

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 018.791/2009-7.

Natureza: Prestação de Contas Simplificada - Exercício 2008.

Entidade: Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Amapá (Funasa/AP).

Responsáveis: Gervásio Augusto de Oliveira (056.175.102-15), Antônio Adalberto de Sousa (090.437.578-10) e Carlos Henrique Cavalcanti (033.189.232-49).

Representação legal: Izabel Souza da Silva (CRC AP-002026/P-7).

**SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DA FUNASA/AP. IRREGULARIDADES EM CONTRATOS E GESTÃO. AUDIÊNCIAS. JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES DO TITULAR. MULTA. CONTAS REGULARES, COM QUITAÇÃO PLENA, AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.**

## RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas simplificada da Superintendência da Funasa no Estado do Amapá, relativa ao exercício de 2008.

2. No âmbito da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde), foi elaborada a instrução à peça 45, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes, cujo encaminhamento foi encampado pelo dirigente da unidade (peças 46/47):

### HISTÓRICO

8. O processo recebeu sua primeira instrução à peça 4, p. 21-29, mediante a qual a unidade técnica analisou as falhas apontadas no relatório da CGU, peça 4, p. 24-27, que podem ser agrupadas em dois grupos: pessoal e licitações e contratos.

9. Com relação à área de pessoal, os apontamentos relacionaram-se aos seguintes aspectos:

- i. cessão de seis servidores ao Governo do Estado do Amapá sem autorizações de prorrogação;
- ii. ausência de controles internos sobre os valores a receber por cessão de servidores, gerando atraso no recebimento de tais valores;
- iii. concessão de adicional de insalubridade a dezenove servidores lotados na Funasa/AP sem que atendessem a os requisitos legais de enquadramento;
- iv. diárias concedidas a servidores lotados na Funasa/Core/AP, em nove processos, para deslocamentos iniciados em quintas ou sextas-feiras e terminados em domingos ou segundas-feiras, incluindo feriados, sem as devidas justificativas;
- v. divergência no número de servidores constantes no Siape e no Relatório de Gestão (517 no Siape, frente a 540 no Relatório de Gestão).

10. Quanto à área de licitações e contratos, as falhas foram as a seguir enumeradas:

- i. divulgação deficiente do objeto licitado no Pregão 09/2008 realizado pela Funasa/Core/AP para aquisição de material de consumo (peças de reposição para as motos da unidade jurisdicionada), com inclusão de lote referente a itens de laboratório (lâmina fosca,

álcool etílico, algodão hidrófilo, etc.), cujo teor não saiu na publicação do certame no Diário Oficial da União, culminando em ausência de interessados para tal lote;

- ii. fracionamento de despesa em cinco processos analisados de aquisição de material de consumo (material de expediente, gêneros alimentícios, material de higiene e limpeza), caracterizando fuga ao procedimento licitatório no valor de R\$ 31.387,37, mesmo havendo Registro de Preços vigente desde 20/5/2008, resultante do Pregão Presencial 04/2008;
- iii. restrição ao caráter competitivo no Pregão Presencial 08/2008, realizado para aquisição de material permanente, devido à alteração da data para sessão de abertura e julgamento das propostas, sem a divulgação devida no mesmo meio da publicação do edital;
- iv. inclusão de cláusula restritiva de competitividade (exigência de que a localização do licitante fosse do município de Macapá/AP) nos editais do Pregão 04/2008 (para aquisição de gêneros alimentícios, material de limpeza e higiene, e no Pregão 07/2008, cujo objeto era a aquisição de medicamentos para atendimento indígena);
- v. utilização de pregão presencial em quatro processos de licitações, em detrimento do pregão eletrônico, em desacordo com artigo 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005;
- vi. pagamento com reconhecimento de dívidas relacionados a horas de voo do DSEI/Core/AP, sem constar nenhuma vinculação à modalidade de licitação, no valor de R\$ 379.125,00.

10. Esse conjunto de apontamentos levou a unidade técnica a propor diligência à Funasa/AP, audiência do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, Coordenador Regional da Core-AP à época dos fatos, e do Sr. Raimundo Sebastião Leite Medeiros, Chefe da Divisão de Recursos Humanos (peça 4, p. 27-28).

11. Após adoção das providências preliminares, cujas respostas foram juntadas à peças 11 a 14 (diligência à Funasa/AP); peça 4, p. 46-54; peça 5, p. 1-2; e peça 6, p. 4-7 (razões de justificativa do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira); peças 15 a 19 (razões de justificativa do Sr. Raimundo Sebastião Leite Medeiros); o processo recebeu nova instrução, peça 7, p. 35-44, por meio da qual as respostas à diligência e às audiências foram analisadas.

12. Com relação ao pagamento com reconhecimento de dívidas relacionados a horas de voo do DSEI/Core/AP, apesar de não ter existido licitação ou contrato que os amparassem legalmente, os serviços foram comprovados por meio da documentação de voos no valor total de R\$ 379.125,00. Assim, a Procuradoria Federal opinou pelo pagamento da quantia comprovada, o que foi providenciado pelo Coordenador da Funasa/AP (peça 7, p. 36-37).

13. Quanto à gestão da entidade, destacou-se inicialmente que, para o exercício de 2008, a Funasa/AP planejou executar seis programas de Governo, dentre os quais apenas quatro foram executados, como se pode verificar na tabela abaixo:

### QUADRO 1

Tabela 01. Funasa/AP – Exercício de 2008  
Programas previstos X executados

| Programa   | Situação |           |
|--|----------|-----------|
|  | Previsto | Executado |
| 0016 – Gestão da Política da Saúde                                 | Sim      | Sim       |
| 0122 – Saneamento ambiental urbano                                 | Sim      | Sim       |
| 0150 – Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas | Sim      | Sim       |
| 0750 - Apoio administrativo  | Não      | Sim       |
| 1287 – Saneamento rural  | Sim      | Sim       |
| 1138 – Drenagem urbana   | Sim      | Não       |
| 8007 – Resíduos sólidos urbanos                                    | Sim      | Não       |

Fonte: peça 7, p. 36.

14. Além disso, foram apontadas grandes discrepâncias entre as ações previstas e realizadas, com algumas sendo executadas abaixo do previsto e outras muito acima de 100%, como se pode ver no quadro abaixo:

### QUADRO 2

**Tabela 02. Funasa/AP – Exercício de 2008**  
**Ações previstas X Ações executadas**

| Programa                           | Ação   | Despesa prevista                               | Despesa executada | % Executado/Previsto |
|------------------------------------|--|--|-------------------|----------------------|
| 0016 – Gestão da Política da Saúde | 4572 – Capacitação de servidores públicos  | 144.407,00                                     | 44.216,39         | 30,6%                |
| 0122 – Saneamento ambiental urbano | 10GD – Sistemas públicos de abastecimento de água  | 178.656,00                                     | 0,00              | 0%                   |
|                                    | 10GE – Sistemas públicos de esgotamento sanitário  | 178.656,00                                     | 0,00              | 0%                   |
|                                    | 6908 – Fomento à educação em saúde   | 153.648,00                                     | 121.167,83        | 78,8%                |
|                                    | 7652 – Melhorias sanitárias domiciliares   | 1.323.529,41                                   | 0,00              | 0%                   |
|                                    | 2272 – Gestão e Administração do Programa  | 0,00   | 872.647,64        | Não prevista         |
|                                    | 20AG – Apoio a gestão dos sistemas de saneamento básico em municípios de até 50.000 habitantes | 0,00   | 10.000,00         | Não prevista         |
|                                    | 0150 – Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos                                       | 6140 – Segurança alimentar dos povos indígenas | 204.000,00        | 0,00                 |

|  |   |              |              |              |
|--|---|--------------|--------------|--------------|
| Indígenas  | 8743 – Promoção, proteção e recuperação da saúde indígena | 1.119.662,52 | 3.427.594,92 | 306,1%       |
|  | 2272 – Gestão e Administração do Programa                 | 0,00         | 224.730,00   | Não prevista |
| 0750 – Apoio administrativo                        | 2000 – Administração da Unidade                           | 0,00         | 1.285.030,72 | Não Prevista |
| 1287 – Saneamento rural                            | 10GC – Serviços de saneamento em escolas públicas         | 230.760,00   | 0,00         | 0%           |
|  | 4641 – Publicidade de utilidade pública                   | 100.000,00   | 0,00         | 0%           |
|  | 7656 – Serviço de saneamento em áreas rurais              | 139.641,28   | 0,00         | 0%           |
|  | 7684 – Saneamento básico em aldeias indígenas             | 255.000,00   | 2.034.325,95 | 797,7%       |
| 1444 – Vigilância, prevenção e controle de doenças | 6186 – Vigilância, prevenção e controle da malária        | 75.000,00    | 0,00         | 0%           |

Fonte: peça 7, p. 38-39.

15. Numa análise mais acurada dos três programas que representavam quase 72% do orçamento da entidade (Programa 0150 – Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas; Programa 1287 – Saneamento Rural; e Programa 1222 – Saneamento Ambiental Urbano), foram apontadas as seguintes falhas:

vii. Programa 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas: verificou-se execução de uma ação que não estava prevista inicialmente no programa (Ação 2272 – Gestão e Administração do Sistema), no valor de R\$ 224.700,00, dos quais R\$ 140.328,70 foram destinados ao fretamento de aeronave, além da execução em 306,1% da Ação 8743 – Promoção, Vigilância, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena, com destinação de 50,8% do total executado, ou seja, R\$ 1.742.643,81, a despesas com fretamento de aeronave. Essa elevada destinação das despesas do programa em questão com fretamento de aeronaves (142% acima da despesa inicialmente prevista para o programa e pouco mais de 50% da despesa total executada – quadro abaixo) seria explicada, no entendimento da unidade técnica, pela localização geográfica de algumas aldeias, além da precária estrutura dos postos de saúde existentes nessas localidades (peça 7, p. 39-40);

### QUADRO 3

| Programa  | Despesa prevista | Despesa executada | Despesa com fretamento |
|---|------------------|-------------------|------------------------|
| Programa 0150 – Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas | R\$ 1.323.662,52 | R\$ 3.652.324,92  | R\$ 1.882.972,51       |

Fonte: produção própria com base nos dados de peça 7, p. 39.

- viii. Programa 1287 – Saneamento Rural: foram previstas quatro ações nesse programa, porém somente uma delas foi executada, a Ação 4684 - Saneamento em aldeias indígenas. Essa ação consumiu recursos 797% superiores ao planejado, embora das 15 aldeias previstas para receberem saneamento, somente 10 foram supostamente contempladas, conforme dados de pesquisa do Siafi. Além disso, da verificação dos pagamentos efetuados em favor das duas empresas contratadas para execução do objeto da ação em comento (vide quadro abaixo), seria possível afirmar, segundo a unidade técnica que elaborou a instrução, que as obras não haviam sido concluídas em sua totalidade, sendo provável, inclusive, que os recursos despendidos não estivessem trazendo benefícios às comunidades indígenas. Além de tudo isso, foram também apontadas ausências de registro de empregados na RAIS, durante o período de execução dos contratos, o que poderia significar que as duas empresas contratadas operavam com irregularidades trabalhistas ou que não possuíam nenhum trabalhador, colocando em dúvida a execução das obras (peça 7, p. 40-42);

**QUADRO 4**

Tabela 06. Funasa/AP – Exercício 2008  
Pagamentos em favor das empresas Nascimento & Araújo e Comerc.

| Empresa   | Aldeia   | Empenhado           | Recebido 2008 | Recebido 2009 | Total Recebido    |
|---|----------|---------------------|---------------|---------------|-------------------|
| Nascimento & Araújo Comércio e Serviços Ltda. Contrato n° 04/2008 | Aramirã  | 174.096,36          | 122.659,70    | 41.252,04     | 163.911,74        |
|   | Manilha  | 137.986,52          | 69.224,33     | 60.689,99     | 129.914,32        |
|   | Payrakae | 151.368,80          | 52.760,64     | 54.461,62     | 107.222,26        |
|   | Tabokal  | 115.485,50          | 6.389,59      | 69.001,13     | 75.398,72         |
|   | Ysigu    | 113.717,16          | 27.471,07     | 47.984,47     | 75.455,54         |
|   | Myriri   | 151.368,80          | 47.464,03     | 52.456,73     | 99.920,76         |
| <b>Total</b>  |          | <b>851.645,75</b>   |               |               | <b>651.823,34</b> |
| Comerc Empreendimentos e Representação Ltda. Contrato n° 02/2008  | Kumene   | 587.925,82          | 58.828,03     | 0,00          | 58.828,03         |
|   | Encruzo  | 255.386,44          | 39.801,53     | 0,00          | 39.801,53         |
|   | Aruatu   | 138.623,23          | 41.473,65     | 75.333,25     | 116.806,90        |
|   | Ahumã    | 166.704,71          | 125.532,5     | 31.420,01     | 156.952,51        |
| <b>Total</b>  |          | <b>1.148.640,20</b> |               |               | <b>372.388,97</b> |

Fonte: peça 7, p. 41.

- ix. Programa 0122 – Saneamento Ambiental Urbano: foram realizadas despesas no total de R\$ 1.003.815,47, das quais R\$ 872.647,64, ou seja, 86,9%, se referiam à Ação Gestão e Administração do Programa, constituindo clara discrepância na execução desse programa, visto que a sua gestão custou quase oito vezes acima das ações finalísticas (peça 7, p. 42).

**QUADRO 5**

Tabela 08. Funasa/AP – Exercício 2008  
Programa 0122 - Despesas prevista X Despesas executadas

| Ação  | Desp. Prevista (A) | Desp. Executada (B) | % A/B |
|---|--------------------|---------------------|-------|
| 10GD - Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000,00 habitantes | 178.656,00         | 0,00                | 0%    |
| 10GE - Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 habitantes    | 178.656,00         | 0,00                | 0%    |
| 6908 - Fomento à Educação em Saúde voltada para Saneamento Ambiental                        | 153.648,00         | 121.167,83          | 78,8% |
| 7652 - Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares                                     | 1.323.529,41       | 0,00                | 0%    |
| 20AG - Sistemas de saneamento básico em municípios de até 50.000 habitantes.                | 0,00               | 10.000,00           | -     |
| 2272 - Gestão e Administração do Programa   | 0,00               | 872.647,64          | -     |

Fonte: peça 7, p. 42.

16. Em face do exposto, a unidade técnica que elaborou a instrução ora analisada concluiu que havia graves deficiências no planejamento das ações da Funasa/AP, configuradas nos seguintes fatos: “inexecução de ações previstas, execução de ações não previstas, execução de despesas desarrazoadamente acima do valor previsto, despesas com a Gestão de Programa bastante elevadas

em relação às despesas finalísticas, e informações inverídicas no Relatório de Gestão”.

17. Em razão disso, propôs diligência à Funasa/AP para que explicasse detalhadamente o processo de planejamento da unidade e apresentasse o estágio de execução em que se encontravam os Contratos 02/2008 e 04/2008. Além disso, também foi proposta audiência do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira para que apresentasse razões de justificativa sobre os seguintes pontos:

- a) Inexecução dos Programas 1138 - Drenagem urbana e 8007 - Resíduos sólidos urbanos, que estavam previstos para serem executados no exercício, conforme o Relatório de Gestão e o SIAFI;
- b) Execução do Programa 0750 - Apoio administrativo, cuja execução não estava inicialmente prevista, conforme o Relatório de Gestão e o SIAFI;
- c) Execução de despesas em valores desarrazadamente acima dos previstos, nos Programas 0150 - Proteção e Promoção dos Povos Indígenas e 1287 - Saneamento rural, conforme o Relatório de Gestão e o SIAFI;
- d) Execução de despesas no Programa 0122, Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa no valor de R\$ 872.647,64, em detrimento das ações finalísticas do programa, cujas despesas foram de apenas R\$ 131.167,83;
- e) Informações não verdadeiras no Relatório de Gestão, relativamente à execução da Ação 4684 - Saneamento em aldeias indígenas (o número de aldeias contempladas com sistema de abastecimento de água não foi 15), e do Programa 0122 - Saneamento ambiental urbano (contrariamente ao que diz o Relatório, não foi executada nenhuma atividade fim no citado Programa).

18. Após adoção das providências preliminares, cujas respostas foram juntadas à peças 20 a 30 (diligência à Funasa/AP); peça 8, p. 52-43; e peça 9, p. 1-10 (razões de justificativa do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira), o processo recebeu nova instrução, peça 9, p. 21-23, por meio da qual foi proposto sobrestamento dos autos até que fosse apreciado o mérito do TC 029.786/2008-7, tendo em vista que tratava de irregularidades ocorridas na Funasa/AP, que alcançavam o exercício de 2008 e poderiam afetar o julgamento de mérito das contas. A proposta foi acolhida em sede de despacho do Relator, peça 9, p. 24.

19. O processo que deu ensejo ao sobrestamento inicial dos autos foi julgado no mérito por meio do Acórdão 5.466/2011-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro José Jorge, em 2/8/2011. Mediante o referido julgado, o Tribunal apurou irregularidades na execução do Contrato 4/2006, celebrado entre a Funasa/AP e a empresa Comércio Empreendimento Representação e Construção Ltda. – Comerc, para implantação de sistema alternativo de abastecimento de água na aldeia Kumarumã, no valor total de R\$ 853.961,24.

20. Nesse processo, o Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, Coordenador da Funasa/AP à época dos fatos, foi ouvido em audiência pela assinatura de termo aditivo após a vigência do contrato e pela falta de providências para a instauração de procedimento administrativo quanto aos atrasos efetivados pela empresa Comerc e pela inexecução da garantia oferecida pela mesma empresa e suas razões de justificativa não foram acatadas. Por essa razão, foi a ele aplicada a multa do artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

21. Assim, concluído o julgamento de mérito do TC 029.786/2008-7, de acordo com o histórico do processo, em 3/9/2014, foi levantado o sobrestamento dos autos e foi realizada nova instrução por parte da Secex-AP à peça 32.

22. Por meio dessa instrução, a unidade técnica analisou a diligência e a audiência propostas e realizadas antes do sobrestamento dos autos. A análise de tais documentos foi no seguinte sentido (peça 32, p. 6):

39.1 As informações apresentadas pelo gestor vão ao encontro com as constatações obtidas por meio da Auditoria de Gestão (CGU), resumidas nos seguintes fatos:

- a) inexecução de ações previstas;
- b) execução de ações não previstas;

- c) execução de despesas desarrazoadamente acima do valor previsto;
- d) despesas com a gestão administrativa em detrimento às despesas finalísticas; e
- e) informações incorretas no Relatório de Gestão.

39.2 Considerando as informações expostas, entende-se que as justificativas argumentadas pelo gestor: falta de pessoal capacidade, ocorrência de erro formal, necessidade de recomposição (suplementação) e mudanças de prioridades, apesar de não positivas, são pertinentes e compreensíveis, inclusive com situações de impossibilidade de cobrança de conduta diversa, por isso será proposto o acolhimento das razões de justificativas apresentadas.

22. Em face do exposto, propôs julgamento pela regularidade das contas, com quitação plena dos responsáveis (peça 32, p. 7).

23. O Ministério Público junto ao TCU, à peça 36, levantando dúvidas sobre a regularidade da execução do Contrato 02/2008 e apontando presunção de dano ao erário no valor da totalidade dos recursos destinados ao Programa 0122 – Saneamento Ambiental Urbano, apresentou parecer nos seguintes termos:

O Ministério Público de Contas, em face das circunstâncias acima elencadas, propõe:

I - o sobrestamento do presente processo até que se promova a apuração das ocorrências de que tratam os tópicos seguintes desta proposta de encaminhamento;

II - a constituição de tomadas de contas especiais com o intuito de apurar indícios de:

II.1 - dano ao erário resultante de vícios na execução do Contrato no 02/2008 – Funasa/AP, em face da realização de pagamentos à empresa Comerc Empreendimentos sem que a meta relativa à Ação “Saneamento em aldeias indígenas” tenha sido alcançada, uma vez que os gastos realizados não resultaram em benefícios para as comunidades indígenas (tópico II.II – Programa 1287- Saneamento Rural deste parecer);

II.2 - dano ao erário no valor da totalidade dos recursos destinados ao Programa 122- Saneamento Ambiental Urbano, gastos no exercício de 2008, tendo em vista a falta de demonstração por parte do gestor da implementação de ações concretas que tenham revertido em proveito da população local (tópico II.I – Programa 122- Saneamento Ambiental Urbano deste parecer).

III - a expedição de determinação à unidade técnica a fim de que:

III.1- promova a citação dos agentes que tenham concorrido para a consumação dos prejuízos resultantes das ocorrências acima destacadas, ocasião em que deverá explicitar, de forma analítica, todas as circunstâncias que caracterizam os danos acima destacados;

III.2- realize diligências eventualmente necessárias para a identificação de todos os agentes que, além do sr. Gervásio Augusto de Oliveira e da empresa Comerc Empreendimentos e Representação Ltda. (Contrato nº 02/2008), tenham eventualmente dado causa aos supostos prejuízos acima indicados.

24. O Relator, em sede de despacho, peça 37, considerando o parecer do Ministério Público junto ao TCU, determinou retorno dos autos à Secex/AP para que esclarecesse se havia sido efetuado monitoramento do Acórdão 5.466/2011-TCU-Segunda Câmara e, em caso positivo, informasse os resultados dos trabalhos e o impacto nas presentes contas.

25. Por meio de nova instrução, peça 41, a unidade técnica informou encaminhamento pela Funasa/AP da tomada de contas especial (TCE) instaurada com vistas a obter o ressarcimento do dano ao erário causado pela empresa Comerc Ltda. no âmbito do Contrato 2/2008, dando origem ao TC 031.492/2015-0.

26. Como as irregularidades apontadas na referida TCE poderiam macular as contas objeto de análise dos autos, a unidade técnica propôs sobrestamento destes autos, até seu julgamento de mérito, proposta que foi acatada pelo Relator do processo, conforme despacho de peça 44.

27. O TC 031.492/2015-0 foi julgado no mérito por meio do Acórdão 9.756/2020-TCU-Segunda Câmara, relatora Ministra Ana Arraes, em 15/9/2020. Conforme análise realizada no inteiro teor do

referido julgado, o contrato não foi totalmente executado, a contratada recebeu valor acima do que foi efetivamente concluído do objeto pactuado e as obras iniciadas e não concluídas foram consideradas inservíveis à população. Por essa razão, o Sr. Gervásio Augusto Oliveira teve as contas julgadas irregulares, com condenação em débito e multa.

### **EXAME TÉCNICO**

28. Primeiramente, com o julgamento do TC 031.492/2015-0, entende-se como pertinente propor o levantamento do sobrestamento dos presentes autos.

29. Considerando o longo decurso de prazo que o processo tramita no TCU e as diversas instruções por que já passou, far-se-á a análise deste tópico por meio da enumeração de todas as irregularidades já levantadas nas instruções anteriores, seguidas das respectivas razões de justificativas apresentadas pelos gestores correspondentes.

### ***Irregularidades***

#### **QUADRO 6**

(...)

Fonte: peça 4, p. 21-29; peça 4, p. 46-54; peça 5, p. 1-2; peça 6, p. 4-7; peça 7, p. 35-44; peças 15-19.

### ***Razões de justificativa***

***Sr. Gervásio Augusto de Oliveira (peça 4, p. 46-54; peça 5, p. 1-2; peça 6, p. 4-7; peça 8, p. 52-43; e peça 9, p. 1-10)***

### **ÁREA DE PESSOAL**

#### **Cessão de servidores sem autorização de prorrogação:**

30. A responsabilidade da Divisão de Recursos Humanos da Core/AP sobre tais atos era apenas de controlar a expedição dos atos, não lhe cabendo, portanto, expedir-los. De qualquer modo, após tal constatação, informou que foi providenciada sua regularização por meio da expedição das Portarias 2.648, 3.095 e 3.446, publicadas no DOU 192, 220 e 235 de 2009 (peça 4, p. 49).

#### **Ausência de controles internos sobre os valores a receber por cessão de servidores**

2. Os créditos a receber por cessão de servidores ficavam sob a responsabilidade da Presidência da Funasa, cabendo a ela, portanto, o controle de seu recebimento (peça 4, p. 49).

#### **Concessão de adicional de insalubridade sem preenchimento dos requisitos legais de enquadramento**

3. Segundo a IN Seplan 2, de 12/7/1989, os laudos periciais para caracterização de insalubridade e periculosidade teriam validade de um ano. Os laudos que alcançavam os casos questionados haviam vencido em 16/12/2005 e a Core/AP havia solicitado elaboração de novo laudo para decidir sobre manutenção ou exclusão do benefício, o que não foi atendido até a exoneração do defendente (peça 4, p. 50).

#### **Concessão de diárias em finais de semana sem justificativas**

4. Houve necessidade de deslocamento de técnicos da unidade para polos-base em aldeias indígenas, as quais, pela distância da capital, justificavam necessidade de concessão de diárias em finais de semana a título de deslocamento. Não houve registro da justificativa nos correspondentes processos em razão da interpretação equivocada de que, em razão da peculiaridade geográfica da prestação de serviços de sua unidade, ela só se faria necessária em casos de deslocamentos para prestação de serviços não finalísticos (peça 6, p. 4-7).

#### **Divergência no número de servidores constantes no Siape e no Relatório de Gestão**

5. Argumentou que se trataria de falha de natureza formal em decorrência de falibilidade humana,

a qual já foi corrigida, segundo informações obtidas pelo ex-gestor junto à Core/AP (peça 4, p. 54).

## **ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

### **Divulgação deficiente de objeto licitado (Pregão 09/2008)**

6. O edital do procedimento em questão citou apenas dois exemplos do objeto a ser licitado, cabendo ao licitante, em seu entendimento, conhecer o objeto licitado por meio do Termo de Referência especificado no anexo I do edital. Segundo lição trazida do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby, a publicação do Aviso de Licitação - na modalidade Pregão precisa apenas indicar “o caminho e as condições para que o licitante obtenha as informações completas com vistas a participar da licitação” (JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. *Sistema de Registro de Preços*. Belo Horizonte: Fórum. 2003. p. 493), pois a Lei 10.520/02 não faz essa exigência (peça 4, p. 48-49).

### **Fracionamento de despesa**

7. Ponderou que a geração dos processos mencionados se deu em meses distintos (janeiro, abril, junho, agosto e novembro), com finalidades diferentes e fluxo processual próprio. Ademais, alegou falta de espaço físico e mobiliário adequado para guarda e conservação de materiais perecíveis por longo tempo. Nesse sentido, justificou que a compra parcelada foi realizada não para fracionar a despesa e sim para resguardar o atendimento da finalidade institucional, do interesse público e da boa e regular aplicação do dinheiro público (peça 4, p. 51).

### **Alteração da data da sessão do pregão sem divulgação devida no mesmo meio da publicação do edital (Pregão Presencial 08/2008)**

8. Alegou que não caberia se falar em ofensa ao princípio da publicidade, visto que 30 empresas retiraram o edital, sendo 28 pelo Comprasnet e duas presencialmente. No dia marcado para a sessão pública, apenas uma empresa compareceu. Na tentativa de ampliar a concorrência, o pregoeiro suspendeu a sessão e remarcou para o dia seguinte, o que, no entendimento do gestor, não alterou em nada a formulação das propostas, atendendo, portanto, as exigências do princípio da publicidade estabelecidas no artigo 20 do Decreto 5.450/2005 (peça 4, p. 51-52).

### **Cláusula editalícia restritiva à competitividade do certame (Pregão 04/2008 e Pregão nº 07/2008)**

9. Iniciou sua justificativa abordando a condição econômica local, destacando que o setor terciário tinha, à época, sua atividade mais representativa da economia amapaense voltada à prestação de serviços à administração pública. Assim, salientou que, apesar da exigência editalícia, a norma foi aplicada em sua máxima amplitude, sem ocorrência de indícios de nenhuma irregularidade e de favorecimento a nenhuma empresa (peça 4, p. 52-53).

### **Utilização de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico**

10. A utilização do pregão presencial, segundo seus argumentos, se deu porque não era viável o uso do pregão eletrônico devido à falta de conexão de *internet* por meio de rede banda larga no estado do Amapá. Assim, a maioria dos usuários utilizava conexão discada ou por rádio frequência, com taxa de transferência de envio e recebimento de dados muito baixa e tráfego nas infóvias muito intenso no horário comercial, o que promovia desconexão constante (peça 4, p. 54 e peça 5, p. 1).

## **GESTÃO DA ENTIDADE**

### **Inexecução dos Programas 1138 - Drenagem urbana e 8007 - Resíduos sólidos urbanos**

11. Inicialmente fez um breve histórico sobre o desenvolvimento da dimensão gerencial ao processo de planejamento e orçamento, tornando-o, a partir de 2009, um instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. A seguir, destacou que a análise da gestão deve ser feita de forma contextual, levando em consideração os fatores que incidem sobre a decisão do agente público, dentre os quais destacou a insuficiência da dotação orçamentária descentralizada disponibilizada para atender à execução dos programas e das ações planejadas para a unidade (a Core-AP encaminhou sua proposta orçamentária para 2008 no montante de R\$ 30.819.862,13, dos quais apenas R\$ 9.523.312,55 aprovados; desse montante, foi

disponibilizada para empenho e liquidação a quantia correspondente de R\$ 8.166.269,89, ficando, portanto, descoberto R\$ 1.357.042,66 do valor orçamentário aprovado) (peça 9, p. 2-4).

**Execução do Programa 0750 - Apoio administrativo (não previsto inicialmente no planejamento da unidade)**

12. Apontou que, como se trata de um programa que reúne ações necessárias à consecução dos objetivos de seus outros programas, sua não inclusão no planejamento inicial da unidade decorreu de mera falha formal por parte da equipe técnica, visto que a Core-AP não poderia prescindir dessas despesas administrativas para o desenvolvimento, implementação e gestão de seus programas finalísticos (peça 9, p. 5).

**Execução de despesas em valores desarrazadamente acima dos previstos nos Programas 0150 - Proteção e Promoção dos Povos Indígenas e 1287 - Saneamento rural**

13. Argumentou que, pelo que foi explicado no parágrafo 33 acima, não caberia se falar em despesas de valores desarrazadamente acima do previsto, “mas sim em **recomposição** das ações planejadas através de **suplementação e remanejamento orçamentário** durante o exercício, em níveis adequados com as prioridades estabelecidas pela Entidade para manter o Sistema de Saúde Indígena, de acordo com a legislação vigente” (grifos no original) (peça 9, p. 5-6).

**Execução de despesas no Programa 0122, Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa no valor de R\$ 872.647,64, em detrimento das ações finalísticas do programa, cujas despesas foram de apenas R\$ 131.167,83**

14. Seu argumento inicial foi no sentido de reiterar o que estava descrito à peça 1, p. 42, ou seja, que os recursos executados teriam sido utilizados para fiscalização de ações de saneamento de exercícios anteriores. Admitiu, no entanto, que, para maior clareza à informação, deveria ter constado no relatório o número dos convênios remanescentes e os motivos que concorreram para que sua vigência houvesse ultrapassado o exercício da formalização. No entanto, justificou que, apesar de todos os treinamentos destinados aos recursos humanos com o intuito de melhorar a elaboração do Plano Operacional, o monitoramento da execução orçamentária e a organização de relatórios, lapsos dessa natureza não conseguiram ser evitados (peça 9, p. 8-9).

**Informações não verdadeiras no Relatório de Gestão relativamente à execução da Ação 4684 - Saneamento em aldeias indígenas e do Programa 0122 - Saneamento ambiental urbano (execução aquém ao declarado)**

15. Salientou que o percentual de 100% constante na tabela abaixo, dizia respeito à supervisão e não às obras realizadas, nem a aldeias atendidas. Para corroborar seu argumento, destacou que o asterisco (\*) aportado junto ao valor de 100% estaria explicado abaixo da tabela como sendo referente a “supervisão efetuada”.

**QUADRO 7**

*“Tabela 4 - Ação 7684 - Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos em 2008.”*

| <b>Metas</b>      | <b>Previsão</b>                              | <b>Execução</b>     | <b>Execução/Previsão %</b> |
|-------------------|--|---------------------|----------------------------|
| <b>Financeira</b> | <b>255.000,00</b>                            | <b>2.034.325,95</b> | <b>797,00%</b>             |
| <b>Física</b>     | <b>15 aldeias<br/>2 Obras<br/>Supervisão</b> | <b>*100%</b>        | <b>100%</b>                |

*“\* Supervisão efetuada”*

Fonte: peça 9, p. 8; e peça 1, p. 40.

16. Quanto à avaliação do Programa 0122 – Saneamento ambiental urbano, ratificou as dificuldades enfrentadas com a gestão e qualificação de pessoal, o que, inclusive, gerou a necessidade de suporte do pessoal de Brasília para elaboração e monitoramento do Plano Operacional e do Relatório de Gestão da Core/AP. E assim destacou: “não há **“informações não verdadeiras”**, não

há malgrado, há deficiência e despreparo técnico, ranços de práticas que gradativamente vem sendo superadas na administração pública” (grifos no original) (peça 9, p. 7-9).

### *Razões de justificativa*

**Sr. Raimundo Sebastião Leite Medeiros (peças 15 a 19)**

#### **ÁREA DE PESSOAL**

##### **Cessão de servidores sem autorização de prorrogação:**

17. Apresentou a seguinte explicação (peça 15, p. 3):

Trata-se da cessão de servidores para exercerem Cargos Comissionados no Governo do Estado do Amapá, respectivamente, José Roberto Santos da Silva, Matrícula SIAPE 0752158, médico, Maria de Nazaré Farias do Nascimento - Matrícula SIAPE 0750396, Assistente Social, e Nazaré de Almeida Barros - Matrícula SIAPE, Auxiliar de Enfermagem. Informo que foram prorrogadas as cessões dos servidores em questão, por 01 (um) ano, a partir respectivamente, 07 de outubro de 2009, 18 de novembro de 2009 e 09 de dezembro de 2009, em anexo comprovação da informação.

##### **Ausência de controles internos sobre os valores a receber por cessão de servidores**

18. Informou que o reembolso era efetuado diretamente no Sistema vinculado a Presidência da Funasa em Brasília, sem acesso pela Core/AP. À Divisão de Recursos Humanos no âmbito da Coordenação Regional, caberia, quando ocorresse solicitação de cessão de servidores pelo Gestor Estadual, em casos de anuência do Coordenador Regional, do Presidente da FUNASA ou do Ministro da Saúde, tomar as providências necessárias à efetivação da cessão, encaminhando mensalmente a Guia de Recolhimento da União (GRU) com o valor de reembolso por servidor ao Governo do Estado para pagamento (peça 15, p. 3).

##### **Concessão de adicional de insalubridade sem preenchimento dos requisitos legais de enquadramento**

19. Segundo suas explicações, antes do advento da gratificação de atividade de combate e controle de endemias, instituída por meio das Lei 11.784/2008 e 11.907/2009, era concedido a qualquer servidor em atividade de combate e controle de endemias o pagamento de indenização de campo, previsto no artigo 16 da Lei 8.216/1991. No caso questionado, os servidores que estavam lotados na Divisão de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde Pública (DIVEP) foi concedido o adicional com base no Laudo Técnico Ambiental de Insalubridade emitido pela Dra. Maria José Coelho de Medeiros Leda. Se o servidor saísse do exercício de atividade insalubre, era expedida uma portaria para exclusão do referido adicional (peça 15, p. 4).

### *Análise das razões de justificativa*

#### **ÁREA DE PESSOAL**

20. As razões de justificativa apresentadas para justificar as falhas relacionadas à cessão de servidores e ao ressarcimento dos valores a eles relacionados foram suficientes para afastá-las, visto que não estavam no âmbito de competência da Core/AP, mas sim da sede da Funasa. Ademais, essa matéria já foi tratada na análise das contas de 2009, tendo sido proferido o Acórdão 9.595/2011-TCU-2ª Câmara, relator Ministro José Jorge, por meio do qual foi promovida determinação à Presidência da Funasa para que adotasse providências para obtenção de ressarcimento de valores, reapresentação dos servidores cedidos ao órgão de origem e suspensão do pagamento da remuneração, caso ainda subsistisse ausência de reembolso decorrente da cessão de servidores ao Governo do Estado do Amapá.

21. A mencionada deliberação foi objeto de monitoramento em sede do TC 015.783/2012-0, no qual a determinação dirigida à Presidência da Funasa foi considerada atendida, conforme deliberação prolatada no Acórdão 5.882/2014-TCU-2ª Câmara, relator Ministro José Jorge. Por conseguinte, a falha ora apontada não deve impactar no julgamento das presentes contas.

22. Do mesmo modo pode-se entender em relação à concessão de diárias em finais de semana, tendo em vista a razoabilidade do argumento apresentado pelo ex-Coordenador da Core/AP, sobre a peculiaridade geográfica da região atendida pela unidade a justificar a necessidade de deslocamentos por prazos alongados em finais de semana.

23. Com relação à divergência de dados entre o Siape e o Relatório de Gestão, também se entende que deva ser afastada, pois o próprio ex-Coordenador da Core/AP assumiu a falha e apontou que seria de natureza formal decorrente da falibilidade humana.

24. Quanto ao pagamento de adicional de insalubridade sem preenchimento dos requisitos legais de enquadramento, segundo documento anexado à peça 15, p. 25, estava fundamentado em laudo de insalubridade e de periculosidade emitido anteriormente à Orientação Normativa/SRBIMP 04/2005, por força da Portaria 137, de 29/3/2006, que convalidou por tempo indeterminado tais laudos até que fosse instituída uma comissão de profissionais especializados para renovação de tais documentos. O mencionado laudo que fundamentou o adicional foi juntado à peça 18, p. 49-50, e peça 19.

25. Os apontamentos da CGU sobre esse tema foram nos seguintes termos, peça 3, p. 36:

Também durante os trabalhos de auditoria de avaliação da gestão, foi possível verificar irregularidades na concessão do adicional de insalubridade a alguns servidores que não desempenham atividades tidas como insalubres.

Esse erro se deu a partir da incompreensão do laudo ambiental assinado por profissional competente, no qual especifica as atividades e locais de trabalho tidos como insalubres, juntamente com a leitura do Decreto nº 97.458 de 15/01/1989.

O referido laudo detalha os locais de lotação dos servidores e quais atividades exercidas nesses locais fazem jus ao recebimento d adicional.

Como exemplo, a Unidade vinha concedendo o adicional de insalubridade a servidores que desempenham a função de Agente de Portaria, sem que essa função estivesse especificada em tal laudo, como atividade insalubre.

26. Pelo que se verifica do relatório da CGU, o problema com o pagamento do adicional de insalubridade não estava apenas no fato de que o laudo estivesse vencido, mas sim que estava sendo pago a servidor que não exercia atividade enquadrada como insalubre. Portanto, a justificativa apresentada pelo ex-Coordenador da Core/AP não afasta os apontamentos do órgão de controle interno.

27. A mesma coisa se pode falar em relação às justificativas do Sr. Raimundo Sebastião, visto que tratou de outro benefício e não do adicional de insalubridade, objeto que foi pago de forma indevida, segundo relatado pela CGU.

28. Apesar disso, é relevante salientar que, como se pode observar à peça 4, p. 1-2, do TC 022.790/2010-1, em 2009, um novo laudo ambiental foi providenciado pela Core/AP e foi providenciada a exclusão da concessão do adicional a alguns servidores que estavam recebendo indevidamente.

29. Nesse sentido, portanto, apesar das irregularidades mencionadas, a gestão, após tomar conhecimento, tomou providências para sanear-las, o que foi documentado no Relatório de Auditoria da CGU referente às contas de 2009. Por essa razão, entende-se que a falha mencionada não deva impactar o julgamento das contas de 2008.

#### **ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

30. Sobre a divulgação deficiente de objeto licitado (Pregão 09/2008), salienta-se que o problema maior que se verificou foi a inclusão, em um mesmo edital, de objetos sem qualquer correlação entre si (peças de reposição para motos com itens de laboratório).

31. Nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c súmula 247 do TCU, a Administração deve buscar dividir ao máximo o objeto a ser contratado de modo a obter maior competitividade,

sem gerar prejuízo à economia de escala e a viabilidade técnica e econômica para a execução do contrato (Acórdão 1.972/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Substituto Augusto Sherman; Acórdão 1.732/2009-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

32.No caso concreto, a divisão em lotes diversos de objetos tão distintos garantiu o cumprimento da exigência normativa e jurisprudencial em questão. A divulgação do edital, no entanto, deveria trazer a descrição do objeto licitado, conforme estabelecido no artigo 40, inciso I, da Lei 8.666/1993, no artigo 4º, inciso II, da Lei 10/520/2002, e no Acórdão 2.236/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler.

33.Não foi isso o que se observou no caso concreto, visto que o objeto licitado foi apenas divulgado em parte, conforme destacado no relatório da CGU, peça 3, p. 40, a seguir transcrito:

Na leitura do edital do pregão, verificou-se que o objeto era a aquisição de peças para reposição para as motos da FUNASA/CORE/AP (pneus, tampas de tanque, etc), porém foi incluído também no certame a aquisição de materiais para laboratório (lâmina fosca, álcool etílico, algodão hidrófilo, etc).

Ao analisar a publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União, realizado no dia 07 de novembro de 2008, verificou-se a divulgação apenas dos itens relativos a manutenção das motos, sem mencionar os materiais para laboratório.

A licitação foi dividida em 05 lotes, verificou-se que para o lote relativo aos materiais para laboratório não compareceu licitante interessado na contratação, sendo o mesmo cancelado. Tal fato pode ter ocorrido em virtude da divulgação deficiente do certame.

34.Por conseguinte, entende-se que a falha relacionada à divulgação deficiente do objeto licitado no Pregão 9/2008 não restou afastada. Apesar disso, ela foi pontual, relacionada apenas a um único edital, não havendo reincidência em novos editais, como ficou registrado no Relatório de Auditoria da CGU referente às contas de 2009, peça 3, p. 50, do TC 022.790/2010-1, uma vez que os objetos licitados, durante o referido período de gestão, foram divulgados corretamente. Nesse sentido, portanto, entende-se que a falha ora mencionada não deve impactar no julgamento das contas de 2008.

35.No que se refere ao fracionamento de despesa, a justificativa apresentada pelo ex-Coordenador da Core/AP apenas confirma a falha verificada, uma vez que as aquisições em meses distintos de mesmo objeto demonstram falta de planejamento da unidade. Quanto à falta de espaço físico, isso, por si só, não justifica a necessidade de se fracionar a aquisição, visto que poderia ser feita de forma única, com entrega parcelada pelo fornecedor.

36.Nesse sentido, portanto, a falha em foco contrariou o disposto no artigo 8º da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência do TCU (Acórdão 3.373/2006-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes; Acórdão 4.509/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; Acórdão 623/2008-TCU-Plenário, relator Ministro Ubiratan Aguiar).

37.Apesar disso, cabe destacar que, durante o exercício de 2009, conforme destacado no Relatório de Auditoria da CGU, peça 4, p. 2, do TC 022.790/2010-1, não houve mais incidência de novos fracionamentos de despesa, o que sinaliza saneamento da falha após sua notificação pelo órgão de controle interno. Por essa razão, entende-se que ela não deve impactar no julgamento das contas de 2008.

38.Quanto à alteração da data da sessão do Pregão Presencial 08/2008, sem a divulgação adequada no mesmo meio de publicação do edital, destaca-se que, de fato, a alteração deveria ter sido divulgada pelo mesmo meio em que o edital foi inicialmente publicado, no entanto, essa mudança se deu porque, segundo relatado pelo ex-Coordenador da Core/AP, apenas uma empresa compareceu no dia agendado no edital. Ademais, no novo dia remarcado, uma empresa a mais compareceu ao certame, conforme destacado no parágrafo 31 acima.

39.Nesse sentido, portanto, a remarcação em tela se deu com o objetivo de ampliar a concorrência, o que acabou de fato sendo alcançado, nos termos destacados nas razões de justificativa do ex-gestor e no relatório de auditoria da CGU, peça 3, p. 49. Além disso, conforme destacado no

Relatório de Auditoria da CGU referente às contas de 2009, peça 4, p. 3, do TC 022.790/2010-1, durante o exercício de 2009, essa falha não foi mais verificada.

40. Nesse sentido, como se tratou de uma falha pontual em 2008, que teve, inclusive, o objetivo de ampliar a competitividade do certame, não deve impactar no julgamento das presentes contas.

41. A respeito da cláusula editalícia restritiva à competitividade (exigência de que o licitante se localizasse no município de Macapá/AP), o TCU tem o entendimento de que tal exigência restringe a participação de empresas no certame, como se pode verificar no Acórdão 6.233/2009-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

42. É importante ressaltar, no entanto, que a restrição à competitividade não deve ser examinada apenas do ponto de vista teórico-jurídico; deve também levar em consideração o efetivo prejuízo à competitividade do certame (Acórdão 3.306/2014-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho). No caso concreto, conforme ficou destacado no relatório da CGU, peça 3, p. 49-50, empresas de outros estados não puderam participar do certame, o que caracteriza o prejuízo à competitividade da licitação.

43. Cabe destacar que, durante o exercício de 2009, essa falha foi novamente verificada e destacada no Relatório de Auditoria da CGU, peça 4, p. 3, do TC 022.790/2010-1. Nesse sentido, portanto, a falha apontada não restou afastada, devendo, por conseguinte, ser considerada no julgamento de mérito das presentes contas.

44. Por fim, quanto à utilização do pregão presencial, em detrimento do eletrônico, as justificativas apresentadas na audiência foram as mesmas já avaliadas pela CGU, motivo pelo qual se transcrevem abaixo os apontamentos feitos pelo referido órgão de controle à peça 4, p. 2:

Em linhas gerais o gestor apresentou a seguinte justificativa no processo nº. 25115.003681/2008-67, que se repetiu em todos os processos analisados: "Considerando que as empresa(s) vencedora(s) deverá (ão) fazer a entrega dos materiais de consumo na praça de Macapá-AP. Considerando que as empresas do mercado local (praça de Macapá-AP), ainda têm dificuldades de acesso e pouco conhecimento de operar o sistema COMPRASNET, o que dificultará a participação bem como a contratação. Diante do exposto autorizo a contratação através da modalidade de pregão presencial, a fim de que os atendimentos dos setores não sofram descontinuidade das ações à saúde indígena, por falta de objetos deste processo". Como se verifica os argumentos apresentados não se sustentam, visto que uma das virtudes do pregão na forma eletrônica é justamente permitir a participação de licitantes interessados na contratação em qualquer parte do país, aumentando a competitividade, com a possibilidade de obtenção de melhores preços no momento da contratação. Quanto a alegação de que os fornecedores locais não tem familiaridade com o COMPRASNET, também não justifica a adoção do pregão presencial. Em relação a deficiência técnica das empresas locais não cabe ao gestor público conjecturar sobre o assunto e sim aplicar o que está previsto no Decreto 5.450/2005, adotando o pregão eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns. Além disso a UG promoveu um pregão eletrônico, o de nº 06/2008, para contratação de empresa de transporte interestadual, portanto verifica-se que era perfeitamente viável a utilização dessa forma de pregão para as demais aquisições.

45. Portanto, nos termos analisados pela CGU, há indícios suficientes que demonstrem a viabilidade da utilização do pregão eletrônico para as licitações objeto de questionamento, posto que, à época, um pregão eletrônico foi realizado para contratação de empresa de transporte interestadual. Ademais, o pregão eletrônico tem o objetivo de ampliar a concorrência do certame, o que atende mais ao interesse público da obtenção da contratação mais vantajosa à Administração.

46. Também em relação a presente falha, deve-se destacar que, durante o exercício de 2009, ela foi novamente assinalada no Relatório de Auditoria da CGU, peça 4, p. 3, do TC 022.790/2010-1. Portanto, a irregularidade ora tratada deve ser considerada no julgamento de mérito das presentes contas.

## **GESTÃO DA ENTIDADE**

47. A respeito da gestão, o Sr. Gervásio destacou inicialmente a insuficiência da dotação orçamentária disponibilizada para execução de seus programas (de um total de R\$ 30.819.862,13 propostos, apenas R\$ 8.166.269,89 foram disponibilizados para empenho e liquidação). Essa seria, segundo justificou, a razão pela qual não houve a execução dos Programas 1138 - Drenagem urbana e 8007 - Resíduos sólidos urbanos.

48. Em face dessa insuficiência, dotações previstas para os Programas 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas e 1287 - Saneamento rural precisaram, segundo o gestor, ser recompostos através de suplementação e remanejamento orçamentário. Desse modo, não houve execução de valor desarrazoado, mas tão somente recomposição das ações planejadas.

49. Os argumentos apresentados demonstram uma realidade nacional que muitos gestores públicos enfrentam de restrição orçamentária. Diante dessa situação, fica a critério dele como deve lidar com a situação e definir prioridades de onde precisa aplicar os recursos que lhe foram disponibilizados, considerando, aquilo que foi inicialmente planejado. Nesse sentido, portanto, estar-se-ia no âmbito da discricionariedade administrativa, restando afastada, portanto, a falha que lhe foi imputada previamente.

50. Com relação à execução do Programa 0750 - Apoio administrativo, que inicialmente não fora previsto no planejamento da unidade, o próprio ex-gestor assumiu a falha incidente e destacou a necessidade de sua execução, mesmo sem ter sido previamente planejado, uma vez que era caracterizado por despesas administrativas essenciais para o desenvolvimento, a implementação e a gestão de seus programas finalísticos. Assim, também em relação a esse ponto, entende-se que restou ilidida a falha apontada.

51. Quanto às supostas informações não verdadeiras no Relatório de Gestão referente à execução da Ação 4684 - Saneamento em aldeias indígenas, entende-se pertinente a alegação de que os 100% constantes no relatório de gestão referiram-se à supervisão e não às obras realizadas ou aldeias atendidas. No entanto, acerca das informações relacionadas ao Programa 0122 - Saneamento ambiental urbano, apesar de o ex-gestor ter destacado falha técnica no preenchimento do relatório, cabe trazer à análise os apontamentos da instrução de peça 7, p. 42, na parte que trata da matéria:

Não obstante essa constatação, o Relatório de Gestão informa que os R\$ 1.003.815,47 "*foram aplicados para populações urbanas de menor nível econômico e a residente em área de habitação subnormal, em periferias de grandes centros e em municípios de pequeno porte ...*". Declara, ainda, o alcance de uma "*Taxa de cobertura de serviços urbanos de coleta de esgoto de 250, alguns municípios foram contemplados com mais de um projeto*" (fl. 41, V.P.).

Ora, as informações sobre a execução financeira desse Programa permitem inferir que não são verdadeiras as conclusões sobre o alcance de metas citadas no Relatório de Gestão.

52. Frente a tais apontamentos, não há como acatar as explicações apresentadas nas razões de justificativa, visto que é flagrante a incongruência entre os dados de execução física e financeira.

53. Por fim, quanto à execução de despesas no Programa 0122, da ordem de R\$ 872.647,64 para ações administrativas e de gestão do programa, em detrimento das ações finalísticas, que ficaram com execução de apenas R\$ 131.167,83, ex-gestor Sr. Gervásio apenas reiterou que se tratou de destinação à fiscalização de ações de exercícios anteriores, sem especificar a quais convênios se referiram, nem, muito menos, o motivo da disparidade do montante destinado à atividade de monitoramento em detrimento das ações finalísticas do programa, como, por exemplo, a 10GD - Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 habitantes, e a 10-GE - Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 habitantes, as quais foram integralmente não executadas.

54. O Ministério Público junto ao TCU, em sede do parecer de peça 36, manifestou-se sobre esse ponto nos seguintes termos:

O Ministério Público de Contas considera que os elementos contidos nos autos revelam distorção evidente na utilização de tais recursos, com supostos gastos realizados predominantemente com gestão e administração do programa. Não é possível vislumbrar como

aceitáveis a destinação de cerca de 87% dos recursos do Programa “0122 – Saneamento Ambiental Urbano” com fiscalização de ações de saneamento de convênios de exercícios anteriores, especialmente quando o Relatório de Gestão indicava outra destinação para tais recursos. Além disso, não foram especificadas as alegadas ações de fiscalização.

Registrou-se, ainda, a realização de supostos dispêndios de apenas R\$ 10.000,00 em sistemas de saneamento básico em municípios de até 50.000 habitantes. Além disso, apontou-se a realização de supostas despesas no valor de R\$ 121.167,83 com “Fomento à Educação em Saúde”. Não foi possível identificar, contudo, elementos que indiquem a existência de realizações concretas resultantes de tais gastos.

As evidências acima descritas fazem surgir a presunção de dano ao erário, no valor da totalidade dos recursos destinados ao citado programa gastos no exercício de 2008, tendo em vista a falta de demonstração por parte do gestor da implementação de ações concretas que tenham revertido em proveito da população local.

55.Frente à materialidade dos recursos envolvidos, entende-se que as razões de justificativa apresentadas foram evasivas e não demonstraram uma motivação razoável e aceitável que justificasse destinação de cerca de 87% dos recursos do Programa 0122, referente a Saneamento Ambiental Urbano, com fiscalização de ações de saneamento de convênios de exercícios anteriores, em detrimento das ações finalísticas do programa. Ademais, não houve especificação das ações de fiscalização realizadas que consumiram o valor de R\$ 872.647,64 referente ao mencionado programa.

56.Assim como apontado no parecer do Ministério Público junto ao TCU, entende-se que a falha mencionada é grave, não restando ilidida pelas justificativas apresentadas. Quanto à apuração de eventual débito incidente, como foi sugerido pelo referido órgão junto ao TCU, cabe fazer algumas considerações, devido ao interregno de mais de 10 anos entre a ocorrência dos fatos e a eventual notificação que poderá advir de sua apuração.

57.A jurisprudência do TCU tem o entendimento de que, em casos como esses, existe prejuízo à defesa do gestor, em decorrência do longo lapso temporal para a ocorrência dos fatos (Acórdão 175/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer). Apesar disso, existe também a linha de entendimento de que, uma vez restando comprovado que o responsável teve ciência da apuração de irregularidades a ele imputadas antes do prazo de 10 anos, seja durante o exame das contas pelo concedente ou na fase interna da tomada de contas especial, resta desconfigurado o prejuízo à defesa (Acórdão 8.982/2020-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

58.No caso sob exame, o ex-gestor foi chamado em audiência para se manifestar sobre a incongruência detectada na execução do Programa 0122, referente a Saneamento Ambiental, com ênfase nas ações administrativas, em detrimento das ações finalísticas. Nesse sentido, portanto, o Sr. Gervásio tomou ciência sobre a apuração dessa irregularidade muito antes do prazo de 10 anos mencionado, tendo, inclusive, apresentado suas razões de justificativa a respeito (peça 9, p. 8-9). Não há, por conseguinte, qualquer impedimento à apuração de eventual débito incidente no presente caso, conforme sugerido pelo Ministério Público junto ao TCU, assunto que será mais bem analisado em conjunto com os demais encaminhamentos desta instrução.

## **OUTROS ASPECTOS**

59.Além de todas as irregularidades listadas no Quadro 6 e já analisadas até o presente momento, importante, ainda, destacar os acórdãos que julgaram tomadas de contas especiais que trataram de despesas realizadas durante a gestão ora analisada e que culminaram em condenação do Sr. Gervásio, ex-gestor da Core/AP à época dos fatos.

60.Traz-se primeiro à análise o Acórdão 5.466/2011-TCU-2ª Câmara, relator Ministro José Jorge, que apurou irregularidades na execução do Contrato 4/2006, celebrado entre a Funasa/AP e a empresa Comércio Empreendimento Representação e Construção Ltda. – Comerc, para implantação de sistema alternativo de abastecimento de água na aldeia Kumarumã, no valor total de R\$ 853.961,24.

61.No âmbito desse julgado, o Sr. Gervásio não foi responsabilizado pelo débito apurado nos autos, decorrente da inexecução de diversas etapas da obra, mas sim pela assinatura de termo aditivo do contrato em tela, após vencimento de sua vigência, e pela falta de providências para a instauração de procedimento administrativo quanto aos atrasos efetivados pela empresa Comerc e pela inexecução da garantia oferecida no contrato.

62.O outro Acórdão que precisa ser trazido à análise é o Acórdão 9.756/2020-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes, que foi instaurado para obtenção de ressarcimento de dano ao erário causado no âmbito do Contrato 2/2008, que não foi totalmente executado e a contratada recebeu valor acima do que foi efetivamente concluído do objeto pactuado e as obras iniciadas e não concluídas foram consideradas inservíveis à população. Em razão disso, o Sr. Gervásio, gestor da Core/AP à época dos fatos, foi condenado em débito no valor de R\$ 236.861,94 referente a pagamentos por serviços não realizados e por serviços executados sem proveito à população.

63.Importante destacar que, nos termos da Súmula TCU 288, “o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias ou extraordinárias pr escinde de nova audiência ou citação em face de irregularidades pelas quais o responsável já tenha sido ouvido em outro processo no qual lhe tenha sido aplicada multa ou imputado débito”. Nesse sentido, portanto, os autos já estão em condições de ser encaminhados no mérito, considerando a análise feita sobre as razões de justificativa apresentadas em face das irregularidades apontadas em instruções anteriores, em conjunto com as irregularidades apuradas nos acórdãos mencionados nos parágrafos 83 e 85.

#### CONSOLIDAÇÃO DA ANÁLISE

64.Destaca-se inicialmente que as irregularidades apuradas na instrução do processo foram imputadas apenas aos Srs. Gervásio Augusto e Raimundo Sebastião. Portanto, os Srs. Antônio Adalberto de Sousa e Carlos Henrique Cavalcanti não tiveram qualquer irregularidade contra eles apontadas. Após todas as apurações e análises realizadas no presente tópico, restaram mantidas as falhas relacionadas aos seguintes pontos:

#### QUADRO 8

| IRREGULARIDADES SUBSISTENTES APÓS AUDIÊNCIAS |  |   |
|--|--|---|
| ÁREA   | DESCRIÇÃO  | RESPONSÁVEIS  |
| LICITAÇÕES<br>E<br>CONTRATOS                 | Cláusula editalícia restritiva à competitividade do certame (Pregão 04/2008 e Pregão 07/2008)  | Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, Coordenador Regional da Core/AP |
|  | Utilização de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico   |   |
|  | Assinatura de termo aditivo do Contrato 4/2006, após vencimento de sua vigência, e falta de providências para a instauração de procedimento administrativo quanto aos atrasos efetivados pela empresa Comerc e ausência de execução da garantia oferecida no contrato (Acórdão 5.466/2011-TCU-2ª Câmara) |   |
|  | Débito no valor de R\$ 236.861,94 referente a pagamentos por serviços não realizados e por serviços executados sem proveito à população no Contrato 2/2008 (Acórdão 9.756/2020-TCU-2ª Câmara)  |   |
| GESTÃO DA ENTIDADE                           | Execução de despesas no Programa 0122, Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa no valor de R\$ 872.647,64, em detrimento das ações finalísticas do programa, cujas despesas foram de apenas   | Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, Coordenador Regional da Core/AP |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | R\$ 131.167,83  |  |
|  | Informações não verdadeiras no Relatório de Gestão relativamente à execução do Programa 0122 - Saneamento ambiental urbano (execução aquém a declarado) |  |

Fonte: produção própria a partir da análise dos parágrafos 42-81 desta instrução.

65. Como se pode observar, a lista acima traz algumas falhas relacionadas à área de licitações e contratos, tendo havido, inclusive, instauração de duas tomadas de contas especiais, as quais culminaram com a condenação do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, ex-gestor da Core/AP. Fica evidente, portanto, a fragilidade da área de licitações e contratos durante o período de gestão do responsável em tela, as quais, inclusive, geraram dano ao erário já comprovado no âmbito das TCE instauradas e julgadas por meio do Acórdão 5.466/2011-TCU-2ª Câmara, relator Ministro José Jorge, e Acórdão 9.756/2020-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes.

66. É relevante destacar que, na área de licitações e contratos, se as falhas existentes tivessem ficado restritas aos itens 1 e 2 do quadro acima, tais apontamentos poderiam apenas dar ensejo à ressalva das contas. Ocorre, no entanto, que tais irregularidades, além de não terem sido saneadas no exercício seguinte, mesmo após notificação pelo órgão de controle interno (Relatório de Auditoria da CGU, peça 4, p. 3, do TC 022.790/2010-1), acabaram sendo agravadas, quando verificadas em conjunto com as falhas identificadas no ambiente de controle da área de licitações e contratos que culminaram, inclusive, na incidência de débitos apurados nos processos de tomada de contas especial já mencionados.

67. Em razão disso, o conjunto das irregularidades 1 a 4 listadas no Quadro 8 devem dar ensejo ao julgamento pela irregularidade das contas do ex-Coordenador da Core/AP no exercício de 2008, cabendo, na dosimetria da multa a ser aplicada em face das irregularidades incidentes, para evitar *bis in idem*, considerar que o gestor já foi multado em sede das TCE de origem.

68. Quanto a eventuais propostas de determinações na área de licitações e contratos, destaca-se que, em razão do longo decurso de prazo desde a ocorrência das mencionadas irregularidades, as irregularidades 1 e 2 do Quadro 8 já se encontram saneadas na gestão da Core/AP, conforme abaixo exposto:

8. cláusula editalícia restritiva à competitividade do certame – no Relatório de Gestão de 2010, p. 99, a unidade menciona que a “Funasa/Suest tem se desdobrado para que ocorrência como essa constatação não ocorra nas próximas licitações”. No Relatório de Auditoria da CGU referente ao exercício de 2011, peça 5, do TC 032.305/2012-5, não houve menção à reincidência dessa falha;

9. utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico – no Relatório de Auditoria da CGU referente ao exercício de 2011, peça 5, p. 20-21, do TC 032.305/2012-5, não houve mais realização de pregão presencial para aquisição de bens e serviços pela unidade jurisdicionada em tela.

69. As irregularidades 3 e 4 já foram adequadamente tratadas nos processos de TCE de origem, não havendo necessidade de medidas adicionais nos presentes autos.

70. Além disso, cabe assinalar que há também nos autos evidências de que houve problemas na execução de despesas no Programa 0122, na qual houve concentração de dispêndios com ações de gestão e administração, em detrimento das ações finalísticas relevantes desse programa. Conforme destacado pelo Ministério Público junto ao TCU, à peça 36, não parece aceitável “a destinação de cerca de 87% dos recursos do Programa “0122 – Saneamento Ambiental Urbano” com fiscalização de ações de saneamento de convênios de exercícios anteriores, especialmente quando o Relatório de Gestão indicava outra destinação para tais recursos”. Ademais, como o referido órgão também

ressaltou, o ex-gestor da Core/AP não demonstrou na prestação de contas que ações concretas implementadas por meio do referido programa tenham revertido em proveito da população local, o que constitui evidência de possível dano ao erário relacionado ao montante total destinado a tal programa no exercício de 2008.

71. Considerando que esse fato precisa ser melhor apurado, a fim de quantificar adequadamente o dano e garantir o contraditório e a ampla defesa do gestor; considerando que tratar dessa matéria no âmbito desses autos vai retardar ainda mais o julgamento das presentes contas, que já precisou ser sobrestada por duas vezes; considerando que os elementos já analisados são suficientes para concluir pela irregularidade das contas do Sr. Gervásio, não tendo essa irregularidade, portanto, impacto sobre esse mérito; propõe-se que esse aspecto seja apurado em apartado, em sede de processo de tomada de contas especial.

### CONCLUSÃO

72. Em face da análise promovida na presente instrução, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, Coordenador Regional da Core/AP em relação às irregularidades 1-2 e 5-6, listadas no Quadro 8 da presente instrução, uma vez que não foram suficientes para sanear-las e afastar a responsabilidade a ele atribuídas. Ademais, as irregularidades 3-4 listadas no Quadro 8 da presente instrução, que já foram tratadas nas tomadas de contas especiais julgadas por meio do Acórdão 5.466/2011-TCU-2ª Câmara, relator Ministro José Jorge, e Acórdão 9.756/2020-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes, alcançam a gestão de 2008, objeto de análise dos autos, deixam ainda mais evidenciada a fragilidade na área de licitações e contratos durante o período de gestão do responsável em tela, que, inclusive, culminou em dano ao erário já tratado nos respectivos processos (parágrafos 24-39 e 43-88 desta instrução).

73. Em razão de todo esse conjunto de irregularidades incidentes na área de licitações e contratos, durante a gestão do Gervásio Augusto de Oliveira, à frente da Coordenação Regional da Core/AP, em 2008, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares. Além disso, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo normativo legal, devendo ser considerado na dosimetria o fato de que o gestor já foi condenado em multa pelas irregularidades 3-4 listadas no Quadro 8 da presente instrução (parágrafos 88-90).

74. Quanto às razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Raimundo Sebastião Leite Medeiros, Chefe da Divisão de Recursos Humanos durante o exercício de 2008, propõe-se acolhê-las, visto que a única falha verificada que não restou ilidida prontamente por meio de suas razões de justificativa foi aquela relacionada ao pagamento de adicional de insalubridade, sem preenchimento dos requisitos legais de enquadramento. Sobre esse aspecto, no entanto, a gestão tomou providências para sanear a falha apontada, o que restou registrado no Relatório de Auditoria da CGU referente ao exercício de 2009. Por essa razão, propõe-se que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável (parágrafos 40-52).

75. Quanto aos demais responsáveis (Antônio Adalberto de Sousa e Carlos Henrique Cavalcanti), como nenhuma das irregularidades apontadas foram imputadas em sua responsabilidade ao longo da instrução processual, propõe-se que tenham suas contas julgadas regulares com quitação plena (parágrafo 87).

76. Por fim, importante destacar a necessidade de se apurar a falta de comprovação da execução de ações concretas em benefício da população local por meio do Programa 0122, referente a Saneamento Ambiental, visto que 87% dos recursos do programa foram destinados à fiscalização de ações de saneamento de convênios de exercícios anteriores não especificados, em detrimento das ações finalísticas relevantes do programa. Tal apuração precisa ser feita em processo apartado, por meio de tomada de contas especial, a fim de quantificar adequadamente o suposto dano e garantir o contraditório e a ampla defesa do gestor, não retardando ainda mais o julgamento das presentes contas, visto que já existem elementos suficientes nos autos para concluir pela irregularidade das contas do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, não tendo essa irregularidade, portanto, impacto sobre o mérito proposto (parágrafos 76-81 e 93-94).

77. Em adição, propõe-se levantar o sobrestamento dos presentes autos (parágrafo 22).

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

78. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

8. levantar o sobrestamento dos presentes autos;

9. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, CPF 056.175.102-15, Coordenador Regional da Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Amapá durante o exercício de 2008, conforme matriz de responsabilização juntada no Apêndice 1;

10. aplicar ao Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, CPF 056.175.102-15, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

11. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Raimundo Sebastião Leite Medeiros (CPF 112.703.222-49), conforme matriz de responsabilização juntada no Apêndice 1, dando-lhe quitação;

12. 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 dos Srs. Antônio Adalberto de Sousa (CPF 090.437.578-10) e Carlos Henrique Cavalcanti (CPF 033.189.232-49), dando-lhes quitação plena;

13. determinar à SecexSaúde que autue processo apartado de tomada de contas especial, por cópia das peças pertinentes do presente processo, nos termos do art. 47 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 41 da Resolução TCU n.º 259, de 2014, com vistas à quantificação do suposto débito proveniente da falta de comprovação da execução de ações concretas em benefício da população local por meio do Programa 0122, referente a Saneamento Ambiental, visto que 87% dos recursos do programa foram destinados à fiscalização de ações de saneamento de convênios de exercícios anteriores não especificados, em detrimento das ações finalísticas relevantes do programa;

14. informar à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

15. arquivar a presente prestação de contas, após concluídas as comunicações necessárias, com esteio no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

3. O Ministério Público, nos autos representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se de acordo com a proposta supra (peça 48).

É o relatório.