



Processo TC 018.791/2009-7 (com 35 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Prestação de Contas Simplificada referente ao exercício de 2008 da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Amapá (Funasa/AP), órgão responsável por promover a inclusão social por meio de ações de saneamento para prevenção e controle de doenças e por formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental.

Os agentes arrolados como responsáveis são os seguintes:

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

O Tribunal, por meio do Ofício 191/2010-TCU/AP (peça 7, p. 45), com base em exame empreendido pela unidade técnica que identificou indícios de irregularidades na documentação apresentada (peça 7, pp. 35 a 44), requereu à Funasa/AP os seguintes esclarecimentos:

“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. – vide item 36 da instrução.”

O sr. Gervásio Augusto de Oliveira também foi ouvido em audiência (Ofício 192/2010-TCU/AP, peça 7, pp. 47/8) pelas seguintes ocorrências apontadas na instrução acima citada:

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

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

c) Execução de despesas em valores desarrazadamente acima dos previstos, nos Programas 0150 - 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.”

O sr. Auditor (peça 32), antes de examinar os esclarecimentos apresentados pela Funasa/AP e as razões de justificativas do referido responsável, registrou que o presente processo havia sido sobrestado em razão da conexão dessas contas do exercício de 2008 da Funasa/AP com o processo de tomada de contas especial, TC 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.

Anotou, em seguida, que o Tribunal, por meio do Acórdão 5.466/2011-2ª Câmara, ao julgar a acima mencionada tomada de contas especial, entre várias providências, decidiu rejeitar as razões de justificativas do dirigente máximo da Funasa/AP, sr. Gervásio Augusto de Oliveira, bem como aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00, em razão de:

- “a) assinatura de termo aditivo após a vigência do contrato;
- b) sucessivos aditamentos do contrato, sem fundamentação devida, que vigorou por 435 dias, sendo de 180 dias a previsão inicial de sua duração;
- c) falta de providências para a instauração de procedimento administrativo para apuração dos atrasos da empresa Comerc;
- d) omissão em executar a garantia oferecida pela referida empresa;
- e) não aplicação das sanções cabíveis à empresa Comerc;
- f) não apuração de irregularidades consistentes na realização de medições que atestaram serviços não executados e na falta de restituição de valores pagos indevidamente.”

Após examinar os esclarecimentos e a documentação encaminhada pela Funasa/AP, em resposta à referida diligência, e as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Gervásio Augusto de Oliveira, a despeito de não terem sido afastadas a maior parte imputações acima destacadas, a unidade técnica, por levar em conta atenuantes vários e não vislumbrar dano ao erário, apresentou proposta de encaminhamento no sentido de que:

- “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 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 e 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.”

## II

O Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica. Considera que há fortes evidências de graves irregularidades que impedem o julgamento pela regularidade das contas dos citados agentes. Entende, isto sim, necessário o sobrestamento deste feito com a autuação de processos apartados com o intuito de apurar ocorrências que teriam causado dano ao erário e que afetam o julgamento destas contas. Os motivos que embasam essa solução são explicitados a seguir.

A Secex/AP, por meio de instrução anterior (peça 7, pp. 35/44), havia registrado vários indícios de irregularidades, os quais justificaram a realização de oitiva da Funasa/AP e de audiência do então Coordenador Regional da Funasa/AP. Os esclarecimentos trazidos (peças 20 a 26) e as razões de justificativa apresentadas (peças 8, pp. 52/3, e 9, pp. 1/10) não foram capazes de afastar a maior parte dos indícios de irregularidades identificados.

As ocorrências que justificam o aprofundamento de investigação e a citação de responsáveis, visto que configuram indícios de dano ao erário, são as seguintes:

### II.I – Programa 122- Saneamento Ambiental Urbano

Cumprido, a respeito desse Programa, retomar as anotações contidas na acima citada instrução inicial da unidade técnica:

“5.15 O Relatório de Gestão apresenta a relação das Ações que deveriam ser realizadas no âmbito deste Programa e o resultado da execução financeira de cada uma delas (fls. 41/43, V.P.). A tabela a seguir apresenta essa relação:

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

Ação	Desp. Prevista (A)	Desp. Executada (B)	% A/B
10GD - Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000,00 habitantes	178.656,00	0,00	0%
10GE - Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 habitantes	178.656,00	0,00	0%
6908 - Fomento à Educação em Saúde voltada para Saneamento Ambiental	153.648,00	121.167,83	78,8%
7652 - Implantação de	1.323.529,41	0,00	0%



Melhorias Sanitárias Domiciliares			
20AG - Sistemas de saneamento básico em municípios de até 50.000 habitantes.	0,00	10.000,00	-
2272 - Gestão e Administração do Programa	0,00	872.647,64	-

5.16 De acordo com o SIAFI, no exercício em estudo, no Programa 0122 foram realizadas despesas no total de R\$ 1.003.815,47. Todavia, desse total, **R\$ 872.647,64**, ou seja, 86,9%, se referem a despesas com a Ação ‘**Gestão e Administração do Programa**’. Dessa forma, resta claro uma discrepância na execução desse Programa, uma vez que a sua Gestão custou quase oito vezes mais que as suas Ações finalísticas.

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

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

O responsável foi chamado a se pronunciar acerca da destinação de recursos para a “**gestão e administração do programa**”, no valor de **R\$ 872.647,64**, em detrimento de ações finalísticas, que totalizaram apenas R\$ 131.167,83. Não forneceu, no entanto, esclarecimentos satisfatórios. Asseverou que aqueles recursos teriam sido utilizados na fiscalização de ações de saneamentos de convênios de exercícios anteriores. Reconheceu a falta de indicação dos convênios supostamente fiscalizados. Creditou tal omissão à falta de pessoal para desenvolver atividades técnicas.

O Ministério Público de Contas considera que os elementos contidos nos autos revelam distorção evidente na utilização de tais recursos, com supostos gastos realizados predominantemente com gestão e administração do programa. Não é possível vislumbrar como aceitáveis a destinação de cerca de 87% dos recursos do Programa “0122 – Saneamento Ambiental Urbano” com fiscalização de ações de saneamento de convênios de exercícios anteriores, **especialmente quando o Relatório de Gestão indicava outra destinação para tais recursos**. Além disso, não foram especificadas as alegadas ações de fiscalização.

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

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



em proveito da população local.

## II.II – Programa 1287- Saneamento Rural

A instrução inicial da unidade técnica (peça 7, pp. 35 a 44) havia apontado também graves distorções na execução do Programa 1287 – Saneamento Rural:

“5.8 Para esse Programa, foi prevista a execução de 4 Ações, porém somente uma delas foi executada. Ademais, essa Ação consumiu recursos 797% superiores ao planejado, embora das 15 aldeias previstas para receberem saneamento, somente 10 foram supostamente contempladas. Além da inexecução de Ações previstas, foi executada, ainda, a Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, no valor de R\$ 146.556,44. A tabela 04 apresenta o resumo dessa situação.

Tabela 04. Funasa/AP – Exercício de 2008  
Programa 1287 – Ações previstas X Ações executadas

Projeto/Ação	Despesa Prevista	Despesa Executada	% Executado/Previsto
10GC - Implantação e Melhoria de Serviços de Saneamento em Escolas Públicas Rurais	R\$ 230.760,00	R\$ 0,00	0%
4641 - Publicidade e Utilidade Pública	R\$ 100.000,00	R\$ 0,00	0%
7656 - Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Rurais	R\$ 139.641,28	R\$ 0,00	0%
4684 - Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos	R\$ 255.000,00	R\$ 2.034.325,95	797,7%
2272 - Gestão e Administração do Sistema	R\$ 0,00	R\$ 146.556,44	-

5.9 De acordo com o Relatório de Gestão (fl. 40, V.P.), a Ação 4684 – Saneamento em aldeias indígenas foi executada em 100%, o que significa saneamento em 15 aldeias. Porém, em pesquisa no SIAFI (fls. 229/240, V. 1), foi identificada a emissão de empenhos em favor de duas empresas para a construção de sistemas de abastecimento de água em apenas 10 aldeias. Tal situação configura que o Relatório de Gestão traz uma informação que não é verdadeira. A tabela abaixo apresenta essa situação.

Tabela 05. Funasa/AP – Exercício de 2008  
Ação 4684 - Construção de sistemas de abastecimento de água em aldeias indígenas

Empresa	Aldeia	Empenho	Data	Valor
Nascimento & Araujo Comércio e Serviços Ltda. Contrato nº 04/2008	Aramirã	2008NE900331	19/5/2008	174.096,36
	Manilha	2008NE900332	19/5/2008	137.986,52
	Payrakae	2008NE900340	19/5/2008	151.368,80
	Tabokal	2008NE900342	19/5/2008	115.485,50



Município de Pedra Branca do Amapari/AP	Ysigu	2008NE900344	19/5/2008	113.717,16
	Myriri	2008NE900346	19/5/2008	158.991,41
<b>Total desta empresa</b>				<b>851.645,75</b>
Comerc Empreend. Representação Contrato n° 02/2008 Município de Oiapoque/AP	Kumene	2008NE900347	20/5/2008	587.925,82
	Encruzo	2008NE900348	20/5/2008	255.386,44
	Aruatu	2008NE900349	20/5/2008	138.623,23
	Ahumã	2008NE900350	20/5/2008	166.704,71
<b>Total desta empresa</b>				<b>1.148.640,20</b>
<b>Total das duas empresas</b>				<b>2.000.285,95</b>

5.10 Ainda em consulta ao SIAFI, identificando os pagamentos efetuados em favor dessas empresas, nos exercícios de 2008 e 2009, é possível afirmar que as obras não foram concluídas em sua totalidade, sendo provável que os recursos expendidos não estejam importando em benefício das comunidades indígenas. A tabela 06 apresenta o resumo dessa situação.

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

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

5.11 Além disso, em consulta ao sistema RAIS (fls. 241/249, V.1), verificou-se que a empresa Nascimento & Araújo não possuía empregados até 10/9/2008, quando contratou 4 funcionários da área da construção. No exercício de 2009, a mencionada empresa não possuía nenhum vínculo no sistema RAIS, significando que os 4 empregados foram dispensados nesse exercício. **A empresa Comerc Empreendimentos não detinha nenhum vínculo empregatício no sistema RAIS nos exercícios de 2008 e 2009, exercícios no qual recebeu recursos referente ao Contrato n° 02/2008 com a Funasa/Core-AP. Isso significa que essas empresas operavam com irregularidades trabalhistas ou que, de fato, não possuíam nenhum trabalhador, o que coloca mais dúvida sobre a execução das obras.**

5.12 Tramita neste Tribunal o TC 029.786/2008-7, que trata de Representação para apurar a regularidade da execução do Contrato n° 004/2006, celebrado entre a Funasa/AP e a



empresa COMERC – Comércio, Empreendimento, Representação e Construção Ltda. (CNPJ 34.942.417/0001-95), cujo objeto era a construção de sistema de abastecimento de água na aldeia de Kumarumã, no município de Oiapoque/AP. O processo foi convertido em Tomada de Contas Especial e se encontra no Gabinete do Relator, Ministro José Jorge, com proposta de irregularidade das contas, imputação de débito e multa aos responsáveis. Nesse processo, foi exarado o Acórdão nº 3629/2009 – 2ª Câmara, que determinou à Presidência da Funasa que realizasse auditoria para apurar a regularidade da execução do Contrato nº 02/2008, celebrado entre a Funasa/AP e a empresa Comerc, cujo objeto era a construção de abastecimento de água nas aldeias de Kumenê, Encruzo, Aruatu e Ahumã. Esse é o mesmo contrato mencionado na tabela 06 desta instrução.” – grifou-se.

Em face de tais ocorrências, foi realizada **diligência à Funasa/AP para que informasse o estágio em que se encontravam as obras executadas no âmbito dos Contratos nº 002/2008 e 04/2008** (execução física e financeira) para cada aldeia que seria contemplada. Em resposta, a Funasa (ofício de peça 20, p. 3) informou que o “*Contrato 004/2008 encontra-se 100% executado físico e financeiramente*” e encaminhou o “*processo de pagamento, para conhecimento e análise*”. Quanto ao contrato 002/2008, no entanto, destacou que se encontrava “*paralisado*”, em “*decorrência do vencimento do contrato*”.

Subsistem, portanto, inalteradas as conclusões preliminares contidas na já citada instrução anterior da Secex/AP, no sentido de haver “*dúvida sobre a regularidade da execução do Contrato nº 02/2008*”, em face da possibilidade de que, a despeito de terem sido efetuados pagamentos à empresa Comerc Empreendimentos, “*a meta relativa à Ação ‘Saneamento em aldeias indígenas’ não foi alcançada*” e de que “*os empreendimentos não trouxeram benefício às comunidades indígenas*”.

Os elementos contidos nos autos, portanto, embasam a presunção de ter havido dano ao erário em relação a esse contrato. Impõe-se, por isso, a instauração de tomada de contas especial para apurar possível prejuízo associado à execução do Contrato 02/2008, tendo em vista a existência de indícios de não ter havido a implementação de ações concretas resultantes da aplicação dos respectivos recursos.

### III

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

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

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

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

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

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



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

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

Brasília, em 19 de agosto de 2015.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador