da Funasa 8/2008 não registra manifestação sobre os itens

exigidos no Anexo V da DN/TCU 85/2007 (peça 3, p. 45).

Análise

86. Considera-se que o fato narrado nesta constatação configura mera falha de natureza formal que não ocasionou prejuízos expressivos para a apresentação das contas da Core-MA em 2007. Sendo assim, e considerando o decurso de quase doze anos desde a apresentação dos documentos que compõem este processo de contas, reputa-se desnecessário maiores considerações sobre esse assunto.

3. CONCLUSÃO

87. Considerando a análise realizada neste exame técnico e no relatório de auditoria da CGU, propõe-se expedir audiência ao Sr. Marconi José Carvalho Ramos, ex-coordenador da Coordenação Regional da Funasa no Maranhão, por conta da autorização para diversas contratações e pagamentos irregulares, sob pena de ter as suas contas de 2007 julgadas irregulares, além de outras consequências decorrentes desse julgamento.

88. Quando do julgamento do mérito, propõe-se recomendar à Core-MA e à Funasa que, nos próximos relatórios de gestão, correlacionem os indicadores de desempenho, as metas físicas e financeiras, os resultados vinculados a cada ação e ao objetivo estratégico das unidades administrativas, de modo a possibilitar a devida aferição da eficácia e eficiência das ações empreendidas por essa regional bem como que, no planejamento das contratações, se atentem às hipóteses legais de cabimento de inexigibilidade e dispensa de licitação previstas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993, notadamente aquela lavrada no inciso XXII do art. 24.

89. Sugere-se, ainda, quando do julgamento do mérito, dar ciência à Core-MA e à Funasa quanto a necessidade de proceder, caso já não tenham feito, à substituição dos atos de aposentadoria ocorridas durante o exercício de 2007, sob pena de responsabilização.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. realizar a audiência do Sr. Marconi José Carvalho Ramos, ex-coordenador da Coordenação Regional da Funasa no Maranhão, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à autorização para os seguintes atos, sob pena de ter as suas contas de 2007 julgadas irregulares, além de outras consequências decorrentes desse julgamento:

- a. formalização de contrato decorrente do Pregão Eletrônico 22/2007, para a prestação de serviços funerários, em valor superior à proposta negociada, bem como a realização de despesas sem cobertura contratual, falha já detectada no exercício de 2007, e que se repetiu no exercício de 2008 (parágrafo 9);
- b. pagamento de serviços de vigilância prestados em imóvel que não era usado pela Funasa (parágrafo 11);
- c. manutenção de elevados passivos com locação de veículos e despesas de diárias de viagens realizadas sem autorização legislativa-orçamentária (parágrafos 29 a 31 e 38);
- d. pagamento de diárias de viagens sem a comprovação do seu pagamento aos motoristas da empresa contratada (parágrafos 32 a 34);
- e. pagamento de despesas com locação de veículos sem autorização legislativa-orçamentária (parágrafos 35 a 37);
- f. pagamento de despesas com locação de veículos sem licitação e sem cobertura contratual (parágrafos 39 a 41);
- g. execução de contrato de serviços de transporte com desvio de finalidade (parágrafo 8, 42 a 46);
- h. pagamento por passagens rodoviárias em valores superiores ao contratado (parágrafos 57 a

61);

- i. pagamento por passagens rodoviárias sem comprovação da liquidação da despesa (parágrafos 62 a 64);
- j. realização de gastos com alimentação excessivos em relação ao atendimento à população indígena (parágrafos 69 a 76);
- k. realização de gastos com alimentação em valores superiores ao contratado e sem cobertura contratual (parágrafos 77 a 79);
- l. pagamento de despesas com alimentação sem a comprovação da liquidação (parágrafos 80 a 82);

Nome/CPF/função: Marconi José Carvalho Ramos, 249.410.693-15, coordenador regional.

Conduta: autorizar contratações e pagamentos em discordância com a legislação correlata.

Nexo de causalidade: na função de coordenador regional, o responsável tinha a obrigação de apreciar as minutas de contratos e termos aditivos, especialmente aqueles materialmente mais relevantes, bem como promover as atividades de desenvolvimento institucional, dentre as quais se encontram a autorização para realização de pagamentos (arts. 95 e 114 da Portaria MS 1.776/2003).

Culpabilidade: era razoável exigir conduta diversa porque, na função de coordenador regional, o responsável tinha (ou estava em condições de ter) conhecimento das normas dos editais e da legislação correlata e, com isso, fiscalizar de maneira efetiva a execução dos contratos celebrados.

Crítérios normativos violados: arts. 59, 62 e 63 da Lei 4.320/1964, arts. 3º e 65 da Lei 8.666/1993 e art. 4º da Lei 10.540/2002.

II. encaminhar ao Sr. Marconi José Carvalho Ramos cópia do exame técnico completo desta instrução para subsidiar eventuais alegações de defesas a serem apresentadas.

É o relatório.