

TC 018.791/2009-7

Tipo: prestação de contas, exercício de 2008

Unidade jurisdicionada: Superintendência Estadual da Funasa no Amapá (Funasa/AP)

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

Procurador: Izabel Souza da Silva (CPF 056.175.102-15).

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. O presente processo trata da Prestação de Contas Simplificada referente ao exercício de 2008 da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP).
2. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa), órgão executivo do Ministério da Saúde, é uma das instituições do Governo Federal responsável em promover a inclusão social por meio de ações de saneamento para prevenção e controle de doenças. É também a instituição responsável por formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental.
3. Responsáveis (peça 1, p. 2-5):

NOME	CPF	CARGO	PERÍODO DE GESTÃO
GERVÁSIO AUGUSTO DE OLIVEIRA	056.175.102-15	Coordenador Regional	1/1/2008 – 31/12/2008
ANTÔNIO ADALBERTO DE SOUSA	090.437.578-10	Coordenador Regional – Substituto Eventual	1/1/2008 – 17/6/2008
CARLOS HENRIQUE CAVALCANTI	033.189.232-49	Coordenador Regional – Substituto Eventual	18/6/2008 – 31/12/2008

HISTÓRICO

4. A **prestação de contas simplificada referente ao exercício de 2008 da Funasa/AP** encontra-se em harmonia com o art. 13 da IN/TCU n. 57/2008, norma reguladora vigente à época do dever constitucional de prestação de contas do órgão, e está constituída das seguintes peças:
 - a) rol de responsáveis (peça 1, p. 2-5);
 - b) relatório de gestão e outras declarações específicas (peças 1, p. 9-50, 2 e 3, p. 1-27);
 - c) relatório de auditoria de gestão (peças 3, p. 28-50 e 4, p. 1-3);
 - d) certificado de auditoria (peça 4, p. 4-5);
 - e) parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 4, p. 7-8) e
 - f) pronunciamento expresso do ministro de estado supervisor da unidade jurisdicionada, atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer do dirigente do órgão de controle interno competente sobre o desempenho e a conformidade da gestão da unidade supervisionada (peça 4, p. 9).

5. Em seu parecer conclusivo, o dirigente do órgão de controle interno relata que, no que tange ao cumprimento das ações governamentais, constatou-se à ausência de controles internos sobre os valores a receber por cessão de servidores; e ocorrência de fracionamento de despesa em cinco processos analisados.

6. Tendo considerado que as falhas detectadas foram devidamente esclarecidas e que há recomendações suficientemente capazes de resolvê-las, o dirigente do órgão do controle interno, em seu parecer, concordando com o certificado de auditoria, opinou pela **regularidade com ressalva das contas**, entendimento acompanhado no pronunciamento do ministro de estado supervisor.

7. No exame inicial das contas, entendendo pela ausência de informações/documentos relevantes, a Unidade Técnica propôs a realização de diligência à Funasa/AP e, paralelamente, a realização de audiências com o Coordenador Regional da Funasa/AP e o Chefe da Divisão de Recursos Humanos, ambos à época dos fatos, para que esclarecessem as situações apontadas no relatório de auditoria da CGU (peça 4, p. 21-29).

8. Na análise das informações e justificativas solicitadas, em nova instrução processual preliminar, entendendo novamente pela ausência de informações relevantes, a Unidade Técnica propôs nova diligência e, paralelamente, nova audiência com o Sr. Coordenador Regional da Funasa/AP, à época dos fatos (peça 7, p. 35-44).

9. Após o recebimento da documentação, em 25/8/2010, a Unidade Técnica propôs o sobrestamento dos autos em virtude de conexão das contas do exercício de 2008 da Funasa/AP com o processo Tomada Especial de Contas n. 029.786/2008-7, que tratou da identificação de irregularidades na construção de sistema de abastecimento de água na Aldeia Kumarumã, no Município de Oiapoque/AP (peça 9, p 21-24).

EXAME TÉCNICO

10. Antes de iniciar o exame técnico, salienta-se que de acordo com a nova metodologia de análise das tomadas e prestações de contas no âmbito desse Tribunal, inscrita na nova norma regulamentadora do processo de prestação de contas, IN/TCU n. 63/2010, os responsáveis a terem suas contas julgadas são, *a priori*, os dirigentes máximos dos órgãos e entidades.

11. Sob esse aspecto, inobstante a entidade tenha arrolado os nomes de diversos responsáveis, serão considerados, para fins de julgamento de contas, somente aquele descrito no item 3 dessa peça instrutiva.

12. A Prestação de Contas Simplificada da Funasa/AP, exercício de 2008

13. A prestação de contas da Funasa/AP, relativa ao exercício de 2008, foi apresentada devido à obrigatoriedade estabelecida pela Decisão Normativa TCU 94/2008, considerando o poder normativo-regulamentador do Tribunal de Contas da União, conforme art. 3º da Lei 8.443/1992.

14. **I – Contas do exercício anterior**

15. O exercício anterior ao analisado no qual as contas da Funasa/AP foram encaminhadas ao Tribunal para julgamento foi o exercício de 2007 (TC 016.699/2008-2 – Prestação de Contas Simplificada – Situação: ABERTO – Aguardando instrução), conforme exigência da Decisão Normativa TCU n. 85/2007.

16. Em relação ao exercício de 2006, as contas da Funasa/AP foram julgadas por meio do TC 022.139/2007-4 – Prestação de Contas Simplificada.

16.1 Por meio do Acórdão 2.696/2009-2ªC, as contas do exercício de 2006 da Funasa/AP foram **julgadas regulares com ressalvas**, com as seguintes determinações:

9.4. determinar à Coordenação-Regional da Funasa no Estado do Amapá que:

9.4.1. *adote providências junto ao Governo do Estado do Amapá com vistas a obter o ressarcimento dos valores eventualmente devidos a título de cessão de servidores àquele ente ou, se for o caso, promova o término das respectivas cessões, nos termos dos §§2º e 3º do art. 4º do Decreto 4.050, de 2001;*

9.4.2. *leve ao conhecimento de todos os seus servidores e faça cumprir no âmbito da entidade os normativos que tratam da prestação de contas nos Processos de Concessão de Diárias e Passagens, em especial o disposto no art. 3º da Portaria/MPOG n.º 98, de 2003, e no Decreto n.º 5.992, de 2006 (arts. 2º e 8º);*

9.4.3. *atenda tempestivamente, quando solicitado, às diligências expedidas pela Controladoria Geral da União, conforme dispõe a IN/TCU n.º 44, de 2002, em seu art. 11, §2º;*

9.4.4. *atente para os procedimentos licitatórios estabelecidos no respectivo Manual Operativo, Vol. 5 Licitações do Projeto Vigisus II, especialmente quanto:*

9.4.4.1. *à necessidade de se buscar, no âmbito das aquisições realizadas por meio da Shopping, 3 (três) propostas válidas, não se admitindo como tal aquelas relativas às empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico ou às propostas desclassificadas, salvo se devidamente justificado;*

9.4.4.2. *às formalidades exigidas pelo referido manual na formulação dos pedidos de propostas ou cotação de valores;*

9.4.5. *promova uma correta programação de suas aquisições, evitando, assim, o fracionamento irregular de despesas;*

9.4.6. *providencie junto ao servidor beneficiário das diárias excedentes no Processo 25115.006.298/2006-07, a comprovação do reembolso das diárias recebidas em excesso, e caso não as tenha devolvido, promova o desconto em folha;*

17. **II – Processos conexos**

18. Como já relatado no corpo desta instrução, em virtude de conexão, o Emx Ministro-Relator José Jorge autorizou o sobrestamento dos autos até o deslinde do TC 029.786/2008-7 (peça 9, p. 24).

19. Na sessão do dia 2/8/2011, por meio do Acórdão 5.466/2011-2ªC, em relação ao dirigente máximo da Funasa/AP à época dos fatos, Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, o TCU decidiu pela rejeição das suas razões de justificativas bem como pela aplicação de multa pecuniária no valor de R\$ 5.000,00.

20. É importante frisar que o Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, gestor máxima da Funasa/AP no exercício de 2008, não teve contas julgadas, mas rejeição das razões de justificativa e aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, em razão de:

a) assinatura de termo aditivo após a vigência do contrato;

b) sem fundamentação e sendo que o contrato, com prazo inicial de 180 dias, teve mais de 435 dias de execução em razão de sucessivos aditamentos;

c) falta de providências para a instauração de procedimento administrativo quanto aos atrasos da empresa Comerc;

d) inexecução da garantia oferecida pela mesma empresa;

e) não ter sido instaurado processo administrativo, nem aplicada qualquer sanção à empresa Comerc; e

f) também porque não foram apuradas internamente outras irregularidades, como medições por serviços não executados ou a não restituição de valores pagos indevidamente.

21. **III – Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão**

22. No exercício de 2008 a Funasa/AP executou despesas em oito programas de governo, conforme resumo da situação de atingimento a seguir:

Programa – Funasa/AP – Relatório de Gestão 2008 – Programas previstos x executados		
Programas	Situação	
	Previsto	Executado
0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	Sim	Sim
0122 – Serviços Urbanos e Água e Esgoto	Sim	Sim
1138 – Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Sim	Sim
1287 – Saneamento Rural	Sim	Sim
8007 – Resíduos Sólidos Urbanos	Sim	Sim
0016 – Gestão da Política de Saúde	Sim	Sim
0750 – Apoio Administrativo	Não	Não
6140 – Vigilância e Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas	Sim	Não

23. De acordo com o relatório de auditoria da CGU, na maioria dos programas se constatou a ausência de metas físicas para as respectivas ações. A unidade utilizava a execução dos recursos como meio para atingir as metas do programa.

24. **IV – Indicadores de gestão da UJ**

25. No tocante a análise dos indicadores de gestão da UJ, tendo como base o Relatório de Gestão de 2008, constatou-se que muitos indicadores obtiveram resultados nulos ou aquém do previsto. Os principais entraves estão relacionados à deficiência de pessoal, no que tange aos indicadores com resultados abaixo do previsto. Já os indicadores que não obtiveram resultado, os principais entraves foram à não execução do projeto. Em nenhum dos casos de insucesso citados, constam as principais medidas implementadas e/ou a implementar para tratar as causas do malogro.

26. **V – Transferências Voluntárias**

27. No exercício de 2008 a Funasa/AP não foi beneficiária de transferência voluntária. Em relação às transferências concedidas, observou-se que em 2008 a UG tinha 78 convênios vigentes, desse total 20 não tiveram, em nenhum momento, recursos repassados ao conveniente. Conforme informações obtidas no SIAFI gerencial, nenhum instrumento de transferência foi celebrado em 2008. Também não foram identificados convênios na situação “a aprovar” e “a comprovar” com mais de 60 dias do recebimento das respectivas prestações de contas.

28. **VI - Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra**

29. Durante o exercício de 2008, a Funasa/AP contava com 39 servidores na área fim e 136 servidores na área meio, somando 175 servidores. O total de servidores ativos no órgão, segundo dados retirados do SIAPE é de 517. A diferença entre o número de servidores na situação ativo permanente e a sorna dos servidores que se encontram divididos entre as áreas meio e fim é de 342 servidores.

30. **VII – Suprimento de Fundos – Uso de Cartões**

31. De acordo com o relatório de auditoria da CGU, a Funasa/AP não realizou despesas com suprimento de fundos no exercício de 2008.

32. **VIII – Outras Avaliações e Constatações do Controle Interno:**

33. O relatório da auditoria de gestão do controle interno conclui que eventuais questões pontuais ou formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

34. **IX - Considerações acerca das instruções anteriores, diligências e audiências realizadas**

35. Conforme relatado nos itens 6-7 (Histórico), nas primeiras instruções do presente processo de contas, a Unidade Técnica entendeu por realizar diligências, bem como audiências aos gestores.

36. A última instrução preliminar (peça 7, p. 35-44), considerou as diligências iniciais propostas, bem como as razões de justificativas inicialmente apresentadas e, em segundo plano, terminou por propor nova diligência, além de audiência ao gestor máximo da unidade, Sr. Gervásio Augusto de Oliveira, nos seguintes termos:

Diligência à Funasa/AP (Ofício 191/2010-TCU/AP), para que informe/explique:

a) Explique de forma detalhada como é o processo de planejamento das ações da Funasa/AP, especialmente a definição dos Programas e Ações a serem executados, as respectivas metas, e a disponibilização orçamentária e financeira;

b) O estágio atual das obras executadas no âmbito dos Contratos nº 21/2008 e 04/2008 (execução física e financeira) para cada aldeia que seria contemplada.

Audiência ao Sr. Gervásio Augusto de Oliveira (Ofício 192/2010-TCU/AP), por:

a) Inexecução dos Programas 1138 (Drenagem urbana) e 8007 (Resíduos sólidos urbanos), que estavam previstos para serem executados no exercício, conforme o Relatório de Gestão e o SIAFI;

b) Execução do Programa 0750 - Apoio administrativo, cuja execução não estava inicialmente prevista, conforme o Relatório de Gestão e o SIAFI;

c) Execução de despesas em valores desarrazoadamente acima dos previstos, nos Programas 0150 - Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas e 1287 - Saneamento rural, conforme o Relatório de Gestão e o SIAFI;

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

e) Informações não verdadeiras no Relatório de Gestão, relativamente às execuções da Ação 4684 - Saneamento em aldeias indígenas (o número de aldeias contempladas com sistema de abastecimento de água não foi 15), e do Programa 0122 - Saneamento ambiental urbano.

37. **Análise dos documentos recebidos da Funasa/AP (peças 20-26)**

37.1 Em resposta à diligência do Tribunal, a Funasa/AP encaminhou o Ofício 451/2010, de 26/5/2010, que embora não tenha explicado o processo de planejamento das ações da Funasa/AP, esclareceu a execução total do Convênio 004/2008 e a paralisação do Convênio 002/2008, em decorrência do vencimento do contrato.

37.2 Em relação ao Convênio 004/2008, há relatório de visita técnica informando a integralidade da execução do objeto (peças 21, p. 52-53 e 22, p. 1-50), bem como relatório fotográfico das obras de implantação de solução alternativa de sistema de abastecimento de águas das aldeias Mariry, Tabokal,

Parakae e Isingú (peças 24, p. 9-55), além dos comprovantes de vistoria, notas fiscais e pagamentos realizados.

38. Síntese das razões de justificativas apresentadas pelo gestor (peças 8, p. 52-53 e 9, p. 1-10)

38.1 Em relação aos Programas 1138 e 8007, que ambos não estavam sob sua responsabilidade, e que não foram disponibilizados recursos (descentralização) suficientes para atender a execução dos Programas e Ações, conforme planejado.

38.2 A despeito da execução do Programa 0750, que a não inclusão decorreu de falha de natureza formal, haja vista a Funasa/AP não prescindir de despesas de natureza tipicamente administrativa.

38.3 No tocante à execução de despesas em valores desarrazoadamente acima dos previstos, que houve recomposição das ações planejadas, por meio de suplementação e remanejamento orçamentário, em níveis adequados com as prioridades estabelecidas pela entidade para manter o sistema de saúde indígena.

38.4 Sobre a execução de despesas do Programa 0122, Ação 2272, em detrimento das Ações finalísticas do Programa, que há falta de pessoal capacidade para desenvolver atividades técnicas, por isso priorizou-se previamente a capacitação para posteriormente a execução de atividades especializadas.

38.5 E acerca da apresentação de informações não verdadeiras no Relatório de Gestão, relativamente às execuções da Ação 4684 e do Programa 0122, que a falta de clareza (erro formal) resultou em uma interpretação equivocada da unidade técnica, pois as informações diziam respeito a percentual de supervisão e não de execução propriamente dito, somadas há dificuldade de acesso ao sistema SIAFI Gerencial, deficiência e despreparo técnico da equipe técnica da Funasa/AP.

39. Análise da Unidade Técnica

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

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

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

CONCLUSÃO

40. A análise da atuação da Funasa/AP na prestação de contas do exercício de 2008 permite concluir que a entidade obteve um desempenho regular para médio quanto aos objetivos estratégicos traçados para o exercício financeiro em exame (itens 21-31).

41. Em relação à análise de conformidade, as falhas detectadas no Relatório de Auditoria de Gestão constituem meras impropriedades de natureza formal, que não caracterizam grave infração à norma legal e das quais não resultou dano ao Erário (itens 32-33).

42. No tocante as diligências e audiências realizadas, entenderam-se plausíveis e pertinentes as informações e razões de justificativas expostas (itens 34-38).

43. Tendo em vista que o controle interno já expediu as correspondentes recomendações específicas, e entendendo que as mesmas são oportunas e suficientes, já de acordo com a Resolução TCU n. 265, de 9 de dezembro de 2014, será proposto:

a) **recomendar** à Funasa/AP que reavalie a cessão de servidores federais para órgãos estaduais, tendo em vista que suas áreas finalísticas estão com forte escassez de pessoal, e após, verificar a viabilidade a oportunidade da solicitação junto ao órgão responsável de realização de concursos públicos para as áreas com quadros de servidores deficitários.

b) dar **ciência** à Funasa/AP de ocorrências de falhas nos registros gerenciais no sistema SIAFI Gerencial;

44. Por todo exposto, haja vista a ausência de dano ao erário, bem como falta grave de natureza formal, será proposto o julgamento pela regularidade das contas ora analisadas.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

45. Entre os benefícios potenciais de controle externo advindos deste processo de contas, podemos citar os benefícios qualitativos expectativa de controle, fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos ou autoridades, além de impactos sociais positivos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante os fatos expostos, submetemos os autos à apreciação, para encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal e, posteriormente, ao Gabinete do **Exmo. Sr. Ministro-Relator José Jorge**, com a seguinte proposta:

I – sejam **acolhidas as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. **Gervásio Augusto de Oliveira** (CPF 056.175.102-15);

II – sejam **julgadas regulares** as contas do responsável pela gestão da Superintendência Estadual da Funasa no Amapá (Funasa/AP), relativas ao exercício de 2008, Srs. **Gervásio Augusto de Oliveira** (CPF 056.175.102-15), **Antônio Adalberto de Sousa** (CPF 090.437.578-10) e **Carlos Henrique Cavalcanti** (CPF 033.189.232-49), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhe **quitação plena**;

III – **recomendar** à Funasa/AP, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que reavalie que reavalie a cessão de servidores federais para órgãos estaduais, tendo em vista que suas áreas finalísticas estão com forte escassez de pessoal, e após, verificar a viabilidade a oportunidade da solicitação junto ao órgão responsável de realização de concursos públicos para as áreas com quadros de servidores deficitários.

IV – dar **ciência** à Funasa/AP sobre a ocorrência de falhas nos registros gerenciais no sistema SIAFI Gerencial, o que afronta a boa e regular prestação de contas, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes

V – seja **arquivado** o presente processo, depois de expedidas as comunicações, com fulcro no art.169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

Secex-AP, 18 de dezembro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

VITOR LEVI BARBOZA SILVA

AUFC – Mat. 9429-3