



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
4ª Secretaria de Controle Externo

TC 015.892/2005-3

Tipo: Prestação de Contas, Exercício: 2004

Unidade Jurisdicionada: Fundação
Nacional de Saúde – FUNASA/MS

DESPACHO DE EXPEDIENTE

Em cumprimento ao item 9.8 do Acórdão 3138/2012-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 012.718/2004-9, promovo a juntada da referida deliberação aos presentes autos.

4ª Secex, em 10 de dezembro de 2012.

(assinado eletronicamente)

VITOR FERNANDO FERREIRA

TFCE Matr.: 1032-4

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 012.718/2004-9 [Aposos: TC 006.555/2004-6, TC 018.011/2005-5]
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)
Responsável: Valdi Camárcio Bezerra, ex-Presidente
Advogado constituído nos autos: Sebastião Hélcio Pereira Alves Filho (OAB/GO 26469) e outros

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FUNASA. ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS QUE PRESTAM SERVIÇOS DE SAÚDE À POPULAÇÃO INDÍGENA. FALHAS, IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES DETECTADAS. AUDIÊNCIAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES (ACÓRDÃO Nº 2.075/2007-TCU-PLENÁRIO). RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS OUVIDOS EM AUDIÊNCIA ACOLHIDAS EM SUA MAIORIA, PARCIALMENTE ACOLHIDAS COM RELAÇÃO A ALGUNS ITENS E REJEITADAS EM RELAÇÃO A OUTROS. NOVAS DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos da auditoria realizada na Fundação Nacional de Saúde (Funasa) com o objetivo de verificar a ocorrência de irregularidades na atuação das Organizações Não-Governamentais (ONG) que prestam serviços de saúde à população indígena. O presente trabalho teve origem no TC 006.555/2004-6, que tratou de denúncia acerca de diversas irregularidades envolvendo, dentre outras questões, a prestação de serviços de saúde à população indígena por intermédio de convênios firmados entre a Funasa e diversas ONG.

2. Ao julgá-la, este Tribunal, dentre outras providências, determinou a realização de audiência dos seguintes responsáveis (Acórdão nº 2075/2007-TCU-Plenário): 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). Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a análise das razões de justificativa apresentadas pelos gestores, efetuada no âmbito da 4ª Secex (fls. 892/926 – v. 5):

“Razões de justificativas

– **Mauro Ricardo Machado Costa – ex-presidente da Funasa** (Gestão: 26/4/1999 a 13/1/2003)

– **George Hermann Rodolfo Tormin – ex-diretor executivo da Funasa** (Gestão: 23/4/1999 a 22/1/2003)

(...)

Ocorrências:

Mauro Ricardo Machado Costa (Ofício 871/2007-TCU/SECEX-4/SA) e **George**

Hermann Rodolfo Tormin (Ofício 873/2007-TCU/SECEX-4/SA)

a) a inobservância ao princípio da cautela e aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37 da Carta Magna, pelo fato de desconsiderar irregularidades apontadas pela Auditoria Interna da Funasa em convênio celebrado com organização em cujo corpo diretivo encontravam-se familiares de servidores da Funasa, evidenciado pela:

a.1) celebração do Convênio 509/2002, com a Sociedade em Defesa da Cidadania, em 12/12/2002, não obstante as irregularidades detectadas pela Auditoria Interna nos Convênios 009/2001, 503/1999 e 155/2001, pactuados anteriormente com a mesma entidade, que ensejaram a devolução de recursos no montante de R\$ 13.606,75, referente ao Convênio 155/2001 e a impugnação de despesas no total de R\$ 103.623,76, relativos aos Convênios 009/2001 e 503/1999;

a.2) instituição de Comissão de Sindicância Administrativa, mediante a Portaria 12, de 01/4/2004, prorrogada pela Portaria 52, de 22/7/2004, para averiguar a existência de laços familiares entre funcionários do DESAI (Ricardo Luiz Chagas, ex-Diretor do DESAI, Vera Lúcia de Araújo Costa, então Coordenadora de Monitoramento de Ações e Serviços do DESAI, Fátima Aparecida da Silva, então Assessora do DESAI) e dirigentes/funcionários da Sociedade em Defesa da Cidadania - SDC e do Instituto de Cooperação Pró-Vida (fls. 183/184 – Anexo 80);

a.3) transferência à Sociedade em Defesa da Cidadania de atribuições do SASI/DF, unidade do DESAI, notadamente quanto à aquisição de medicamentos, fugindo à obrigatória observância da Lei 8.666/1993, e, ainda, quanto à contratação de pessoal para desempenho de atribuições naquela unidade, sem o necessário concurso público, caracterizando terceirização indevida mediante convênio;

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 306/1999 – URIHI – Saúde Yanomami por meio do 4º Termo Aditivo, celebrado em 8/12/2000, no montante de R\$ 1.569.917,09, para gastos com a construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico, e aquisição de medicamentos e materiais médicos para atendimento a outras instituições de assistência aos indígenas, ante as deficiências da farmácia da CORE/RR-Funasa, demonstrando que:

b.1.1) os recursos do convênio estariam sendo utilizados para suprir deficiências da própria CORE/RR – e para atender a outras entidades não conveniadas;

b.1.2) as aquisições seriam efetuadas pela URIHI, que não estaria obrigada a realizar licitações, nos termos definidos pela Lei 8.666/1993, desonerando, em decorrência, a CORE/RR;

b.1.3) as obras estariam sendo realizadas sem qualquer parâmetro técnico;

Mauro Ricardo Machado Costa (Ofício 871/2007-TCU/SECEX-4/SA)

b.2) suplementação irregular de recursos ao Convênio 45/2002 – URIHI – Saúde Yanomami, por meio do 3º Termo Aditivo, celebrado em 17/12/2002, no montante de R\$ 302.275,00, os quais, ao invés de gerarem nova parcela ou serem adicionados à parcela subsequente, foram acrescidos à 3ª parcela, já liberada em 27/11/2002, possibilitando burla ao disposto no art. 21, § 2º da IN/STN 01/1997;

b.3) suplementação de recursos ao Convênio 047/2001 – CUNPIR, por meio do 7º Termo Aditivo, celebrado em 19/9/2002, no montante de R\$ 483.128,84, na qual, ao invés de ser gerada uma nova parcela (5ª parcela), foi promovida alteração no Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho original, quanto às 3ª e 4ª parcelas, de sorte a possibilitar a imediata liberação dos recursos, burlando o disposto no art. 21, § 2º da IN/STN 01/1997;

b.4) suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 - CIVAJA, por meio do 2º Termo Aditivo, celebrado em 20/12/2002, no montante de R\$ 368.525,18, destinados ao pagamento de encargos/tributos do convênio anterior (014/2001), financiamento da folha de pagamento do mês de janeiro/2002, bem como a conclusão de obras de construção de pólos base iniciadas na vigência do Convênio 014/2001, não obstante:

b.4.1) as pendências apontadas no Parecer Técnico 2, de 13/12/2002, proferido pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública – DIESP, acerca do projeto técnico apresentado pelo CIVAJA;

b.4.2) as irregularidades que envolveriam as referidas obras, conforme apurado em Relatório de Supervisão Financeira da CGCON, de 06/11/2002, junto aos Convênios 033/1999, 014/2001 e 043/2002, resultando no repasse de recursos a empreendimentos irregulares na sua origem;

b.4.3) contrariarem frontalmente o disposto no art. 8º, incisos V a VII, da IN/STN 01/1997;

b.5) liberação da 3ª parcela do Convênio 033/2001 – Instituto Millennium III, não obstante a ausência de aprovação da 1ª prestação de contas parcial, sobrestada em face de débito apurado em decorrência de pagamento de multas/juros sobre encargos e tributos recolhidos em atraso e de tarifas bancárias, em descumprimento ao disposto no art. 21, §§ 1º e 4º, da IN/STN 01/1997;

b.6) liberação integral da 3ª parcela do Convênio 047/2001 – CUNPIR, não obstante a ausência de apresentação, e decorrente aprovação, da prestação de contas do total de recursos repassados da 1ª parcela (apenas 83 %), em descumprimento ao disposto no art. 21, §§ 1º e 4º, da IN/STN 01/1997;

b.7) liberação da 3ª parcela do Convênio 052/2001 – UNI/AC, não obstante a ausência de aprovação da prestação de contas da 1ª parcela, em descumprimento ao disposto no art. 21, §§ 1º e 4º, da IN/STN 01/1997.

George Hermann Rodolfo Tormin (Ofício 873/2007-TCU/SECEX-4/SA)

b.2) suplementação de recursos ao Convênio 047/2001 – CUNPIR, por meio do 7º Termo Aditivo, celebrado em 19/9/2002, no montante de R\$ 483.128,84, na qual, ao invés de ser gerada uma nova parcela (5ª parcela), foi promovida alteração no Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho original, quanto às 3ª e 4ª parcelas, de sorte a possibilitar a imediata liberação dos recursos, burlando o disposto no art. 21, § 2º da IN/STN 01/1997;

b.3) suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 - CIVAJA, por meio do 2º Termo Aditivo, celebrado em 20/12/2002, no montante de R\$ 368.525,18, destinados ao pagamento de encargos/tributos do convênio anterior (014/2001), financiamento da folha de pagamento do mês de janeiro/2002, bem como a conclusão de obras de construção de pólos base iniciadas na vigência do Convênio 014/2001, não obstante:

b.3.1) as pendências apontadas no Parecer Técnico 2, de 13/12/2002, proferido pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública – DIESP, acerca do projeto técnico apresentado pelo CIVAJA;

b.3.2) as irregularidades que envolveriam as referidas obras, conforme apurado em Relatório de Supervisão Financeira da CGCON, de 06/11/2002, junto aos Convênios 033/1999, 014/2001 e 043/2002, resultando no repasse de recursos a empreendimentos irregulares na sua origem;

b.3.3) contrariarem frontalmente o disposto no art. 8º, incisos V a VII, da IN/STN 01/1997;

b.4) liberação da 6ª parcela do Convênio 306/1999 – URIHI – Saúde Yanomami, não obstante a ausência de aprovação integral da prestação de contas da 4ª parcela, em face do pagamento de despesas bancárias e ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro, em descumprimento ao disposto no art. 21, §§ 1º e 4º, da IN/STN 01/1997.

3.1 Inicialmente, com o objetivo de contextualizar o ambiente em que se deu a celebração de convênios com diversas entidades, apresentam retrospectiva dos fatos. Expõem que na maioria dos 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) optou-se por complementar a execução das ações de saúde por intermédio de convênio com organizações não-governamentais, conforme o art. 19-E da Lei 9.836, de 23 de setembro de 1999, que prevê que “os Estados, Municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações” voltadas para o atendimento das populações indígenas.

3.2 Mencionam o Relatório apresentado pelas Missões de Supervisão do Banco Mundial (de 15 a 23 de abril de 2002 e de 4 a 14 de novembro de 2002), do qual destacam trechos referentes aos resultados alcançados no tópico Saúde das Populações Indígenas, como as atividades de treinamento de agente indígenas de saúde (AIS), de equipes multidisciplinares de saúde e de conselheiros, além de aspectos positivos decorrentes da reestruturação do serviço indígena de saúde.

3.3 Feita a contextualização, expõem sobre o papel das áreas da Funasa intervenientes no processo de celebração de convênios (Procuradoria Jurídica – PROJU, Departamento de Saúde Indígena – DESAI, e Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – DEPIN), conforme competências definidas pelo Decreto 3.450, de 9 de maio de 2000 (Estatuto da Funasa – atualmente Decreto 4.727, de 9 de junho de 2003).

3.4 Ante as competências dessas unidades, as quais emitiram pareceres favoráveis, e em razão da grande quantidade de convênios celebrados (1.400 convênios em 1999 e 4.600 em 2001), alegam que não seria possível ao presidente ou ao diretor-executivo da Funasa procederem à análise técnica de todos os instrumentos, trabalho este de responsabilidade das áreas finalísticas. Segundo informam, desde 1999 a Funasa passou a adotar processo administrativo materializado por meio do Relatório de Controle de Convênios (RCC), o qual assegura a fiel observância de todos os dispositivos legais e normativos, sendo necessários vinte pareceres/procedimentos para autorização do empenho da despesa, outros sete para que o convênio seja celebrado e mais nove para a liberação dos recursos.

3.5 Acrescentam que no ano de 2002 esse modelo foi transformado em um aplicativo informatizado denominado Sistema de Convênios (Siscon) e que a direção da Funasa adotou providências para que fossem implantados todos os controles (operacionais e gerenciais), inclusive com a inclusão do Módulo de Prestação de Contas (MPC).

3.6 Por fim, após exporem sobre as realizações em suas gestões, especificamente na área de saúde indígena, declaram que “os resultados alcançados comprovam de forma cabal não ter havido ‘inação e negligência’ no trato das questões de saúde indígena” e ressaltam, sob os aspectos formais de celebração de convênios, que no transcurso do processo “as manifestações formais tanto do diretor-executivo quanto do presidente da Funasa eram precedidas de inúmeros pareceres/posicionamentos técnicos favoráveis das áreas com competência estatutária para tal.”

Concluem dizendo que “sem as medidas tomadas pela direção da Funasa em 1999 para implantação do novo modelo de assistência à saúde indígena, muitas vidas teriam sido perdidas.”

3.7 A respeito especificamente dos questionamentos objeto das audiências, apresentam os argumentos a seguir sintetizados. De uma maneira geral, para cada item das audiências, reportam que a competência pela análise de processos para a celebração de convênios é, estatutária e regimentalmente, do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DEPIN), por meio da Coordenação-Geral de Convênio (CGCON), quanto aos aspectos financeiros, e do Departamento de Saúde Indígena (DESAI), quanto aos aspectos técnicos, e que a celebração dos convênios ou dos termos aditivos se deram com base em pareceres favoráveis dessas duas áreas, que possuem os técnicos e gerentes com atribuição para tal análise e foram corroborados por parecer relativo ao assunto, da lavra da Procuradoria Jurídica da Funasa.

3.8 No tocante ao Convênio 509/2002 (a.1), informam que os pareceres técnicos das áreas competentes atestaram o atendimento a todas as normas legais e regulamentares e que na instrução do processo não havia qualquer ressalva que pudesse impedir a celebração do referido convênio, conforme já havia sido anotado no relatório de auditoria do TCU.

3.9 Com relação à instituição de comissão de sindicância para averiguar a existência de laços familiares entre funcionários do DESAI e dirigentes/funcionários da conveniada Sociedade em Defesa da Cidadania e do Instituto de Cooperação Pró-Vida (a.2), deixam de tecer comentários por ter sido a sindicância efetuada após terem deixado a direção da Funasa e informam que teriam adotado providências, caso tivessem tomado conhecimento de alguma irregularidade. Entendem que as irregularidades apontadas pela comissão de sindicância constituída em 2004 em decorrência de denúncia formulada em 2003 não poderiam servir de evidência para fatos ocorridos no ano de 2002.

3.10 A respeito da transferência de atribuições do SASI/DF à conveniada, relativo à aquisição de medicamentos, e quanto à contratação de pessoal para desempenho de atribuições naquela unidade, sem o necessário concurso público, caracterizando terceirização indevida mediante convênio (a.3), ressaltam que “no escopo dos convênios celebrados com organizações não-governamentais na área de saúde indígena havia a natural previsão nos correspondentes planos de trabalho da aquisição de medicamentos para que os mesmos fossem ministrados aos pacientes segundo prévia indicação médica” e que no caso do Convênio 509/2002 foi previsto esta aquisição para o tratamento dos indígenas que se encontravam sob atendimento da Casa de Saúde do Índio (CASAI/DF), o que não implica, segundo seu entendimento, que tenha havido transferência de atribuições para a conveniada.

3.11 Manifestam ainda que o Regimento Interno da Funasa, aprovado pela Portaria 410, de 10 de agosto de 2000, em seu art. 104, nada mencionava quanto à competência da Coordenação de Operações (COOPE/DESAI) para aquisição de medicamento e que, portanto, não há que se falar em transferência de atribuição que não competia regimentalmente àquela unidade administrativa.

3.12 Quanto aos recursos humanos, ressaltam que a contratação de pessoal para atuação no âmbito dos convênios celebrados na área de saúde indígena se destinava exclusivamente à execução das atividades previstas no convênio e que não havia qualquer contratação para execução de tarefas de responsabilidade da Funasa, sendo que no caso do Convênio 509/2002 foram previstos 42 profissionais, quatro desses destinados a exercer atividades no espaço físico da COOPE localizada no SIA com o fim de proceder ao registro dos pacientes e o seu encaminhamento para a CASAI/DF.

3.12 Entendem, ainda, que não poderiam ser chamados a responder por eventuais irregularidades ocorridas durante a execução do convênio, uma vez que o início da execução se

deu no dia 17/1/2003 com a liberação da primeira parcela de recursos, data posterior à sua saída da direção da Funasa.

3.14 Sobre a aquisição de medicamentos pela convenente para suprir deficiências esporádicas da CORE/RR (*b.1*), informam que se tratou de situações pontuais, cujas justificativas apresentadas pela convenente foram acatadas no Parecer do Departamento de Saúde Indígena (DESAI).

3.15 Com relação à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico (*b.1*), ressaltam que este aspecto foi considerado quando da análise e aprovação, pelo DESAI e pela CGCON. Transcrevem trechos da Nota Técnica 025/2004/ASTEC/DESAI (a qual enviou em anexo) emitida em resposta à solicitação de informações feita pela equipe de auditoria do TCU, com ênfase nas dificuldades para a realização de obras naquelas localidades, sendo, nestas condições, “irreal pensar a possibilidade de construções de porte ou materiais duráveis, não justificando nem a realização de projetos deste tipo, nem a licitação de firma de engenharia para a construção de obras. A solução encontrada na realidade fática é o recrutamento e contratação dos serviços de artífices, práticos que saibam transitar na floresta, reconhecer, cortar árvores adequadas, tirar tábuas e promover construções rústicas para alojamento das equipes de saúde que se deslocam àquelas localidades”.

3.16 Quanto à suplementação irregular de recursos ao Convênio 45/2002 – URIHI – Saúde Yanomami (*b.2*), o ex-presidente Mauro Ricardo Machado Costa informa que a primeira parcela dos recursos teria sido aprovada, o que possibilitou a liberação da terceira parcela em 27/11/2002 e, em seguida, a convenente solicitou suplementação de recursos, tendo contado com pareceres das áreas técnica e jurídica favoráveis à celebração do aditivo.

3.17 Expõe que havia duas possibilidades: a celebração de novo convênio, que não faria sentido por medida de economia processual, ou a suplementação da terceira parcela, opção adotada. Ainda, segundo informa, “em qualquer outra hipótese, como por exemplo, a suplementação da 4ª parcela ou a criação de nova parcela, inviabilizaria o aproveitamento da dotação orçamentária de 2002, até porque a suplementação proposta referia-se a aquisição de equipamento e materiais permanentes e não a recursos destinados a despesas correntes”.

3.18 A respeito da suplementação de recursos ao Convênio 047/2001 – CUNPIR, o ex-diretor executivo (*b.2*) e o ex-presidente (*b.3*) informam que o convênio previa aplicação de recursos da ordem de R\$ 2,8 milhões a serem repassados em quatro parcelas. Havia sido aprovadas as prestações de contas referentes às duas primeiras parcelas e parte da terceira parcela (cerca de 78% do valor), quando a convenente solicitou suplementação de recursos, tendo apresentado novo plano de trabalho prevendo a manutenção do cronograma de desembolso em quatro parcelas, porém com alteração do valor da terceira e da quarta parcelas, o que obteve pareceres favoráveis das áreas competentes (DESAI, CGCON, DEPIN e Procuradoria Jurídica, conforme documentos que anexou).

3.19 Reportam-se também a entendimentos extraídos de manuais de convênios editados pelo Ministério da Saúde, Ministério do Turismo e pela Secretaria Nacional Antidrogas, dos quais destacam tópico que trata da alteração do plano de trabalho. Consideram ser entendimento comum entre os órgãos da administração pública federal que a alteração de plano de trabalho e, por conseguinte, do seu cronograma de desembolso, desde que não implique na mudança do objeto do convênio, é procedimento previsto na Instrução Normativa STN 1, de 15 de janeiro de 1997.

3.20 No tocante à suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 – CIVAJA, (*b.3* - George Hermann Rodolfo Tormin e *b.4* - Mauro Ricardo Machado Costa), informam que a celebração

do 2º Termo Aditivo ocorreu com base nos pareceres favoráveis emitidos pelas áreas competentes (DESAI e CGCON).

3.21 Quanto ao Parecer 2, de 13/12/2002, citado na alínea *b.3.1* do ofício de audiência, consideram que “não poderia constituir-se em fator impeditivo à celebração do aditivo, pois em que pese ter constatado algumas pendências na análise realizada, concluiu, de forma inequívoca, pela aprovação dos serviços”. Sobre o Relatório de Supervisão Financeira da CGCON, citado na alínea *b.3.2*, entendem que o mesmo não poderia ter sido considerado, uma vez que foi apensado ao processo somente no exercício de 2003, época em que já não mais exerciam cargo na Funasa.

3.22 Com relação à liberação da 6ª parcela do Convênio 306/1999 – URIHI – Saúde Yanomami (*b.4*), o ex-diretor executivo informa que a liberação dessa parcela foi autorizada com base nos pareceres das áreas técnicas que atestaram a regular aplicação dos recursos referentes à 4ª parcela, sob aspectos técnicos de execução física, embora tenha inicialmente o parecer financeiro identificado a falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro [no período de 30/6 a 30/9/2000] e ter ocorrido despesas com taxas bancárias. Sobre essas impropriedades, em função do baixo valor impugnado (R\$ 1.961,81 – 0,178% do valor da parcela ou 0,027% do valor total do convênio), a CGCON aprovou a prestação de contas com a retenção do valor impugnado, sendo regularizado posteriormente quando da análise da aplicação da quinta parcela, e o valor anteriormente retido liberado juntamente com a sétima parcela.

3.23 Manifesta que “as duas irregularidades apontadas no parecer financeiro, de valor ínfimo em relação ao valor da parcela analisada, não justificavam a rescisão ou mesmo paralisação da execução do convênio. Uma delas nem mesmo era uma irregularidade, conforme parecer da Procuradoria Jurídica da Funasa e a outra no valor de R\$ 281,40 foi saneada conforme registro feito quando da análise da prestação de contas da parcela seguinte”.

3.24 Quanto à liberação da 3ª parcela do Convênio 033/2001 – Instituto Millennium III (*b.5*), afirma o ex-presidente que a liberação dos recursos se deu com base no parecer da área técnica competente pela análise da prestação de contas de convênio, que atestou a inexistência de óbice quanto ao pagamento da terceira parcela. Do mesmo modo que na situação anterior, manifesta que a irregularidade apontada no parecer financeiro, de valor ínfimo em relação ao valor da parcela analisada, não justificava a rescisão ou mesmo paralisação da execução do convênio, tendo a mesma sido saneada 22 dias após o compromisso formal assumido pela convenente.

3.25 Sobre a liberação integral da 3ª parcela do Convênio 047/2001 – CUNPIR sem que tenha havido a prestação de contas do total de recursos da primeira parcela (*b.6*), informa o ex-diretor executivo que a autorização para a liberação de parte da terceira parcela também se deu com base em pareceres emitidos pelas áreas técnicas competentes, em especial da CGCON e do DEPIN.

3.26 Segundo manifesta, pela leitura do parecer financeiro, o qual atesta que a parte física encontrava-se preenchida de acordo com o programado, “pode-se depreender que a aprovação apenas de parte dos recursos transferidos na primeira parcela deve ter decorrido de um dimensionamento equivocado do cronograma físico-financeiro referente à 1ª parcela transferida, ou seja, a execução física prevista foi concluída sem que houvesse a demanda pela totalidade dos recursos financeiros alocados para sua execução.” Salienta que o saldo restante da primeira parcela foi aprovado posteriormente, atestando assim a boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

3.27 Com relação à liberação da 3ª parcela do Convênio 052/2001 – UNI/AC, não obstante a ausência de aprovação da prestação de contas da 1ª parcela (*b.7*), informa que assim como nas situações antecedentes a liberação dos recursos foi autorizada com base nos pareceres técnicos favoráveis do DEPIN e do DESAI e, do mesmo modo do caso anterior, “a irregularidade

apontada no parecer financeiro, de valor reduzido em relação ao valor da parcela analisada, não justificava a rescisão ou mesmo paralisação da execução do convênio, que veio a ser saneada ainda durante o período de vigência do convênio.”

3.28 Acrescenta que, conforme Despacho do DEPIN (o qual anexou), foi autorizada a liberação de parte de recursos referente à terceira parcela, deduzindo-se a importância de R\$ 52.815,81, correspondente a pagamentos de tributos em data anterior à vigência do convênio.

Análise

3.29 No tocante à celebração do Convênio 509/2002 com a Sociedade em Defesa da Cidadania, em 12/12/2002, não obstante as irregularidades detectadas pela Auditoria Interna em convênios celebrados anteriormente com a mesma entidade (*a.1*), verifica-se que realmente ficou registrado no relatório da auditoria (fl. 135) que não constavam nos autos, à época da celebração do convênio, notícias sobre a questão de laços de família envolvendo servidores da Funasa e da convenente, conforme foi verificado posteriormente pela Auditoria Interna. Consoante a manifestação do DESAI, em resposta à equipe de auditoria do Tribunal, o crivo pela capacidade técnica da ONG para a celebração do novo convênio fora proferido pela diretoria anterior. Quanto à comissão de sindicância (*a.2*), observa-se que as suas conclusões, de 1º/9/2004, dizem respeito ao Convênio 368/2002 (fls. 328/331 e Anexo 80, fls. 235/240). Assim, no que se refere ao questionamento feito relativo ao Convênio 509/2002, inclusive com relação à existência de laços familiares entre funcionários do DESAI e dirigentes/funcionários da conveniada Sociedade em Defesa da Cidadania e do Instituto de Cooperação Pró-Vida, **podem ser aceitas as justificativas apresentadas.**

3.30 Registre-se que consta no Tribunal o TC 010.429/2009-8, que trata de Tomada de Contas Especial instaurada pela Funasa em desfavor do Sr. José Guilherme Correa Montenegro, em razão da omissão de prestar contas finais da 4ª e da 6ª parcelas dos recursos transferidos mediante o Convênio 509/2002. O processo encontra-se na 4ª Secex, em fase de citação.

3.31 A respeito da existência de laços familiares entre funcionários do órgão concedente e dirigentes/funcionários da entidade convenente, o assunto foi disciplinado pelo Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (e revogou os arts. 48 a 57 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que disciplinava sobre Convênios, Acordos e Ajustes).

3.32 Consoante o disposto no art. 2º do referido Decreto 6.170, de 2007 (com a redação dada pelo Decreto 6.619, de 29 de outubro de 2008), fica vedada a celebração de convênios e contratos de repasse: “II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau”.

3.33 No âmbito da Funasa, a Portaria 293, de 7 de abril de 2008, que estabelece critérios para a celebração de convênios com entidades governamentais e não governamentais para a execução das ações de atenção à saúde dos povos indígenas, prevê no art. 4º, inciso IV, que somente poderão ser habilitados para celebração de convênios as entidades que, entre outros critérios, atendam no que couber, aos artigos do Decreto 6.170, de 2007.

3.34 Sobre a aquisição de medicamentos (*a.3* e *b.1*), ao se verificar o Regimento Interno da Funasa, aprovado pela Portaria 410, de 2000, que vigorava à época, nota-se que, embora não estivesse entre as competências da Coordenação de Operações a aquisição de medicamentos, essa atribuição recaía sobre a Coordenação-Geral de Insumos Estratégicos (CGIES), do Departamento de Administração (DEADM), ao qual incumbia também supervisionar e controlar os estoques de insumos estratégicos existentes na unidade central e nas Unidades Federadas (art.

41, inciso I e parágrafo único). Conforme o inciso III do art. 41, competia à CGIES “articular-se com as áreas técnicas, internas e externas da Funasa, envolvidas no processo de planejamento, aquisição, armazenagem, controle da qualidade e da quantidade, distribuição e consumo dos insumos estratégicos”. Por outro lado, consoante o art. 44, inciso I, competia ao Serviço de Compras e Contratos (SERCO), “planejar, coordenar e executar as atividades relativas a compras de bens e contratações de serviços da unidade central da Funasa”.

(...)

3.35 Registre-se que em nova edição do Regimento Interno da Funasa, aprovado pela Portaria 1.776, de 8 de setembro de 2003, as atividades relacionadas à aquisição de medicamentos passaram para a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (art. 41, IV e parágrafo único).

(...)

3.36 O assunto foi objeto de análise pelo Tribunal no TC 004.199/2004-0, que tratou de consulta formulada pelo Ministério da Saúde, de interesse da Funasa, a respeito da viabilidade de continuação dos convênios e termos de parceria firmados com municípios, ONGs e OSCIPs para prestação das ações de assistência à saúde dos povos indígenas, bem como acerca da possibilidade de utilização da Lei 8.745, de 1993, para a contratação temporária de pessoal. Por meio do Acórdão 823/2004-Plenário, subitem 9.1.1.3, o Tribunal firmou entendimento a respeito da atuação de estados, municípios e instituições governamentais e não-governamentais na execução, **em caráter complementar**, das ações de competência da Funasa referentes à atenção à saúde indígena, **excetuando-se as atividades** que devem permanecer sob a responsabilidade daquela Fundação, como a realização de obras e reformas, aquisição de bens permanentes, transporte de pacientes e das equipes multidisciplinares e a “compra de medicamentos, combustíveis e demais insumos em que as aquisições em escala nacional pela Funasa sejam mais vantajosas para os cofres públicos, excetuando-se, nos casos de emergência devidamente comprovados, a aquisição de medicamentos”.

3.37 Ainda sobre a questão dos medicamentos, por meio do Acórdão 402/2009-Plenário, subitem 9.2.6 (TC 013.233/2008-5 – auditoria de natureza operacional), o Tribunal determinou à Funasa, ou órgão que porventura venha assumir a gestão da Saúde Indígena, que “aprimore os mecanismos de planejamento e controle da compra, da entrega e da dispensação de medicamentos, de modo a garantir a entrega tempestiva, correspondente com as solicitações e com prazo de validade não inferior a 12 meses, a contar da data da entrega do produto ou com prazo equivalente a, no mínimo, 75% de sua validade, contados da data de fabricação, conforme Manual do Ministério da Saúde ‘Aquisição de Medicamentos para Assistência Farmacêutica no SUS’”.

3.38 Assim, em consonância com o entendimento adotado no referido Acórdão 823/2004-Plenário, e uma vez que essa deliberação foi adotada em data posterior aos fatos questionados nas audiências, essa questão relativa à compra de medicamentos poderá ser verificada em futuros trabalhos que vierem a ser realizados pelo TCU, visando certificar se a Funasa passou a permitir a compra de medicamentos pelas convenientes apenas em situações emergenciais. Dessa forma, **podem ser aceitas parcialmente as justificativas apresentadas**.

3.39 Quanto à contratação de pessoal para desempenho de atribuições em unidade do DESAI, sem o necessário concurso público, caracterizando terceirização indevida mediante convênio (a.3), também por meio do citado Acórdão 823/2004-Plenário o Tribunal decidiu que, na hipótese de iminente surto endêmico no âmbito dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas ou mesmo no caso de o surto ser apenas previsível se não tomadas as tempestivas medidas saneadoras, a Funasa pode adotar as providências a seu cargo para lhe dar o devido combate, inclusive contratando temporariamente, com fundamento no inciso II do art. 2º da Lei 8.745, de 1993, os profissionais que se fizerem necessários, nos quantitativos e categorias estritamente

indispensáveis, observado o prazo máximo de seis meses estabelecido no inciso I do art. 4º daquela lei, assim como as demais normas que tratam do assunto.

3.40 No que se refere à contratação temporária fundamentada no inciso II do art. 2º da Lei 8.745, de 1993 (ou seja, considerando-se como necessidade temporária de excepcional interesse público o combate a surtos endêmicos), observa-se que, posteriormente, mediante a Lei 11.784, de 22 de setembro de 2008, foi acrescida a alínea *m* ao inciso VI do art. 2º da citada Lei 8.745, de 1993, incluindo a “assistência à saúde para comunidades indígenas” entre as atividades consideradas de necessidade temporária de excepcional interesse público, possibilitando claramente a contratação de pessoal por tempo determinado, nessa hipótese de ações de saúde indígena.

3.41 Consoante o Acórdão 402/2009-Plenário (subitem 9.3.4), proferido no TC 013.233/2008-5 (auditoria de natureza operacional para avaliar a efetividade na aplicação de recursos federais em ações assistencialistas e de saúde aos povos indígenas nos DSEI), quando também foi analisada a questão do fornecimento de mão-de-obra, pelas ONGs, para o Subsistema de Saúde Indígena, em razão da falta de estrutura de pessoal alocado nesse programa, o Tribunal recomendou ao Ministério da Saúde (subitem 9.3.1) que observe o disposto na legislação específica (Lei 9.836, de 1999 e Decreto 3.156, de 27 de agosto de 1999), adotando medidas necessárias para que as ações e serviços de saúde sejam, preferencialmente, prestados de forma direta, principalmente pela União (subitem 9.3.4) e, como forma de evitar solução de continuidade na prestação dos serviços, que regulamente a contratação direta de profissionais das equipes multidisciplinares, para atuarem na saúde indígena, no período de transição até 2012 (consoante acordo com Ministério Público do Trabalho).

3.42 O Tribunal também determinou à Funasa, ou órgão que porventura venha assumir a gestão da Saúde Indígena (subitem 9.2.5), que utilize o mecanismo de contratação temporária, com base na mencionada Lei 8.745, de 1993, alterada pela Lei 11.784, de 2008, até que seja realizado concurso público em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial (firmado pelo Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Funasa e Ministério Público do Trabalho), que prevê a substituição paulatina dos terceirizados até 2012, como forma de evitar solução de continuidade na prestação dos serviços. Ficou ainda determinado à Secex-MT que monitore o cumprimento do Termo de Conciliação Judicial bem como o cumprimento, por parte do Ministério da Saúde e da Funasa, das recomendações/determinações contidas naquele *decisum*.

3.43 Dessa forma, para manter coerência com essa posição adotada pelo Tribunal, **poderão ser aceitas parcialmente as justificativas apresentadas** pelos ex-gestores no tocante à contratação de pessoal, não sendo necessárias novas determinações.

3.44 No tocante à inação e negligência dos responsáveis frente à sucessão de impropriedades e irregularidades na relação com as organizações não-governamentais (alínea *b* do ofício de audiência), de certa forma o tema foi considerado na análise que originou o Acórdão 2075/2007-Plenário, proferido nestes autos. Aliado à ausência de mecanismos gerenciais voltados à detecção, identificação e correção de problemas, e à desarticulação da área administrativa responsável pelo gerenciamento das avenças, a inação e negligência por parte dos responsáveis reflete o desrespeito continuado à grande parte do que estabelece a IN/STN 1, de 1997, que regulamenta a celebração e execução de convênios, segundo o Ministro Relator Raimundo Carreiro no voto que acompanha o mencionado acórdão.

3.45 Consoante o citado Acórdão 2075/2007-Plenário (item 9.1), o Tribunal fixou prazo para que a Funasa promovesse “estudos para identificar, nos termos da legislação pertinente, uma forma eficaz para o estabelecimento de parcerias com as ONGs e demais entidades interessadas no desenvolvimento de ações de saúde indígena, as quais possuem natureza continuada”, bem

como que elaborasse manuais e/ou rotinas de acompanhamento/fiscalização física e financeira dos instrumentos celebrados para prestação de assistência à saúde das comunidades indígenas, com objetivo de padronizar procedimentos e possibilitar a efetiva avaliação do cumprimento do objeto e o alcance dos resultados pretendidos, bem assim da correta aplicação dos recursos.

3.46 Especificamente quanto à suplementação irregular de recursos ao Convênio 45/2002 – URIHI – Saúde Yanomami (*b.2* – Mauro Ricardo); a respeito de alteração no plano de trabalho (*b.2* – George Hermann e *b.3* – Mauro Ricardo), **podem ser parcialmente aceitas as justificativas**. Com relação à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico (*b.1*), e sobre o pagamento de encargos/tributos do convênio anterior e o financiamento da folha de pagamento (*b.3* – George Hermann e *b.4* – Mauro Ricardo), **as razões de justificativas apresentadas não são suficientes para elidir as irregularidades**.

3.47 Quanto à liberação de parcelas de recursos de convênios (*b.4* – George Hermann e *b.5, b.6 e b.7* – Mauro Ricardo) sem a devida aprovação integral das contas referentes a parcelas anteriores (prática que vinha sendo adotada pela fundação), o assunto foi tratado no TC 009.240/2007-5 (Auditoria Operacional realizada na Funasa em 2007). O subterfúgio empregado no âmbito da Funasa, ou seja, registrar como pendência valores gastos pelas conveniadas sem a devida comprovação, ficando o valor sobrestado, a fim de dar continuidade ao repasse de recursos para instituições conveniadas que não tiveram as prestações de contas aprovadas, foi considerado pelo Tribunal como **sobrestamento indevido**. Consoante o Acórdão 668/2008-Plenário, o TCU determinou à Funasa que “cesse o sobrestamento de valores de convênios ou de qualquer outra prática que esteja em desacordo com o art. 35 da IN/STN 1, de 1997, fixando o prazo legal para o conveniente sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação pendente e, no caso de não-atendimento, adote as providências necessárias à instauração de tomada de contas especial e o registro de inadimplência no SIAFI, sob pena de responsabilidade no caso de omissão”.

3.48 Consoante o disposto no art. 35 da IN/STN 1, de 1997, uma vez constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas parcial, deve ser imediatamente suspensa a liberação de recursos e fixado o prazo máximo de 30 dias para que seja sanada a irregularidade ou seja cumprida a obrigação. Decorrido esse prazo, sem que a conveniente tenha adotado tais medidas, o fato deve ser comunicado ao órgão de controle interno e providenciada a instauração de Tomada de Contas Especial, além do registro de inadimplência no SIAFI.

3.49 Nesses casos específicos do Convênio 306/1999 – URIHI – Saúde Yanomami (*b.4* – George Hermann) e Convênios 033/2001 – Instituto Millennium III, 047/2001 – CUNPIR e 052/2001 – UNI/AC (*b.5, b.6 e b.7* – Mauro Ricardo), uma vez que as irregularidades foram sanadas, tendo sido as contas posteriormente aprovadas (segundo as informações prestadas), **podem ser consideradas parcialmente aceitas as justificativas**, ressaltando-se, aqui, as situações desses convênios registradas do SIAFI, conforme sintetizado na Tabela 1 (parágrafo 1.3 do relatório de auditoria).

3.50 Considerando que o Tribunal já endereçou determinação à Funasa, por meio do Acórdão 668/2008-Plenário, no sentido de cessar a prática de sobrestamento de valores de convênios, **poderá ser determinado ao órgão de controle interno** que faça constar no próximo relatório sobre as contas da Funasa item específico acerca das medidas efetivamente adotadas pela fundação em cumprimento à determinação do Tribunal constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 668/2008-Plenário, informando se a Funasa cessou a prática de registrar como pendência valores gastos pelas conveniadas sem a devida comprovação (sobrestamento de valores de convênios).

3.51 Em síntese:

a) quanto às razões de justificativa apresentadas pelo ex-presidente da Funasa Mauro Ricardo Machado Costa, relativas à audiência determinada no item 9.4 do Acórdão 2075/2007-Plenário, e promovida mediante o Ofício 871/2007-TCU/SECEX-4/SA: sejam acolhidas, com relação às alíneas *a.1* e *a.2* do ofício; acolhidas parcialmente, com relação às alíneas *a.3*, *b.1* (relativamente à compra de medicamentos), *b.2*, *b.3*, *b.5*, *b.6* e *b.7*; e rejeitadas, com relação às alíneas *b.1* (no tocante à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico) e *b.4*;

b) quanto às razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor executivo George Hermann Rodolfo Tormin, relativas à audiência determinada no item 9.4 do Acórdão 2075/2007-Plenário, e promovida mediante o Ofício 873/2007-TCU/SECEX-4/SA: sejam acolhidas, com relação às alíneas *a.1* e *a.2*; acolhidas parcialmente, com relação às alíneas *a.3*, *b.1* (relativamente à compra de medicamentos), *b.2* e *b.4*; e rejeitadas, com relação às alíneas *b.1* (no tocante à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico) e *b.3*;

3.52 Dessa forma, ante a sucessão de impropriedades e irregularidades na relação com as organizações não-governamentais e o desrespeito continuado a grande parte do que estabelece a IN/STN 1, de 1997, ocorridos durante a gestão do ex-presidente Mauro Ricardo Machado Costa e do ex-diretor executivo George Hermann Rodolfo Tormin, **cabe a aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU.**

3.53 Em razão da aplicação da multa, em face das irregularidades nos convênios a seguir indicados, **deverá ser juntada cópia da deliberação que vier a ser adotada ao processo de contas da Funasa, relativas ao exercício de 2002**, que se encontra em fase de análise (TC 011.475/2003-6), em vista do conseqüente reflexo nas contas dos responsáveis:

(...)

Razões de justificativas

– **Valdi Camárcio Bezerra – ex-presidente da Funasa** (Gestão: 14/1/2003 a 22/7/2005)

(...)

Ocorrências:

a) a inobservância aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37 da Carta Magna, pelo fato de desconsiderar irregularidades em convênios celebrados com organizações em cujo corpo diretivo encontravam-se familiares de servidores da Funasa, evidenciado pela:

a.1) instituição de Comissão de Sindicância Administrativa, mediante a Portaria 12, de 1/4/2004, prorrogada pela Portaria 52, de 22/7/2004, para averiguar a existência de laços familiares entre funcionários do DESAI (Ricardo Luiz Chagas, ex-Diretor do DESAI, Vera Lúcia de Araújo Costa, então Coordenadora de Monitoramento de Ações e Serviços do DESAI, Fátima Aparecida da Silva, então Assessora do DESAI) e dirigentes/funcionários da Sociedade em Defesa da Cidadania - SDC e do Instituto de Cooperação Pró-Vida (fls. 183/184 – Anexo LXXX);

a.2) suplementação irregular de recursos ao Convênio 368/2002 - ICPV, mediante o 3º Termo Aditivo, celebrado em 19/12/2003, no montante de R\$ 763.144,14, não obstante fosse aplicável ao caso a rescisão do convênio, em razão da manifestação de insatisfação da comunidade indígena quanto à assistência prestada pela ONG;

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.2) suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 - CIVAJA, por meio do 6º Termo Aditivo, celebrado em 1/9/2003, no montante de R\$ 1.917.000,00, cujo cronograma de desembolso registrado no SIAFI, que previa o repasse por meio das 5ª, 6ª e 7ª parcelas do convênio, foi alterado, em 15/9/2003, para possibilitar a inclusão da primeira parcela dos recursos suplementados à 4ª parcela do convênio, já liberada em 12/9/2003, e, em decorrência, burlar o disposto no art. 21, § 2º da IN/STN 01/1997;

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;

b.4) liberação integral da 5ª parcela do Convênio 45/2002 – URIHI – Saúde Yanomami, não obstante a ausência de apresentação, e conseqüente aprovação, da prestação de contas do total de recursos repassados da 3ª parcela (apenas 88,66%), em descumprimento ao disposto no art. 21, §§ 1º e 4º, da IN/STN 01/1997;

b.5) liberação integral da 5ª parcela do Convênio 043/2002 – CIVAJA, não obstante a aprovação parcial da 3ª prestação de contas (90%), em face de débito (R\$ 65.555,29) apurado em decorrência do pagamento de multas/juros sobre encargos e tributos, em descumprimento ao disposto no art. 21, §§ 1º e 4º, da IN/STN 01/1997.

4.1 Com relação à celebração de convênio com organizações que tinham em seu corpo diretivo familiares de servidores da Funasa (a.1), justifica que ao iniciar o seu período de gestão frente a Funasa, os convênios estavam em vigência e em pleno andamento e que, por isso, “foi levado em consideração os princípios de continuidade de prestação de serviço de saúde indígena”.

Acrescenta que tão logo foi constatada a existência de laços familiares determinou a realização de sindicância, sendo a irregularidade resolvida definitivamente e, portanto, não poderia ser acusado de não observar os princípios da moralidade e da impessoalidade.

4.2 Manifesta que a identificação das entidades que celebram convênio com a Funasa “estão sob avaliação e deliberação da área técnica, ou seja, neste caso, o DESAI” e que a escolha de convenientes para prestação de serviços de saúde indígena não compete ao presidente da Funasa. Para embasar esse seu entendimento reporta-se ao teor do art. 12 do Estatuto da Funasa (Anexo I do Decreto 4.727, de 2003) que define as atribuições do Departamento de Saúde Indígena, que tem a incumbência de planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas à saúde dos povos indígenas.

4.3 Quanto à suplementação de recursos ao Convênio 368/2002 – ICPV, mediante o 3º Termo Aditivo, ao invés de rescindir o convênio (a.2), menciona que a análise acerca da redução de vigência do convênio pela Procuradoria Jurídica ocorreu em 27/4/2004, posteriormente à celebração do 3º termo aditivo (em 19/12/2003) e à liberação dos recursos, ficando assim prejudicada a opção de rescisão.

4.4 Sobre a suplementação de recursos ao Convênio 509/2002 – Sociedade em Defesa da Cidadania, por meio do 2º Termo Aditivo, bem como sobre a liberação integral da 6ª parcela, e ainda sobre a suplementação irregular de recursos ao Convênio 45/2002 – URIHI – Saúde Yanomami, por meio do 9º Termo Aditivo (a.3, a.4, e b.1), apenas faz referência às dificuldades de se cuidar da saúde indígena na região norte onde a comunicação é distante e as áreas isoladas e de difícil acesso, e menciona a Portaria MS 70/2004 que estabelece diretrizes para a gestão da saúde indígena.

4.5 Quanto à suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 - CIVAJA, por meio do 6º Termo Aditivo (b.2), contesta o questionamento apresentado no ofício de audiência e afirma que a quarta parcela de recurso teria sido liberada em duas datas distintas. Sobre a suplementação de recursos ao mesmo convênio por meio do 9º Termo Aditivo (b.3) considera a hipótese de o departamento não haver encontrado o original do documento em questão e acrescenta que o importante é o cuidado com a saúde indígena, especialmente diante das pressões de organizações internacionais. A respeito da liberação integral da 5ª parcela do Convênio 45/2002 – URIHI (b.4) e da liberação integral da 5ª parcela do Convênio 043/2002 – CIVAJA (b.5), informa, a título de esclarecimento, que a liberação de recursos foi feita para que não houvesse solução de continuidade ao atendimento à saúde indígena.

4.6 Acrescenta que o atendimento à saúde do indígena é de responsabilidade da Funasa, conforme a Medida Provisória 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, art. 18, X, e Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, art. 14, XVIII, e que a não prestação destes serviços à população destinatária resultaria em descumprimento à norma legal.

4.7 Por fim requer a nomeação do advogado Sebastião Ferreira Leite (OAB-GO 11.381) como advogado dativo e com direitos a receber honorários da União.

Análise

4.8 Quanto à celebração de convênio com organizações que tinham em seu corpo diretivo familiares de servidores da Funasa (a.1), e quanto à suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 - CIVAJA, por meio do 6º Termo Aditivo (b.2), **podem ser aceitas as justificativas** apresentadas, em virtude das providências que foram adotadas para solucionar a questão.

4.9 Com relação à suplementação de recursos ao Convênio 368/2002 – ICPV mediante o 3º Termo Aditivo, de 19/12/2003, ao invés da rescisão do convênio (a.2), apesar da justificativa de que a análise da Procuradoria Jurídica, que se manifestou pela rescisão do convênio, tenha

ocorrido em data posterior à celebração do 3º termo aditivo, a equipe de auditoria tinha observado que o diretor do DESAI já havia solicitado a redução do prazo de vigência do convênio, quase um mês antes (Despacho de 14/11/2003 dirigido à CGCON). Não obstante, o próprio DESAI apresentou novo Despacho 224, de 16/12/2003, favorável à suplementação de recursos (volume 1, fl. 230, e Anexo 29, fls. 105 e 123). Quanto ao desfecho, não constam informações nos autos, a não ser o despacho do DESAI, de 23/4/2004 (Anexo 29, fls. 147), comunicando ao DEPIN que não haveria celebração de convênio com o ICPV, uma vez que a vigência de execução teria sido encerrada em 29/2/2004, e recomendando que fosse solicitada a prestação de contas final.

4.10 Ante a contradição apresentada nos despachos do DESAI, departamento responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão da execução das atividades relacionadas à saúde dos povos indígenas (que no primeiro momento propôs a redução da vigência do convênio e depois a suplementação de recursos), **podem ser aceitas as justificativas** apresentadas pelo ex-presidente da Funasa Valdi Camárcio Bezerra.

4.11 No tocante à suplementação de recursos ao Convênio 509/2002 – Sociedade em Defesa da Cidadania, por meio do 2º Termo Aditivo, bem como sobre a liberação integral da 6ª parcela, e ainda sobre a suplementação irregular de recursos ao Convênio 45/2002 – URIHI – Saúde Yanomami, por meio do 9º Termo Aditivo (*a.3, a.4, e b.1*), a simples referência às dificuldades de se cuidar da saúde indígena na região norte, onde a comunicação é distante e as áreas isoladas e de difícil acesso, **não é suficiente para elidir as irregularidades**.

4.12 Igualmente, **não elide a irregularidade** o argumento de que o importante é o cuidado com a saúde indígena, a respeito da suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 – CIVAJA por meio do 9º termo aditivo (*b.3*), e o argumento de que a liberação de recursos foi feita para que não houvesse solução de continuidade ao atendimento à saúde indígena, ao se referir à liberação integral de parcela do Convênio 45/2002 – URIHI (*b.4*) e do Convênio 043/2002 – CIVAJA (*b.5*).

4.13 Em síntese: quanto às razões de justificativa apresentadas pelo ex-presidente da Funasa Valdi Camárcio Bezerra, relativas à audiência determinada no item 9.4 do Acórdão 2075/2007-Plenário, e promovida mediante o Ofício 874/2007-TCU/SECEX-4/SA: sejam acolhidas, com relação às alíneas *a.1, a.2 e b.2*; e rejeitadas, com relação às alíneas *a.3, a.4, b.1, b.3, b.4 e b.5*;

4.14 Não obstante a aceitação de parte das justificativas apresentadas há que se considerar a sucessão de impropriedades e irregularidades na relação com as organizações não-governamentais e o desrespeito continuado à grande parte do que estabelece a IN/STN 1, de 1997, ocorridos durante a gestão do ex-presidente Valdi Camárcio Bezerra, conforme ficou constatado na auditoria realizada pela equipe do TCU, ficando sujeito, portanto, à **aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, da mesma forma que no caso do ex-presidente Mauro Ricardo Machado Costa e do ex-diretor executivo George Hermann Rodolfo Tormin (parágrafo 0)**.

4.15 Em razão da aplicação da multa, em face das irregularidades nos convênios a seguir indicados, **deverá ser juntada cópia da deliberação que vier a ser adotada aos processos de contas da Funasa relativas aos exercícios de 2003 (TC 009.666/2004-9) e 2004 (TC 015.892/2005-3)**, que se encontram em fase de análise, em vista do consequente reflexo nas contas do responsável:

(...)

4.16 Quanto à nomeação de advogado dativo requerida pelo ex-presidente da Funasa Valdi Camárcio Bezerra, solicitação nesse mesmo sentido e do mesmo interessado foi negada,

consoante o Despacho de 22/1/2008 do Ministro-Relator Raimundo Carreiro (vol. 4, fls. 713/714), considerando que o benefício da concessão de assistência judiciária a necessitados está adstrita às justiças penal, civil, militar e do trabalho, a teor do art. 2º da Lei 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Na ocasião, foi também informado ao interessado que não há custas nos processos no âmbito do TCU.

Razões de justificativas

Lenildo Dias de Moraes – ex-presidente em exercício (...)

Ocorrência:

Suplementação de recursos ao Convênio 509/2002, por meio do 7º Termo Aditivo, celebrado em 13/8/2004, no montante de R\$ 161.133,95, não obstante a ausência de data ou assinatura do responsável pela ONG nos documentos afetos ao Plano de Trabalho (Anexos V e VI), bem como do mês em que se daria a liberação dos recursos suplementados.

5.1 A título de esclarecimento, informa que a solicitação de suplementação de recursos se deu por meio da Carta 053/PRES-SDC, de 12/4/2004, acompanhada dos anexos que, apesar de não estarem assinados, estes compuseram a referida carta, “a qual estava devidamente identificada e assinada” pelo dirigente da SDC à época. Acrescenta que a autorização se baseou na necessidade efetiva da saúde indígena declarada no Despacho da Diretora Substituta do DESAI.

Análise

5.2 Observando-se a Carta 053/PRES-SDC, de 12/4/2004, enviada em anexo às razões de justificativa (volume 4, fl. 738), observa-se que consta a identificação do nome do presidente da SDC, no entanto, consta a assinatura de uma terceira pessoa (não identificada) que assina pelo presidente José Guilherme Correa Montenegro, razão porque **pode ser aceita apenas parcialmente a justificativa, dispensando-se, no entanto, a aplicação de multa.**

Razões de justificativas

6. A seguir são sintetizadas as razões de justificativas apresentadas pelos ex-diretores do DESAI Ubiratan Pedrosa Moreira e Ricardo Luiz Chagas, e a análise feita em conjunto, ao final.

– Ubiratan Pedrosa Moreira – ex-diretor do DESAI (...)

Ocorrências:

a) a inobservância ao princípio da cautela e aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37 da Carta Magna, pelo fato de desconsiderar irregularidades apontadas pela Auditoria Interna da Funasa em convênio celebrado com organização em cujo corpo diretivo encontravam-se familiares de servidores da Funasa, evidenciado pela:

a.1) celebração do Convênio 509/2002, com a Sociedade em Defesa da Cidadania - SDC, em 12/12/2002, não obstante as irregularidades detectadas pela Auditoria Interna nos Convênios 009/2001, 503/1999 e 155/2001, pactuados anteriormente com a mesma entidade, que ensejaram a devolução de recursos no montante de R\$ 13.606,75, referente ao Convênio 155/2001 e a impugnação de despesas no total de R\$ 103.623,76, relativos aos Convênios 009/2001 e 503/1999;

a.2) instituição de Comissão de Sindicância Administrativa, mediante a Portaria 12, de 1º/4/2004, prorrogada pela Portaria 52, de 22/7/2004, para averiguar a existência de laços familiares entre funcionários do DESAI (Ricardo Luiz Chagas, ex-Diretor do DESAI, Vera Lúcia de Araújo Costa, então Coordenadora de Monitoramento de Ações e Serviços do DESAI,

Fátima Aparecida da Silva, então Assessora do DESAI) e dirigentes/funcionários da Sociedade em Defesa da Cidadania - SDC e do Instituto de Cooperação Pró-Vida – ICPV;

a.3) transferência à Sociedade em Defesa da Cidadania de atribuições do SASI/DF, unidade do DESAI, notadamente quanto à aquisição de medicamentos, fugindo à obrigatoria observância da Lei 8.666/1993, e, ainda, quanto à contratação de pessoal para desempenho de atribuições naquela unidade, sem o necessário concurso público, caracterizando terceirização indevida mediante convênio;

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) ausência de acompanhamento técnico da execução dos Convênios 306/1999 e 45/2002, ambos celebrados com a URIHI – Saúde Yanomami, Convênios 434/1999 e 047/2001, ambos celebrados com a CUNPIR, Convênio 316/1999 - PACA, Convênio 095/2002 – CGTT, Convênio 155/2001 –SDC, Convênio 033/2001 – Instituto Millennium III, Convênio 043/2002 – CIVAJA, Convênios 095/1999 e 019/2001, ambos celebrados com o CIR, 368/2002 – ICPV e Convênio 052/2001 – UNI/AC, em descumprimento ao disposto no inciso I, § 4º do art. 21 e art. 23, da IN/STN 01/1997, que preconizam a realização de fiscalizações periódicas pelos órgãos concedentes, como forma de atestar a boa e regular aplicação dos recursos;

b.2) orientação às convenientes de que a realização de procedimentos análogos à licitação, requeridos pelo art. 27, parágrafo único, da IN/STN 01/1997, seria necessária apenas para aquisições em valores superiores a R\$ 8.000,00, sem fundamento legal, resultando na ausência de planejamento das aquisições e na prática de fracionamento de despesas pelas convenientes;

b.3) autorização informal de remanejamentos de recursos promovidos pelas convenientes, no âmbito dos Convênios 306/1999 e 45/2002, ambos celebrados com a URIHI – Saúde Yanomami, 316/1999 - PACA, 434/1999 - CUNPIR, 019/2001 – CIR, 155/2001 – SDC, 033/2001 – Instituto Millennium III, 368/2002 - ICPV e 052/2001 – UNI/AC, ratificada quando das prestações de contas, sem prévia e formal solicitação e sem a celebração de termo aditivo, em descumprimento ao disposto no art. 15 da IN/STN 01/1997 e às orientações contidas no Parecer Jurídico 754, de 19/12/2000 e do Memo 09 COOP/ASPLAN, de 31/3/2000;

b.4) autorização informal de aquisição de bens não previstos na Relação de Bens constante do Plano de Trabalho, ratificada quando das prestações de contas, sem a celebração de prévio termo aditivo, no âmbito dos Convênios 155/2001 – SDC, 019/2001 – CIR, 033/2001 – Instituto Millennium III, e 306/1999 – URIHI – Saúde Yanomami, 316/1999 –PACA, 095/2002 – CGTT, 368/2002 – ICPV, 434/1999 – CUNPIR, em descumprimento ao disposto no art. 15 da IN/STN 01/1997;

b.5) suplementação irregular de recursos ao Convênio 306/1999–URIHI –Saúde Yanomami por meio do 4º Termo Aditivo, celebrado em 8/12/2000, no montante de R\$ 1.569.917,09, para gastos com a construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico, e aquisição de medicamentos e materiais médicos para atendimento a outras instituições de assistência aos indígenas, ante as deficiências da farmácia da CORE/RR-Funasa, evidenciando que:

b.5.1) os recursos do convênio estariam sendo utilizados para suprir deficiências da própria CORE/RR – e para atender a outras entidades não conveniadas;

b.5.2) as aquisições seriam efetuadas pela URIHI, que não estaria obrigada a realizar licitações, nos termos definidos pela Lei 8.666/1993, desonerando, em decorrência, a CORE/RR;

b.5.3) as obras estariam sendo realizadas sem qualquer parâmetro técnico;

b.6) suplementação irregular de recursos ao Convênio 45/2002 – URIHI – Saúde Yanomami, por meio do 3º Termo Aditivo, celebrado em 17/12/2002, no montante de R\$ 302.275,00, os quais, ao invés de gerarem nova parcela ou serem adicionados à parcela subsequente, foram acrescidos à 3ª parcela, já liberada em 27/11/2002, possibilitando burla ao disposto no art. 21, § 2º da IN/STN 01/1997;

b.7) suplementação de recursos ao Convênio 047/2001 - CUNPIR, por meio do 7º Termo Aditivo, celebrado em 19/9/2002, no montante de R\$ 483.128,84, na qual, ao invés de ser gerada uma nova parcela (5ª parcela), foi promovida alteração no Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho original, quanto às 3ª e 4ª parcelas, de sorte a possibilitar a imediata liberação dos recursos, burlando o disposto no art. 21, § 2º da IN/STN 01/1997;

b.8) suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 - CIVAJA, por meio do 2º Termo Aditivo, celebrado em 20/12/2002, no montante de R\$ 368.525,18, destinados ao pagamento de encargos/tributos do convênio anterior (014/01), financiamento da folha de pagamento do mês de janeiro/2002, bem como a conclusão de obras de construção de pólos base iniciadas na vigência do Convênio 014/01, não obstante:

b.8.1) as pendências apontadas no Parecer Técnico 02, de 13/12/2002, proferido pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública – DIESP, acerca do projeto técnico apresentado pelo CIVAJA;

b.8.2) as irregularidades que envolveriam as referidas obras, conforme apurado em Relatório de Supervisão Financeira da CGCON, de 6/11/2002, junto aos Convênios 033/1999, 014/2001 e 043/2002, resultando no repasse de recursos a empreendimentos irregulares na sua origem;

b.8.3) contrariarem frontalmente o disposto no art. 8º, incisos V a VII, da IN/STN 01/1997.

b.9) por ter pressionado a CGCON/DEPIN a liberar 3ª parcela do Convênio 052/2001 – UNI/AC, não obstante a ausência de aprovação da prestação de contas da 1ª parcela, em descumprimento ao disposto no art. 21, §§ 1º e 4º, da IN/STN 01/1997.

6.2 Inicialmente apresenta uma análise retrospectiva do processo de implantação da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas pelo Ministério da Saúde, por intermédio da Funasa. Menciona a alteração promovida na Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), mediante a Lei 9.836, de 1999, instituindo o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena.

6.3 Menciona que foi desenvolvido um conceito de parceria onde a Funasa e as ONGs desenvolveriam conjuntamente esforços para viabilizar a boa execução da política de saúde indígena. Dessa forma, “o plano de trabalho do convênio não era, originariamente, uma proposta própria formulada isoladamente pela ONG. Era, na verdade, um programa de saúde construído conjuntamente pela Funasa, por intermédio dos DSEI, e pela ONG, discutido e aprovado pelo Conselho Distrital de Saúde Indígena. Só então era apresentado formalmente pela ONG que pleiteava o convênio.” Sobre a execução do convênio, informa que se dava com intensa participação da Funasa, mediante apoio técnico e acompanhamento imediato pelo DSEI.

6.4 Destaca as competências do DEPIN, DESAI, CORE/MA e DSEI/MA previstas nos arts. 57, incisos VIII e IX, 98, 106, inciso III, alínea a, e 124, inciso V, do Regimento Interno da

Funasa (Portaria 410/2000). Além dessas competências regimentais, menciona as atribuições dos dirigentes dos DSEI, previstas no art. 8º da Portaria 852, de 30 de setembro de 1999.

6.5 Discorre sobre a evolução do processo de atenção à saúde indígena, bem como sobre o Plano Distrital de Saúde Indígena que passou a ser utilizado como instrumento de informação dos convênios que a Funasa efetiva com municípios e ONGs para execução das ações de saúde indígena, em complementação ao Plano de Trabalho previsto na IN/STN 1, de 1997.

6.6 Ressalta que todo o processo contava com a participação das Coordenações Regionais (CORE) da Funasa e dos respectivos DSEI e, após devidamente formalizado, o processo chegava ao seu gabinete para parecer técnico sobre a admissibilidade do convênio. Com base em seu conhecimento da situação e a participação das CORE e DSEI “era absolutamente natural que houvesse uma recomendação favorável ao Presidente da Funasa para dar início ao processo de formalização do convênio.” Chama a atenção para o fato de que “este parecer indica, em síntese, que as ações previstas estão de acordo com a política proposta pela Funasa e que a ONG detinha condições de executá-las e contava com aprovação do Conselho Distrital de Saúde Indígena.” Menciona as competências das unidades da Funasa CGCON/DEPIN e Procuradoria Jurídica para dizer que, do ponto de vista administrativo e legal, o processo era analisado por essas áreas técnicas.

6.7 A respeito dos questionamentos levantados pela auditoria do TCU, entende que, por estarem centrados em aspectos relativos ao processo de celebração dos convênios e análise de suas prestações de contas, não diziam respeito às suas competências e atribuições enquanto diretor do DESAI, cuja maior responsabilidade seria definir uma nova política de saúde para a população indígena e implantá-la. Acrescenta que o departamento não tinha competência, atribuições e muito menos quadros técnicos para gerenciamento de convênios, e que tais atribuições estavam bem definidas em outras instâncias: a responsabilidade pela celebração e prestação de contas de convênios era da CGCON/DEPIN (sobre a qual elogia a competência e honestidade do grupo técnico) e o acompanhamento da execução das ações previstas nos convênios de responsabilidade dos DSEI e das CORE.

6.8 Especificamente quanto à inobservância ao princípio da cautela e aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade (alínea *a* do ofício), justifica que a auditoria que identificou o parentesco de servidores com dirigentes de ONG conveniadas foi realizada em dezembro de 2003, com o relatório elaborado em abril de 2004, portanto seis e onze meses após deixar o cargo de diretor, e que anteriormente não teve nenhum conhecimento destes laços de parentesco.

6.9 Sobre a celebração do Convênio 509/2002 com a Sociedade em Defesa da Cidadania – SDC (*a.1*), este se deu pelo entendimento manifestado pela CGCON de que os problemas detectados pela auditoria tinham sido sanados e que a organização estava apta. Esclarece que as atribuições do DESAI se restringiam aos aspectos técnicos da execução das ações de saúde pelos convenientes e declara que a área técnica estava satisfeita com o desempenho da ONG.

6.10 Sobre as atribuições do SASI/DF (*a.3*), esclarece que não se trata de unidade da estrutura do DESAI, e sim um serviço criado em apoio ao DESAI para atendimento aos índios que buscavam tratamento de saúde em Brasília. Com o crescimento da demanda, identificou-se a necessidade de estruturação de uma CASAI em Brasília, a exemplo do que existia em todos os DSEI, e que sua estrutura estava subordinada ao SASI. Acrescenta que a operação e manutenção da CASAI por intermédio de convênio com a ONG se deu da mesma forma que na maioria dos DSEI e não objetivou fugir aos ditames da lei de licitações.

6.11 No que se refere à inação e negligência frente a sucessão de impropriedades e irregularidades na relação com as organizações não-governamentais (*b*), argumenta que não

houve de sua parte nem inação nem negligência, e que eventuais impropriedades cometidas objetivaram apenas garantir o processo de assistência às populações indígenas.

6.12 Sobre a ausência de acompanhamento técnico da execução dos convênios (*b.1*), esclarece que, mesmo extrapolando as suas competências, o DESAI contribuiu para o desenvolvimento do sistema informatizado de acompanhamento financeiro dos convênios, o SISCON, treinando os técnicos dos DSEI para exercerem esta atividade. Para demonstrar o esforço desenvolvido no sentido de aprimorar os mecanismos de acompanhamento, menciona alguns expedientes enviados aos DSEI e às Coordenações Regionais (Memorandos-circulares 004, 009, 010 e 011/GAB/DESAI, os quais encaminhou em anexo). Argumenta que, apesar de ter uma responsabilidade menos imediata no acompanhamento de convênios, nunca se descuidou desta atividade e que agiu sempre com diligência e preocupação quanto à aplicação dos recursos públicos destinados à saúde indígena.

6.13 Sobre a orientação às convenentes de que a realização de procedimentos análogos à licitação, requeridos pelo art. 27, parágrafo único, da IN/STN 1, de 1997, seria necessária apenas para aquisições em valores superiores a R\$ 8.000,00, sem fundamento legal, resultando na ausência de planejamento das aquisições e na prática de fracionamento de despesas pelas convenentes (*b.2*), afirma que tal orientação nunca foi emitida pelo DESAI.

6.14 Sobre os remanejamentos de recursos promovidos por convenentes (*b.3*) e sobre a aquisição de bens não previstos na relação de bens constante no Plano de Trabalho, ratificada quando das prestações de contas, sem a celebração de prévio termo aditivo (*b.4*), faz referência às dificuldades na relação com as ONGs, durante a fase inicial, para o cumprimento de aspectos da IN/STN 1, de 1997, o que originou a possibilidade de autorização *a posteriori*, levando-se em consideração as informações dos DSEI que as alterações visaram aperfeiçoar o plano de trabalho do convênio. Como justificativa, reporta-se à limitação orçamentária e ao pouco conhecimento da realidade e das necessidades assistenciais, na fase inicial, o que forçava a necessidade de ajustes frequentes para adequação às necessidades. Esclarece que, com o advento do SISCON, estas situações foram rigorosamente coibidas (menciona o Memorando-circular 009/GAB/DESAI enviado aos DSEI). Com essas explicações, assegura não ter havido malversação de recursos.

6.15 Quanto à suplementação irregular de recursos ao Convênio 306/1999–URIHI (*b.5*), entende que tenha sido feita de forma regular e que essa prática objetivava suprir lacunas de financiamento de convênio inicial decorrente da limitação de recursos. No caso específico, visou ampliar a assistência farmacêutica à população yanomami e pode ter ocorrido necessidade momentânea de a convenente ter fornecido medicamentos em falta.

6.16 Sobre a ausência de projeto técnico na construção dos pólos base e pistas de pouso (*b.5*), reconhece que tal situação ocorreu em alguns convênios iniciais e que por ocasião da prestação de contas, a CGCON solicitou parecer do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (DENSP) quanto à conformidade das estruturas construídas, “identificando-se aí a falha de análise anteriormente cometida”. Informa que a partir desse momento todos os convênios que contemplavam obras passaram a ter seus projetos técnicos analisados e aprovados pelo Departamento de Engenharia.

6.17 Com relação à suplementação irregular de recursos a convênios (*b.6* e *b.7*), com acréscimo em parcela anterior ao invés de gerarem novas parcelas, manifesta que não diz respeito à atuação do DESAI, que em sua análise técnica continha o valor solicitado como uma única parcela, sendo o cronograma ajustado pela CGCON que pode ter feito com o propósito de apenas manter o fluxo regular de recursos e impedir a solução de continuidade da execução das ações.

6.18 A respeito da suplementação de recursos destinados ao pagamento de encargos/tributos de convênio anterior, financiamento de folha de pagamento e conclusão de obras de construção de pólos base iniciadas anteriormente (b.8), reafirma que, em decorrência de limitações orçamentárias no momento de efetivação dos convênios, essa deficiência era corrigida à medida que se conseguia adicional orçamentário. Neste caso específico, “não foi possível fazer suplementação, gerando uma ‘dívida’ a ser corrigida no próximo convênio”. Acrescenta que o repasse de recursos respeitou as orientações e pareceres do DENSP (Departamento de Engenharia de Serviço público) e da CGCON/DEPIN e que, portanto, não havia responsabilidade do DESAI.

6.19 Quanto a exercer pressão sobre a CGCON (b.9), considera que “a questão não tem nenhum cabimento”, e atribui a possível equívoco de interpretação, pois jamais pressionou a CGCON até por que seria inócua uma vez que aquela unidade jamais atenderia a este tipo de pedido ou pressão. Acrescenta que os questionamentos efetuados pelo DESAI, em algumas situações, decorriam de eventuais demoras na análise de prestações de contas e que isso visava impedir a paralisação e/ou prejuízo ao desenvolvimento das ações de saúde nos DSEI.

– Ricardo Luiz Chagas – ex-diretor do DESAI (...)

Ocorrências:

a) a inobservância aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37 da Carta Magna, pelo fato de desconsiderar irregularidades em convênios celebrados com organizações em cujo corpo diretivo encontravam-se seus familiares e de outros servidores da Funasa, evidenciado pela:

a.1) ausência de acompanhamento técnico da execução dos Convênios 45/2002 - URIHI – Saúde Yanomami, 509/2002 – Sociedade em Defesa da Cidadania SDC, 316/1999 – PACA, 095/2002 – CGTT, 368/2002 – ICPV, 043/2002 – CIVAJA, em descumprimento ao disposto no inciso I, § 4º do art. 21 e art. 23, da IN/STN 01/1997, que preconizam a realização de fiscalizações periódicas pelos órgãos concedentes, como forma de atestar a boa e regular aplicação dos recursos;

a.2) suplementação irregular de recursos ao Convênio 368/2002 - ICPV, mediante o 3º Termo Aditivo, celebrado em 19/12/2003, no montante de R\$ 763.144,14, não obstante fosse aplicável ao caso a rescisão do convênio, em razão da manifestação de insatisfação da comunidade indígena quanto à assistência prestada pela ONG;

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) instituição de Comissão de Sindicância Administrativa, mediante a Portaria 12, de 1º/4/2004, prorrogada pela Portaria 52, de 22/7/2004, para averiguar a existência de laços familiares entre funcionários do DESAI (Ricardo Luiz Chagas, ex-Diretor do DESAI, Vera Lúcia de Araújo Costa, então Coordenadora de Monitoramento de Ações e Serviços do DESAI, Fátima Aparecida da Silva, então Assessora do DESAI) e dirigentes/funcionários da Sociedade em Defesa da Cidadania - SDC e do Instituto de Cooperação Pró-Vida – ICPV;

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) orientação às convenientes de que a realização de procedimentos análogos à licitação, requeridos pelo art. 27, parágrafo único, da IN/STN 01/1997, seria necessária apenas para aquisições em valores superiores a R\$ 8.000,00, sem fundamento legal, resultando na ausência de planejamento das aquisições e na prática de fracionamento de despesas pelas convenientes;

b.2) autorização informal de remanejamentos de recursos promovidos pelas convenientes, no âmbito dos Convênios 45/2002 - URIHI – Saúde Yanomami e 509/2002 - Sociedade em Defesa da Cidadania, ratificada quando das prestações de contas, sem prévia e formal solicitação e sem a celebração de termo aditivo, em descumprimento ao disposto no art. 15 da IN/STN 01/1997 e às orientações contidas no Parecer Jurídico 754, de 19/12/2000 e do Memo 09 COOP/ASPLAN, de 31/3/2000;

b.3) autorização informal de aquisição de bens não previstos na Relação de Bens constante do Plano de Trabalho, ratificada quando das prestações de contas, sem a celebração de prévio termo aditivo, no âmbito dos Convênios 045/2002 – URIHI, em descumprimento ao disposto no art. 15 da IN/STN 01/1997;

b.4) 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.5) suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 - CIVAJA, por meio do 6º Termo Aditivo, celebrado em 1/9/2003, no montante de R\$ 1.917.000,00, cujo cronograma de desembolso registrado no SIAFI, que previa o repasse por meio das 5ª, 6ª e 7ª parcelas do convênio, foi alterado, em 15/9/2003, para possibilitar a inclusão da primeira parcela dos recursos suplementados à 4ª parcela do convênio, já liberada em 12/9/2003, e, em decorrência, burlar o disposto no art. 21, § 2º da IN/STN 01/1997;

b.6) 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.

6.21 Inicialmente, esclarece que foi nomeado para o cargo de Diretor do DESAI em 21/5/2003 e exonerado em 20/5/2004.

6.22 Apresenta histórico sobre a questão da saúde indígena e a Funasa. Menciona que com a edição da Medida Provisória 1.911-08, 29 de julho de 1999 [MP 2.216-37, de 2001], que incluiu o art. 28-B na Lei 9.649, de 1998, a atenção à saúde indígena sofreu significativa mudança com a transferência da responsabilidade da Funai para a Funasa, e que desde a instituição do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena pela Lei 9.836, de 1999, a Funasa vinha transferindo a parceiros a responsabilidade de execução das ações de saúde.

6.23 Faz referência à edição da Portaria MS 70, de 20/1/2004, que aprovou as diretrizes da gestão da Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena e que definiu novas competências para cada uma das instâncias de gestão da saúde indígena da Funasa, a transferência da responsabilidade da gestão e execução das ações para as Coordenações Regionais da Funasa, bem como regulamentou o papel complementar nas ações das parcerias conveniadas. A partir da edição das Portarias 69 e 70, de 2004, foram realizadas diversas mesas de pactuação para adequar os antigos convênios ao novo modelo de gestão.

6.24 Destaca as competências do DESAI previstas no art. 78 do Regimento Interno da Funasa, aprovado pela Portaria 1.776, de 8/9/2003, para dizer que o DESAI “é órgão interno da Funasa responsável pela condução técnica da Política Nacional da Saúde Indígena”, conforme inciso IV do art. 78, e que nada mais era atribuído àquele departamento. Menciona outras unidades que também têm atuação na área de saúde indígena, vinculadas à celebração, liberação de recursos, assinaturas, fiscalização e acompanhamento de convênios, não sendo essas medidas de responsabilidade do DESAI (e destaca as suas competências regimentais: DEPIN - art. 56, incisos VIII e IX; CGCON - art. 64, incisos I a IV; COCEC – art. 65, incisos I e II; COPON - art. 66, incisos I e II) além da Procuradoria Jurídica e a Auditoria Interna.

6.25 Especificamente no que se refere à ausência de acompanhamento técnico da execução dos Convênios (a.1), novamente destaca as competências dos demais órgãos internos da Funasa e reafirma que está entre as competências do DESAI “a fiscalização com relação às atividades de atendimento integral à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, não existindo, portanto, nenhuma obrigatoriedade legal que lhe traga a responsabilidade pelas fiscalizações periódicas para atestar a boa e regular aplicação dos recursos financeiros.”

6.26 Quanto à suplementação irregular de recursos ao Convênio 368/2002 - ICPV (a.2), remete ao DEPIN a responsabilidade para informar e justificar o crédito suplementar. Não obstante, informa que houve a necessidade de a ONG-ICPV realizar os pagamentos dos seus fornecedores e servidores contratados, e menciona a situação de risco a que foram submetidos servidores da Funasa impedidos de saírem das aldeias visitadas em dezembro de 2003, o que demonstrava o caráter de emergência.

6.27 Sobre a suplementação de recursos ao Convênio 509/2002 – Sociedade em Defesa da Cidadania, após a vigência do convênio (a.3), informa que aprovou o programa de auditoria em novembro de 2003, determinando a não renovação do convênio e que fosse instaurada tomada de contas especial. Acrescenta que “caso alguma orientação do DESAI tenha sido implantada foi após o estudo e análise da Procuradoria, da Auditoria e da tomada de decisão de instâncias superiores ao DESAI.”

6.28 Sobre a existência de laços familiares entre funcionários do DESAI e dirigentes/funcionários da Sociedade em Defesa da Cidadania – SDC e do Instituto de Cooperação Pró-Vida – ICPV (a.4), esclarece que sua esposa Maria José Albertini Chagas foi contratada pela SDC para desempenhar a função de assistente social a partir de 1º de novembro de 2001, um ano e meio antes de ele próprio assumir a diretoria do DESAI. Destaca a formação acadêmica de assistente social da servidora, com pós-graduação e com capacitação para a formação de auxiliar de enfermagem indígena, escolhida pela SDC por ser a única candidata a falar a língua dos índios xavantes. Informa que em março de 2004 a servidora solicitou demissão da referida ONG em caráter irrevogável (anexa cópia da carteira de trabalho). Sobre a servidora Vera Lúcia de Araújo Costa, esta foi nomeada em 19 de julho de 2000 e exonerada desde 16 de outubro de 2003, e a servidora Fátima Aparecida da Silva foi nomeada assessora do DESAI em 17 de julho de 2003 e exonerada em 16 de outubro de 2003: “não existem informações relativas ao parentesco da servidora Vera Lúcia com dirigentes da ICPV e da servidora Fátima Aparecida consta que a mesma era separada judicialmente do dirigente da SDC por mais de 10 anos”.

6.29 No tocante à 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 (b), afirma que nunca atuou com inação e negligência, não havendo motivos para essa afirmação, e reporta-se à dificuldade de implantação da política de atenção à saúde indígena, devido às suas particularidades. Ressalta a sua iniciativa e participação na edição da Portaria 70, de 2004 (cópia da portaria no volume 4, fls. 832), que aprovou as diretrizes da

gestão da Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena. Acrescenta que em face de sua atuação houve significativas melhoras na aplicação dos recursos públicos na saúde indígena.

6.30 Sobre orientação às convenientes referente a procedimentos licitatórios (*b.1*), informa que, caso tenha existido alguma ‘orientação’ de sua iniciativa, a mesma não teve o poder de vincular os gestores ao seu cumprimento, uma vez que qualquer manifestação administrativa deve receber pareceres dos setores competentes da Funasa.

6.31 Sobre a informalidade de remanejamentos de recursos e suplementação irregular de recursos ao Convênio 45/2002 – URIHI (*b.2 e b.4*), justifica que essa não foi uma prática em sua gestão e que tais medidas eram discutidas e deliberadas pela comissão executiva da Funasa. Ainda, com as definições das competências do DEPIN, CGCON e COCEC, afirma que o diretor do DESAI não tinha nenhuma responsabilidade por remanejamento ou suplementação de recursos financeiros e que não deu nenhuma autorização informal.

6.32 Sobre a suplementação de recursos ao Convênio 043/2002 – CIVAJA (*b.5 e b.6*), menciona o Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta firmado pela Funasa perante o Ministério Público Federal no Estado do Amazonas, e destaca que a grande preocupação do Ministério Público era que as “ações de saúde não podiam ser paralisadas pela falta de prestação de contas da Organização Não Governamental – CIVAJA, inviabilizando o repasse de recursos”. Da mesma forma como justificou anteriormente, manifesta seu entendimento de que a instância administrativa da Funasa com competência para pronunciar sobre as ocorrências seria o DEPIN/CGCON/COPON.

6.33 Por fim, deixa como contribuição institucional ao Tribunal o documento por ele formulado (*Proposta de Modelo de Supervisão para o Sistema de Saúde Indígena – Anexo 105, fls. 43/123*), imprescindível para a condução da política, o qual teria sido apresentado à direção da Funasa, mas não sabe se foi implantado após ter deixado o cargo.

Análise

6.34 No que se refere às impropriedades e irregularidades na relação da Funasa com as ONGs que receberam recursos para a prestação de serviços de saúde para a população indígena, conforme identificadas na auditoria, especificamente quanto aos questionamentos feitos nos ofícios de audiência (ou seja, orientação às convenientes no tocante ao limite para dispensa de procedimento licitatório; autorização informal de remanejamentos de recursos promovidos pelas convenientes; autorização informal de aquisição de bens não previstos na Relação de Bens constante do Plano de Trabalho; e suplementação irregular de recursos a convênios) **podem ser aceitas as justificativas** dos diretores do DESAI Ubiratan Pedrosa Moreira e Ricardo Luiz Chagas, considerando-se as atribuições daquele departamento, responsável que é pela condução técnica da Política Nacional da Saúde Indígena, consoante o Estatuto da Funasa (Decreto 4.727, de 2003, Anexo I, art. 12, com mesmo teor do art. 13 do Anexo I do Decreto 3.450, de 2000, versão anterior do estatuto) e o seu Regimento Interno.

(...)

6.35 Por outro lado, no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios (audiência dos ex-diretores do DESAI Ubiratan Pedrosa Moreira, item *b.1*, e Ricardo Luiz Chagas, item *a.1*), **as razões de justificativa apresentadas não logram elidir a irregularidade.**

6.36 Verifica-se que o Regimento Interno da Funasa, aprovado pela Portaria 1.776, de 8 de setembro de 2003, art. 78, inciso IV, estabelece como competências do DESAI “planejar, coordenar, executar e fiscalizar as atividades de atendimento integral à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS”. Assim, nos termos da IN/STN 1, de

1997, art. 31, § 1º, inciso I, competiria sim ao DESAI (na qualidade de unidade técnica responsável pelo programa de saúde indígena), quando da prestação de contas parcial ou final do convênio, emitir parecer técnico quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, podendo, para isso, valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio.

(...)

6.37 Sobre essa questão, mediante o Acórdão 2075/2007-Plenário, proferido neste autos, o Tribunal já determinou à Funasa que: “9.1.2. elabore manuais e/ou rotinas de acompanhamento/fiscalização física e financeira dos instrumentos celebrados para prestação de assistência à saúde das comunidades indígenas, dispondo sobre produtos decorrentes (relatórios de fiscalização, relatórios gerenciais, demonstrativos de alcance de metas e indicadores e pareceres técnicos), com objetivo de padronizar procedimentos e possibilitar a efetiva avaliação do cumprimento do objeto e o alcance dos resultados pretendidos, bem assim da correta aplicação dos recursos”.

6.38 Registre-se, ainda, que por meio do Acórdão 2066/2006-Plenário, proferido no TC 015.568/2005-1 – que tratou de relatório consolidado de auditorias realizadas sob a sistemática de fiscalização de orientação centralizada, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares –, o Tribunal recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional (subitem 9.4.3) que discipline a obrigatoriedade “de os órgãos e entidades concedentes consignarem em seus pareceres técnicos, quanto aos aspectos da execução física e atingimento dos objetivos pactuados, quais foram os procedimentos e critérios adotados na realização das respectivas avaliações”.

6.39 No entanto, conforme se observa no Estatuto da Funasa (art. 10) e no Regimento Interno (art. 56), a competência para a “celebração e acompanhamento dos convênios firmados pela Funasa e análise da prestação de contas dos recursos transferidos” está a cargo do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DEPIN).

(...)

6.40 Porém, ao apreciar o relatório de auditoria, nestes autos, contendo inicialmente a proposta, da equipe de auditoria, de 94 determinações e a audiência de 19 gestores, sendo que cada gestor deveria justificar, na quase totalidade dos casos, mais de uma dezena de ocorrências, o Plenário decidiu concentrar a responsabilização pelas ocorrências nos principais gestores da entidade, que detêm o poder decisório para corrigi-las. Assim, por meio do Acórdão 2075/2007-Plenário, o Tribunal determinou à Funasa a adoção de diversas providências e autorizou a audiência, ora objeto de análise das justificativas, de seis ex-dirigentes.

6.41 Dessa forma, não obstante a rejeição das justificativas apresentadas pelos ex-diretores do DESAI, no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios, considerando as medidas já determinadas pelo Tribunal, **tornam-se dispensáveis novas medidas, inclusive dispensando-se a aplicação de multa** aos ex-diretores Ubiratan Pedrosa Moreira e Ricardo Luiz Chagas.

6.42 Em síntese:

a) quanto às razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor do DESAI Ubiratan Pedrosa Moreira, relativas à audiência determinada no item 9.4 do Acórdão 2075/2007-Plenário, e promovida mediante o Ofício 3012/2008-TCU/SECEX-4/SA: sejam acolhidas, com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *a.3* e *b.2* a *b.9* do ofício; e rejeitadas, com relação à alínea *b.1* (no tocante à

ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios), dispensando-se, no entanto, a aplicação de multa;

b) quanto às razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor do DESAI Ricardo Luiz Chagas, relativas à audiência determinada no item 9.4 do Acórdão 2075/2007-Plenário, e promovida mediante o Ofício 876/2007-TCU/SECEX-4/SA: sejam acolhidas, com relação às alíneas *a.2*, *a.3*, *a.4* e *b.1* a *b.6* do ofício; e rejeitadas, com relação à alínea *a.1* (no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios), dispensando-se, no entanto, a aplicação de multa.

Atendimento a determinações e recomendações constantes do Acórdão 2075/2007-Plenário

7. Por meio do Ofício 436/COGIN/CGAUD/AUDIT, de 22 de abril de 2008 (Anexo 107), a Funasa encaminhou cópia de documentação referente às medidas adotadas em atenção aos subítemes 9.1.1; 9.1.1.1; 9.1.2; 9.1.3.1; 9.1.3.2; 9.1.3.3; 9.1.4; 9.1.5; 9.1.6; 9.1.6.1; 9.1.7; 9.1.8; 9.1.9; 9.1.3.1; 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2075/2007-Plenário. Em complementação, mediante o Ofício 590/COGIN/DGAUD/AUDIT, de 27/5/2008 (vol. 4, fl. 836/880), encaminhou cópia de documentos expedidos pela CGCON e pelo DEADM contendo informações parciais sobre o atendimento às determinações contidas nos subítemes 9.1.2; 9.1.4; 9.1.5; 9.1.9; 9.1.10; 9.1.11 e 9.1.12 do mesmo Acórdão 2075/2007.

7.1 Em atendimento à determinação constante no item 9.2 do Acórdão 2075/2007-Plenário à Secretaria do Tesouro Nacional – STN para que verificasse a conveniência de promover alteração do disposto no § 3º do art. 3º da IN/STN 1, de 1997, de maneira a condicionar a liberação de cada parcela do convênio, à verificação da adimplência do conveniente junto ao SIAFI perante outros convênios porventura existentes ou convênios anteriores, celebrados com a mesma entidade e que tenham o mesmo objeto, a STN informou, por meio do Ofício 718/2009/AGERO/SECAD/STN, de 6/1/2009 (vol. 4, fl. 882/884), que a medida alvitrada já está prevista na norma de convênios vigente (Decreto 6.170, de 2007 e Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, arts. 24, VI, 43) e que as sugestões para alteração e proposição de normas complementares (regulamentação) ao Decreto 6.170, de 2007 está afeta à Secretaria-Executiva da Comissão Gestora do SICONV, conforme competência atribuída à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, por consequência do disposto no § 5º do art. 13 do Decreto 6.170, de 2007.

(...)

Enca minha me nto

9. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

I) sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo ex-presidente da Funasa Senhor MAURO RICARDO MACHADO COSTA (CPF 266.821.251-00), com relação às alíneas *a.1* e *a.2* do Ofício 871/2007-TCU/SECEX-4/SA; acolhidas parcialmente, com relação às alíneas *a.3*, *b.1* (relativamente à compra de medicamentos), *b.2*, *b.3*, *b.5*, *b.6* e *b.7*; e rejeitadas, com relação às alíneas *b.1* (no tocante à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico) e *b.4*; (parágrafos 3/3.53)

II) sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor executivo da Funasa Senhor GEORGE HERMANN RODOLFO TORMIN (CPF 247.119.341-20), com relação às alíneas *a.1* e *a.2* do Ofício 873/2007-TCU/SECEX-4/SA; acolhidas parcialmente, com relação às alíneas *a.3*, *b.1* (relativamente à compra de medicamentos), *b.2* e *b.4*; e rejeitadas, com relação às alíneas *b.1* (no tocante à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico) e *b.3*; (parágrafos 3/3.53)

III) sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo ex-presidente da Funasa Senhor VALDI CAMÁRCIO BEZERRA (CPF 081.750.801-59), com relação às alíneas *a.1*, *a.2* e *b.2* do Ofício 874/2007-TCU/SECEX-4/SA; e rejeitadas, com relação às alíneas *a.3*, *a.4*, *b.1*, *b.3*, *b.4* e *b.5*; (parágrafos 4/4.16)

IV) sejam acolhidas parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo ex-presidente em exercício da Funasa Senhor LENILDO DIAS DE MORAIS (CPF 345.123.814-49), relativas à audiência promovida mediante o Ofício 3023/2008-TCU/SECEX-4/SA dispensando-se a aplicação de multa; (parágrafos 5/5.2)

V) sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor do DESAI Senhor UBIRATAN PEDROSA MOREIRA (CPF 088.330.604-20), com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *a.3* e *b.2* a *b.9* do Ofício 3012/2008-TCU/SECEX-4/SA; e rejeitadas, com relação à alínea *b.1* (no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios), dispensando-se a aplicação de multa; (parágrafos 6/6.42)

VI) sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor do DESAI Senhor RICARDO LUIZ CHAGAS (CPF 206.544.721-49), com relação às alíneas *a.2*, *a.3*, *a.4* e *b.1* a *b.6* do Ofício 876/2007-TCU/SECEX-4/SA; e rejeitadas, com relação à alínea *a.1* (no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios), dispensando-se a aplicação de multa; (parágrafos 6/6.42)

VII) seja aplicada aos ex-presidentes da Funasa Senhores MAURO RICARDO MACHADO COSTA (CPF 266.821.251-00) e VALDI CAMÁRCIO BEZERRA (CPF 081.750.801-59) e ao ex-diretor executivo Senhor GEORGE HERMANN RODOLFO TORMIN (CPF 247.119.341-20), individualmente, a **multa** prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 1992, c/c o inciso II, do art. 268 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VIII) seja autorizada, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

IX) seja determinado à Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU/PR que manifeste, no próximo relatório de auditoria anual de contas, acerca das medidas adotadas pela Funasa em cumprimento à determinação do Tribunal constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 668/2008-Plenário, informando se a Fundação cessou a prática de registrar como pendência valores gastos pelas conveniadas sem a devida comprovação (sobrestamento de valores de convênios); (parágrafos 3.50)

X) seja determinado à Fundação Nacional de Saúde – Funasa que, no prazo de seis meses, informe a este Tribunal quais medidas foram adotadas para solucionar as pendências relacionadas aos convênios a seguir identificados, e o estágio que se encontra: (parágrafo 8.10)

a) convênios com situação a comprovar: Convênios 095/02 (SIAFI 449943), 348/99 (SIAFI 375509), 011/04 (SIAFI 500706);

b) parte a aprovar e parcela em inadimplência efetiva: Convênios 032/02 (SIAFI 448210), 2.344/00 (SIAFI 410212), 045/02 (SIAFI 445844), 1.326/04 (SIAFI 506137), 043/02 (SIAFI 449938);

c) a aprovar: Convênios 316/99 (SIAFI 375028), 1.233/02 (SIAFI 476505);

d) pendência na apresentação de documentação complementar: Convênios 006/01 (SIAFI

412473), 052/01 (SIAFI 415097), 065/02 (SIAFI 448206);

e) irregularidade na execução financeira: Convênio 0364/02 (SIAFI 463249);

f) inadimplência efetiva com instauração de TCE: Convênios 306/99 (SIAFI 373866), 368/02 (SIAFI 465810);

XI) seja juntada cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, aos processos de prestação de contas da Funasa relativos aos exercícios de 2002, 2003 e 2004, a fim de ser considerado o reflexo nas contas dos responsáveis, em razão das irregularidades identificadas nos convênios objeto da auditoria e da aplicação das multas constantes no item VII acima; (parágrafos 3.53 e 4.15)

XII) seja encaminhada cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem do relatório e voto que a fundamentarem: à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em cumprimento ao item 9.2.2 do Acórdão 1319/2007-Plenário (TC 013.361/2007-7) e em vista do TC 027.917/2007-3; aos Deputados Federais Antonio Carlos Pannunzio e Geraldo Resende, em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 1.593/2005-Plenário (TC 007.572/2005-0); ao Senador Mozarildo Cavalcanti, em cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão 931/2006-Plenário (TC 004.460/2006-8), ao item 9.3.3 do Acórdão 1195/2006-Plenário (TC 020.567/2004-7) e em vista do TC 004.844/2004-0; bem como ao autor da denúncia de que trata o TC 006.555/2004-6, objeto do Acórdão 853/2004-TCU-Plenário.”

3. O Gerente da 2ª Divisão da unidade técnica, após tecer as considerações de fls. 970/981 – v. 5), acolheu parcialmente a proposta de encaminhamento da instrução, com as seguintes alterações:

a) ex-presidente da Funasa Mauro Ricardo Machado Costa: razões de justificativa acolhidas parcialmente com relação às alíneas *a.3*, *b.1* (relativamente à compra de medicamentos), *b.2*, *b.3*, *b.5*, *b.6* e *b.7* do Ofício 871/2007 TCU/SECEx 4/SA e rejeitadas com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *b.1* (no tocante à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico) e *b.4*;

b) ex-diretor executivo da Funasa George Hermann Rodolfo Tormin: razões de justificativa acolhidas parcialmente com relação às alíneas *a.3*, *b.1* (relativamente à compra de medicamentos) do Ofício 873/2007 TCU/SECEx 4/SA e *b.2* e *b.4*; e rejeitadas, com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *b.1* (no tocante à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico) e *b.3*;

c) ex-presidente da Funasa Valdi Camárcio Bezerra: razões de justificativa acolhidas com relação à alínea *b.2* do Ofício 874/2007 TCU/SECEx 4/SA e rejeitadas com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *a.3*, *a.4*, *b.1*, *b.3*, *b.4* e *b.5*);

d) ex-diretor do DESAI Ubiratan Pedrosa Moreira: razões de justificativa acolhidas com relação às alíneas *a.3*, e *b.2* a *b.9* do Ofício 3012/2008 TCU/SECEx 4/SA e rejeitadas com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *b.1* (no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios) e *b.5*;

e) ex-diretor do DESAI Ricardo Luiz Chagas: razões de justificativa acolhidas com relação às alíneas *b.1* a *b.6* do Ofício 876/2007 TCU/SECEx 4/SA e rejeitadas com relação às alíneas *a.1* (no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios), *a.2*, *a.3* e *a.4*;

f) aplicar também aos ex-diretores do DESAI acima mencionados, individualmente, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso II do art. 268 do Regimento Interno;

g) determina à Funasa que, no prazo de 90 dias, informe a este Tribunal quais medidas foram adotadas para solucionar as pendências relacionadas aos convênios a seguir identificados, e o estágio em que se encontram:

- valores a comprovar: convênios 095/02 (SIAFI 449943), 348/99 (SIAFI 375509);
- parte a aprovar e parcela em inadimplência efetiva: convênios 032/02 (SIAFI 448210), 2.344/00 (SIAFI 410212), 045/02 (SIAFI 445844), 1.326/04 (SIAFI 506137);
- a aprovar: convênios 316/99 (SIAFI 375028), 1.233/02 (SIAFI 476505);
- inadimplência efetiva com instauração de TCE: convênio 306/99 (SIAFI 373866);

h) reiterar à Funasa a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão nº 2075/2007-Plenário, uma vez que, a despeito do avanço que a Portaria nº 293/2008 representa, e la não atende ao que foi constatado pelo Tribunal: a inadequação do instrumento convênio para a prestação do serviço de assistência à saúde da população indígena;

i) arquivar os autos.

4. O titular da 4ª Secex manifestou-se de acordo com a proposta da instrução, com os ajustes formulados pelo Gerente da 2ª Divisão (fl. 982 – v. 5).

5. Em 1/6/2012 restitui os autos à 4ª Secex para a adoção das seguintes providências:

a) analisar as informações prestadas ao Tribunal pela Secretaria Federal de Controle Interno mediante os Ofícios DPPCE/DP/SFC/CGU-PR nº 30559 e 31708, de 13 e 21/10/2011, e DILIGTCE/DP/SFC/CGU-PR nº 4317, 9509 e 11839, de 15/2/2012, 2/4/2012 e 24/4/2012 (Peças 81, 82, 84, 85 e 86);

b) caso necessário, efetuar os ajustes pertinentes na proposta de encaminhamento apresentada (acima transcrita).

6. Em atendimento, a unidade técnica assim se pronunciou, no essencial (peça 398):

“5. Os expedientes juntados aos autos, mencionados na alínea “a” do item 1 supra, dizem respeito aos seguintes convênios:

- Ofícios DPPCE/DP/SFC/CGU-PR 30559 (peça 21, p. 2-13 e 17): dá conta da finalização da tomada de contas especial relativa ao convênio 316/99 (Siafi 375028);

- Ofício 31708 (peça 21, p. 14-16, 18-26 e 29): informa que houve aprovação da prestação de contas final do convênio 49/2002 (Siafi 445960);

- Ofício 4317/DILIGTCE/DP/SFC/CGU-PR (peça 21, p. 27-28, 30-56; peça 22, p. 1-22 e 27): informa aprovação da prestação de contas final dos convênios 322/99 (Siafi 374506) e 33/2001; reprovação de contas e encaminhamento para instauração de TCE dos convênios 34/2002 (Siafi 445969), 95/2002 (Siafi 449943), 11/2004 (Siafi 500706) e não conclusão da análise dos convênios 368/2002 (Siafi 465810), 1233/2002 (Siafi 476505) e 145/2002;

- Ofício 9509/DILIGTCE/DP/SFC/CGU-PR (peça 22, p. 25-26, 28-50; peça 23, p. 1-14): informa que os convênios 11/2004, 368/2002, 1233/2002 haviam sido encaminhados para instauração de TCE e que estava pendente de análise conclusiva o convênio 145/2002.

6. As informações prestadas demonstram evolução quanto à adoção de providências pela Funasa em relação aos citados convênios. Em consulta aos sistemas internos do Tribunal, constata-se que:

- a TCE alusiva ao convênio 316/99 (Siafi 375028) já foi autuada neste Tribunal, conforme TC 037.318/2011-0, sob condução da Secex-RO;

- o 11/2004 (Siafi 500706) é objeto de acompanhamento pela Secex-RR, conforme Acórdão 493/2010-TCU-Plenário;

- o convênio 322/99 (Siafi 374506) teve aprovada a sua prestação de contas, conforme monitoramento efetuado pela Secex/AM (TC 026.993/2008-9).

7. Portanto, cabe determinação à Funasa para que preste informações quanto aos Convênios 34/2002 (Siafi 445969), 95/2002 (Siafi 449943), 368/2002 (Siafi 465810), 1233/2002 (Siafi 476505) e 145/2002, razão pela qual será ajustada a proposta de encaminhamento anteriormente formulada (item X, peça 20, p. 53).

Monitoramento de determinação/recomendações do Acórdão 2075/2007-TCU-Plenário

8. Inicialmente, quanto à determinação proposta anteriormente (item XIII do despacho, peça 20, p. 53), ela não se mostra mais pertinente. É que, a partir de 2010, as competências e o quadro de pessoal da Funasa foram significativamente alterados, por meio da edição de diversos normativos, em especial, do Decreto 7.135, de 29/3/2010; da Portaria-GAB/MS 1.659, de 29/6/2010; da Lei 12.314, de 20/8/2010; do Decreto 7.335, de 19/10/2010 e do Decreto 7.336/2010.

9. Por meio dos referidos normativos:

- foram remanejados cargos em comissão da estrutura da Funasa para o Ministério da Saúde – vinte DAS 101.2 e seis DAS 101.1 –, cujas atribuições relacionavam-se a gestão e fiscalização dos serviços de combate e controle de endemias;

- foram redistribuídos para o Ministério da Saúde, *ex-officio*, os servidores da Fundação cedidos a estados e municípios para atuarem nas ações de controle de endemias, mantendo-se os convênios de cessão em vigor;

- a Lei 12.314/2010, resultante da Medida Provisória 483/2010, **dispôs sobre a transferência para o Ministério da Saúde das competências relativas ao atendimento de atenção básica do Departamento de Saúde Indígena da Funasa, bem como dos correspondentes cargos, funções e estrutura regimental, o que culminou com a criação, no âmbito do Ministério da Saúde, da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), posteriormente regulamentada pelo Decreto Presidencial 7.336/10, o qual, nos termos de seu art. 6º, transferiu a gestão do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena da Funasa ao Ministério da Saúde, concedendo prazo de 180 dias para realização da transição;**

- o Decreto 7.335/2010 aprovou os novos Estatuto e quadro de cargos em comissão e funções gratificadas da Funasa, que passa a ter por competências “fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças” e “formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental” (art. 2º do Anexo I do citado decreto).

10. Em função dessas significativas alterações, foi criado, por meio da Portaria-Funasa 621, de 10/5/2010, grupo de trabalho com o objetivo de apresentar proposta de reestruturação da entidade. Os trabalhos incluem a elaboração de novo Regimento Interno, tarefa ainda não concluída.

11. Portanto, com a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), a essa unidade deve o Tribunal, doravante, endereçar o comando para cumprimento de determinações e adoção de outras providências que entender cabíveis com relação à temática saúde indígena, à exceção das prestações de contas de convênios celebrados pela Funasa e cuja execução se tenha dado antes da referida mudança, as quais aguardam solução das pendências pela própria fundação.

12. Por isso, perdem objeto as determinações constantes dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.6, 9.1.7 e 9.1.8, bem como as recomendações dos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 2075/2007-TCU-Plenário.

13. Por outro lado, conforme análise contida no anterior despacho da subunidade técnica (peça 20, p. 50-52), devem ser tidas por cumpridas as determinações dos itens 9.1.3.2, 9.1.3.3 e 9.2 do Acórdão 2075/2007-TCU-Plenário.

14. Adicionalmente, registre-se que foram promovidas alterações orçamentárias e estudo de alternativas de contratação de profissionais de saúde pela própria Sesai, e não pelos convenientes, conforme exposto em reunião solicitada pelo dirigente daquela secretaria a esta Secex, ocorrida no início do ano passado, razão pela qual mostra-se razoável aguardar a execução de novos instrumentos firmados para orientar a atuação do Tribunal.

15. Isso posto, ratifica-se a proposta anterior formulada ao final do despacho da subunidade técnica (a partir do item 62, peça 20, p. 52-53), com (i) ajuste da redação do item X; (ii) exclusão da determinação proposta no item XIII; e inclusão de registro de cumprimento das determinações do Acórdão 2075/2007-TCU-Plenário, não realizado anteriormente, passando a constar nos seguintes termos:

(...)"

XIV) arquivar os autos."

7. Após todos os ajustes pertinentes, a proposta de encaminhamento final da 4ª Secex é a seguinte:

I) razões de justificativa apresentadas pelo ex-presidente Mauro Ricardo Machado Costa: acolher parcialmente com relação às alíneas *a.3*, *b.1* (relativamente à compra de medicamentos), *b.2*, *b.3*, *b.5*, *b.6* e *b.7* do Ofício 871/2007 TCU/SECEX 4/SA, e rejeitar com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *b.1* (no tocante à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico) e *b.4*;

II) razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor executivo George Hermann Rodolfo Tormin: acolher parcialmente com relação às alíneas *a.3*, *b.1* (relativamente à compra de medicamentos), *b.2* e *b.4* do Ofício 873/2007 TCU/SECEX 4/SA, e rejeitar com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *b.1* (no tocante à construção dos pólos base e pistas de pouso, sem a apresentação de projeto técnico) e *b.3*;

III) razões de justificativa apresentadas pelo ex-presidente Valdi Camárcio Bezerra: acolher com relação à alínea *b.2* do Ofício 874/2007 TCU/SECEX 4/SA e rejeitar com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *a.3*, *a.4*, *b.1*, *b.3*, *b.4* e *b.5*;

IV) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo ex-presidente em exercício Lenildo Dias de Moraes;

V) razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor do DESAI Ubiratan Pedrosa Moreira: acolher com relação às alíneas *a.3*, e *b.2* a *b.9* do Ofício 3012/2008 TCU/SECEX 4/SA, e rejeitar com relação às alíneas *a.1*, *a.2*, *b.1* (no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios) e *b.5*;

VI) razões de justificativa apresentadas pelo ex-diretor do DESAI Ricardo Luiz Chagas: acolher com relação às alíneas *b.1* a *b.6* do Ofício 876/2007 TCU/SECEX 4/SA, e rejeitar com relação às alíneas *a.1* (no tocante à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios), *a.2*, *a.3* e *a.4*;

VII) aplicar aos Srs. Mauro Ricardo Machado Costa, Valdi Camárcio Bezerra, George Hermann Rodolfo Tormin, Ubiratan Pedrosa Moreira e Ricardo Luiz Chagas, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

VIII) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

IX) determinar à Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU/PR que se manifeste, no próximo relatório de auditoria anual de contas, acerca das medidas adotadas pela Funasa em cumprimento à determinação do Tribunal constante do subitem 9.1.1 do Acórdão nº 668/2008-Plenário, informando se a Fundação cessou a prática de registrar como pendência valores gastos pelas conveniadas sem a devida comprovação (sobrestamento de valores de convênios);

X) determinar à Fundação Nacional de Saúde – Funasa que, no prazo de noventa dias, informe a este Tribunal as medidas adotadas para solucionar as pendências relacionadas aos Convênios 34/2002 (Siafi 445969), 95/2002 (Siafi 449943), 368/2002 (Siafi 465810), 1233/2002 (Siafi 476505) e 145/2002;

XI) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, aos processos de prestação de contas da Funasa relativos aos exercícios de 2002, 2003 e 2004, a fim de ser considerado o reflexo nas contas dos responsáveis, em razão das irregularidades identificadas nos convênios objeto da auditoria e da aplicação das multas constantes no item VII acima;

XII) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem do relatório e voto que a fundamentarem: à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, aos Deputados Federais Antonio Carlos Pannunzio e Geraldo Resende, ao Senador Mozarildo Cavalcanti, bem como ao autor da denúncia de que trata o TC 006.555/2004-6, objeto do Acórdão nº 853/2004-TCU-Plenário;

XIII) considerar cumpridas as determinações dos itens 9.1.3.2, 9.1.3.3 e 9.2 do Acórdão nº 2075/2007-TCU-Plenário;

XIV) arquivar os autos.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos da auditoria realizada com o objetivo de verificar a prestação de serviços de saúde à população indígena por intermédio de convênios firmados entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e Organizações Não-Governamentais (ONG). Nesta oportunidade examina-se as razões de justificativa encaminhadas pelos seguintes responsáveis, em atendimento ao Acórdão nº 2.075/2007-TCU-Plenário: 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). A seguir, apresento a minha posição acerca de cada ocorrência que motivou as audiências, separada por responsável e fazendo menção a cada alínea dos ofícios de audiência reproduzidos no relatório precedente.

2. Mauro Ricardo Machado Costa, ex-Presidente da Funasa (Ofício nº 871/2007 TCU/SECEX 4/SA):

2.1 Acompanho o parecer da 4ª Secex e acolho parcialmente as razões de justificativa relativamente às ocorrências das alíneas a.3, b.1 (compra de medicamentos), b.2, b.3, b.5, b.6 e b.7, pelos fundamentos apresentados na instrução dos autos e transcritos no relatório precedente.

2.2 Sobre a celebração do Convênio nº 509/2002, em 12/12/2002, com a Sociedade em Defesa da Cidadania, não obstante irregularidades detectadas pela Auditoria Interna nos Convênios nº 9/2001, 503/1999 e 155/2001, pactuados anteriormente com a mesma entidade (alíneas a.1 e a.2), acolho as razões de justificativa do responsável, pois o saneamento de pendências relativas ao Convênio nº 155/2001 (fls. 24/26 e 130/132 do anexo 51) em princípio, não obstavam a celebração do convênio questionado, e os demais documentos são posteriores a sua assinatura. O parentesco entre funcionários do Departamento de Saúde Indígena (DESAI) e dirigentes/funcionários da Sociedade em Defesa da Cidadania e do Instituto de Cooperação Pró-Vida, também invocado como obstáculo à celebração da avença, foi apontado por denúncia em 2003 e originou a instauração de uma Comissão de Sindicância Administrativa em abril de 2004. Por serem fatos posteriores à assinatura do Convênio nº 509/2002, obviamente não poderiam servir de evidência contrária a sua celebração.

2.3 Quanto à ocorrência relativa à alínea b.1 (construção dos pólos base e pistas de pouso sem a apresentação de projeto técnico), observo que a instrução da unidade técnica, apesar de rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável acerca da questão, acolheu semelhantes argumentos apresentados por Ubiratan Pedrosa Moreira, ex-Diretor do DESAI, sobre a mesma ocorrência (itens 6.16 e 6.42 do relatório precedente). Releva mencionar que essa obra, objeto do 4º termo aditivo, foi aprovada pelas áreas estatutariamente competentes - Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DEPIN) e DESAI - sendo que este último ratificou o entendimento anteriormente manifestado (Nota Técnica nº 25/2004, de 18/11/2004). Dessa forma, entendo que a conclusão da unidade técnica aplica-se também ao responsável Mauro Ricardo Machado Costa.

2.4 No tocante à suplementação de recursos ao Convênio nº 43/2002 (alínea b.4), a exemplo do ocorrido no parágrafo anterior, verifico que a unidade técnica rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, porém acolheu aquelas de mesma natureza encaminhadas por Valdi Camárcio Bezerra, ex-Presidente da Funasa, Ubiratan Pedrosa Moreira e Ricardo Luiz Chagas, ex-Diretores do DESAI. A meu ver, os argumentos utilizados por esses responsáveis (pareceres favoráveis emitidos pelas áreas competentes, continuidade ao atendimento à saúde indígena, limitações orçamentárias no momento de efetivação dos convênios corrigidas à medida que adicionais orçamentários eram disponíveis) devem ser estendidos, também, ao responsável Mauro Ricardo Machado Costa.

3. George Hermann Rodolfo Tormin, ex-Diretor Executivo da Funasa (Ofício nº 873/2007 TCU/SECEX 4/SA):

3.1 Acompanho o parecer da 4ª Secex e acolho parcialmente as razões de justificativa relativamente às ocorrências das alíneas a.3, b.1 (compra de medicamentos), b.2 e b.4, pelos fundamentos apresentados na instrução dos autos e transcritos no relatório precedente.

3.2 Pelos mesmos argumentos expostos nos itens 2.2 a 2.4 deste voto, acolho as razões de justificativa encaminhadas pelo responsável em relação às seguintes ocorrências: celebração do Convênio nº 509/2002, em 12/12/2002, com a Sociedade em Defesa da Cidadania, não obstante irregularidades detectadas pela Auditoria Interna da Funasa em convênios pactuados anteriormente com a mesma entidade (alíneas a.1 e a.2); construção dos pólos base e pistas de pouso sem a apresentação de projeto técnico (alínea b.1); e suplementação de recursos ao Convênio nº 43/2002 (alínea b.3).

4. Valdi Camárcio Bezerra, ex-Presidente da Funasa (Ofício nº 874/2007 TCU/SECEX 4/SA):

4.1 Acompanho as conclusões do auditor que instruiu os autos e acolho as razões de justificativa relativamente às ocorrências das alíneas a.1, a.2 e b.2, pelos fundamentos transcritos no relatório precedente.

4.2 No tocante à suplementação de recursos ao Convênio nº 509/2002 por meio do 2º Termo Aditivo, bem como sobre a liberação integral da 6ª parcela, e ainda sobre a suplementação de recursos ao Convênio nº 45/2002 por meio do 9º Termo Aditivo (alíneas a.3, a.4 e b.1), assiste razão à unidade técnica quando afirma que *“a simples referência às dificuldades de se cuidar da saúde indígena na região norte, onde a comunicação é distante e as áreas isoladas e de difícil acesso, não é suficiente para elidir as irregularidades”*.

4.3 Também assiste razão à unidade técnica quando rejeita as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação à suplementação de recursos ao Convênio nº 43/2002 por meio do 9º Termo Aditivo, celebrado em 22/4/2004, ante as irregularidades detectadas no Plano de Trabalho (alínea b.3).

4.4 Sobre a liberação integral da 5ª parcela dos Convênios nº 43/2002 e 45/2002 antes da aprovação total das prestações de contas dos recursos repassados em razão da 3ª parcela (na época da liberação haviam sido aprovados 88,66% e 90%, respectivamente, alíneas b.4 e b.5), acolho as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, ante os argumentos discutidos no item 2.4 deste voto, notadamente a continuidade ao atendimento à saúde indígena.

5. Lenildo Dias de Moraes, ex-Presidente (em exercício) da Funasa (Ofício nº 3023/2008-TCU/SECEX-4/SA):

5.1 Nos termos sugeridos pela instrução da 4ª Secex, acolho parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo responsável relativamente à suplementação de recursos ao Convênio nº 509/2002 por meio do 7º Termo Aditivo, celebrado em 13/8/2004, no montante de R\$ 161.133,95, não obstante a ausência de data ou assinatura do responsável pela ONG nos documentos afetos ao Plano de Trabalho, bem como do mês em que se daria a liberação dos recursos.

6. Ubiratan Pedrosa Moreira, ex-Diretor do DESAI (Ofício nº 3012/2008 TCU/SECEX 4/SA):

6.1 Acompanho o parecer da 4ª Secex e acolho as razões de justificativa relativamente às ocorrências das alíneas a.3, b.2, b.3, b.4, b.6, b.7, b.8 e b.9, ante os argumentos apresentados na instrução dos autos e transcritos no relatório precedente.

6.2 Pelos fundamentos discutidos nas alíneas 2.2 a 2.4 deste voto, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação às seguintes ocorrências: celebração do Convênio nº 509/2002, em 12/12/2002, com a Sociedade em Defesa da Cidadania, não obstante irregularidades detectadas pela Auditoria Interna em convênios pactuados anteriormente com a mesma entidade (alíneas a.1 e a.2); e construção dos pólos base e pistas de pouso sem a apresentação de projeto técnico e aquisição de medicamentos e materiais médicos para atendimento a outras instituições de assistência aos indígenas (Convênio nº 306/1999, alínea b.5), acompanhando a instrução do auditor da 4ª Secex.

6.3 Sobre a ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios (alínea b.1), verifico que o Regimento Interno da Funasa (Portaria nº 1.776, de 8/9/2003) dispunha que era de competência do Departamento de Saúde Indígena (DESAI), dentre outras, “planejar, coordenar, executar e fiscalizar as atividades de atendimento integral à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS” (art. 78, inciso IV); e que competia ao Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DEPIN), dentre outras atribuições, “celebrar e acompanhar os convênios firmados pela FUNASA e analisar da prestação de contas dos recursos transferidos” (art. 56, inciso VIII).

6.4 A 4ª Secex defende que, nos termos da IN/STN nº 1/1997, competiria ao DESAI, na qualidade de unidade responsável pelo programa de saúde indígena, emitir parecer técnico quanto à execução física e à consecução dos objetivos do convênio, quando de sua prestação de contas parcial ou final. Por outro lado, argumenta o ex-Diretor do DESAI que não existiria nenhuma obrigatoriedade legal, atribuída ao Departamento, no sentido de ser ele o responsável por realizar fiscalizações para atestar a boa e regular aplicação dos recursos financeiros transferidos pela Funasa mediante convênios.

6.5 As duas posições me parecem defensáveis. A emissão de parecer técnico acerca da execução de um convênio celebrado pela Funasa com o objetivo de prestar serviços de saúde à população indígena poderia ser atribuída regimentalmente tanto ao DESAI quanto ao DEPIN. E, como visto, essa função não foi exercida a contento por nenhum dos citados departamentos, caracterizando a falta de coordenação nas atividades relacionadas à área de convênios da Funasa que resultou nas deficiências no acompanhamento técnico apontadas nos autos.

6.6 Releva mencionar que as competências e o quadro de pessoal da Funasa foram significativamente alterados em 2010 por meio de diversos normativos, especialmente a Lei nº 12.314/2010, que transferiu para o Ministério da Saúde as competências relativas ao Departamento de Saúde Indígena (DESAI) da Funasa, bem como dos correspondentes cargos, funções e estrutura regimental, culminando na criação, naquele ministério, da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), que concentra, agora, as ações relacionadas à saúde indígena.

6.7 Portanto, a realidade hoje é outra. As alterações em relação ao modelo anterior, retratado nestes autos, foram significativas, a exemplo de alternativas de contratação de profissionais de saúde pela própria SESAÍ e não pelos convenentes, e caberá ao Tribunal, em trabalhos futuros, avaliar a sua eficiência, eficácia e efetividade.

7. Ricardo Luiz Chagas, ex-Diretor do DESAI (Ofício nº 876/2007 TCU/SECEX 4/SA):

7.1 Acompanho o parecer da 4ª Secex e acolho as razões de justificativa relativamente às ocorrências das alíneas b.1, b.2, b.3, b.4, b.5 e b.6, ante os argumentos apresentados na instrução dos autos e transcritos no relatório precedente.

7.2 Quanto à suplementação de recursos ao Convênio nº 368/2002 mediante o 3º Termo Aditivo, celebrado em 19/12/2003, não obstante a insatisfação da comunidade indígena quanto à assistência prestada pela convenente (alínea a.2), verifico que os esclarecimentos prestados sobre o assunto pelo Sr. Valdi Camárcio Bezerra (a análise acerca da redução de vigência do convênio pela Procuradoria Jurídica ocorreu em 27/4/2004, posteriormente à celebração do 3º termo aditivo e à

liberação dos recursos, ficando assim prejudicada a opção de rescisão, item 4.3 do relatório precedente) foram acolhidos pela unidade técnica. Entendo que esses argumentos também se aplicam ao responsável Ricardo Luiz Chagas, motivo pelo qual as suas razões de justificativa devem ser acolhidas com relação a essa questão.

7.3 Sobre a celebração do Convênio nº 509/2002, em 12/12/2002, com a Sociedade em Defesa da Cidadania, não obstante o parentesco entre funcionários do DESAI e dirigentes/funcionários da Sociedade em Defesa da Cidadania e do Instituto de Cooperação Pró-Vida (alínea a.4), invocado como obstáculo à celebração da avença, constato que a irregularidade foi apontada por denúncia em 2003 e resultou na instauração de uma Comissão de Sindicância Administrativa em abril de 2004. Por serem fatos posteriores à assinatura do Convênio nº 509/2002, obviamente não poderiam servir de evidência contrária a sua celebração. Assim, pelos mesmos argumentos discutidos no item 2.4 deste voto, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação a essa questão, conforme sugerido pelo auditor que instruiu os autos.

7.4 No que se refere à suplementação de recursos ao Convênio nº 509/2002 após a vigência do convênio (alínea a.3), apesar de o ex-Diretor do DESAI informar que foi realizada, em 16/12/2003, uma auditoria na entidade conveniada, que concluiu pela não renovação da avença e pela instauração de tomada de contas especial, não há nos autos documentos que comprovem as alegações do responsável, motivo pelo qual entendo que suas razões de justificativa devem ser rejeitadas nesse aspecto.

7.5 Com respeito à ausência de acompanhamento técnico da execução de convênios (alínea a.1), aplicam-se a esse responsável as considerações apresentadas nos itens 6.3 a 6.7 deste voto, quando a mesma ocorrência foi examinada em relação ao Sr. Ubiratan Pedrosa Moreira, também ex-Diretor do DESAI.

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 ressaltai 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. Pela mesma razão, considero dispensável a determinação à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU/PR) sugerida pela instrução (item 7, “IX” do relatório precedente). Acolho, com ajustes, as demais propostas de encaminhamento sugeridas pela unidade técnica.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de novembro de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 3138/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.718/2004-9
- 1.1. Apensos: 006.555/2004-6; 018.011/2005-5
2. Grupo II - Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsável: Valdi Camárcio Bezerra, Presidente
4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 4ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: Sebastião Hécio Pereira Alves Filho (OAB/GO 26469) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da auditoria realizada com o objetivo de verificar a prestação de serviços de saúde à população indígena por intermédio de convênios firmados entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e Organizações Não-Governamentais (ONG).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

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;

9.7. determinar à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) que, no prazo de 90 (noventa) dias, informe a este Tribunal as medidas adotadas para solucionar as pendências relacionadas aos Convênios nº 34/2002 (Siafi 445969), 95/2002 (Siafi 449943), 368/2002 (Siafi 465810), 1233/2002 (Siafi 476505) e 145/2002 (Siafi 453575);

9.8. juntar cópia deste acórdão, relatório e voto aos processos de prestação de contas da Funasa relativos aos exercícios de 2002, 2003 e 2004;

9.9. encaminhar cópia deste acórdão, relatório e voto, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Senador Mozarildo Cavalcanti ao Deputado Federal Geraldo Resende;

- 9.10. considerar cumpridas as determinações dos itens 9.1.3.2, 9.1.3.3 e 9.2 do Acórdão nº 2075/2007-TCU-Plenário;
9.11. arquivar os autos.

10. Ata nº 48/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/11/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3138-48/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício