



TC-015.892/2005-3

Apensados: TC 006.582/2005-1 (DEN), 003.871/2004-2 (RA), 005.810/2003-8 (RA) e 003.024/2000-6 (REPR)

Natureza: Prestação de Contas, exercício de 2004

Entidade: Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – 188 responsáveis

Procurador(es): não há

Interessado(s) em sustentação oral: não há

Proposta: levantar sobrestamento e julgar as contas dos responsáveis remanescentes (mérito)

Trata o presente processo da prestação de contas anual da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, relativa ao exercício de 2004. **O sobrestamento destes autos data de 22/3/2011**, conforme determinação do item 1.6.1 do Acórdão 1652/2011-TCU-1ª Câmara, Excerto da Relação 8/2011 da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 26, p. 4-6). Na ocasião, 152 responsáveis tiveram as contas julgadas regulares (listados no item 1.1); 32 responsáveis tiveram as contas julgadas regulares com ressalva (listados no item 1.1.1) e quatro responsáveis tiveram sobrestado o julgamento de suas contas (itens 1.6.1.1 a 1.6.1.4 do acórdão).

I. HISTÓRICO

2. O presente processo de contas esteve inserido no âmbito de trabalho por especialista sênior aprovado por meio da Portaria-CCG n. 2, de 29/1/2010, para instrução, no mérito, das contas da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) relativas aos exercícios de 2002 a 2008, no prazo de 1/2 a 31/8/2010, a fim de contribuir para o alcance da meta de zerar o estoque de processos antigos nesta Secretaria até o 2º quadrimestre de 2010, em consonância com a diretriz estabelecida pelo Tribunal.

3. O trabalho foi necessário tendo em vista que esses processos constituem autos volumosos, complexos e de difícil tratamento, com centenas de responsáveis arrolados e incontáveis processos conexos e sobrestantes, os quais, a despeito dos esforços empreendidos pela então 4ª Secex, continuavam sem julgamento de mérito até aquela época.

4. Importa informar que, até o exercício de 2004, os processos de contas da Funasa/DF e de todas as Coordenações Regionais (CORE) da Fundação, hoje Superintendências Estaduais (Suest), eram consolidados. A partir do exercício de 2005, o Tribunal determinou à entidade a constituição de prestação de contas individualizada de algumas das COREs, conforme a Decisão Normativa que define as regras de prestação de cada exercício, conforme registrado a seguir:

Exercício	Contas consolidadas (instrução a cargo da 4ª Secex)	Contas individualizadas (instrução a cargo das Secex Regionais)
Até 2004	Funasa/DF e todas as Coordenações Regionais (CORE)	-----
2005 (DN nº 71/2005)	Funasa/DF + COREs: AC, AL, AP, CE, ES, PB, PI, PR, RN, RS, RR, SC, SP, SE e TO	COREs: AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PE, RJ e RO
2006 (DN nº 81/2006)	Funasa/DF + COREs: CE, ES, PB, PI, RN, RS, SC, SP e SE	COREs: AC, AL, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, PE, RJ, RO, RR e TO

2007 (DN nº 85/2007)	Funasa/DF + COREs: CE, ES, PB, PI, RN, RS, SC, SP, SE	COREs: AC, AL, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, PE, RJ, RO, RR e TO
2008 (DN nº 94/2008)	Funasa/DF + COREs: CE, ES, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RS, SC, SP, SE	COREs: AC, AL, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PR, RO, RR e TO

5. No âmbito do citado trabalho, foram tomadas as seguintes medidas:

- reavaliação das propostas de determinação porventura constantes das instruções já realizadas nos citados processos de contas, de modo a atender as orientações do corpo diretivo do Tribunal (Portaria-Segecex n. 9, de 31/3/2010), orientações que posteriormente foram disciplinadas por meio de resolução (Resolução-TCU 265/2014), no sentido de racionalizar o número de determinações propostas, com vistas a aprimorar a respectiva qualidade, conferindo-lhes maior eficácia junto às unidades jurisdicionadas;

- proposição de adoção de medidas saneadoras de caráter gerencial/operacional, sem prazo para seu cumprimento, somente nos autos relativos às contas mais recentes analisadas no âmbito do trabalho (contas de 2008), ou seja, no TC-017.532/2009-0, uma vez que os comandos a serem expedidos pelo Tribunal, quando da apreciação dos processos, seriam dirigidos à gestão do momento da Funasa;

- elaboração, com auxílio da então SEPLAN, da relação dos responsáveis em cada um dos processos e de levantamento dos possíveis processos conexos, nos quais esses responsáveis também estivessem arrolados, a fim de avaliar os possíveis impactos no julgamento das respectivas contas (planilha de peça 62, p. 9-53, apresenta, para cada responsável pelas contas da Funasa, entre outras informações, os exercícios em que ele consta do rol, outros processos nos quais também é parte, se houve apreciação conclusiva do processo conexo e se houve aplicação de multa ou condenação em débito);

- reavaliação a fim de verificar se os processos listados no levantamento do item anterior poderiam, de fato, trazer reflexos ao julgamento das contas dos responsáveis, considerando a possibilidade de se tratar de atos de gestão praticados em período não coincidente ao das respectivas contas, em especial, naqueles processos pendentes de apreciação conclusiva. Ainda que o período fosse coincidente, não era possível afirmar que tais atos de gestão tinham o potencial de acarretar o julgamento pela irregularidade das contas desses responsáveis da Funasa;

- expedição de Memorando-Circular n. 1/2010-Secex-4, por meio do qual se solicitou às unidades responsáveis pelos processos cujo deslinde pudesse afetar o julgamento de mérito das contas que informassem se havia, nos correspondentes autos, evidências que pudessem levar o responsável a ser multado ou condenado em débito, o ano de ocorrência dos atos questionados e o cargo/função de quem os praticou;

- compilação dessas informações, a partir das quais se obteve a planilha de peça 62, p. 54-64, com 56 processos – exceto os relativos a outras contas da própria Fundação –, que tratavam da análise de atos de gestão praticados por 55 responsáveis arrolados nessas contas da Funasa, nos mesmos exercícios a que tais contas se referem. Os processos realçados em vermelho na referida planilha são aqueles que, efetivamente, afetam o julgamento de mérito dos respectivos responsáveis.

- análise dos relatórios de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU, constantes de cada processo, a fim de identificar as irregularidades mais graves ali apontadas, cujo exame deveria ser aprofundado, e as impropriedades cujas recomendações da SFC e as providências adotadas pela Funasa – registradas tanto no próprio processo de contas, quanto no Plano de Providências dos Relatórios de Gestão dos exercícios posteriores – poderiam ser consideradas como suficientes para saná-las.

6. Outro parâmetro utilizado para avaliar a responsabilização dos gestores foi o tratamento dado historicamente pelo Tribunal às irregularidades verificadas nesses processos de contas. Nos casos em que já havia várias deliberações acerca de ato similar praticado, sem a ocorrência de

aplicação de multa, considerou-se suficiente a expedição de medidas corretivas, como aquelas já efetuadas pela CGU, ou por meio de determinações a serem feitas quando do julgamento de mérito das contas.

7. Antes disso, menciona-se que instrução anterior destas contas, datada de julho de 2007, propôs diligência à Funasa e à SFC/CGU para que a fundação e órgão de controle interno apresentassem informações com o fim de que as contas fossem instruídas, diligência essa que foi acatada e realizada mediante os Ofícios 1367 e 1368/2007-TCU/SECEX-4 (peça 19, p. 41-47). Os documentos encaminhados pelos gestores constam à peça 19, p. 50-53 e peça 20, p. 1-28) deste processo.

8. Visto tratar-se de extenso número de informações obtidas via diligência realizada e dado o lapso de tempo decorrido entre a resposta encaminhada e a análise feita no âmbito do trabalho realizado, bem como a necessidade de se buscar esclarecimentos adicionais, foi realizada inspeção na Funasa (Fiscalis 599/2010), no período de 17/5 a 25/6/2010, nos termos da Portaria de Fiscalização 4ª Secex n. 1019/2010. Como resultado dessa inspeção, haja vista as irregularidades identificadas, e tendo recorrido às informações apresentadas por meio da diligência realizada, quando necessário, foram realizadas as audiências propostas por meio da instrução precedente (peça 22 e peça 23, p. 1-7), cuja análise das razões de justificativa, apresentadas pelos responsáveis ouvidos, foi realizada por meio da instrução de peça 25, p. 5-44.

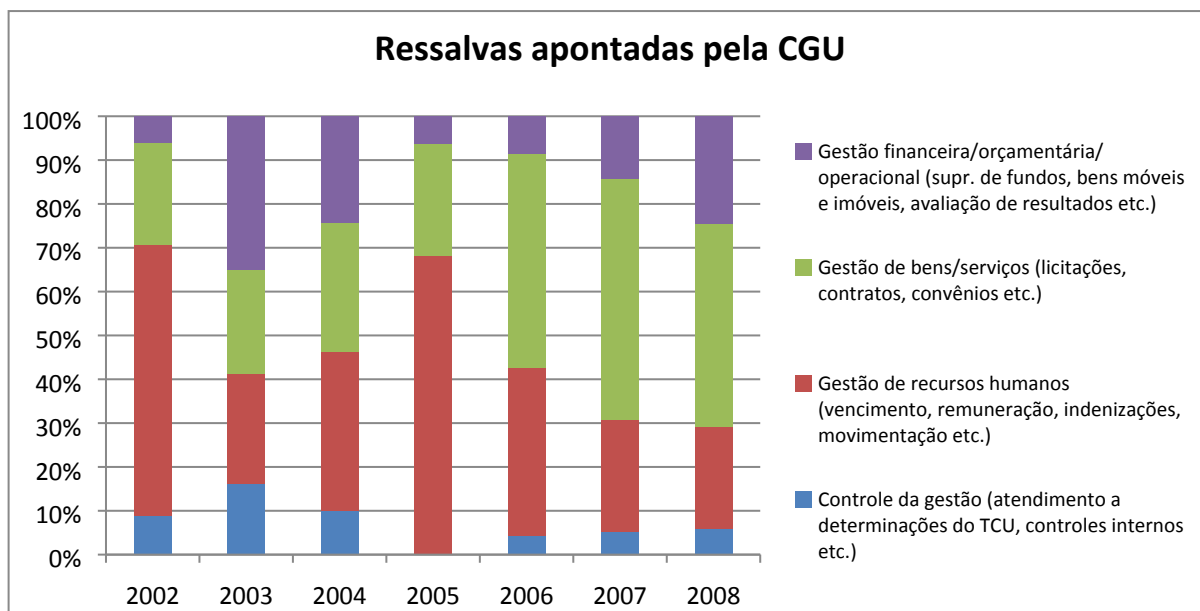
9. Constam apensados os seguintes processos a esta prestação de contas:

- a) **TC 006.582/2005-1** – Trata de denúncia sobre possíveis irregularidades no pagamento de diárias e em contratações efetivadas pela Funasa em MG. Por meio do Acórdão 1154/2005 (Relação 17/2005, Sessão extraordinária do Plenário datada de 10/08/2005), a denúncia não foi conhecida, porém foi determinado o apensamento dos autos ao processo de prestação de contas da Funasa, exercício de 2004;
- b) **TC 003.871/2004-2** - Trata de auditoria de conformidade na qual se fiscalizou o pagamento de diárias e passagens na Fundação Nacional de Saúde. Constatou-se que grande parte das diárias concedidas foram destinadas a servidores deslocados das unidades regionais da Funasa para a central, em Brasília, para atividades relativas à prestação de contas dos convênios firmados. Por meio do Acórdão 852/2005-Segunda Câmara, foi determinado à Funasa, entre outras medidas, que adotasse medidas relacionadas ao provimento de recursos humanos na fundação.
- c) **TC 005.810/2003-8** – Trata de Auditoria de Conformidade realizada na Funasa, em cumprimento à determinação contida na Decisão 440/2002-TCU-Plenário (item 8.2), decorrente de representação da SECEX/MG. A auditoria teve o propósito de examinar possível ocorrência de irregularidades na liberação de recursos federais e na aprovação das prestações de contas, no período compreendido entre 1998 e 2001. O referido processo encontra-se encerrado, tendo sido prolatados os Acórdãos 899/2004 e 2049/2005, ambos da Segunda Câmara, nos quais houve determinação à 4ª SECEX para que apensasse os referidos autos às contas da FUNASA, exercício de 2004, para fins de acompanhamento do cumprimento das determinações.
- d) **TC 003.024/2000-6** – Trata de representação enviada ao TCU pelo MM. Juiz do Trabalho da 7ª Vara de Fortaleza/CE, Antônio Teófilo Filho, em razão do não cumprimento, pela Funasa, de ordem daquele juízo, nos autos da Ação Reclamatória n. 218/92. O processo foi apreciado por meio do Acórdão 1632/2004-Plenário, no qual foram expedidas determinações à Fundação no sentido de que adotasse medidas judiciais cabíveis no sentido de fazer prevalecer a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal de Contas da União e observasse entendimento do TCU acerca de pagamentos decorrentes de sentenças judiciais.

Parecer da CGU

10. A Secretaria Federal de Controle Interno - SFC considerou **regular com ressalvas** a gestão dos responsáveis relacionados no item 3 do Certificado de Auditoria n. 159998 e **regular** a gestão dos demais agentes constantes do rol de responsáveis (peça 17, p. 45-51, e peça 18, p. 1-2). Essa avaliação foi resultado dos apontamentos pelas diversas áreas da gestão, descritas nos parágrafos 48-116 da instrução de peça 25, p. 16-29.

11. Os auditores-instrutores observaram que nos Relatórios de Auditoria de Gestão elaborados pela SFC/CGU, relativos às contas da Funasa de 2002 a 2008, foram identificadas inúmeras ressalvas em relação à gestão de unidades da Funasa (Presidência e Suest), as quais não foram consideradas motivadoras da certificação das contas dos responsáveis pela irregularidade, relacionadas na planilha de peça 62, p. 65-76. Dali, verifica-se a seguinte classificação, com as respectivas frequências:



12. Como se pode observar, a maior parte das ressalvas apontadas pela CGU refere-se às áreas de gestão de bens e serviços e de gestão de recursos humanos. Quanto à primeira, as falhas recorrentes referem-se à insuficiente formalização dos processos licitatórios e de pagamento, deficiências na fiscalização de execução de contratos e convênios, bem como fragilidades na análise de processos de prestação de contas de convênios. Quanto à segunda, as principais ocorrências referem-se à inconsistência dos registros funcionais, pagamentos indevidos de parcelas de aposentadorias, remuneração, benefícios e vantagens, além de indenizações (diárias, ajuda de custo etc.).

13. A grande concentração de ressalvas da CGU, de forma sistemática, nas áreas de gestão de bens e serviços e de gestão de recursos humanos, indica a pouca eficiência da Fundação no gerenciamento dessas áreas.

14. De acordo com relatório extraído do sistema Radar, em 12/8/2010, foram expedidas pelo Tribunal à Funasa e suas unidades regionais, desde 1/1/2002, 1.569 determinações e recomendações, por meio de 753 acórdãos e decisões, no âmbito de 685 processos, com o objetivo de sanar irregularidades na maioria similares àquelas observadas nos presentes processos de contas.

15. A despeito disso, e ainda que tenham sido observados avanços na gestão e no atendimento das recomendações do controle interno e da Auditoria Interna da Funasa – cuja atuação tem sido

essencial para a busca de soluções para os problemas enfrentados –, as principais falhas têm se repetido ao longo dos anos.

16. Conforme mencionado anteriormente, considerando que os comandos a serem expedidos pelo Tribunal, quando da apreciação dos processos, seriam dirigidos à gestão de momento da Funasa, optou-se por propor a adoção de medidas saneadoras de caráter gerencial/operacional, sem prazo para seu cumprimento, somente nos autos do TC-017.532/2009-0 (último exercício das contas que constou do escopo do trabalho mencionado no item 2 supra).

17. Nos parágrafos 117-135 da instrução de peça 25, p. 29-36, foram relacionadas as falhas apontadas pela SFC/CGU, segundo a correspondência feita dos itens do Relatório de Auditoria de Gestão aos gestores da unidade central e de cada Superintendência Estadual da Funasa, o que embasou a proposta de julgamento de regularidade com ressalvas de responsáveis, a qual restou acatada pelo Tribunal, consoante Acórdão 1652/2011-TCU-1ª Câmara, Excerto da Relação 8/2011 da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 26, p. 4-6).

Audiências realizadas

18. As audiências realizadas nestas contas relacionaram-se a irregularidades no contrato com a empresa Engerede Engenharia e Representação Ltda. O Contrato 35/2004, firmado em 8/10/2004 com a empresa Engerede, teve por objeto a execução de reforma do prédio da Funasa/Presidência, incluindo os serviços de revestimento de piso e de parede, restauração de esquadrias, instalação de forro, sistema de distribuição de energia, iluminação e cabeamento estruturado, abrangendo seis andares do edifício (2º ao 7º). Os fatos foram descritos nos itens 3.2.1 a 3.2.7 da instrução de peça 22 e peça 23, p. 1-7, subsidiada pela documentação obtida na inspeção realizada e pelo relatado pela CGU no item 5.2.3.1 do Relatório n. 189854 (referente ao exercício de 2006).

19. As irregularidades relevantes referentes ao Contrato 35/2004 foram:

- a) realização de licitação sem o adequado planejamento (itens 3.2.8 a 3.2.10 da instrução anterior e análise das razões de justificativa nos itens 139 a 151 desta instrução);
- b) execução defeituosa e não execução de serviços contratados e pagos pela Fundação; (itens 3.2.11 a 3.2.13 da instrução anterior, com análise das razões de justificativa no processo de contas referente ao exercício de 2005 – TC-021.300/2006-8);
- c) pagamento à contratada por serviços realizados por outra empresa (itens 3.2.14 a 3.2.21 da instrução anterior, com análise das razões de justificativa no processo de contas referente ao exercício de 2005);
- d) falhas na celebração do segundo Termo Aditivo (itens 3.2.8 a 3.2.10 da instrução anterior, com análise das razões de justificativa no processo de contas referente ao exercício de 2006 – TC-020.925/2007-3).

20. A ocorrência mencionada na alínea “a” supra levou a que fossem chamados em audiência os responsáveis Wilmar Alves Martins (Diretor-Geral de Administração), Valdi Camarcio Bezerra (Presidente da Funasa) e Haroiso Ferreira de Oliveira (Coordenador-Geral de Recursos Logísticos).

21. Ante as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, os auditores-instrutores concluíram que, de fato, o art. 9º, § 2º, da Lei 8.666/1993 permite que se inclua, na contratação de obra ou serviço, a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado. Anotaram que não se verificaram nos autos indícios de dano ao erário decorrente especificamente das consideradas deficiências de elaboração do projeto básico. Não obstante, ressaltaram que foram identificadas outras irregularidades relativas ao Contrato 35/2004, no tocante à execução do contrato, que eram objeto de audiências de outros responsáveis no âmbito das contas da Funasa relativas aos exercícios de 2005, 2006 e 2007.

22. Desta forma, pelas razões expostas, foi proposto pela equipe que fossem **acatadas as razões de justificativas** apresentadas em virtude de os fatos narrados não representarem grave infração de norma legal, nem apontarem para a existência de dano ao erário, o que contou com a anuência do Tribunal na deliberação havida.

II. EXAME TÉCNICO

23. O sobrestamento determinado no item 1.6.1 do Acórdão 1652/2011-TCU-1ª Câmara, Excerto da Relação 8/2011 da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues assim registrou:

1.6. Determinar:

1.6.1. o sobrestamento do julgamento de mérito das contas dos responsáveis a seguir relacionados, até o julgamento definitivo de mérito dos seguintes processos:

1.6.1.1. Responsável: Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (395.002.684-34): TC's 000.091/2007-2; 003.864/2004-8; 028.903/2007-2;

1.6.1.2. Responsável: João Medeiros e Silva (003.235.004-04): TC's 000.091/2007-2 e 028.903/2007-2;

1.6.1.3. Responsável: Valdi Camarcio Bezerra (081.750.801-59): TC's 021.208/2006-0 e 027.757/2009-1;

1.6.1.4. Responsável: Zenildo Oliveira dos Santos (125.828.673-49): TC 011.099/2007-9.

24. Rememora-se que na ocasião, ao sobrestar o julgamento dos quatro responsáveis acima listados, 152 responsáveis tiveram as contas julgadas regulares (listados no item 1.1) e 32 responsáveis tiveram as contas julgadas regulares com ressalva (listados no item 1.1.1).

25. A consulta aos processos sobrestantes listados permite concluir que eles foram solucionados e, com isso, pode ser levantado o sobrestamento dos autos, de modo que os responsáveis remanescentes tenham suas contas julgadas, conforme detalhamento a seguir.

TC 000.091/2007-2 (sobresta as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e de João Medeiros e Silva)

26. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em decorrência de medidas implementadas para cumprir determinações do Acórdão 1.865/2004 - Plenário relativas ao convênio 359/2000 (Siafi 412517), firmado entre a Funasa e o município de João Pessoa/PB para implantação de sistema de esgotamento sanitário em alguns bairros daquela municipalidade, no valor total de R\$ 9.152.000,00 (incluída a contrapartida de R\$ 915.200,00).

27. Foram apuradas, em essência, irregularidades relacionadas à: a) não comprovação da correta utilização de recursos tendo em vista a liquidação irregular de despesas; b) medição e/ou atesto de serviços não executados em determinados locais; c) imprestabilidade dos serviços realizados em estações elevatórias; d) medição a maior de determinados itens; e) medição de serviços não prestados; f) não devolução à conta da concedente do valor corrigido da contrapartida pactuada não aplicada na consecução do objeto do convênio; g) não devolução do saldo remanescente na conta específica do ajuste; h) omissão no dever de prestar as contas finais do convênio; i) descumprimento do plano de trabalho, não atendimento das metas pactuadas e não cumprimento da finalidade do ajuste; j) deficiente acompanhamento da execução físico-financeira do convênio em face da ausência de vistoria in loco durante a sua vigência; k) omissão no dever funcional de analisar a terceira prestação de contas do ajuste; e l) emissão de pareceres favoráveis à prorrogação da vigência do convênio, em 11/4/2003, 21/10/2003 e 22/3/2004, contendo a informação de que as obras da avença ainda estavam em andamento, quando, em realidade, já havia sido expedida a última medição.

28. De acordo com a participação de cada responsável, foram adotadas as seguintes medidas saneadoras:

a) citações de Cícero de Lucena Filho (ex-prefeito de João Pessoa/PB) e outros gestores do município, bem como das empresas contratadas, quanto aos indícios de irregularidades na execução do convênio relacionados nas alíneas “a” a “e”, acima;

b) citação do município de João Pessoa/PB quanto aos indícios das alíneas “f” e “g”;

c) audiências de:

c.1) Cícero de Lucena Filho relativamente aos indícios das alíneas “f” a “i”;

c.2) Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e João Medeiros e Silva (então coordenadores regionais da Funasa na Paraíba) quanto aos indícios da alínea “j”;

c.3) Francisco Oliveira (então chefe da Divisão de Convênios e Gestão do Núcleo Estadual da Funasa na Paraíba) no que diz respeito aos indícios da alínea “k”; e

c.4) Sérvulu Mário Lacerda (então chefe da Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Coordenação Regional da Funasa na Paraíba) em relação aos indícios da alínea “l”.

29. Após análise das respectivas respostas (inclusive de novos elementos de defesa apresentados), avaliação das metodologias e dos quantitativos contidos no parecer técnico 9/2005 da Funasa e no laudo 2.659/2005 do Departamento de Polícia Federal - DPF e exame das divergências contidas nesses documentos e de sua repercussão no cálculo do débito apontado anteriormente, a Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba - Secex/PB **propôs acolher as razões de justificativa apresentadas por Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior.**

30. Propôs ainda, julgar irregulares dos responsáveis citados, com imputação de débito solidário, segundo a participação de cada um deles, exceto quanto ao município de João Pessoa/PB, para quem foi proposto rejeitar as alegações de defesa e fixar-lhe prazo improrrogável de 15 dias para recolhimento das quantias por ele devidas.

31. A Relatora do feito aderiu quase na íntegra à proposta formulada pela unidade técnica, no que foi acompanhada pelos integrantes da Câmara, consoante dispositivos do Acórdão 8480/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes (os grifos foram acrescidos):

9.1. fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o município de João Pessoa/PB comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias a seguir especificadas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento (...);

9.2. informar ao município de João Pessoa/PB que a liquidação tempestiva dos débitos saneará o processo em relação ao ente municipal e permitirá que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva e lhe seja dada quitação; e

9.3. excluir Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (CPF 395.002.684-34), Francisco Oliveira (CPF 136.448.314-91), João Medeiros e Silva (falecido, CPF 003.235.004-04), e Sérvulu Mário Lacerda (CPF 048.273.174-53), bem como os herdeiros de Saulo Lins Nóbrega (CPF 076.441.834-34) da relação processual; e

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba - Secex/PB que, na próxima instrução, avalie se os documentos juntados às peças 40, 242, 253 e 256 têm potencial para influir na proposta de mérito formulada anteriormente.

32. Importante destacar, quanto a Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior – um dos responsáveis cujo julgamento interfere neste processo de contas ordinárias -, a análise procedida pela Relatora em seu Voto, nos seguintes termos (destaques acrescidos):

18. Ou seja, como houve interrupção do prazo com o despacho de 2/10/2013 que ordenou as citações e audiências, nos termos do acórdão 1.441/2016 - Plenário, **a pretensão punitiva do TCU não está prescrita relativamente aos demais atos de Sérvulu Mário Lacerda, datados de 21/10/2003 e 22/3/2004 (alínea “l”, item 2), e aos de Adalberto Fulgêncio dos Santos**

Júnior, haja vista que, a princípio, as vistorias in loco (alínea “j”, item 2) deveriam ter ocorrido dentro do período de vigência do convênio, expirada em 31/8/2004.

19. Não obstante isso, **concordo que as justificativas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (peças 107/8) podem ser acatadas porque não é razoável responsabilizá-lo pela ausência de vistorias in loco, pois somente foi nomeado para o cargo de coordenador regional da Funasa na Paraíba em 30/4/2003 (peça 107, p. 14), quando todas as parcelas já tinham sido liberadas pela concedente, com o transcurso da maior parte do período de execução do ajuste.**

33. Isso posto, entende-se que a TCE ora reportada não macula, para efeito de irregularidade, as contas ordinárias de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior, o qual, como acima transcrito, foi excluído da relação processual do TC 000.091/2007-2, devendo ser dito que as medidas adicionais determinadas pelo Tribunal (item 9.4 do acórdão supratranscrito) referem-se à apuração de conduta e de quantificação de débito de outros responsáveis.

34. Quanto à João Medeiros e Silva (falecido), que também consta do rol destas contas ordinárias de 2004, foi ele excluído da relação processual na TCE em apreço, de modo que ela não macula suas contas ordinárias.

TC 028.903/2007-2 (sobresta as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e de João Medeiros e Silva)

35. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa na Paraíba (Suest/PB) em razão do não cumprimento do objeto do Convênio 252/98 (Siafi 359930), celebrado entre a Fundação e a Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB, cujo objeto era a ampliação do sistema de esgotamento sanitário do município, vigência prevista para o período de 3/7/1998 a 4/11/2001.

36. Houve citação dos principais gestores municipais envolvidos nas irregularidades, bem como audiência dos Coordenadores Regionais da Funasa na Paraíba no período da execução do convênio, em razão da ausência de aferição da obra na fase de prestação de contas do mencionado convênio.

37. Embora a Secex-PB tenha entendido que **Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior** não logrou elidir as irregularidades a ele inquinadas, e que, por isso, deveria ser apenado com multa, o Ministério Público assim consignou em seu parecer (os destaques não constam no original):

No tocante aos Srs. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e João Medeiros e Silva, vislumbro situação pior. A aplicação de multa está sendo proposta com base na ausência de aferição dos quantitativos executados. Como ficou demonstrado nos autos, a própria Secex/PB encontrou dificuldade na identificação da efetiva execução do objeto do convênio. Restou caracterizado que foram celebrados outros termos, não apenas com a Funasa, com sobreposição de objetos. Apenas com uma visão geral de todas as obras, o que tão somente os órgãos de controle possuem, seria possível constatar a irregularidade. **Como faltou aos dirigentes da Funasa/PB meios para terem essa percepção, sou contrário à responsabilização deles.**

Não posso deixar de registrar que a TCE foi iniciada pelo Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (fl. 2, v. p.).

Considerando todo esse contexto, penso que a discussão da aplicação de uma multa aos gestores em face do contido nestes autos fica mais adequada na apreciação das contas anuais, oportunidade em que se leva em consideração toda a gestão do administrador público.

38. O Tribunal acolheu o parecer do MPTCU, pois, conquanto o Tribunal tenha imputado débito, aplicado multa e julgado irregulares as contas de determinados responsáveis no âmbito da mencionada TCE, os responsáveis João Medeiros e Silva e Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior

tiveram acatadas suas razões de justificativa e ambos foram excluídos da relação processual, consoante Acórdão 2159/2016-TCU-1ª Câmara (retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 5829/2016), da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

39. Nesse ponto, impende trazer as considerações do Relator em seu Voto:

6. No que se refere à responsabilização dos agentes da Funasa, filio-me, parcialmente, à opinião do ilustre membro do Parquet. Não vislumbro fundamento suficiente para que seja aplicada multa aos então coordenadores da Funasa, João Medeiros e Silva e Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior, pela ausência de aferição, pela FUNASA, dos quantitativos reais executados pela entidade conveniente nas obras das estações elevatórias EE SHI e EE SHBP, metas específicas da avença. Primeiramente, cabe frisar que eles não eram responsáveis diretamente por essa aferição, que cabia aos fiscais da obra. Como coordenadores da Funasa, funcionavam como supervisores do trabalho realizado pelos fiscais, preocupando-se com aspectos formais dos laudos/pareceres técnicos. Considerando que a recomendação dos técnicos havia sido pela glosa dos valores totais em razão da inoperância do sistema, é compreensível que eles não tivessem se preocupado com a exata aferição física da obra. Assim, entendo que a conduta dos agentes não é grave o suficiente para embasar uma aplicação de multa. Acrescente-se que, quanto a João Medeiros e Silva, a multa não poderia ser aplicada de qualquer forma, haja vista o caráter personalíssimo da medida e o falecimento do agente, conforme observou o membro do MP/TCU.

40. De igual modo à TCE objeto do subtópico anterior, a TCE ora reportada não macula, para efeito de irregularidade, as contas ordinárias de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e de João Medeiros e Silva (falecido).

TC 003.864/2004-8 (sobresta as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior)

41. Trata-se de tomada de contas especial decorrente da conversão, determinada no Acórdão 46/2006-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, de relatório de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Campina Grande/PB, com o objetivo de verificar a regularidade da gestão de recursos federais repassados ao Município mediante convênios e instrumentos congêneres.

42. No bojo dos referidos trabalhos de fiscalização, verificou-se que a municipalidade repassou, mediante a celebração de contrato sem licitação prévia, os recursos federais para a Empresa Municipal de Urbanização da Borborema – Urbema, a qual realizou os devidos processos licitatórios e contratou as empresas para a realização dos serviços. Analisando-se esse procedimento, foi constatado que os valores constantes das contratações efetuadas para serem executadas as obras eram inferiores aos recursos federais repassados à empresa pelo Município de Campina Grande/PB.

43. Assim, considerando que a empresa municipal poderia estar se apropriando de recursos federais indevidamente, mediante o Acórdão 46/2006-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, os autos foram convertidos em tomada de contas especial e foi determinada a citação solidária dos Srs. Ademilson Montes Ferreira e Francinaldo de Oliveira Queiroz (então Secretários de Infraestrutura do Município de Campina Grande/PB), do Sr. José Marques Filho (ex-Presidente da Urbema) e da Urbema.

44. Foram também ouvidos em audiência diversos responsáveis, a saber: o Sr. Francinaldo de Oliveira Queiroz, então Secretário Municipal de Infraestrutura, o Sr. Edmundo Ferreira Dantas, servidor municipal e a Sra. Aleni Rodrigues de Oliveira, então Secretária de Finanças do Município, e o **Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior, então Coordenador da Funasa (PB), o qual foi instado a se manifestar, na qualidade de gestor concedente dos recursos, em razão de omissão na fiscalização:**

a) da execução do Convênio Funasa n. 398/2001, cujo objeto é a implantação do sistema de esgotamento sanitário do bairro Jardim Verdejante, que se encontra paralisada há mais de um ano, e,

desde então, funcionando de forma supostamente irregular, antes da devida conclusão das obras de lançamento e de tratamento dos efluentes, bem como sobre a inexistência de licença ambiental do empreendimento;

b) da implantação do sistema de esgotamento sanitário nos bairros de Bodocongó (n. 1.218/2002 – 1ª parcela creditada em 7/1/2004), Jardim Continental (n. 1.125/02 – 1ª parcela creditada em 7/1/2004), Mirante (n. 1.200/2002 – 1ª parcela creditada em 9/1/2004), Mutirão do Serroão (n. 1.201/2002 – 1ª parcela creditada em 7/1/2004), Ramadinha I (n. 1.199/2002 – 1ª parcela creditada em 7/1/2004) e Presidente Médici (n. 1.247/2002 – 1ª parcela creditada em 7/1/2004), tendo sido liberadas as 2ª parcelas, equivalentes a 55% ou 60% do valor total do convênio, entre janeiro e abril de 2004. Entretanto, as obras ainda não haviam sido iniciadas (em abril de 2004, encontravam-se em fase de licitação por parte da Urbema), não tendo sido apresentadas justificativas para o atraso. Caracterizou-se, assim, descumprimento do Plano de Trabalho do respectivo Termo de Convênio, considerando-se a falta de execução do objeto (infringência ao art. 7º, inciso V, da IN STN 1/1997 e à Cláusula Quinta do Termo de Convênio).

45. O Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior não restou responsabilizado, porquanto teve acatadas as razões de justificativa apresentadas, conforme item 9.1 do Acórdão 4191/2011-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar. Assim anotou o Relator em seu Voto (os destaques foram acrescidos):

9. Na análise das razões de justificativa apresentadas, após divergências iniciais, os posicionamentos da Secex/PB com relação ao acolhimento dos esclarecimentos trazidos aos autos pelo Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e ao acatamento parcial dos enviados pelo Sr. Francinaldo de Oliveira Queiroz foram uniformes. Com relação às audiências da Sra. Aleni Rodrigues de Oliveira e do Sr. Edmundo Ferreira Dantas, a instrução final da Secex/PB foi no sentido de que as razões de justificativa de ambos sejam rejeitadas.

10. Acolho integralmente a análise feita pelo então Diretor de Divisão da Secex/PB (fls. 200/208) quanto à responsabilidade da ex-Secretária de Finanças, **bem como no que se refere ao acolhimento das justificativas do ex-Coordenador da FUNASA/PB**, que deve ser parcialmente estendida para o Sr. Francinaldo de Oliveira Queiroz, no que diz respeito à inexistência de licença ambiental. Assim, endosso também a proposta de acatamento parcial das razões de justificativa do Sr. Francinaldo de Oliveira Queiroz, deixando, no entanto, de acompanhar a indicação para aplicação de nova multa.

46. Isso posto, entende-se que a TCE ora reportada não macula, para efeito de irregularidade, as contas ordinárias de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior.

TC 021.208/2006-0 (sobresta as contas de Valdi Camarcio Bezerra)

47. Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) em 31/08/2006 devido aos excessivos montantes inscritos em restos a pagar pelo Poder Executivo Federal, cuja proposta inicial foi a realização de auditoria de conformidade na Funasa, a fim de verificar o motivo dos valores inscritos nas mencionadas contas do passivo. O Exmo. Ministro-Relator autorizou a realização da auditoria em 13/11/2006.

48. Da instrução de mérito da representação, colhe-se a informação de que uma primeira inspeção foi realizada na Funasa no período de 05 a 16 de fevereiro de 2007, cujos trabalhos preliminares constataram a existência de 4.517 convênios com despesas liquidadas em exercícios anteriores a 2006, inscritas em restos a pagar naquela entidade. Foi definida então uma amostra pelo critério da materialidade que restringiu a inspeção de seis convênios, perfazendo um montante de R\$ 31.792.969,25. Os achados daquela inspeção e as conclusões do respectivo relatório confirmaram a fragilidade na formalização dos instrumentos inspecionados. Em vista das conclusões da primeira inspeção realizada, outra inspeção foi executada na Funasa para exame minucioso de um conjunto de

65 convênios de maiores saldos inscritos em restos a pagar, totalizando R\$ 166.138.547,26 (Convênios a Pagar), selecionados estatisticamente a partir de análises de agrupamento e discriminante.

49. Do relatório da segunda inspeção originou o desmembramento da documentação do Convênio 509050/2004, celebrado com a Fundação Universitária de Brasília - Fubra, que teve sua execução suspensa cautelarmente por despacho do Exmo. Ministro-Relator (TC 005.236/2008-2). Também foi determinada a audiência dos Senhores Francisco Danilo Bastos Forte, então Presidente da Funasa, Paulo de Tarso Lustosa da Costa, Valdi Camarcio Bezerra, ex-Presidentes da Funasa e Otto Lamosa Berger. Quanto a este último, as razões de justificativa e respectiva análise foram tratadas no TC 005.236/2008-2, pois se referem a irregularidades detectadas no convênio com a Fubra.

50. A equipe responsável pelo relatório concluiu que os achados evidenciam claramente as causas dos saldos alongados em restos a pagar da Funasa que, aliás, é apenas uma das consequências negativas das práticas adotadas pela Fundação para celebração de seus convênios. Isso porque a maioria dos convênios era celebrada sem atendimento das exigências legais, objetivando principalmente a reserva dos recursos orçamentários. Somente após reservados os recursos é que os proponentes/convenientes começam a providenciar os documentos necessários, tais como: Certidão Negativa de Débito – CND/INSS, comprovantes inerentes à propriedade dos imóveis, licenças ambientais, que são exigências prévias à celebração. Os planos de trabalho foram elaborados da forma mais generalizada possível justamente porque a previsão é de que seriam substituídos posteriormente por outros com base no real objeto, ou seja, na maioria dos convênios analisados, o efetivo objeto, suas dimensões, localização, custos, são completamente desconhecidos pela Funasa na celebração, só vindo a ocorrer posteriormente.

51. Segundo a equipe:

4.3 Na prática, primeiro a Funasa reserva o recurso do seu orçamento, depois é que se busca enquadrar um objeto viável para aqueles recursos, desvirtuando totalmente a sequência lógica e legal do processo. É uma visível afronta à economicidade que se espera na aplicação dos recursos públicos, pois qualquer obra proposta pelo conveniente será viável posteriormente desde que não ultrapasse o orçamento reservado. Se a análise sobre a viabilidade técnica do objeto ocorre somente após a celebração e se o projeto em muitos dos casos só foi apresentado também posteriormente, há se concluir que os critérios da Funasa para seleção de seus convênios não foram técnicos. Dessa forma, verificou-se que o objeto, que deveria ser o principal critério na escolha dos possíveis convênios, é praticamente irrelevante na celebração, já que o mesmo só é analisado, e muitas vezes efetivamente definido, posteriormente.

52. Registrou ainda, a partir da amostra analisada, que a Funasa abolira quase por completo a determinação da IN/STN 01/97, bem como do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, de submeter ao crivo do setor jurídico a minuta dos convênios acompanhada de toda a documentação necessária ao parecer daquele setor. Não o fazia antes da celebração e em raros casos o fazia após a celebração e quando o fez, a Procuradoria Federal rechaçou toda a inversão de procedimentos praticados pela Funasa e a evidente falta de adesão àquele citado normativo que regulamenta a celebração de convênios.

53. Adicionalmente, fez apontamentos relacionados à baixa expectativa de controle detectada na forma em que a Funasa liberava os recursos dos convênios: liberações em três parcelas, as duas primeiras equivalentes a 40% cada, e a terceira e última parcela libera o restante (20%), sendo que a prestação de contas era exigida somente após liberados 80% dos recursos previstos, independentemente das etapas ou fases de execução do objeto. Numa análise orçamentária abrangente da situação, a equipe asseverou que a prática da Funasa na celebração de seus convênios tem como consequência primeira a permanência por longos períodos, de expressivos montantes registrados em

restos a pagar (convênios a pagar), cujo pagamento (liberação financeira) só se dará após o atendimento das pendências verificadas por sua área técnica.

54. O Sr. Valdi Camarcio Bezerra, responsável que interessa ao desfecho destas contas, foi chamado em audiência em razão das seguintes ocorrências:

Ocorrência 1: autorizou a liberação de recursos do convênio 515252, celebrado em 01/07/2004 com o Estado do Rio de Janeiro para execução de sistema de esgotamento sanitário no Município de São Gonçalo/RJ, num montante de R\$ 6.452.339,63, o que representa 80% do valor pactuado, em apenas duas parcelas (1ª em 17/02/2005; 2ª em 17/10/2005), sem consonância com as etapas ou fases de execução do objeto e sem exigir prestação de contas parcial, em flagrante oposição ao art. 18 da IN/STN 01/97 e à norma interna – *item 3.5.1.3 das Orientações para execução de obras e serviços de engenharia pela Funasa – Manual Técnico*.

Ocorrência 2: celebração do convênio 524040, em 01/07/2004 com a Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento do Estado de São Paulo para execução de sistema de esgotamento sanitário, sem que a proponente apresentasse válida Certidão Negativa de Débito emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em afronta ao disposto no art. 56, da Lei nº 8.212/91, bem como no art. 2º, inc. VII, c/c art. 3º, inc. II, da IN/STN 01/97.

Ocorrência 3: celebração do convênio 524307, em 01/07/2004 com o Estado de Pernambuco para execução de sistema de esgotamento sanitário no Município de Moreno/PE, no valor de R\$ 8.470.147,41, sem a documentação relativa à propriedade do imóvel em que se daria a execução do objeto, em afronta ao que dispõe o art. 2º, inc. VIII, da IN/STN 01/97.

55. O auditor-instrutor propôs a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Valdi e pelos demais responsáveis, a aplicação de multa e a expedição de uma série de determinações. A apreciação inicial do Tribunal alinhou-se à proposta formulada no âmbito da Semag, consoante Acórdão 2306/2009-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, tendo sido aplicada a multa de R\$ 10.000,00 a Valdi Camarcio Bezerra e aos demais responsáveis.

56. Opostos Embargos de Declaração por Francisco Danilo Forte, foram conhecidos e a eles foi dado provimento, de modo que teve acolhidas suas razões de justificativa, com a consequente desconstituição da multa aplicada (Acórdão 1706/2009-TCU-1ª Câmara).

57. Valdi Camarcio Bezerra e Paulo de Tarso Lustosa da Costa interpuseram Pedido de Reexame em face do Acórdão 2.306/2009-TCU-1ª Câmara, sendo um dos motivos invocados a atribuição de igual tratamento conferido a Francisco Danilo Forte. A Serur opinou pela improcedência dos argumentos dos recorrentes, em razão de serem insuficientes para alterar a deliberação ora recorrida.

58. A Relatora do recurso, todavia, discordou da proposta formulada pela Serur, fazendo as seguintes ponderações em seu Voto condutor do Acórdão 2062/2012-TCU-1ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes (destaques acrescidos):

4. Julgo corretas as conclusões da unidade técnica quanto à caracterização das irregularidades apuradas nestes autos.

5. Entretanto, **embora não afastadas as irregularidades apontadas nos autos**, restou consignado no acórdão recorrido a adoção, pelos responsáveis, de medidas saneadoras, sintetizadas nas seguintes ações:

- atualização do sistema de acompanhamento pelas coordenações regionais;
- levantamento dos convênios vigentes, demonstrando o valor da obra, quantidade de parcelas liberadas, valor e percentuais de recursos liberados e de execução da obra;
- suspensão temporária dos pagamentos dos convênios vigentes até novo levantamento;
- os convênios que não tiveram a primeira parcela liberada serão enquadrados na nova sistemática de liberação. A liberação da segunda parcela fica condicionada ao início da obra;

– bloqueio dos saldos das contas dos convênios referidos na audiência que tiverem execução física incompatível com a financeira e adoção dos procedimentos necessários à regularização.

6. Além disso, as coordenações regionais, a quem compete o acompanhamento da execução física dos convênios, foram incumbidas da verificação de danos ao Erário, por inexecução ou desvio de finalidade, que, se confirmados, ensejarão a instauração de tomadas de contas especiais.

7. Dessa forma, **os recorrentes agiram prontamente para obstaculizar qualquer possibilidade de agravamento da situação identificada nos autos** e que, por certo potencializariam eventual dano ao erário.

8. **Julgo que essa circunstância, no presente caso concreto, deva ser levada em consideração, para afastar as multas impostas**, considerando que as medidas anunciadas pelos responsáveis demonstraram interesse em seguir as orientações insertas no Relatório de Auditoria da unidade técnica.

9. Destaco, por fim, que a proposta a que ora submeto a este Colegiado guarda consonância com o acórdão 2.706/2009-1ª Câmara, que, ante a implementação de medidas eficazes e em harmonia com a orientação do Tribunal, houve por bem afastar a responsabilidade nestes autos do ex-presidente da Funasa, Francisco Danilo Bastos Forte.

59. Assim, foi dado provimento aos Pedidos de Reexame interpostos para tornar insubsistentes os itens 9.1, 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.306/2009-TCU-1ª Câmara, consoante item 9.2 do Acórdão 2062/2012-TCU-1ª Câmara.

60. Isso posto, a deliberação referida impede que as constatações reportadas sejam motivo para que as contas de Valdi Camarcio Bezerra sejam julgadas irregulares, embora o cenário por elas descortinado se mostre bem desfavorável, a revelar a ineficiência na utilização de recursos públicos.

TC 022.757/2009-1 (sobresta as contas de Valdi Camarcio Bezerra)

61. Houve erro material na deliberação de sobrestamento, pois erroneamente constou TC 022.757/2009-1, e não 022.757/2009-1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Funasa contra o Sr. Antonio Evaldo Gomes Bastos, ex-prefeito do município de Irauçuba/CE, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 1.347/2002, cujo objeto era a execução de melhorias sanitárias domiciliares no município.

62. Foi promovida uma primeira citação do ex-prefeito, em solidariedade com a empresa contratada para realizar as obras, a Construtora J. S. Santos Ltda., pelo débito equivalente à primeira parcela de recursos transferidos ao município (R\$ 31.996,39, crédito em 2/1/2004), tendo em vista a constatação pela Funasa, por meio de vistoria **in loco**, da inadequação dos módulos sanitários construídos em relação às especificações técnicas previstas na avença, o que levou à impugnação de 100% das despesas realizadas com essa parcela.

63. Além disso, foi promovida citação do prefeito, em solidariedade com o presidente da Funasa, pelo débito da segunda parcela (R\$ 47.995,00, creditados em 30/12/2004), considerando a omissão da prestação de contas parcial por parte do ex-prefeito e a liberação dessa parcela pelo presidente da Funasa, Sr. Valdi Camarcio Bezerra, após emissão de parecer da área técnica da entidade, em 2/9/2004, não aprovando a prestação de contas da parcela anterior.

64. Tendo proposto a rejeição da defesa do prefeito e o acolhimento da do presidente da Funasa, a unidade técnica renovou a citação pela primeira parcela, em razão do silêncio da contratada, e substituiu, na citação pela segunda parcela, o presidente por dois gestores da Funasa, Srs. José Luiz Ribeiro Reis, coordenador-geral do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp), e Alcides Soares de Souza, coordenador-geral do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Depin), os quais emitiram parecer técnico que fundamentou a decisão do dirigente geral.

65. A Secex-CE acolheu apenas as alegações de defesa do Sr. Alcides Soares de Souza, que demonstrou ter emitido parecer técnico de acordo com suas competências regimentais, as quais não previam a verificação da aprovação das contas da parcela anterior, feita pela área de engenharia da Funasa. Ao final, propôs julgar irregulares as contas do ex-prefeito, do Sr. José Luiz Ribeiro Reis (coordenador-geral do Densp/Funasa), e da empresa contratada pela prefeitura, condenando-os, solidariamente, pelos débitos apurados nos autos, nos limites de suas responsabilidades. O representante do MPTCU, por seu turno, ponderou que a responsabilização do funcionário da Funasa pelo débito da segunda parcela do convênio soaria desproporcional, haja vista que a conduta irregular por ele praticada não teve relação direta com o fato que deu ensejo ao respectivo débito. Não obstante, propôs que suas contas fossem julgadas irregulares e que lhe fosse aplicada a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/92.

66. O Relator aquiesceu ao parecer do MPTCU. Além disso, após tecer considerações nas quais vislumbrava a existência de fraude e conluio no procedimento licitatório, o Relator determinou a constituição de apartado para apuração. No que interessa ao Sr. Valdi Camarcio Bezerra, assim anotou o Relator em seu Voto (Acórdão 4792/2011-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho):

33. No caso em exame nestes autos, observo que a unidade afastou, após audiência, a responsabilidade do presidente da Funasa, haja vista que não se poderia esperar conduta diversa da que foi praticada por ele, cuja decisão se baseou em parecer técnico do grupo de trabalho, por ele criado, para verificar a regularidade dos convênios antes de liberar novos recursos. E, nesse sentido, o então presidente da Funasa deve ser excluído do pólo passivo desta tomada de contas especial.

67. Portanto, a TCE em comento não macula as contas ordinárias de Valdi Camarcio Bezerra de que trata estes autos (item 9.1 do acórdão acima mencionado). Com relação ao Sr. José Luiz Ribeiro Reis, servidor da Funasa responsabilizado na TCE, menciona-se que ele não consta do rol de responsáveis das presentes contas, de modo que não há providências a serem adotadas.

TC 011.099/2007-9 (sobresta as contas de Zenildo Oliveira dos Santos)

68. Trata-se de representação, formulada pela Secex/MA, originada de matéria jornalística publicada no jornal Folha de São Paulo noticiando possíveis irregularidades nos pagamentos efetuados pela Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão (Suest/MA) à Cooperativa de Rádio Taxi de Auto Serviços e Turismo – Coopersat, no âmbito do Contrato 16/2002, que objetivava a prestação de serviços de transporte de pessoas e cargas leves necessários para permitir o acompanhamento da execução do Projeto Alvorada (ações de saneamento).

69. No primeiro semestre de 2007, desenvolveram-se, em paralelo, trabalhos de apuração conduzidos em organizações diversas (Funasa, CGU e Polícia Federal), todos, aparentemente ou explicitamente, iniciados em função da denúncia veiculada em matéria publicada na Folha de São Paulo, sob o título “Funasa gasta R\$ 4,5 mi com táxi no MA: Carros levam índios a cidades para serem tratados pelo SUS, mas lideranças indígenas dizem que há desvios de recursos”. Assim, a Funasa, a CGU e a Polícia Federal instauraram seus respectivos procedimentos para apuração de fatos inerentes à execução do Contrato 16/2002.

70. Na referida representação propôs-se inicialmente a realização de inspeção nos pagamentos efetuados pela CORE-MA à Coopersat - Cooperativa Rádio Táxi de Autos, Serviços e Turismo, inicialmente a partir de 2005, a fim de verificar a ocorrência de desvio de recursos públicos. A proposta de inspeção foi acolhida pelo Secretário da Secex-MA. Em 4/4/2007, a Auditoria Interna da Funasa (Audit/Funasa) comunicou a abertura da Auditoria 2/2007 para apuração da denúncia

veiculada pelo jornal “A Folha de São Paulo”, a qual resultou na emissão do Relatório de Auditoria 2/2007, de 21/5/2007 (peça 1, p. 22-50, da REPR).

71. Em 12/7/2007, o TCU, nos autos do TC 010.658/2007-4, apreciou solicitação de parlamentar inspirada na notícia já citada, ocasião em que exarou o Acórdão 1376/2007-Plenário, pelo qual determinara à Secex-MA que providenciasse, caso ainda não o tivesse feito, a “análise da regularidade das despesas com serviços de táxi na Coordenação Regional da Funasa no Maranhão nos exercícios de 2005 e 2006”.

72. Em 15/8/2007, a então 4ª Secex, a par de encaminhar o Ofício n. 400/Presi/Funasa, de 26/7/2007, pelo qual a presidência da Funasa comunicara ao TCU o resultado dos trabalhos da Audit/Funasa, enviando cópia do Relatório 2/2007, solicitou a ampliação do escopo da fiscalização determinada pelo Secretário da Secex-MA, de modo a abranger também a execução do Contrato 16/2002 durante o exercício de 2004 (Memorando n. 167/2007, peça 1, p. 15, da REPR).

73. Em virtude de Solicitações do Congresso Nacional (TC 027.917/2007-3 e TC 029.122/2008-7), uma vez mais reforçou-se a urgência da necessidade de apuração das irregularidades, consoante Acórdãos 534/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Guilherme Palmeira, e Acórdão 393/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge, razão pela qual foi estendido os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008 ao TC 011.099/2007-9.

74. O Contrato 16/2002, resultante do Pregão 35/2001, vigeu de 19/4/2002 a 18/4/2007, e previa que os serviços seriam medidos por quilometragem rodada e que o quantitativo de serviços seria 100.000 quilômetros anuais. O preço dos serviços foi fixado em R\$ 0,99 por quilômetro, totalizando R\$ 99.000,00 por ano. Em 2005, o preço foi reajustado para R\$ 1,40 por quilômetro, totalizando R\$ 140.000,00 por ano.

75. Segundo apurado, mesmo após o fim do prazo de vigência do Contrato 16/2002, a Coopersat continuou a prestar serviços sem cobertura contratual, no período de 19/4/2007 a 7/6/2007, passando a vigor, a partir de 8/6/2007, o Contrato 11/2007, celebrado com a referida cooperativa por meio de dispensa de licitação, para os mesmos fins do anterior que, no entanto, veio a ser rescindido pelo gestor regional poucos dias depois (em 12/6/2007) de celebrado.

76. Fiscalização realizada pela Funasa evidenciou a ocorrência de inúmeras irregularidades, a saber: projeto básico sem o detalhamento do quantitativo de serviços necessários; utilização dos serviços de transporte no atendimento à saúde indígena (desvio de finalidade na execução do objeto); execução de serviços em quantitativo muito acima do estipulado contratualmente; várias inconsistências nos Boletins de Tráfego (BDTs), ausência de fiscal do contrato durante a maior parte de sua execução (de 11/9/2006 até o final da execução); atesto das notas fiscais por pessoas que não eram fiscais do contrato; inexistência de pareceres e relatórios de fiscalização e de acompanhamento do contrato; execução de serviços sem autorização do Setor de Transporte (Sotra); veículos colocados diretamente à disposição de representantes de comunidades indígenas; e utilização de veículos com características que não atendem às exigências contratuais.

77. Por sua vez, a CGU, na auditoria que realizou em atendimento à requisição da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, verificou essencialmente as mesmas irregularidades reportadas no parágrafo anterior.

78. O Tribunal, ao apreciar a representação, assim deliberou (Acórdão 1936/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge):

- a) determinou cautelarmente à regional da Funasa que abstinhasse de pagar créditos pleiteados pela Coopersat, inclusive aqueles considerados legítimos após o trabalho de levantamento a ser realizado em cumprimento a outro item do acórdão, relativo às notas fiscais pendentes de pagamento, até que fosse efetuada a compensação do débito que eventualmente viesse a ser imputado à referida entidade quando do julgamento da tomada de contas especial aberta para

apurar ocorrências relativas à execução de serviços de transportes em favor da referida coordenação, ou, se for caso, até que fosse reconhecida, por este Tribunal, a inexistência de débito atribuível à cooperativa (item 9.1.1);

- b) determinou à Suest/MA que, no prazo de 180 dias, realizasse levantamento minucioso de vícios, irregularidades, inconsistências ou incoerências, inclusive as apontadas pela CGU, pela Audit/Funasa e em outros procedimentos, para apurar fatos relacionados à execução e pagamento de serviços de transporte contratados junto à referida cooperativa (item 9.1.3.1) e de elaboração, com base no levantamento referido, de relatório circunstanciado acerca de cada processo de pagamento, informando em 90 dias o andamento dos trabalhos, além de outras providências (itens 9.1.3.2 a 9.1.3.8);
- c) determinou que a CGU e a Audit/Funasa acompanhassem os trabalhos da Suest/MA (itens 9.1.4 e 9.1.5);
- d) determinou à Secex-MA que realizasse as audiências dos seguintes responsáveis (item 9.1.6):

9.1.6.1 **Zenildo Oliveira dos Santos**, Coordenador Regional da COREMA no período de 31/3/2003 a 15/2/2006, pelo desvio de finalidade na execução do objeto do Contrato 16/2002; e pela execução dos serviços do Contrato 16/2002 em quantidade superior à autorizada;

9.1.6.2 **Marconi José Carvalho Ramos**, Coordenador Regional da COREMA no período de 16/2/2006 a 1/9/2008, quanto ao desvio de finalidade na execução do objeto do Contrato 16/2002; à execução dos serviços do Contrato 16/2002 em quantidade superior à autorizada; à execução de despesas, relativas ao Contrato 16/2002, sem autorização legislativa orçamentária e sem prévio empenho; e à execução, sem cobertura contratual, de despesas com serviços de transporte;

- e) determinou o apensamento dos autos à tomada de contas especial que já havia sido instaurada pela Funasa, relativa à execução dos serviços de transporte pela Coopersat – Cooperativa Rádio Táxi de Auto Serviços e Turismo, quando de seu ingresso no Tribunal (item 9.4);
- f) autorizou à Secex-MA a realização de eventuais audiências adicionais, compartilhamento de documentação, bem como expediu orientações à Funasa (itens 9.2 e 9.3).

79. Estabelecido o contraditório, conquanto o Sr. Zenildo Oliveira dos Santos tenha se mantido silente quando instado (revel), as constatações carreadas aos autos do TC 011.099/2007-9 não deixam dúvidas acerca da responsabilidade dele ao longo do exercício de 2004 (período de competência das contas ordinárias a que se refere estes autos) pelo desvio de finalidade na execução do objeto do Contrato 16/2002 e pela execução dos serviços do Contrato 16/2002 em quantidade superior à autorizada.

80. Essas constatações foram reportadas por fontes distintas. A fim de abalizar a proposta de julgamento de contas do responsável em comento que se fará adiante, transcreve-se trecho da instrução de peça 3, p. 45, do TC 011.099/2007-9, quanto ao desvio de finalidade na execução do objeto do contrato (destacou-se):

3.3 Desvio de finalidade na execução do objeto do Contrato 16/2002.

3.3.1 Situação encontrada: conforme detectado pela Audit/Funasa (Relatório 2/2007) e pela CGU-MA (Relatório de Demandas Especiais nº 00209.000067/2007-92 e Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 208093), houve desvio de finalidade na execução do Contrato 16/2002: tal ajuste fora celebrado para possibilitar a realização de serviços de transporte necessários ao acompanhamento de convênios do projeto Alvorada, entretanto, **durante os exercícios de 2004 a 2007**, os serviços de transporte foram desviados para o atendimento à saúde indígena.

3.3.2 O Pedido de Bens e Serviços 16, de 11/10/2001, o Termo de Referência (item 1-Objeto), o Edital do Pregão 35/2001 (item 1.2-Objeto), a minuta contratual e a Ata do Pregão 35/2001 indicam, expressamente, que o objeto contratual estava voltado para atender às demandas

de transporte relacionadas ao acompanhamento, pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública – Diesp, da execução do Projeto Alvorada, que consistia em ações de saneamento.

3.3.3 Ao caracterizar o desvio de finalidade na execução do objeto, o Relatório 2/2007 (fls. 25/26, vol. principal) mencionou o seguinte:

“4.2.1.1 O Contrato nº 16/2002, foi firmado para atender à Divisão de Engenharia em Saúde Pública [Desai], no acompanhamento dos convênios do Projeto Alvorada, ensejando desvio de finalidade uma vez que as despesas realizadas no exercício de 2006, em sua maioria, reportavam-se para as ações de atenção a Saúde Indígena, conforme demonstramos:

ÁREA	KM UTILIZADA	GASTOS (R\$)	Nº DIÁRIAS	GASTOS (R\$)
DSEI	3.051.166	4.271.632,40	7.121	611.843,94
DIESP	223.217	323.929,00	921.353	79.162,68
TOTAIS	3.274.383	4.595.561,40	928.474	691.006,62

81. Embora a tabela transcrita tenha especificado os valores do exercício de 2006, o item 3.3.1 expressamente compreende o exercício de 2004 no período de ocorrência de tal irregularidade, o que foi corroborado por Relatório de Sindicância feito pela unidade central da Funasa, mencionado logo adiante na instrução citada:

3.3.5 No Relatório de Sindicância, o desvio de finalidade é amplamente tratado, com exposição de tabelas mostrando que, nos exercícios de 2004 a 2007, grande parte da locação de veículos se destinava ao atendimento indígena, conforme segue (tabelas às fls. 85/86, 88, 106/107, 116/117, 142/143, e 145/146, Anexo 3) [peça 18, p. 18-19, 21, 39-40, 49-50; peça 19, p. 7-8, 10-11 da REPR]:

82. Esse desvio de finalidade no exercício 2004 é verificado, em termos de recursos, no quadro V adiante reproduzido, ao se perceber que os gastos no DSEI (saúde indígena) preponderaram no contrato, contrato este que foi firmado para atender ações de saneamento (DIESP):

Quadro V

GASTOS/ANO 2004	LOCAÇÃO R\$	DIÁRIAS R\$	TOTAL R\$
DSEI	224.755,84	53.098,56	277.854,40
DIESP	190.573,42	44.850,24	235.423,66
ADMINIST	44.544,06	10.367,68	54.911,74
TOTAL GASTOS/ANO 2004	459.873,32	108.316,48	568.189,80

Fonte: instrução de peça 3, p. 48, do TC 011.099/2007-9

83. De se mencionar que o Segundo Termo Aditivo ao Contrato 16/2002, efetivado em 16/4/2004 (peça 52, p. 79-80), o qual prorrogou por mais doze meses a vigência contratual e que seria rescindido “assim que seja concluído o processo licitatório em andamento” se deu no exercício de 2004 e, não obstante, o contrato perdurou por todo o período da gestão do Sr. Zenildo.

84. Outro trecho da instrução já mencionada é claro acerca da ciência dos coordenadores-gerais sobre os atos tidos por irregulares (peça 3, p. 55, e peça 4, p. 1, do TC 011.099/2007-9):

3.3.7 Na verdade, não se observa qualquer controvérsia a respeito de tal desvio de finalidade, pois, **durante a sindicância e o PAD, os próprios coordenadores, em seus depoimentos ou interrogatórios, mostraram que sabiam que os serviços de transporte estavam servindo para atendimento à saúde indígena. Além disso, outros elementos mostram que tais coordenadores estavam cientes da situação.**

3.3.8 A seguir, expõem-se os fatos e situações que levam à constatação de que os coordenadores tinham ciência do desvio de finalidade na execução do objeto contratual:

3.3.8.1 Quanto ao Sr. Zenildo Oliveira dos Santos, coordenador regional no período de 30/6/2003 a 15/2/2006:

a) O próprio coordenador à época, Sr. Zenildo, expediu ofício informando a liderança indígena que veículo locado (L200, placa HPM-4316, o qual se encontra na relação de veículos locados, fls. 52/63, Anexo 10 [peça 37, p. 53-64, da REPR]) seria disponibilizado com o *“fim de prestar apoio logístico no deslocamento de pacientes e acompanhantes em tratamento de saúde, com Kilometragem estimada em 5.000 Km/mês.”* (Ofício 1315/DSEI/COREMA/FUNASA, de 12/7/2005, fls. 100, Anexo 6 [peça 31, p. 29]);

b) o Sr. Zenildo afirma, em depoimento à comissão de sindicância (fls. 103/104, Anexo 6 [peça 31, p. 33-34]), que *“[...] inicialmente [o transporte] foi utilizado pelo DIESP na área de convênio e dando manutenção no saneamento indígena e posteriormente utilizado diretamente a saúde [...]”;* e que *“[...] os veículos eram encaminhados aos indígenas nas Associações para ficar sob suas responsabilidades, mas em todos os Pólos havia funcionários da FUNASA para acompanhar esses trabalhos de assistência.”*. E no interrogatório perante a comissão do PAD (fls. 105/107, Anexo 6 [peça 31, p. 34-36]), não deixou dúvidas de que tinha conhecimento do desvio de finalidade, conforme o seguinte trecho: *“que o acusado confirma que na sua gestão os veículos locados, da COOPERSAT, passaram a prestar serviços nas áreas indígenas; Que a decisão de colocar veículos nas áreas indígenas não foi sua, foi por sugestão da administração para suprir a necessidade nas áreas indígenas; [...] Que o acusado não lembra precisamente a data mas o ano foi 2004, que os veículos foram deslocados para área indígena; Que a decisão de deslocamento dos veículos para a área indígena, não considerou desvio do objeto do contrato por não conhecer o contrato na sua especificidade;”*;

85. No tocante aos quantitativos superiores ao autorizado, recupera-se trecho da instrução da representação que trata do assunto (peça 4, p. 3-4, TC 011.099/2007-9):

3.4 Execução dos serviços do Contrato 16/2002 em quantidade superior à autorizada.

3.4.1 **Situação encontrada:** o Contrato 16/2002 teve por objeto a realização de serviços de transporte no quantitativo de 100.000 quilômetros anuais, ao preço de R\$ 0,99/km, totalizando o valor de R\$ 99.000,00 (valor do contrato para 12 meses). Com o 3º Termo Aditivo, datado de 1º/2/2005 (fls. 655/656, Anexo 14), houve o reajustamento do preço para R\$ 1,40/Km, passando o contrato a ter o valor de R\$ 140.000,00 para um período de 12 meses.

3.4.2 Ocorre que, nos exercícios de 2004 a 2007, a CORE-MA pagou serviços de transporte cujos quantitativos estão muito acima de 100.000 quilômetros anuais, conforme demonstram as tabelas constantes do relatório de sindicância, exibidas em subitem anterior do presente relatório (ver subitem 3.3.5, acima). A seguir, resumem-se as informações dessas tabelas, para evidenciar que os quantitativos executados ultrapassaram o ajustado:

Exercício	Quantidade Contratada (A)	Quantidade Paga (B)	Excesso (A - B)	Quantidade de serviços excedentes ao contratado, em percentual [(A-B)/A]
2004	100.000 km	464.518 km	364.518 km	364,51%
2005	100.000 km	1.320.758 km	1.220.758 km	1220,75%
2006	100.000 km	3.690.032 km	3.590.032 km	3590,03%
2007	100.000 km	672.180 km	572.180 km	572,18%

(...)

3.4.5 Convém notar ainda que, como consequência do excesso das quantidades de serviços, o montante pago em cada ano é bem superior ao valor anual do contrato. Nesse sentido, veja-se que o somatório das ordens bancárias de 2004 é superior a R\$ 99.000,00, e o somatório das ordens bancárias de 2005 a 2007 (cada ano considerado separadamente) ultrapassou o valor de R\$ 140.000,00 (valor anual do contrato que passou a vigorar a partir do 3º Termo Aditivo, conforme dito anteriormente), conforme segue:

EXERCÍCIO	VALOR (R\$)
2004	556.860,99
2005	1.750.007,97
2006	4.937.968,77
2007	2.702.782,23

3.4.6 A situação ora tratada representa não só descumprimento do termo contratual e do instrumento convocatório, como também configura a realização de serviços sem licitação, uma vez que o Pregão 35/2001 fora realizado para possibilitar a execução de serviços de transporte de apenas 100.000 quilômetros. O que ultrapassa esse quantitativo deve necessariamente ser visto como serviços não precedidos do devido certame.

3.4.7 No caso, cabe a responsabilização dos coordenadores regionais à época, porque, no exercício de seus poderes administrativos, deveriam ter evitado que se ultrapassasse o quantitativo de serviços contratados, o que não ocorreu.

86. De notar, quanto aos quantitativos superiores ao autorizado, o Relatório de Demandas Especiais n. 00209.000067/2007-92 da CGU, produzido em atendimento à solicitação do MPF, com a informação adicional do exercício de 2003, a partir do que se observa o expressivo aumento dos gastos no Contrato 16/2002 a partir do exercício de 2004. De 2003 para 2004 os gastos aumentaram mais de quinze vezes (peça 23, p. 15, da REPR):

O quadro a seguir demonstra a evolução dos valores pagos à COOPERSAT – Coop Rádio Táxi de Autos Serv. e Turismo Ltda (CNPJ 01.059.967/0001-01), ano a ano, a partir do exercício de 2002, deduzidos os valores correspondentes à tributação retida na fonte:

Exercício	Valor Pago	Acréscimo em relação ao período anterior
2002	35.205,12	-
2003	33.939,60	(1.265,52)
2004	556.860,99	522.921,39
2005	1.750.007,97	1.193.146,98
2006 (Anexo 2)	4.937.968,77	3.187.960,80

87. Apoiam as constatações narradas o que foi apurado pela Comissão de Sindicância designada pela Portaria Funasa n. 115, de 22/6/2007, consoante Relatório 2/2007, da Audit/Funasa (peça 18, p. 14-68, a peça 19, p. 1-37, da REPR), que recomendou a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar e de tomada de contas especial, proposições essas que foram acatadas, conforme julgamento de peça 19, p. 41-42 do TC 011.099/2007-9.

88. A Comissão de PAD (Processo 25100.039.937/2007-52) foi instituída pela Portaria n. 243, de 14/11/2007, para apurar supostas irregularidades praticadas por servidores da CORE-MA e apuradas na sindicância, conforme relatório, de 24/3/2008 (peças 20, p. 3-50, e 21, p. 1-47, da REPR). Relativamente ao responsável Zenildo Oliveira dos Santos, assim concluiu a comissão processante (peça 21, p. 45, da REPR):

Que o ex-servidor, Zenildo Oliveira dos Santos, ex-Coordenador Regional da Coordenação Regional no Estado do Maranhão, exerceu função de DAS-101.4, no período de 31.3.2003 a 15.2.2006, envolveu-se nos fatos irregulares, por determinar deslocamentos de veículos da

empresa COOPERSAT, do contrato de locação de veículos nº 16/02, para o atendimento da saúde indígena, desrespeitou o objeto do contrato, não consultou a PGF e fiscal do contrato, sobre a mudança no objeto, deixou de observar as cláusulas contratuais e seus anexos da Lei 8.666/93, na assinatura dos três termos aditivos, autorizou pagamentos de faturas desse contrato a empresa COOPERSAT sem observância da lei, norma e diretrizes que regia o contrato, usou veículos da Empresa COOPERSAT com motorista da Funasa, em seu deslocamento a área indígena.

A conduta desse servidor traduziu-se em falta de cumprimento do dever funcional, transgredindo, assim, o art. 116, I, II, III da Lei 8.112/90, pela inobservância de dever funcional previsto em Lei e norma interna da instituição. O ilícito praticado seria de suspensão, mas como o indiciado só exercia cargo comissionado e já foi exonerado, sugerimos que seja convertida a penalidade, a teor do art. 135, na forma prevista nos arts. 121, 122, § 1º e art. 124 do mesmo diploma legal, sem prejuízo do ressarcimento ao erário nos valores pagos irregulares a Empresa Coopersat, dos serviços de locação de veículos do contrato 16/02.

89. Zenildo Oliveira dos Santos teve sua exoneração convertida em destituição de cargo em comissão, por não exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo; não ser leal à instituição a que serve e por não cumprir as normas legais e regulamentares, nos termos da Portaria Funasa n. 80/2011 (publicada no DOU, Seção 2, p. 45, de 16/2/2011).

90. Estabelecido o contraditório determinado no item 9.1.6 do Acórdão 1936/2009-TCU-Plenário (item 78, “d”, supra), a Secex-MA propôs que fossem rejeitadas as razões de justificativa apresentadas por Marconi José Carvalho Ramos e que fosse **aplicada multa a ele e a Zenildo Oliveira dos Santos, este último considerado revel no processo**. Apreciada a proposta, o Tribunal aplicou multa no valor de R\$ 5.000,00, individualmente, a Zenildo Oliveira dos Santos e Marconi José Carvalho Ramos (item 9.6 do Acórdão 2488/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge).

Monitoramento

91. O Acórdão 2488/2010-TCU-Plenário também determinou a autuação de processo de monitoramento (item 9.3) para verificação do atendimento das medidas exaradas mediante o Acórdão 1936/2009-TCU-Plenário. A propósito, o Acórdão 1583/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge, determinara à presidência da Funasa a manifestação conclusiva acerca de 31 processos de pagamentos relacionados ao Contrato 16/2002. Então foi autuado o TC 028.239/2010-5, em especial porque havia uma série de medidas/providências que deveriam ser observadas para que a TCE que havia sido instaurada na Funasa chegasse a bom termo, uma vez que a documentação era volumosa, complexa e havia créditos pendentes de pagamento, sobre os quais pairava dúvida acerca da regularidade da execução do serviço, anotando-se ainda a existência de duas ações judiciais impetradas pela Coopersat, em andamento na Seção Judiciária Federal do Maranhão do TRF-1 (Processos 2009.37.00.006761-5 e 2008.37.00.007619-6), nas quais, depois se soube, a contratada não logrou êxito.

92. Em virtude desses processos judiciais, o monitoramento havia sido sobrestado (Acórdão 995/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge). Posteriormente, levantado o sobrestamento, foram consideradas atendidas as medidas acima mencionadas, consoante Acórdãos 2951/2015 e 1704/2016, ambos do Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Tomada de contas especial

93. Registra-se que foi instaurada tomada de contas especial pela Funasa para apurar os valores pagos irregularmente no âmbito do Contrato 16/2002 (**TC 007.035/2010-1**), procedimento esse que foi acompanhado pela Secex-MA, conforme mencionado no monitoramento objeto do TC. Obtido acesso aos autos da TCE, fazem-se os seguintes registros:

- a) o relatório inicial da comissão de TCE (peça 49, p. 44-52, TC 007.035/2010-1), a comissão indicou 21 responsáveis, tendo imputado a Zenildo Oliveira dos Santos o débito original de R\$

3.203,48 (peça 49, p. 29, da TCE), sendo que o responsável não se manifestou sobre a notificação e não apresentou defesa (peça 49, p. 45 e 47), tendo sido ele inscrito no Siafi (peça 49, p. 66, TCE);

- b) a CGU, em seu parecer (peça 49, p. 67-73), retornou os autos à comissão de TCE para correção de procedimentos;
- c) a comissão de TCE emitiu relatório complementar (peça 51, p. 49-55), tendo sido pequenos ajustes do débito (Memorando 20/2009 - peça 51, p. 36-43), restando indicados 21 responsáveis, segundo a solidariedade informada, **e imputado o débito original de R\$ 2.280.079,32, dos quais apenas R\$ 3.203,48 restou atribuído ao exercício de 2004;**
- d) novo parecer da CGU (peça 52, p. 35-39) anuiu ao relatório da comissão de TCE.

94. Conjugando-se a sindicância, o PAD e TCE, conforme detidamente relatado na instrução de peça 69 do TC 007.035/2010-1, o que se viu foi uma execução contratual permeada de irregularidades, algumas delas a seguir discriminadas, conforme registrou o Relator no Voto que embasou o Acórdão 2488/2010-TCU-Plenário:

8.1 Veja-se que as inconsistências observadas nos Boletins de Tráfego (BDTs), documento competente para comprovar a execução dos serviços, são gravíssimas e evidenciam sua precariedade para tal mister.

8.1.1 Consubstanciam-se, tais vícios, em (a) registro de quilometragens superiores às distâncias reais dos trajetos percorridos; (b) indícios de preenchimento por terceiros, que não o condutor do veículo; (c) não identificação precisa dos percursos, inviabilizando a verificação da consistência das quilometragens neles anotadas; (d) indícios de uso dos serviços de transporte para fins particulares; (e) indicação de motoristas que supostamente cumpririam jornada de trabalho bastante superior à estipulada no contrato; (f) não identificação clara dos usuários diretos dos serviços de transportes; (g) não identificação do respectivo motorista (ausência de assinatura); (h) divergência entre a indicação do motorista e a assinatura constante no documento; (i) indicação de utilização de veículo diverso daquele que consta na autorização de serviços; (j) ausência de registro dos horários de saída e chegada dos deslocamentos; (k) utilização de veículos com características que não atendem às exigências contratuais; (l) registro de deslocamentos incompatíveis entre si; (m) indicação de quilometragens diferentes para percursos iguais; (n) vários registros relativos a um mesmo veículo, que apresentam a inconsistência de terem a mesma quilometragem de partida - aquela que se acha registrada no hodômetro, quando do início do percurso; (o) indicação, em diversas viagens, de motoristas da Funasa como condutores, quando deveria ser necessariamente um motorista da Coopersat, cujo custo já estava incluído no preço dos serviços de transporte; (p) diversos registros, relativos a um mesmo dia, indicando o mesmo motorista como condutor; e (q) assinatura de mesmo usuário em diversos documentos relativos à mesma data.

8.2 Igualmente graves são os achados constatados em relação aos veículos alegadamente utilizados para os transportes contratados. Os veículos contratados tinham as seguintes características: veículo caminhonete, cabine dupla, com no máximo 03 (três) anos de fabricação, em perfeito estado de conservação, com todos os equipamentos e requisitos de segurança exigidos pelo CONTRAN, com rádio AM/FM estéreo para transporte de pessoas, tração 2X2 ou 4X4 rodas, com capacidade para 5 pessoas incluindo o motorista, com ar condicionado, cor discreta.

8.2.1 No entanto, dos documentos de pagamento, relativos a 2006, foi possível verificar que, entre os 208 veículos alegadamente locados, descritos nos BDTs como veículos tipos S10 ou Frontier ou Toyota ou Ranger ou SW4 ou L200, estão, na verdade, 22 motos (uma delas de propriedade da Secretaria de Estado de Segurança Pública), 36 veículos de passeio, 1 reboque e 1 caminhão. E, ainda, 13 desses veículos, apesar de serem caminhonete, não possuem a capacidade de passageiros contratada; 1 deles tem registro de ocorrência de roubo/furto; outro é de propriedade do Município de Pedro do Rosário e 6 não possuem placa registrada no Detran.

8.2.2 Acrescente-se que 56,73% dos veículos ditos como contratados não atenderam o requisito de idade máxima (91 veículos com cinco anos ou mais, dos quais vinte e sete tem dez anos ou mais, treze tem quinze anos ou mais; e um veículo tem trinta e seis anos de idade).

8.2.3 Tal situação se repetiu em 2007. Não obstante os BDTs informarem a utilização de veículos tipo Toyota, SW4, L200, Hilux ou Nissan, consulta realizada no Infoseg demonstrou que, dos 107 veículos pesquisados, 28 não correspondiam ao informado, pois eram relativos a 10 motos, 13 veículos de passeio, 2 reboques, 1 van e 2 caminhonetes sem a capacidade prevista contratualmente.

8.2.4 Ressalte-se, por fim, a ocorrência de pagamentos por serviços não prestados, evidenciada pela negativa de vários proprietários de veículos indicados nos BDTs de terem qualquer participação em cooperativa de locação de veículo/transporte ou de terem locado seus veículos a órgão do governo federal no Maranhão e de pagamentos irregulares de diárias a motoristas (alimentação e pousada), sem a devida comprovação dos gastos.

95. Ocorre que, segundo registrado na sindicância, PAD e TCE e nos autos instruídos nesta Corte, os valores associados às ocorrências acima transcritas **tiveram materialidade destacada nos exercícios de 2006 e 2007**.

96. Mesmo que o processo administrativo da TCE tenha sido antecedido/suportado por uma sindicância e o decorrente PAD, além de a CGU ter devolvido os autos na fase interna à Funasa para que houvesse correção de procedimentos, a Secex-MA entendeu necessário diligenciar à Funasa por entender que o critério adotado não estava suficientemente abalizado, e, com isso, pretendeu colher elementos adicionais a fim de que a responsabilização e a quantificação ficassem mais bem caracterizadas. Assim, até esta data ainda não houve citação dos responsáveis pelo TCU na mencionada TCE.

97. Não obstante o fato de a mencionada TCE ainda não estar apreciada, há juízo definitivo acerca das irregularidades tratadas no TC 011.099/2007-9, tendo sido aplicada multa ao responsável Zenildo. O RI/TCU (art. 250, § 5º) aduz que a multa aplicada em processo de fiscalização não implica prejulgamento das contas ordinárias da unidade jurisdicionada, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido.

98. Em cumprimento ao dispositivo mencionado, entende-se que as irregularidades narradas e as circunstâncias envolvidas no TC 011.099/2007-9, que motivaram a aplicação de multa a Zenildo Oliveira dos Santos (item 90), representam motivos para impactar o julgamento de suas contas ordinárias do exercício de 2004, de modo que sejam julgadas irregulares, ressaltando-se que a deliberação do TC mencionado já transitou em julgado.

99. Adicionalmente, em reforço a essa proposição, em termos da gestão do responsável, devem ser consideradas as constatações da CGU, relacionadas à Suest/MA, lançadas em seu Relatório de Auditoria de Gestão (RAG) 159998 (peça 10, p. 41-50, a peça 18, p. 1-2 destes autos), resumidas na instrução de peça 25, p. 31, a saber:

Descrição da constatação – Suest/MA	Item do RAG
Estágio com duração superior a 24 (vinte e quatro) meses.	10.2.3.8
Não demonstração do cumprimento de Decisões do TCU.	4.1.1.11
Não apresentação de Declaração de Bens e Rendas.	4.1.2.5
Não comprovação de implementação das recomendações da CGU	4.1.3.14
Excesso de despesas executadas por procedimento de exceção e inconsistências na realização de despesas	6.1.1.3
Intempestividade no cumprimento de decisões judiciais.	6.1.2.1
Realização de despesas com aquisição de jornais/revistas/periódicos por meio de suprimento de fundos	7.1.1.5
Inconsistência nas informações apresentadas	7.2.1.3
Inconsistências nas execuções de despesas inscritas em Restos a Pagar	7.3.1.1
Inconsistência do registro/pagamento de despesas de exercícios anteriores.	7.3.2.2

Imóveis próprios não regularizados.	8.1.1.7
Bens não localizados	8.1.2.13
Ocupação de imóveis funcionais por terceiros	8.2.2.6
Desatualização de licenciamento de veículos	8.3.1.7
Pagamento de despesas eventuais a servidores cedidos.	9.1.2.3
a) Pagamento de remuneração integral a servidor que não tem presença comprovada; b) Inconsistências nas informações contidas no SIAPE.	9.2.1.6
a) Pagamento de adicional de periculosidade, sem laudo e documentação que comprovem as condições ou os riscos que deram causa as suas concessões; b) Pagamento de adicional de insalubridade, sem laudo e documentação que comprovem as condições ou os riscos que deram causa as suas concessões; c) Inconsistências na concessão de adicional noturno	9.2.2.3
Inconsistências nas concessões de diárias.	9.3.1.6
Pagamento de ajuda de custo sem documentos que comprovem a procedência dos gastos.	9.3.2.3
a) Processo de aposentadorias sem cadastro no SISAC e/ou com ausência de apreciação do Órgão de Controle Interno.	9.4.1.5

100. Com a mudança havida no art. 206 do RI/TCU, a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva.

101. Com efeito, não há necessidade de espera de julgamento do TC 007.035/2010-1, pelos seguintes motivos:

- a) a responsabilização do Sr. Zenildo havida no TC 011.099/2007-9 (item 90 supra) encontra-se suficientemente delineada, com inequívoca repercussão na sua gestão de 2004 – anota-se que o desvio de finalidade na execução do Contrato 16/2002 iniciou-se nesse exercício e que o responsável foi destituído do cargo em comissão que ocupava, após PAD instaurado;
- b) a análise feita no TC 011.099/2007-9 não exauriu o espectro das irregularidades, remetendo ao TC 007.035/200-1 (TCE) a questão do débito, razão pela qual não há óbice a que o débito apurado na TCE instaurada venha a ser imputado ao responsável Zenildo (art. 206 do RI/TCU), devendo ser mencionado que o valor apurado na fase interna da TCE mencionada, atribuído ao exercício de 2004 (a que se refere este processo de contas), é de ínfima monta (R\$ 3.203,48), comparado ao total (R\$ 2.280.079,32), o que representa 0,14%;
- c) a pequena monta do débito apurado na fase interna na fase interna da TCE (alínea anterior) não invalida as irregularidades apuradas no TC 011.099/2007-9: desvio de finalidade e execução dos serviços do Contrato 16/2002 em quantidade superior à autorizada.

Outras informações

102. Além dos TC acima mencionados, foram juntadas a esta prestação de contas as peças 64 e 70, de modo que o teor delas fosse considerado nestes autos. A peça 64 trata do TC 012.718/2004-9 e a peça 70 trata do TC 029.173/2010-8.

TC 012.718/2004-9

103. Trata-se de auditoria realizada na Funasa por equipe da então 4ª Secex com o objetivo de analisar a formalização, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios na área de saúde indígena, envolvendo, inclusive, a apuração dos fatos noticiados no TC 006.555/2004-6. A auditoria teve origem no TC 006.555/2004-6, que trata de denúncia acerca de irregularidades que teriam ocorrido na qualificação/atuação das ONGs que prestam serviços de assistência à saúde indígena.

104. Na fase de execução da auditoria, foram analisados 16 termos de convênios, celebrados entre 1999 a 2004. Foi produzido um extenso relatório de auditoria por meio do qual se evidenciou o sistemático descumprimento da IN-STN 01/1997, normativo que então regia os convênios.

105. O volume de problemas detectados pela equipe de auditoria gerou um relatório, com anexos, de quase 500 páginas, e segundo o supervisor da fiscalização, isso bastava para:

(...) imediatamente constatar que o objeto da fiscalização possui questões que vão muito além dos achados pontuais, sinalizando a ocorrência de impropriedades e irregularidades estruturais. Tal quantidade de constatações desaguou em proposta de 94 determinações e na audiência de 19 gestores, sendo que cada gestor deve justificar, na quase totalidade dos casos, mais de uma dezena de ocorrências.

7. Ora, um problema dessa magnitude dificilmente é abordável por meio de propostas localizadas, que tratam de pontos específicos e isolados de uma situação maior. É preciso uma abordagem mais geral, que situe a discussão na origem da questão e não em suas conseqüências. A despeito do muito louvável esforço da equipe de auditoria em enfrentar todas as impropriedades e irregularidades encontradas, relacionando-as exaustivamente e fundamentando de maneira exemplar suas conclusões, a proposta resultante, ao tentar resolver individualmente cada ponto específico a ser corrigido, torna a solução tão inadministrável quanto o problema a ser saneado.

106. Em proposta alternativa à apresentada pela equipe de fiscalização e dado o cenário apresentado, o supervisor propôs, quanto à responsabilização, que as audiências propostas se restringissem aos gestores do alto escalão da Funasa, uma vez que, em última instância, eram eles os responsáveis pelo quadro apresentado, a quem caberia adotar ações efetivas para a alteração da situação encontrada, e que fossem reduzidas as propostas de determinações, excluindo-se aquelas direcionadas ao cumprimento da IN-STN 01/97, normativo autoaplicável, o que permitiria dar um tratamento racional aos achados da auditoria, no que foi acompanhado pelo titular da unidade técnica.

107. O Tribunal acatou a proposta, consoante Acórdão 2075/2007-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Ao julgá-la, o Tribunal, dentre outras providências, determinou a realização de audiência dos seguintes responsáveis: Mauro Ricardo Machado Costa e Valdi Camárcio Bezerra (ex-Presidentes), George Hermann Rodolfo Tormin (ex-Diretor Executivo), Lenildo Dias de Moraes (ex-Presidente em exercício) e Ubiratan Pedrosa Moreira e Ricardo Luiz Chagas (ex-Diretores do Departamento de Saúde Indígena), além de exarar uma série de determinações e recomendações.

108. Apresentadas as razões de justificativa, analisadas pela unidade técnica e submetidas à apreciação do Tribunal, o Plenário assim deliberou (Acórdão 3182/2012-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro) (sublinhou-se):

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, ex-Presidente da Funasa, com relação às alíneas a.1, a.2, b.1 (construção dos pólos base e pistas de pouso) e b.4 do Ofício nº 871/2007 TCU/SECEX 4/SA, bem como acolher parcialmente àquelas referentes às alíneas a.3, b.1 (compra de medicamentos), b.2, b.3, b.5, b.6 e b.7 do citado ofício;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Valdi Camárcio Bezerra, ex-Presidente da Funasa, com relação às alíneas a.1, a.2, b.2, b.4 e b.5 do Ofício nº 874/2007 TCU/SECEX 4/SA, e rejeitá-las quanto às alíneas a.3, a.4, b.1 e b.3 do citado ofício;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lenildo Dias de Moraes, ex-Presidente (em exercício) da Funasa;

9.4. acolher as razões de justificativa apresentadas Sr. George Hermann Rodolfo Tormin, ex-Diretor Executivo da Funasa, com relação às alíneas a.1, a.2, b.1 (construção dos pólos base e pistas de pouso) e b.3 do Ofício nº 873/2007 TCU/SECEX 4/SA, bem como acolher parcialmente àquelas referentes às alíneas a.3, b.1 (compra de medicamentos), b.2 e b.4 do citado ofício;

9.5. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ubiratan Pedrosa Moreira, ex-Diretor do DESAI, com relação às alíneas a.1 a a.3 e b.2 a b.9 do Ofício nº 3012/2008 TCU/SECEX 4/SA, bem como acolher parcialmente àquelas referentes à alínea b.1 do citado ofício;

9.6. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ricardo Luiz Chagas, ex-Diretor do DESAI, com relação às alíneas a.2, a.4 e b.1 a b.6 do Ofício nº 876/2007 TCU/SECEX 4/SA, acolher parcialmente àquelas referentes à alínea a.1, e rejeitá-las com relação à alínea a.3 do citado ofício;

109. O item 9.8 do mencionado acórdão determinou a juntada cópia da deliberação a esta e a outras duas prestações de contas. Necessário, portanto, verificar o impacto de tal deliberação nestas contas, primeiro verificando quais ocorrências/irregularidades se referem ao exercício de 2004 (caso de rejeição das justificativas) e se os responsáveis listados no item anterior constam do rol destas contas. Além disso, há de se considerar que tal acórdão foi proferido em 2012, sendo que a primeira deliberação feita nestas contas ocorreu em 2011, ou seja, em momento anterior ao acórdão mencionado, sendo que a quase totalidade dos responsáveis já teve julgadas suas contas, tendo sido sobrestado o julgamento das contas de apenas quatro deles. Não obstante, caso a análise feita encontre motivo para que se altere o juízo das contas de algum responsável, será o caso de submeter à avaliação do MPTCU para eventual interposição de recurso de revisão.

110. Dito isso, observa-se que, dos responsáveis listados no item 108, apenas Valdi Camárcio Bezerra consta do rol de responsáveis destas contas. Como se vê da parte dispositiva transcrita, ele teve acolhida parcela das razões de justificativa apresentadas. Foram rejeitadas as razões de justificativas apresentadas para as irregularidades listadas nas alíneas a.3, a.4, b.1 e b.3 do Ofício 874/2007-Secex-4, a saber:

a.3) suplementação de recursos ao convênio 509/2002 – Sociedade em Defesa da Cidadania, por meio do 2º Termo Aditivo, celebrado em 22/12/2003, no montante de R\$ 1.025.509,08, após a vigência do convênio – encerrada em 12/12/2003 – e com base em Plano de Trabalho (Anexo VI) preenchido pela Funasa, conforme orientação contida Of. 151/GAB/DESAI, de 4/12/2003;

a.4) liberação integral da 6ª parcela do Convênio 509/2002 – Sociedade em Defesa da Cidadania, em descumprimento ao disposto no art. 21, §§ 1º e 4º, da IN/STN 01/1997, não obstante:

a.4.1) a ausência de aprovação formal da prestação de contas da 4ª parcela, visto não estarem assinados os documentos pertinentes;

a.4.2) ter havido a liberação dos recursos no último dia de vigência do convênio;

a.4.3) não ter ocorrido a prorrogação posterior do prazo de execução do convênio;

a.4.4) o Plano de Trabalho relativo à suplementação que deu origem à 6ª parcela não foi assinado pelo representante da ONG;

a.4.5) o termo de suplementação não foi assinado pelo Presidente da Funasa;

b) a inação e negligência frente a sucessão de impropriedades e irregularidades na relação com as organizações não-governamentais que receberam recursos para a prestação de serviços de saúde para a população indígena, repetidamente transgredindo a norma aplicável, Instrução Normativa 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, evidenciado pela:

b.1) suplementação irregular de recursos ao Convênio 45/2002 – URIHI –Saúde Yanomami, por meio do 9º Termo Aditivo, no montante de R\$ 2.230.052,54, com base em Plano de Trabalho supostamente encaminhado pela URIHI, o qual embora esteja assinado pelo responsável pela ONG, não foi enviado mediante ofício de encaminhamento da entidade, não está datado, e não apresenta justificativas para sua realização;

b.3) suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 - CIVAJA, por meio do 9º Termo Aditivo, celebrado em 22/4/2004, no montante de R\$ 639.000,00, com base em Plano de Trabalho supostamente apresentado pela entidade – já que não existe ofício de encaminhamento -, o qual não está assinado pelo responsável pela ONG, não está datado, e não apresenta justificativas para sua realização;

111. A ocorrência a.3 refere-se ao exercício de 2003. As demais alcançam o exercício de 2004. Ante a rejeição de parcela das razões de justificativa apresentadas, a unidade técnica propusera a aplicação de multa ao responsável. Todavia, o Relator, dissentindo da proposta da UT, assim manifestou-se no Voto condutor do Acórdão 3182/2012-TCU-Plenário (destacou-se):

8. Em síntese, após as análises pertinentes, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em relação à maioria das ocorrências objeto das audiências determinadas pelo Acórdão nº 2075/2007-TCU-Plenário foram acolhidas ou parcialmente acolhidas. Dos elementos constantes dos autos, extraio que os questionamentos envolvendo a celebração e execução de convênios voltados para a saúde indígena refletem, além de questões pontuais, falhas estruturais, tais como: a ausência de mecanismos gerenciais voltados à detecção, identificação e correção de problemas e a desarticulação da área administrativa responsável pelo gerenciamento das avenças.

9. Consoante ressaltei no voto condutor do Acórdão nº 2075/2007-TCU-Plenário, existem características peculiares da prestação de serviços de saúde à população indígena que dificultam a aplicação dos dispositivos que regem a celebração de convênios, notadamente a IN/STN nº 1/1997 então vigente. Dentre elas citei: a) o caráter contínuo do serviço a ser prestado e a quase impossibilidade de sua interrupção; b) a dificuldade na elaboração e execução de um plano de trabalho com projeto básico estabelecido previamente, ante a complexidade e imprevisibilidade desses serviços; c) a inexistência de histórico médico prévio dos indivíduos e a necessidade de adaptação dos procedimentos médicos e sanitários para cada população, que possui características culturais e sociais próprias, dificultando o estabelecimento de procedimentos padrões; e d) a distribuição da população-alvo quase que exclusivamente por locais de difícil acesso, tornando o transporte de materiais, equipamentos e pessoas, um elemento fundamental de qualquer ação, porém de difícil previsão, pois exige flexibilidade que permita pronta reação às constantes mudanças nas condições da infra-estrutura de transportes nos rincões do país.

10. Nesse contexto, e considerando que a partir de 2010 as ações relacionadas à saúde indígena passaram a ser de competência do Ministério da Saúde, mais especificamente da Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI (à exceção de pendências relativas a prestações de contas de convênios celebrados pela Funasa e cuja execução se tenha dado antes da referida mudança), **entendo, com as vênias de estilo, que os gestores ouvidos em audiência não devem ser apenados com multa, nos termos propostos pela 4ª Secex. (...)**

112. O art. 250, § 5º, do RI/TCU aduz que a multa aplicada em processo de fiscalização não implica prejulgamento das contas ordinárias da unidade jurisdicionada, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido. No caso em apreço, como nem mesmo foi aplicada multa ao responsável, não há lastro para que seja proposto o julgamento pela irregularidade de suas contas ordinárias.

113. Não obstante, à vista do apurado no TC 012.718/2004-9, entende-se que as contas de Valdi Camárcio Bezerra devam ser julgadas regulares com ressalva.

TC 029.173/2010-8

114. Trata-se do segundo monitoramento, realizado em 2010-2011, do Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, prolatado quando da apreciação do Relatório de Auditoria na Ação 11KO, atual 10GG – “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Ride)”, segundo o Plano Plurianual 2008-2011 (PPA 2008-2011). A referida Ação é de responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde - Funasa e faz parte do Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos.

115. Na instrução de mérito, a par informar o grau de cumprimento das medidas exaradas no acórdão mencionado, a equipe de fiscalização entendeu por bem encaminhar a algumas unidades técnicas o documento “Irregularidades constatadas em convênios do Programa Resíduos Sólidos

Urbanos - Ação 10GG” a fim de que considerassem tais informações em processos de sua responsabilidade, o que restou acatado pelo Relator (item 9.1 do Acórdão 2697/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que atuou em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues).

116. É preocupante a avaliação realizada pela equipe de fiscalização acerca da atuação da Funasa no objeto auditado (resíduos sólidos), situação que foi assim sintetizada na seção “Resumo” do relatório então produzido (peça 40, p. 3, do RMON):

Há mais de dez anos o governo federal vem destinando recursos a municípios de pequeno porte para implantação ou melhoria dos sistemas de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos. Apesar do apoio financeiro prestado, observa-se que, em 67% dos municípios de até 50 mil habitantes, ainda há disposição final inadequada do lixo, conforme a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo IBGE em 2008. Em consequência, ocorre a degradação do meio ambiente, principalmente do solo e dos recursos hídricos, pela liberação de chorume; mas também do ar, pela emissão de gás metano resultante da decomposição de matéria orgânica. Além disso, essa situação compromete a saúde humana, em decorrência da disseminação de doenças transmitidas por vetores que se aglomeram e multiplicam nas condições insalubres do lixo.

Estima-se que o desperdício gerado na aplicação de recursos, pela Funasa, em convênios para construção de aterros sanitários, que foram abandonados ou que retornaram a condição de lixões, no período de janeiro/2000 a abril/2011, se aproxima de R\$ 20 milhões, ou 38% do valor transferido. Aplicando-se o percentual de desperdício estimado sobre os valores ainda a liberar, pactuados entre 2000 e 2009, para convênios com construção de aterros, obtém-se aproximadamente R\$ 44 milhões de desperdício potencial.

Por outro lado, se considerarmos todos os valores destinados a área de resíduos sólidos que não lograram resolver efetivamente o problema da disposição final, pode-se chegar a cerca de R\$ 92 milhões entre janeiro/2000 e abril/2011, ou 57%. A projeção desse percentual sobre o total dos valores ainda a liberar, para todos os convênios de RSU pactuados no mesmo período, pode atingir cerca de R\$ 200 milhões.

Verificou-se que a pulverização de recursos para o financiamento de aterros sanitários de pequeno porte ou para aquisições isoladas ou mal dimensionadas acarreta desperdício de recursos públicos. No caso dos aterros pequenos, os custos per capita de operação são sensivelmente mais elevados do que os de aterros maiores, em função da escala de aproveitamento. Já as aquisições mal dimensionadas ou isoladas acabam sendo abandonadas ou viram sucata, em função da capacidade ociosa, dos altos custos de manutenção ou da impossibilidade de disposição final adequada dos rejeitos.

117. O documento intitulado “Irregularidades constatadas em convênios do Programa Resíduos Sólidos Urbanos - Ação 10GG” consta da peça 70 destes autos. Nele, observa-se que a equipe de fiscalização relata irregularidades em tópicos, a saber: a) Celebração de convênios sem os elementos necessários para caracterização do objeto e avaliação de viabilidade do empreendimento (peça 70, p. 5-8); e b) deficiência no controle da execução e da prestação de contas dos convênios e na instauração de TCE (peça 70, p. 8-20).

118. De mesma forma que o TC listado no tópico anterior, a comunicação da deliberação a esta unidade técnica (Memorando-Circular 5/2011-Seprog, de 3/11/2011) se deu após a deliberação inicial que apreciou este processo de contas (sessão de 22/3/2011), ocasião em que apenas quatro dos responsáveis tiveram sobrestado o julgamento de suas contas.

119. Não obstante, faz-se a análise de tal documento, inclusive para avaliar se há eventual(is) irregularidade(s) que levem ao julgamento pela irregularidade das contas de algum responsável, ainda que mediante provocação do MPTCU para avaliação de interposição de recurso de revisão.

120. Inicialmente é de se registrar que o monitoramento em apreço objetivou acompanhar as determinações exaradas no Acórdão 2067/2008-TCU-Plenário, o qual apreciou uma auditoria

realizada em 2006. Nesse ponto, os convênios citados pela equipe no documento encaminhado para exemplificar as irregularidades referem-se na quase totalidade a convênios do exercício 2005 em diante (Convênios 2273/2005, 2255/2005, 2180/2005, 212/2005, 739/06, 439/09, 848/09, 535/09, 536/09, 683/09, 538/09, 539/09, 684/09, 690/09, 497/09).

121. No único convênio de 2004 citado como exemplo de irregularidade (Convênio 334/2004 – peça 70, p. 11), a irregularidade teria se dado em 2005 (liberação da primeira parcela sem recomendação de aprovação do projeto nem haver qualquer outro parecer favorável), fora, portanto, da competência destas contas.

122. Ainda que se resolvesse fazer uma análise detida na lista de convênios obtida pela equipe de fiscalização (a partir do que foi narrado nos parágrafos 33-34 do documento) na busca de irregularidades de convênios celebrados em 2004 ou de convênios celebrados em outros anos cujas execuções tenham alcançado o exercício de 2004, para fins de obter responsabilização de gestores por descumprimento dos normativos (v.g. assinatura de convênios sem observância dos requisitos; liberação de parcelas com pendência de prestação de contas de parcelas anteriores; ausência de análise de prestação de contas final; não instauração de TCEs), nesse momento esbarrar-se-ia em óbice de índole processual.

123. Isso porque, em 2016, com a decisão do Incidente de Uniformização de Jurisprudência relacionado à pretensão punitiva do TCU (aplicação de multa), mediante o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, ficou estabelecida a prescrição decenal entre o ato irregular e a citação/audiência do responsável pelo Tribunal. Portanto, mesmo que se intentasse atribuir irregularidade a gestores, após configuração de todos os elementos (conduta, nexo de causalidade e resultado), necessário seria realizar o prévio contraditório para que eles fossem responsabilizados.

124. Como está a se tratar de atos e fatos relacionados a 2004, exercício destas contas, está ultrapassado em muito o referencial temporal citado. Mesmo se não houvesse esse óbice, haveria de se sopesar o informado nos parágrafos 118-119 supra. Como o documento também foi encaminhado a processos de contas de outros exercícios, a análise ora feita será realizada em cada um daqueles processos.

125. Importa observar que, quanto à recomposição de valores por meio de tomada de contas especial, nada obsta que ações nesse sentido prossigam, dado que prevalece no TCU a imprescritibilidade dos valores a serem ressarcidos ao erário, a teor do art. 37, § 5º, da Constituição da República (Acórdão 2709/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

126. Não obstante o acima dito, em 2011-2012 este Tribunal realizou levantamento, de natureza operacional, instituído em atendimento ao Acórdão 690/2011-TCU-Plenário, com o objetivo de conhecer a estrutura da Funasa e os fatores limitantes à sua atuação na consecução de obras de saneamento (TC 006.993/2011-7). O trabalho concentrou-se na área de engenharia e nas unidades administrativas da Fundação diretamente envolvidas nos processos de formalização e acompanhamento de convênios. Foram também avaliadas as deficiências dos convenientes relativas aos procedimentos sob responsabilidade de estados e municípios na consecução de obras objeto das transferências firmadas pela Funasa, e realizado breve levantamento do controle interno da entidade.

127. A equipe de fiscalização concluiu que há deficiências na elaboração e aprovação de projetos básicos; dificuldades estruturais dos convenientes para realização de licitações e acompanhamento de obras; falta de transparência na aplicação de recursos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento; deficiências no acompanhamento da execução orçamentária, financeira e de obras por parte da Funasa; problemas relacionados a recursos humanos; pulverização de recursos; e falta de homogeneidade de controles e processos nas superintendências estaduais da entidade, entre outras falhas.

128. Essas constatações coincidem, em grande medida, com as informadas no documento encaminhado (peça 70).

129. Segundo o Relator da fiscalização, “Em suma, a Funasa não tem desempenhado a contento sua missão institucional em decorrência de fatores internos e externos que impedem a eficácia e a efetividade de suas ações e proporcionam ambiente de risco para malversação de recursos públicos”. Assim, foram exaradas uma série de determinações e recomendações que atacam as disfunções verificadas (Acórdão 198/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

130. Espera-se que a implementação das medidas expedidas propicie eficiência na administração dos recursos na Funasa, o que requererá acompanhamento estrito desta Corte de Contas, ressaltando-se que, após estudos e mudanças conduzidas pela Segecex, atualmente a Funasa compõe a clientela da Secex-MT.

III. CONCLUSÃO

131. O sobrestamento destes autos data de 22/3/2011, conforme determinação do item 1.6.1 do Acórdão 1652/2011-TCU-1ª Câmara, Excerto da Relação 8/2011 da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 26, p. 4-6). Na ocasião, 152 responsáveis tiveram as contas julgadas regulares (listados no item 1.1); 32 responsáveis tiveram as contas julgadas regulares com ressalva (listados no item 1.1.1) e quatro responsáveis tiveram sobrestado o julgamento de suas contas (itens 1.6.1.1 a 1.6.1.4 do acórdão).

132. Após atualização dos processos sobrestantes destas contas, observou-se que eles foram solucionados, de modo que se pode proceder ao levantamento do sobrestamento destes autos e propor o julgamento das contas dos responsáveis remanescentes.

133. O apurado no TC 000.091/2007-2 (sobresta as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e de João Medeiros e Silva) não levou à responsabilização desses servidores (itens 26-34).

134. De igual modo, o apurado no TC 028.903/2007-2 (sobresta as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e de João Medeiros e Silva) não culminou na responsabilização deles (itens 35-40).

135. No tocante ao TC 003.864/2004-8 (sobresta as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior), o responsável teve acatadas as razões de justificativa apresentadas, o que o isenta de responsabilização nas presentes contas (itens 41-46).

136. Isso posto, propõe-se que as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e de João Medeiros e Silva sejam julgadas regulares.

137. Por sua vez, consoante apurado no TC 021.208/2006-0 (sobresta as contas de Valdi Camarcio Bezerra), teve o responsável acatadas pelo Tribunal as justificativas apresentadas (itens 47-60).

138. Quanto ao apurado no TC 022.757/2009-1 (sobresta as contas de Valdi Camarcio Bezerra), o responsável foi excluído do pólo passivo da tomada de contas especial (itens 61-67).

139. Em função da juntada determinada pelo item 9.8 do Acórdão 3138/2012-TCU-Plenário (peça 64), verificou-se que muito embora tenha sido rejeitada parcela das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Valdi Camarcio Bezerra, no âmbito do TC 012.718/2004-9, ele não veio a ser apenado com multa. Não obstante, entende-se que suas contas devam ser ressalvadas (itens 103-113).

140. Portanto, o Sr. Valdi Camarcio Bezerra não restou responsabilizado nos TCs 021.208/2006-0 e 022.757/2009-1. Nestas contas, chamado em audiência em virtude de

irregularidades referentes ao Contrato 35/2004, suas razões de justificativa apresentadas restaram acatadas (itens 18-22).

141. Todavia, a CGU indicou o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas (item 4.1.3.1 – baixa efetividade nas providências das constatações decorrentes das fiscalizações a partir de sorteio público), consoante certificado de auditoria de peça 17, p. 45. De outro lado, a instrução de peça 25, p. 36, relacionou as falhas mencionadas pela CGU no RAG 159998 atribuídas à unidade central da Funasa (presidência), a saber:

Descrição da constatação - Presidência	Item do RAG
Falhas na formalização de processos licitatórios na modalidade Concorrência.	10.1.1.1
Impropriedades na formalização de processos licitatórios.	10.1.1.2
Fracionamento de despesas. Transgressão do art. 23, § 5º da Lei 8.666/93.	10.1.1.3
Deficiência na composição de preços médios para subsidiar Pregão.b) Falhas na execução do Pregão n.º 37/2004.	10.1.1.4
Instalações precárias do almoxarifado.a) Instalações físicas) Materiais em estoques) Controle de estoques	10.3.1.1
Baixa efetividade nas providências das constatações decorrentes das fiscalizações a partir de Sorteio Público.	4.1.3.1
Deficiência do Sistema de concessão e controle de diárias e passagens	9.3.1.1
Pagamento de ajuda de custo em desacordo com as normas aplicáveis.	9.3.2.1
Acumulação de Cargos Públicos.	9.5.1.1
Participação de servidores em empresas privadas contrariando dispositivo legal.	9.5.2.1

142. A maioria das constatações citadas no item anterior referem-se à área de administração, devendo ser mencionado que o Diretor de Administração no período sob exame, Wilmar Alves Martins, teve suas contas julgadas regulares com ressalva (item 1.1.1 do Acórdão 1652/2011-TCU-1ª Câmara, Excerto da Relação 8/2011 da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 26, p. 4-6).

143. Concorde-se com a ressalva indicada pela CGU ao Sr. Valdi Camarcio Bezerra (constatação 4.1.3.1), por referir-se a ação gerencial, a reclamar atuação do gestor principal da Funasa. Ademais, conquanto o responsável tenha tido acolhido as razões de justificativa no TC 021.208/2006-0, as circunstâncias lá narradas são motivo também para que impute ressalvas à sua gestão. De igual forma, o apurado no TC 012.718/2004-9 é também motivo para ressalvas nas contas (itens 103-113). Isso posto, propõe-se que suas contas sejam julgadas regulares com ressalvas.

144. No que diz respeito ao TC 011.099/2007-9 (sobresta as contas de Zenildo Oliveira dos Santos), o responsável veio a ser apenado com multa em razão de irregularidades praticadas no âmbito do Contrato 16/2002. Segundo avaliação feita, a teor do que prescreve o art. 250, § 5º, do RI/TCU, entendeu-se que os fatos narrados repercutem na gestão do exercício e por isso devem suas contas ser julgadas irregulares. Ainda há pendente de apreciação uma TCE que tem o responsável no rol (TC 007.035/2010-1), todavia não há impedimento ao julgamento das contas, tendo por norte o art. 206 do RI/TCU (itens 68-101).

145. Em resumo, propõe-se sejam julgadas:

- irregulares as contas de Zenildo Oliveira dos Santos;
- regulares com ressalvas as contas de Valdi Camarcio Bezerra; e
- regulares as contas de Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e João Medeiros e Silva.

146. Proposta a irregularidade das contas, não se propõe a aplicação de multa a Zenildo Oliveira dos Santos em razão da multa recebida no processo originário e, mesmo que se entendesse não configurar *bis in idem* por se tratarem de processos de naturezas distintas, haveria óbice a pretensão de nova multa decorrente do julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência relacionado à pretensão punitiva do TCU, mediante o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, da relatoria

do Ministro Benjamin Zymler, o qual estabeleceu a prescrição decenal entre a data do ato e o contraditório realizado pelo TCU. Como está a se tratar de atos e fatos relacionados a 2004, exercício destas contas, restou ultrapassado o referencial temporal citado.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

147. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo-se:

I – levantar o sobrestamento determinado no item 1.6.1 do Acórdão 1652/2011-TCU-1ª Câmara, Excerto da Relação 8/2011 da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 26, p. 4-6), nos termos do art. 47, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014;

II – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas de **Zenildo Oliveira dos Santos (CPF 125.828.673-49)** ante o apurado no TC 011.099/2007-9;

III – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas de **Valdi Camarcio Bezerra (CPF 081.750.801-59)**, à vista do apurado nos TC 021.208/2006-0, 012.718/2004-9 e na constatação 4.1.3.1 do Relatório de Auditoria de Gestão n. 159998 da CGU, dando-se-lhe quitação;

IV - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas de **Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (CPF 395.002.684-34)** e **João Medeiros e Silva (CPF 003.235.004-04)**, dando-se-lhes quitação plena;

V - encaminhar cópia do acórdão a ser proferido à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), informando-se que os respectivos Relatório e Voto podem ser consultados em www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal poderá lhes encaminhar cópia desses documentos sem custos;

VI - arquivar os autos, com fundamento no art. 169, incisos III e V, do RI/TCU.

SecexSaúde/D2, em 22 de fevereiro de 2018.

(assinado eletronicamente)
MESSIAS ALVES TRINDADE
Diretor – matr. 6593-5