

**GRUPO I – CLASSE II – 2ª CÂMARA**  
TC 008.865/2013-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA e Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

Responsáveis: Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA – Assingra (CNPJ 04.353.015/0001-94), Déo Costa Ramos (CPF 097.533.118-34), Mauro Ricardo Machado Costa (CPF 266.821.251-00) e Sebastião Bento de Sousa Lima (CPF 912.927.943-72).

Representação legal: Marisvaldo Paiva de Menezes (OAB/DF 29.518), representando Déo Costa Ramos, e George Hermann Rodolfo Tormin (CPF 247.119.341-20), representando Mauro Ricardo Machado Costa.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA. AUDIÊNCIA DE SERVIDORES DA FUNASA EM RAZÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NOS PROCEDIMENTOS DO CONVÊNIO. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS.**

## **RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução elaborada pelo auditor federal de controle externo da Secretaria de Controle Externo no Estado de Maranhão – Secex/MA, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (peças 54/56) e o representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 57):

### **“INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima, na condição de presidente da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú (MA) (Assingra), em razão da não aprovação de saldo da 4ª parcela e da totalidade das 5ª e 6ª parcelas dos recursos repassados à referida associação por força do Convênio 127/2002, Siafi 453581, celebrado com a Funasa com o objetivo de prestar assistência básica de saúde à população indígena do Polo Base Grajaú do Distrito Sanitário Especial Indígena do Maranhão (peça 1, p. 133-149), abrangendo 3.300 indígenas da etnia guajajara/tebebara, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 9-14) e Plano Distrital (peça 1, p. 15-50) integrante do convênio.

### **HISTÓRICO**

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo de convênio, foram inicialmente previstos R\$ 637.000,00, sendo R\$ 450.000,00 no exercício de 2002 e R\$ 187.000,00 em 2003, para a execução do objeto, valor alterado para R\$ 1.502.293,39, com as indicações orçamentárias dos 1º, 3º e 5º termos aditivos (peça 1, p. 277-279 e 335-339 e peça 2, p. 249-251).

3. Os recursos federais foram repassados em seis parcelas, mediante as ordens bancárias e valores abaixo:

N. ordem bancária	Valor (R\$)	Data de emissão	Data de crédito
2002OB007621 (peça 1, p. 157)	250.000,00	1/7/2002	4/7/2002 (peça 1, p. 245)

2002OB010381 (peça 1, p. 287)	200.000,00	4/9/2002	10/9/2002 (peça 1, p. 373)
2003OB001664 (peça 1, p. 303)	187.000,00	24/3/2003	26/3/2003 (peça 1, p. 397)
2003OB005683 (peça 2, p. 22)	288.431,13	5/9/2003	9/9/2003 (peça 2, p. 162)
2003OB007725 (peça 1, p. 287)	288.431,13	9/12/2003	-----
2004OB001305 (peça 2, p. 255)	288.431,13	4/3/2004	-----

4. O ajuste vigeu no período de 9/5/2002 a 5/5/2004 e previa a apresentação da prestação de contas até 6/7/2004, conforme cláusula oitava do termo do ajuste, alterado pelo 2º termo aditivo (peça 1, p. 307-309).

5. A instrução inicial (peça 7), com a concordância da unidade técnica (peça 8), propôs a citação dos responsáveis solidários, a Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú (Assingra) e o seu presidente, Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima.

6. O Ofício de Citação 1651/2013-TCU/SECEX-MA, de 13/6/2013 (peça 9), foi entregue na residência do Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima em 24/7/2013 (peça 28) e em 15/8/2013 (peça 32); que não se manifestou, apesar de devidamente citado.

7. Foi expedido em 13/6/2013 o Ofício de Citação 1654/2013-TCU/SECEX-MA (peça 10) para a Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú (MA) (Assingra); entretanto, não consta dos autos o correspondente aviso de recebimento da correspondência.

8. Desta forma, a instrução à peça 35, considerando não ter nos autos a comprovação de ter-se efetivado a citação da Assingra, propôs sua renovação.

9. Após despacho da unidade técnica (peça 36), foi remetido o Ofício 2612/2013-TCU/SECEX-MA à Assingra (peça 38), para o endereço constante do registro na Receita Federal, que foi devolvido pelos Correios com a informação de “não procurado” (peças 40 a 42).

10. Foram então encaminhados à residência do representante legal da empresa os Ofícios de Citação TCU/SECEX-MA 63/2014, 2042/2014 e 2720/2014 (peças 45, 47 e 49), devolvidos por não existir no local o número indicado, conforme avisos de recebimento às peças 46, 48 e 50.

11. Na impossibilidade de citação da entidade beneficiária do convênio, e na forma do despacho à peça 51, foi efetivada a citação da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú (Assingra) mediante o Edital 145, de 3/12/2014 (peça 52), publicado no DOU de 19/12/2014 (peça 53).

12. Na oportunidade, foi refeita a citação do Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima, responsável solidário, via Ofício 2613/2013-TCU/SECEX-MA, datado de 17/9/2013 (peça 37), recebido em sua residência em 25/10/2013 (peça 39).

13. A instrução inicial (peça 7) propôs ainda a audiência do Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, presidente da Funasa e signatário do convênio em tela, promovida por meio do Ofício 1657/2013-TCU/SECEX-MA, de 13/6/2013 (peça 11) e recebida em sua residência em 15/7/2013 (AR à peça 13). O responsável constituiu como procurador o Sr. George Hermann Rodolfo Termin (procuração à peça 15), que solicitou e obteve vista eletrônica e cópia integral dos autos em CR-Rom (peças 14, 16 e 17), como também prorrogação do prazo de defesa em quinze dias (peças 24 e 26), e apresentou tempestivamente as devidas razões de justificativa (peças 30 e 31).

14. Da mesma forma, a audiência do Sr. Déo Costa Ramos, diretor do Depin à época, proposta na instrução à peça 7, foi promovida via Ofício 1658/2013-TCU/SECEX-MA, datado de 13/6/2013 (peça 12), recebido em sua residência na data de 16/7/2013 (AR à peça 29). O responsável outorgou poderes de representação ao Adv. Marivaldo Paiva de Menezes (OAB/DF 29518, procuração à peça 18), que obteve vista eletrônica dos autos (peça 23) e prorrogação do prazo de defesa em quinze dias, conforme solicitado (peças 19 e 21), apresentando tempestivamente as suas razões de justificativa (peça 33).

#### **EXAME TÉCNICO**

15. Apesar de o Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima ter tomado ciência em 24/7/2013, 15/8/2013 e 25/10/2013 dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 28, 32 e 38, não atendeu a citação e não se manifestou quanto a não aprovação das prestações de contas dos recursos repassados à Assingra pela Funasa por força do Convênio 127/2002,

Siafi 453581, objetivando a prestação de assistência básica de saúde à população indígena do Polo Base Grajaú do Distrito Sanitário Especial Indígena do Maranhão, em razão das irregularidades abaixo:

a.1) durante a execução do convênio não foram cumpridas pela Assingra as seguintes obrigações dispostas na cláusula segunda do termo firmado: executar as ações necessárias à consecução do objeto do convênio; aplicar os recursos transferidos pela concedente exclusivamente na execução das ações pactuadas; apresentar à concedente, trimestralmente e sempre que esta solicitar, relatórios técnicos detalhados das atividades desenvolvidas na execução do convênio e alimentar os sistemas de informações de saúde conforme estabelecido pela concedente;

a.2) falta de devolução do saldo do convênio, no valor de R\$ 501,92;

a.3) fracionamento de despesas, principalmente referente à contratação de oficinas para a manutenção de veículos e aquisição de medicamentos, a maioria efetuadas com as firmas R.B.S de Sousa – Brasil Diesel (CNPJ 03.686.491/0001-64) e Distribuidora de Produtos Genéricos Ltda. (CNPJ 03.760.157/0001-03), respectivamente;

a.4) pagamento de multas e juros de mora nas guias de encargos sociais;

a.5) alguns equipamentos adquiridos estavam sem uso, outros danificados e outros obsoletos, e a Assingra não realizou o tombamento patrimonial dos mesmos para elaboração do inventário físico;

a.6) aquisição de um scanner no valor de R\$ 410,00, que não estava previsto no plano de trabalho;

a.7) os serviços de saúde prestados pela equipe multidisciplinar através da Assingra foram aquém de um trabalho prioritário, com falta de profissionais de nível superior nas aldeias e profissionais desmotivados, falta de transporte e combustível para atender a tempo as escalas de programação das aldeias, atendimento aos pacientes apenas no polo base e em forma de demanda e sem funcionamento dos programas de saúde;

a.8) cobrança de taxas bancárias no valor de R\$ 16,55;

a.9) grande aquisição de medicamentos em relação à população atendida; compra de remédios não utilizados na atenção básica como antidepressivos e moderadores de apetites e ausência de controle na entrada e na distribuição dos fármacos;

a.10) falta de redução das principais doenças existentes na região, segundo dados demográficos e de morbidade retirados do SIASI, e ao contrário, houve aumento considerável da maioria das morbidades, o que sugere que o objeto do convênio não foi cumprido; e

a.11) grande quantidade de bandecos fornecidos quando comparados com a população informada no plano distrital do polo base (mais de 18.000 refeições, totalizando R\$ 66.559,50).

16. A Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú (Assingra), responsável solidária, citada por via editalícia, também não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades supra listadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização da entidade, como demonstram os itens 9, 10 e 11 acima.

17. É importante salientar que no edital de citação da Assingra constou equivocadamente que o recolhimento deveria ser feito aos cofres do Tesouro Nacional, quando o correto seriam os cofres da Funasa.

18. Entretanto, entende-se que tal erro não prejudicou a defesa da entidade responsável, visto que, além de ao final do edital constar que “Informações detalhadas acerca do processo, das irregularidades acima indicadas, dos valores históricos com as respectivas datas de ocorrência e dos **cofres credores** podem ser obtidas junto à SECEX-MA ou em qualquer outra Secretaria de Controle Externo do Tribunal” (grifado), o que poderia acontecer seria somente o recolhimento aos cofres errados. Portanto, estes autos podem seguir a sua tramitação normal.

19. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

20. Permanece, portanto, o débito solidário entre o Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima, CPF 912.927.943-72, presidente da Assingra, e a Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de

Grajaú (Assingra), CNPJ 04.353.015/0001-94, entidade privada conveniente, na forma abaixo, abatendo-se na oportunidade a quantia de R\$ 118,64, ressarcida em 13/3/2003.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
250.000,00	4/7/2002
200.000,00	10/9/2002
187.000,00	26/3/2003
288.431,13	9/9/2003
288.431,13	9/12/2003
288.431,13	4/3/2004

21. Passa-se à análise da audiência do Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, CPF 266.821.251-00, na condição de presidente da Funasa à época e signatário da avença, e Déo Costa Ramos, CPF 097.533.118-34, na condição de diretor do Depin à época, responsável pela aprovação das prestações de contas parciais. Os responsáveis foram ouvidos em decorrência das seguintes irregularidades, relacionadas ao Convênio 127/2002-Funasa:

a) durante a execução do convênio não foram cumpridas pela Funasa as seguintes obrigações dispostas na cláusula segunda do convênio: apoiar os procedimentos técnicos e operacionais a serem executados, prestando a necessária assistência à conveniente e acompanhar, supervisionar, orientar e fiscalizar as ações relativas à execução do convênio, pois não foram encontrados relatórios técnicos de acompanhamento, orientação e supervisão por parte das áreas técnicas da Funasa como facilitador para o cumprimento do objeto conveniado; e

b) aprovação de diversas prestações de contas parciais pela Funasa sem relatórios técnicos que subsidiassem a análise, apenas com a informação de que as atividades eram satisfatórias, sem fundamentação.

22. A seguir, serão apresentados e analisados os argumentos trazidos aos autos pelo Sr. Mauro Ricardo Machado Costa.

### **Argumento**

23. O responsável alega que a regulamentação do Sistema de Assistência à Saúde (Decretos 3.156/1999 e 3.450/2000, Regimento Interno aprovado pela Portaria 410/2000, e Portaria 852/1999, juntados à peça 30, p. 18-93) estabeleceu a descentralização da supervisão e do acompanhamento das ações de saúde indígena por parte do DSEI, com amplo grau de autonomia concedida ao cheque do distrito, bem como um forte controle social exercido pelos Conselhos Distritais de Saúde Indígena; e que, juntamente com a criação e a instalação dos DSEI foi concebido um amplo programa de capacitação dos profissionais responsáveis pela implantação das ações de saúde indígena, bem como dos conselheiros distritais.

24. Afirma que a execução deste programa contou, em especial, com recursos previstos no Projeto VIGISUS, para a realização de cursos de formação e capacitação de equipes multidisciplinares que atuavam na área indígena, e que, somente no estado do Maranhão foram realizados dezesseis eventos no período de 1999 a 2002.

25. Tais medidas demonstram o elevado nível de descentralização do poder decisório aos distritos, de forma a permitir que os dirigentes locais tivessem autonomia suficiente para adoção de medidas resolutórias, eis ser virtualmente impossível a centralização na presidência da Funasa de decisões para gestão de milhares de convênios celebrados com estados e municípios em todo o território nacional.

26. Afirma que, simultaneamente ao processo de implantação do novo modelo de assistência, a presidência da Funasa foi desenvolvendo aplicativos específicos para dar suporte às ações empreendidas, tanto no nível operacional quanto no gerencial, dentre eles o módulo de cadastro de obras de aldeias, o

módulo de acompanhamento de obras em aldeias, módulos gerencial e de prestação de contas do Siscon, sistema de informações de saúde indígena.

27. Ressalta que o módulo de prestação de contas do Siscon visava o controle da execução físico-financeira dos planos de trabalho das ONG que recebiam recursos da Funasa, implantado em sua gestão para atender as necessidades das entidades, padronizando e agilizando a apresentação das contas e buscando a transparência das informações.

28. Alega ainda que sua gestão adotou medidas visando o fortalecimento das áreas de auditoria e de planejamento/supervisão, como a edição do Decreto 3.450/2000, que promoveu a reestruturação organizacional da Funasa, no qual foi prevista a criação da Auditoria-Geral, que realizou vários trabalhos de campo no biênio 2001/2002 (183 auditorias contra 52 realizadas no biênio anterior).

29. Ressalta que na área de planejamento, além da elaboração do planejamento estratégico da Funasa e dos planos anuais de trabalho nos anos de 1999 a 2002, foi implantada uma ferramenta inovadora que chegou a ser laureada com o Prêmio Hélio Beltrão no VII Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal e que se trata da supervisão técnica administrativa (STA), formada por um conjunto de 49 indicadores que aferem o desempenho das diversas unidades da Funasa em onze diferentes áreas (Módulos) e permitem que a direção identifique os pontos fortes e fracos de cada uma delas e adote as providências necessárias à sua correção; além de construir um ranking das unidades centralizadas e descentralizadas da Funasa, o que induz uma salutar competição entre elas, cujo resultado do período 2000 a 2002 pode ser conferido no relatório denominado Análise do Desempenho Gerencial das Unidades da Funasa para a Região Nordeste (peça 30, p. 95-141 e peça 31, p. 1-91).

30. Alega que foram demonstradas, então, que foram adotadas as providências necessárias para que fossem implantados todos os controles (operacionais e gerenciais) relativos às rotinas e procedimentos ao acompanhamento das atividades realizadas pela Funasa.

31. Especificamente com relação ao Convênio 127/2002, ele teve uma vigência de cerca de 24 meses, dos quais sete durante sua gestão; as duas parcelas liberadas no ano de 2002, quando presidia a instituição, foram aprovadas em 2003, época em que já não mais ocupava o cargo de presidente da Funasa; e os pareceres técnicos que embasaram as aprovações das 1ª e 2ª parcelas foram emitidos pelo diretor do departamento de saúde indígena que detinha competência de coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas às ações e serviços desenvolvidos pelos distritos.

32. Alega, portanto, que o acompanhamento do convênio deveria ser feito pelos membros do conselho distrital, pelo chefe do DSEI e pelo diretor do departamento de saúde indígena que atestou o cumprimento do objeto conveniado, não havendo no processo uma simples evidência de que a não execução do objeto conveniado tenha decorrido de alguma ação ou omissão da sua parte.

33. Quanto à aprovação das prestações de contas, alega não terem ocorrido no ano de 2003, em data posterior a sua exoneração do cargo de presidente da Funasa.

34. Finaliza enumerando os resultados alcançados durante sua gestão à frente da Funasa, especificamente na área de saúde indígena, como a estruturação de 34 distritos sanitários, a realização do primeiro cadastramento nacional na população indígena, a redução da taxa de mortalidade infantil e dos casos de malária e tuberculose, a estruturação de aldeias, o desenvolvimento de sistemas, entre outros. E salientando não ter qualquer correlação com as irregularidades tratadas nestes autos.

### **Análise**

35. De fato, conforme alegado, o responsável estava na condição de presidente da Funasa apenas no início da execução do convênio em tela, visto que compreendeu o período de 9/5/2002 a 5/5/2004, enquanto ele saiu da presidência no final de 2002.

36. Além disso, como também mencionado, apesar de a coordenação e a supervisão do convênio ter se desenvolvido em Brasília, e não na superintendência regional, não era atribuição da presidência da Funasa, que descentralizou suas atividades.

37. O responsável demonstrou ainda as providências adotadas no sentido de otimizar a gestão de convênios da Funasa. Por isso, acatam-se as razões de justificativas apresentadas.

38. Serão ora apresentados e analisados os argumentos trazidos aos autos pelo Sr. Déo Costa Ramos.

#### **Argumento**

39. O responsável inicialmente informa que às atribuições regimentais à época da vigência do convênio estavam normatizadas pela Portaria do Ministério da Saúde 1.776, de 8/9/2003, que estabelecia ser do Depin a competência para analisar e aprovar a prestação de contas, com manifestação do DESAI e do DSEI, que acompanhava a execução das ações físicas do convênio; cabendo ao Depin, com respaldo da CGCON, a análise e a avaliação da execução financeira.

40. Alega que a avaliação da prestação de contas era feita da seguinte forma: a conveniente, após executar a parcela do recurso liberado, encaminhada a documentação, que era juntada aos autos do processo pelo DESAI/DSEI e emitia parecer técnica referente à comprovação da execução física e a regularidade/legalidade da mesma. Somente após esse parecer, atestando que houve a execução física do objeto conveniado, é que se procedia a análise financeira da prestação de contas, feita em Brasília (DF).

41. Alega que não se pode imputar responsabilidade ao ex-diretor do Depin pelas deficiências estruturais da Funasa, administrativas e de pessoal, que, até o ano de 2006, estava à beira de um colapso em sua estrutura de pessoal, pois não possuía servidores em quantidade suficiente para realizar a sua missão institucional, situação reconhecida pelo TCU, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal, conforme cópia do Acórdão 852/2005-TCU-2ª Câmara, quando, depois de mais de quinze anos sem a realização de concursos, recebeu autorização do Ministério do Planejamento para a contratação de servidores temporários por meio de processo seletivo, para atuarem diretamente na área de convênio e posteriormente, foi autorizado novo concurso para a contratação de servidores efetivos.

42. Explica que a CGCON celebrava em média 2.500 convênios por ano, chegando a totalizar o volume de aproximadamente oito mil convênios ativos em 2005, além da celebração de termos aditivos, liberação de pagamento e aprovação de prestação de contas. Ainda tinha que atender diligências do TCU, MPF, CGU, PF, entre outros órgãos públicos. E o setor, na época da vigência do convênio, possuía seis técnicos, sendo quatro servidores e dois terceirizados, que atuavam na análise das prestações de contas dos convênios e prestavam auxílio às 26 coordenações regionais da Funasa nos estados.

43. O TCU reconheceu a carência de pessoal mais uma vez por meio do Acórdão 198/2013, em trabalho de auditoria realizado no órgão.

44. Com relação à aprovação das prestações de contas, alega que elas foram analisadas com base em pareceres técnicos emitidos pelos setores competentes, ou seja, pelo Distrito Sanitário Especial Indígena ou pelo Departamento de Saúde Indígena, informando que a execução física foi satisfatória, pois se localizavam próximo ao local de execução das ações pactuadas, não cabendo a ele, na qualidade de diretor do Depin, impugnar a emissão de pareceres técnicos, sob a alegação de serem simplórios ou sem a devida fundamentação, pois se agisse assim estaria ferindo a competência regimental atribuída ao DESAI e ao DSEI.

#### **Análise**

45. Realmente, conforme alegado, cabia ao DESAI a coordenação do processo de acompanhamento e de avaliação das ações desenvolvidas nos convênios, sendo que a DEPIN tinha a competência para analisar a prestação de contas.

46. Também é importante considerar a grave carência de pessoal à época na Funasa, sendo que o próprio TCU em diversas oportunidades ressaltou a necessidade de reforço do quadro de pessoal da Fundação, como nos acórdãos demonstrados na defesa, relativos a processos de fiscalização.

47. Quanto à alegação de que agiu com base em parecer técnico, este Tribunal possui entendimento no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

48. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra, pareceres técnicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos.

49. Em que pese a jurisprudência do TCU, estando o responsável na atribuição de aprovar ou não as contas, e tendo em mãos parecer no sentido da exatidão do cumprimento da execução física do convênio, não teria conduta diversa que não a aprovar a documentação. Diferente do caso em que é facilmente perceptível um erro no parecer técnico, no que se refere a legislação, por exemplo, onde o gestor poderia opinar de modo diferente.

50. Mesmo considerando a simplicidade dos pareceres técnicos emitidos, sem planilhas ou qualquer outra demonstração da execução física, é importante considerar a situação de carência de pessoal sofrida pela Funasa à época e a quantidade de convênios vigentes para acompanhamento e análise da prestação de contas.

51. Pelos motivos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas, entende-se que a irregularidade foi elidida pelo responsável.

### **CONCLUSÃO**

52. Diante da revelia do Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

53. O julgamento pela irregularidade também deve ser estendido à Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú (MA) (Assingra), entidade conveniente solidária no débito atribuído, a quem deve ser aplicada multa, diante do posicionamento do TCU adotado ao acolher incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo MP/TCU, de que, na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano (Acórdão 2763/2011-Plenário).

54. Em face da análise promovida nos itens 35 a 37 e 45 a 51, propõe-se acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Mauro Ricardo Machado Costa e Déo Costa Ramos, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas.

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

55. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar o débito imputado e a multa aplicada pelo TCU, dentre os constantes do anexo da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

56. Em Sessão de 9/2/2010 foi prolatado o Acórdão 530/2010-TCU-1ª Câmara, no processo de representação TC 015.329/2009-5, determinando à Funasa, caso ainda não tivesse feito, a adoção de providências com vistas a instaurar tomadas de contas especiais de diversos convênios, entre eles o ajuste ora analisado (peça 3, p. 316).

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

57. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao gabinete da Exma. Sra. Ministra-Relatora Ana Arraes, via Ministério Público junto ao TCU, propondo ao Tribunal que decida por:

a) acatar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Mauro Ricardo Machado Costa, CPF 266.821.251-00, e Déo Costa Ramos, CPF 097.533.118-34;

b) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima, CPF 912.927.943-72, presidente da Assingra, e da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de

Grajaú (MA) (Assingra), CNPJ 04.353.015/0001-94, entidade privada conveniente, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade a quantia de R\$ 118,64, ressarcida em 13/3/2003;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
250.000,00	4/7/2002
200.000,00	10/9/2002
187.000,00	26/3/2003
288.431,13	9/9/2003
288.431,13	9/12/2003
288.431,13	4/3/2004

Valor atualizado até 9/3/2015: R\$ 2.947.162,83

c) aplicar ao Sr. Sebastião Bento de Sousa Lima, CPF 912.927.943-72, e à Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú (MA) (Assingra), CNPJ 04.353.015/0001-94, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, desde já e caso solicitado, o pagamento da dívida acima em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Funasa contra Sebastião Bento de Sousa Lima, presidente da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA – Assingra, em razão da não aprovação de saldo da 4ª parcela e da totalidade das 5ª e 6ª parcelas dos recursos do Convênio 127/2002, Siasi 453581, celebrado com o objetivo de prestar assistência básica de saúde à população indígena do Polo Base Grajaú do Distrito Sanitário Especial Indígena do Maranhão (peça 1, p. 133-149).

2. Foram repassados à associação R\$ R\$ 1.502.293,39, em seis parcelas.

3. A Secex/MA incluiu como responsável solidária a Assingra e promoveu a citação de ambos em razão das irregularidades apontadas na instrução adotada como relatório, entre as quais destaca-se a não redução das principais doenças existentes na região, objetivo principal do convênio.

4. Além da citação dos responsáveis, a unidade técnica realizou a audiência de Mauro Ricardo Machado Costa, então presidente da Funasa, e de Déo Costa Ramos, então diretor do Depin, à época responsável pela aprovação das prestações de contas parciais da associação, em razão dos fatos abaixo:

“a) durante a execução do convênio não foram cumpridas pela Funasa as seguintes obrigações dispostas na cláusula segunda do convênio: apoiar os procedimentos técnicos e operacionais a serem executados, prestando a necessária assistência à conveniente e acompanhar, supervisionar, orientar e fiscalizar as ações relativas à execução do convênio, pois não foram encontrados relatórios técnicos de acompanhamento, orientação e supervisão por parte das áreas técnicas da Funasa como facilitador para o cumprimento do objeto conveniado; e

b) aprovação de diversas prestações de contas parciais pela Funasa sem relatórios técnicos que subsidiassem a análise, apenas com a informação de que as atividades eram satisfatórias, sem fundamentação.”

5. Comprovadas as irregularidades e considerando que os responsáveis, regularmente citados, não apresentaram alegações de defesa e não recolheram o débito apurado, a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU manifestaram-se pela irregularidade das contas, com imputação de débito solidário e aplicação de multas individuais.

6. No que se refere à audiência, em pareceres uniformes, foram acolhidas as justificativas apresentadas pelo ex-presidente da Funasa, que demonstrou haverem sido adotadas providências para viabilizar a regular aplicação dos recursos transferidos.

7. As justificativas de Déo Costa Ramos foram acatadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público nos termos abaixo:

“45. Realmente, conforme alegado, cabia ao DESAI a coordenação do processo de acompanhamento e de avaliação das ações desenvolvidas nos convênios, sendo que a DEPIN tinha a competência para analisar a prestação de contas.

46. Também é importante considerar a grave carência de pessoal à época na Funasa, sendo que o próprio TCU em diversas oportunidades ressaltou a necessidade de reforço do quadro de pessoal da Fundação, como nos acórdãos demonstrados na defesa, relativos a processos de fiscalização.

47. Quanto à alegação de que agiu com base em parecer técnico, este Tribunal possui entendimento no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

48. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra, pareceres técnicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos.

49. Em que pese a jurisprudência do TCU, estando o responsável na atribuição de aprovar ou não as contas, e tendo em mãos parecer no sentido da exatidão do cumprimento da execução física do convênio, não teria conduta diversa que não a aprovar a documentação. Diferente do caso em que é facilmente perceptível um erro no parecer técnico, no que se refere a legislação, por exemplo, onde o gestor poderia opinar de modo diferente.

50. Mesmo considerando a simplicidade dos pareceres técnicos emitidos, sem planilhas ou qualquer outra demonstração da execução física, é importante considerar a situação de carência de pessoal sofrida

pela Funasa à época e a quantidade de convênios vigentes para acompanhamento e análise da prestação de contas.

51. Pelos motivos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas, entende-se que a irregularidade foi elidida pelo responsável.”

8. Adoto com ressalvas o entendimento defendido nos pareceres, pois penso que a responsabilização do gestor deve ser acompanhada de prova concreta e objetiva de que o parecer técnico apresentava falhas perceptíveis por qualquer administrador de conhecimento mediano, especialmente quando emitido em razão de competência regular do técnico e não por delegação de competência.

9. Em verdade, o gestor tem o dever de nomear servidor com conhecimento técnico ou jurídico exigido para desempenho do cargo ou função e de assegurar que referidos pareceres foram emitidos pelos mesmos, e não de examinar cada um desses pareceres, de forma detalhada, em busca de possíveis falhas. Não se trata aqui de delegação de competência, mas do desenvolvimento regular de atividades do cargo no exame de uma prestação de contas.

10. A título de exemplo, não vislumbro como responsabilizar o gestor por possíveis falhas na elaboração de orçamento, projetos e cadernos técnicos de engenharia quando comprovado que os mesmos foram realizados por engenheiros lotados em unidades técnicas especializadas ou designados especialmente para essa finalidade.

11. Cito ainda os inúmeros casos de licitações realizados pela administração pública em geral. Neles, faz-se necessária a segregação de atribuições e funções de cada um dos agentes envolvidos para fins de responsabilização.

12. Ora, a responsabilidade por possíveis sobrepreços no orçamento deve ser atribuída exclusivamente ao orçamentista, enquanto os erros de projeto e do caderno técnico devem ser atribuídos a quem os elaborou. Não cabe responsabilizar, objetivamente, o presidente da comissão licitação e seus membros em razão dos erros existentes nessa documentação técnica, pois não têm eles o dever de revê-la ao elaborarem o edital.

13. Os membros da comissão, por sua vez, respondem por possíveis ilegalidades contidas no edital, e, mesmo assim, apenas quando forem responsáveis por sua elaboração. Não podem, por exemplo, ser responsabilizados por qualificação técnica ou econômico-financeira restritiva à competição incluída no edital quando esta foi definida pela respectiva área técnica em projetos básicos ou termos de referência.

14. Do mesmo modo, não é razoável atribuir responsabilidade objetiva ao superior que autoriza e homologa a licitação por possíveis falhas de projeto, de orçamento, de cadernos técnicos e no edital, pois não tem ele o dever – e não possui condições materiais – de rever cada ato praticado.

15. Em verdade, a função desse gestor é verificar se a elaboração dessa documentação está sendo realizada pelas áreas e pessoal competentes e se as formalidades legais estão sendo cumpridas, e não esmiuçar cada um desses documentos em busca de possíveis erros. É desproporcional exigir que a autoridade superior reveja um orçamento de obra que contempla, muitas vezes, milhares de itens. Não há como verificar, ademais, cada fonte utilizada para fundamentar uma estimativa de preço. Não se vislumbra, ainda, que tenha que examinar, por exemplo, um projeto de fundação e superestrutura, ou se todos os itens especificados e orçados estão de acordo com o Sinapi, ou se foram realizadas pesquisas junto a três fornecedores.

16. Reitero, portanto, que, diante de pareceres e outros trabalhos técnicos, a responsabilidade do gestor envolvido deve ser demonstrada de forma expressa e objetiva, com indicação do ato considerado irregular praticado.

17. Desse modo, como não restou comprovada manifesta irregularidade nos pareceres técnicos

que embasaram a aprovação da prestação de contas de parte dos recursos transferidos em razão do convênio, acolho as justificativas dos responsáveis.

Ante o exposto, acolho, no mérito, os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU e VOTO por que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

**TCU, Sala das Sessões, em 17 de novembro de 2015.**

**ANA ARRAES**  
**Relatora**

### ACÓRDÃO Nº 10642/2015 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo TC 008.865/2013-2.
2. Grupo I – Classe II – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA – Assingra (CNPJ 04.353.015/0001-94), Déo Costa Ramos (CPF 097.533.118-34), Mauro Ricardo Machado Costa (CPF 266.821.251-00) e Sebastião Bento de Sousa Lima (CPF 912.927.943-72).
4. Unidades: Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA e Fundação Nacional de Saúde – Funasa.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA.
8. Representação legal: Marisvaldo Paiva de Menezes (OAB/DF 29.518), representando Déo Costa Ramos, e George Hermann Rodolfo Tormin (CPF 247.119.341-20), representando Mauro Ricardo Machado Costa.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde contra Sebastião Bento de Sousa Lima, com inclusão posterior, pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA, como responsável solidária, da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 127/2002 (Siafi 453581), celebrado com o objetivo de prestar assistência básica de saúde à população indígena do Polo Base Grajaú do Distrito Sanitário Especial Indígena do Maranhão.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 202, § 8º; 214, inciso III, alínea “a”; e 217 do Regimento Interno, em:

- 9.1. acolher as justificativas de Déo Costa Ramos e de Mauro Ricardo Machado Costa;
- 9.2. considerar revéis Sebastião Bento de Sousa Lima e a Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA;
- 9.3. julgar irregulares as contas de Sebastião Bento de Sousa Lima e da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA;

9.4. condená-los solidariamente ao recolhimento à Fundação Nacional de Saúde das importâncias a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a contar das respectivas datas até a data do pagamento, abatendo-se na oportunidade a importância de R\$ 118,64, já ressarcida em 13/03/2013:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
250.000,00	4/7/2002
200.000,00	10/9/2002
187.000,00	26/3/2003
288.431,13	9/9/2003
288.431,13	9/12/2003
288.431,13	4/3/2004

9.5. aplicar-lhes multas individuais de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), a serem recolhidas ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.6. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento das notificações e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.10. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.11. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, à Fundação Nacional de Saúde – Funasa e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata nº 40/2015 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 17/11/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-10642-40/15-2.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Subprocuradora-Geral