

VOTO

Em exame, prestação de contas simplificada da Superintendência da Funasa no Estado do Amapá (Funasa/AP), relativa ao exercício de 2008.

2. As presentes contas ficaram sobrestadas até a apreciação de dois processos: TC 029.786/2008-7 e TC 031.492/2015-0.

3. O primeiro, tomada de contas especial oriunda da conversão de processo de representação deste TCU, apurou irregularidades no Contrato 4/2006, celebrado com a empresa Comércio Empreendimento Representação e Construção Ltda. – Comerc, para implantação de sistema alternativo de abastecimento de água na aldeia Kumarumã, no Município de Oiapoque/AP. O referido processo foi julgado por meio do Acórdão 5.466/2011-TCU-2ª Câmara, em 2/8/2011, e redundou na aplicação de multa ao Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, coordenador da Funasa/AP, pela assinatura de termo aditivo, após o final da vigência do mencionado contrato, pela falta de providências para a instauração de procedimento administrativo quanto aos atrasos efetivados pela empresa Comerc e pela inexecução da garantia oferecida pela empresa.

4. O segundo, tomada de contas especial instaurada pela Funasa com vistas a obter o ressarcimento do dano ao erário causado pela empresa Comerc Ltda., no âmbito do Contrato 2/2008. Foi julgado por meio do Acórdão 9.756/2020-TCU-2ª Câmara, em 15/9/2020, no sentido da irregularidade das contas do Sr. Gervásio Augusto Oliveira, com sua condenação em débito e a aplicação de multa. Conforme constatado, o referido contrato não foi totalmente executado, a contratada recebeu valor acima do que foi efetivamente concluído e as obras iniciadas e não concluídas foram consideradas inservíveis à população.

5. Concluídos os julgamentos dos referidos processos, foi dada continuidade ao exame destas contas.

6. Após análise dos autos, a unidade técnica concluiu que havia irregularidades relativas às seguintes áreas: **pessoal, licitações, contratos e no planejamento das ações** da Funasa/AP. Desta forma, foram realizadas audiências do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, coordenador regional da Funasa/AP, e do Sr. Raimundo Sebastião Leite Medeiros, chefe da divisão de recursos humanos.

7. Apresentadas as justificativas, a unidade técnica acolheu-as totalmente em relação ao Sr. Raimundo Sebastião e parcialmente quanto ao Sr. Gervásio, tendo remanescido as seguintes irregularidades:

(a) **na área de licitações**: cláusula editalícia restritiva à competitividade nos pregões 04/2008 e 07/2008, bem assim a utilização de pregão presencial em detrimento de pregão eletrônico;

(b) **na área de contratos**: 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 ocasionados pela empresa Comerc e ausência de execução da garantia oferecida no contrato (já apurado por meio do Acórdão 5.466/2011-TCU-2ª Câmara); e 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 (já apurado por meio do Acórdão 9.756/2020-TCU-2ª Câmara); e

(c) **na área de gestão**: 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 incorretas no Relatório de Gestão relativamente à execução do Programa 0122 - Saneamento ambiental urbano (execução aquém do declarado).

8. Quanto aos fatos relativos à área de pessoal, para os quais foram ouvidos o Sr. Raimundo Sebastião, bem assim o Sr. Gervásio Augusto, a unidade técnica, corroborada pelo MPTCU, propôs o acolhimento das justificativas apresentadas, de modo que não devem impactar as presentes contas.
9. Conforme aduziu o órgão instrutivo, as questões atinentes à cessão de servidores e ao ressarcimento dos valores respectivos não estavam no âmbito de competência da Funasa/AP, mas sim da Funasa/sede. Registrou, ainda, que a matéria foi tratada nas contas de 2009 da referida regional, ocasião em que, por meio do Acórdão 9.595/2011-TCU-2ª Câmara, foi determinado à Funasa/sede que adotasse providências para obtenção de ressarcimento de valores, reapresentação dos servidores cedidos ao órgão de origem e/ou suspensão do pagamento da remuneração, caso ainda subsistisse ausência de reembolso decorrente da cessão de servidores ao Governo do Estado do Amapá. Segundo o monitoramento realizado (TC 015.783/2012-0, Acórdão 5.882/2014-TCU-2ª Câmara), foi verificado o cumprimento da aludida determinação.
10. Para a concessão de diárias em finais de semana, foi considerado razoável o argumento apresentado pelo ex-coordenador regional, no sentido de que a peculiaridade geográfica da região atendida (polos-base em aldeias indígenas distantes da capital) justificava a necessidade de deslocamentos por prazos alongados, que invadiam finais de semana.
11. Ainda, apesar de a justificativa do Sr. Raimundo não ter se referido ao objeto da audiência e de as justificativas do Sr. Gervásio não terem afastado totalmente os fatos quanto ao pagamento de adicional de insalubridade sem preenchimento dos requisitos legais de enquadramento (laudo vencido e beneficiário que não exercia atividade caracterizada como insalubre), a unidade técnica ponderou que a gestão, após tomar conhecimento da ressalva, tomou providências para sanear-las, fato reportado no Relatório de Auditoria da CGU referente às contas de 2009, com a emissão de novo laudo ambiental e a exclusão do benefício a alguns servidores que estavam recebendo indevidamente.
12. Por fim, com relação à divergência no número de servidores no Siape e no Relatório de Gestão, o próprio ex-coordenador assumiu a falha, oriunda da falibilidade humana, a qual já foi corrigida.
13. Para as demais questões, foi ouvido somente o ex-titular da Funasa/AP, Sr. Gervásio Augusto de Oliveira (licitação, contratos e gestão).
14. Em relação aos fatos relativos à área de licitação, a unidade técnica entendeu que, se analisados de forma isoladamente caracterizariam apenas ressalvas, se considerados conjuntamente com as irregularidades atinentes à área de contratos, que redundaram em débito e multas, são suficientes para macular as contas do ex-gestor, especialmente porque não foram saneados no exercício seguinte, mesmo após notificação pelo órgão de controle interno.
15. Da mesma forma, relativamente às informações equivocadas no Relatório de Gestão, referente à execução do Programa 0122, a unidade técnica não acolheu as justificativas apresentadas pelo ex-gestor no sentido de que decorreram de “deficiência e despreparo técnico, ranços de práticas que gradativamente vem sendo superadas na administração pública”.
16. Segundo apontou, a informação contida no Relatório de Gestão de que recursos na ordem de R\$ 1.003.815,47 teriam sido 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 ...”, com alcance de “taxa de cobertura de serviços urbanos de coleta de esgoto de 250, e alguns municípios sendo contemplados com mais de um projeto”, não é condizente com as informações sobre a execução financeira do aludido programa, que demonstra a aplicação de quase 90% dos recursos em apenas um ação (fiscalização) e não evidencia o alcance das metas propostas atinentes a esgotamento sanitário, abastecimento de água e instalação de melhorias sanitárias. Frisou ser flagrante a incongruência entre os dados de execução física e financeira.

17. Ainda em relação ao Programa 0122 - Saneamento Ambiental Urbano, a SecexSaúde destacou a necessidade de ser apurada eventual falta de execução de ações concretas, por meio do referido programa, em benefício da população local. Como ressaltou a unidade técnica, o ex-gestor da Funasa/AP não demonstrou na prestação de contas quais ações concretas teriam sido implementadas por meio do referido programa e que teriam revertido em proveito da população local.

18. Assim, propôs que o fato seja apurado em apartado, com natureza de tomada de contas especial, por vislumbrar possível dano relacionado ao montante total destinado a tal programa no exercício de 2008. Entendeu que tal medida não seria obstáculo ao imediato julgamento das presentes contas, já sobrestadas por duas vezes, haja vista que os elementos já constantes e analisados nos autos são suficientes para concluir pela irregularidade das contas do Sr. Gervásio, não tendo aquela possível irregularidade, portanto, impacto sobre esse mérito.

19. Nessas condições, a unidade técnica propôs levantar o sobrestamento dos autos; julgar irregulares as contas do Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, aplicando-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992; julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Raimundo Sebastião Leite Medeiros; regulares, com quitação plena, as contas dos Srs. Antônio Adalberto de Sousa e Carlos Henrique Cavalcanti (coordenadores regionais substitutos); determinar a autuação de processo apartado de tomada de contas especial, para quantificação do suposto débito proveniente da falta de comprovação da execução de ações concretas em benefício da população local por meio do Programa 0122; e arquivar o presente processo.

20. O Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) endossou a proposta do órgão instrutivo.

III

21. Preliminarmente, consigno que os responsáveis destas contas, nos termos da IN/TCU 57/2008, aplicável a este processo, são os dirigentes máximos da entidade, que são: Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, coordenador regional (1/1 a 31/12/2008); Sr. Antônio Adalberto de Sousa, coordenador regional substituto eventual (1/1 a 17/6/2008) e Sr. Carlos Henrique Cavalcante, coordenador regional substituto eventual (18/6 a 31/12/2008). Assim, para fins julgamento, somente esses serão considerados.

22. Isto posto, acolho a proposta uniforme dos autos no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Gervásio Augusto e regulares as dos Srs. Antônio Adalberto de Sousa e Carlos Henrique Cavalcanti. Todavia, quanto ao Sr. Raimundo Sebastião, basta que seja consignado no acórdão que suas justificativas foram acolhidas.

23. Considero que três fatos fundamentam a irregularidade das contas do ex-coordenador regional, os quais considero graves: aqueles já apurados por meio dos Acórdãos 5.466/2011-TCU-2ª Câmara e 9.756/2020-TCU-2ª Câmara, que irremediavelmente maculam as contas do ex-gestor, e a execução de despesas do Programa 0122 quase que totalmente na Ação 2272 - Gestão e Administração, em detrimento das ações finalísticas do programa, que ocasionou a aplicação de apenas 13% dos recursos do aludido programa nessas últimas. A multa a ser aplicada nestas contas, por outro lado, deve ser ancorada somente nesse último fato, uma vez que o ex-gestor já foi apenado nas respectivas TCEs pelas irregularidades atinentes aos contratos inquinados.

24. Quanto ao aludido Programa 0122, era composto de seis ações: (a) Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa; (b) Ação 20AG - Sistemas de Saneamento Básico em Municípios de até 50.000 habitantes; (c) Ação 7652 - Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares; (d) Ação 6908 - Fomento à Educação em Saúde voltada para Saneamento Ambiental; (e) Ação 10GE - Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 habitantes; e (f) Ação 10GD - Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 habitantes.

25. Foi verificado pela CGU que, do total de R\$ 1.003.815,47 previsto para aplicação no referido programa, com prevalência nas ações de esgotamento sanitário, abastecimento de água e melhorias sanitárias, o valor de R\$ 872.647,64 foi destinado somente para a ação de gestão e administração do programa (Ação 2272), em detrimento das referidas ações finalísticas, cujas despesas somaram R\$ 131.167,83, dos quais, R\$ 121.167,83 para “fomento à educação em saúde voltada para saneamento ambiental” e R\$ 10.000,00 para “saneamento básico em municípios de até 50.000 habitantes” (peça 7, p. 42).

26. Ouvido pelo fato, o Sr. Gervásio alegou que recursos executados na Ação 2272 teriam sido utilizados para fiscalização de convênios de “saneamento básico”, relativos a 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.

27. A unidade técnica e o MPTCU rechaçaram tal justificativa ante a ausência de motivação razoável e aceitável para a destinação de cerca de 87% dos recursos do Programa 0122 para fiscalização de convênios de exercícios anteriores, em detrimento das ações finalísticas do programa. Além do mais, frisaram que não foi demonstrada na prestação de contas quais ações concretas teriam sido implementadas por meio do referido programa e revertido em proveito da população local, o que faria surgir a presunção de dano ao erário, no valor da totalidade dos recursos destinados ao citado programa gastos no exercício de 2008.

28. Assim, entenderam que a falha mencionada é grave e as justificativas não lograram saná-la, o que motivou a proposta de multa e apuração do suposto dano em apartado de tomada de contas especial.

29. Segundo entendimento do órgão instrutivo, o longo interregno entre a ocorrência dos fatos e a eventual notificação que poderá advir de sua apuração não seria empecilho, no caso concreto, para a medida processual sugerida, uma vez que restou comprovado que o responsável teve ciência da apuração de irregularidades a ele imputadas antes do prazo de dez anos, com a audiência realizada. Desta forma, como frisou, não haveria qualquer impedimento à apuração de eventual débito incidente no presente caso, conforme sugerido inicialmente pelo Ministério Público junto ao TCU.

30. Acompanho o entendimento externado nos pareceres prévios no sentido de que o ex-gestor não justificou satisfatoriamente a aplicação tão díspar na implementação do Programa 0122. A previsão de aplicação de R\$ 1,3 milhão em ações de implantação de melhorias sanitárias e R\$ 178 mil, individualmente, em ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário foi frustrada (0% de execução) e substituída, como alegado, por aplicação em ação de fiscalização de convênios (sem maiores detalhamentos), que envolveram recursos na ordem de R\$ 872 mil. Ações de saneamento básico contaram com apenas R\$ 10 mil. Segunda maior aplicação de recursos, R\$ 121 mil, destinou-se à ação “fomento à educação em saúde voltada para saneamento ambiental”, para a qual também não há identificação das ações concretas realizadas. Ou seja, do total previsto, apenas 13% foram destinados a ações finalísticas. Dessa maneira, pertinente a aplicação de multa ao ex-gestor.

31. Porém, em relação à apuração de eventual débito, ao contrário da unidade técnica, considero que, no presente caso, o tempo decorrido seria sim um grande entrave ao efetivo exercício da ampla defesa por parte do responsável. Na melhor das hipóteses, eventual citação ocorreria treze anos após os fatos.

32. Observo que a audiência do responsável solicitou as razões para a prevalência na execução de ações do programa de gestão e administração em detrimento das ações finalísticas, mas não

questionou a regularidade da aplicação dos recursos nas ações declaradamente realizadas. Se as análises iniciais tivessem sido nesse sentido, o responsável teria tido, por ocasião da audiência, ocorrida dois anos após os fatos, condições de providenciar as informações necessárias para sua defesa, circunstância em que este relator não teria qualquer dificuldade em acompanhar o posicionamento da unidade técnica.

33. Todavia, passados treze anos, a reconstituição dos fatos e a captura de documentos seriam, *a priori*, mister de difícil execução, se não impossível. Nessas condições, apesar de compartilhar das preocupações externadas pela unidade técnica e pelo MPTCU, deixo de acatar a proposta de autuação de apartado de TCE.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de abril de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator