

ACÓRDÃO N.º 1936/2009 - TCU - Plenário

1. Processo n.º TC 011.099/2007-9 (com 1 volume e 14 anexos) (anexo 5 com 2 volumes) (anexo 14 com 3 volumes)
2. Grupo II - Classe VII - Assunto: Representação
3. Interessada: Secretaria de Controle Externo - MA (SECEX-MA).
4. Entidade: Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Maranhão - Core/Funasa/MA.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - MA (SECEX-MA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia Representação formulada pela Secex/MA em virtude de matéria jornalística publicada na Folha de São Paulo, em 26/03/2007, noticiando possíveis irregularidades nos pagamentos efetuados pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Maranhão - Core/Funasa/MA à Cooperativa de Rádio Táxi de Auto Serviços e Turismo - Coopersat, no âmbito do Contrato 16/2002, que objetivava a prestação de serviços de transporte de pessoas e cargas leves necessários para permitir o acompanhamento da execução do Projeto Alvorada.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos, em:

9.1 determinar:

9.1.1 à Coordenação Regional da Funasa no Maranhão que, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, abstenha-se de pagar os créditos pleiteados pela Coopersat - Cooperativa Rádio Táxi de Auto Serviços e Turismo, inclusive aqueles considerados legítimos após o trabalho de levantamento a ser realizado em cumprimento a este Acórdão (subitem 9.3.1 abaixo), relativo às notas fiscais pendentes de pagamento, até que seja efetuada a compensação do débito que eventualmente vier a ser imputado à referida entidade quando do julgamento da tomada de contas especial aberta para apurar ocorrências relativas à execução de serviços de transportes em favor da referida coordenação, ou, se for caso, até que seja reconhecida, por este Tribunal, a inexistência de débito atribuível à cooperativa;

9.1.2 a oitiva, com base no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, da Coordenação Regional da Funasa no Maranhão e da Coopersat - Cooperativa Rádio Táxi de Auto Serviços e Turismo, na pessoa de seus representantes legais, para que, no prazo de 15 dias, contados da notificação, se pronunciem sobre a medida cautelar supra e os motivos que levaram à sua adoção;

9.1.3 à Coordenação Regional da Funasa no Maranhão (CORE-MA) que, no prazo 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.3.1 realize levantamento minucioso de vícios, irregularidades, inconsistências ou incoerências - entre as quais, aquelas já apontadas, pela Controladoria-Geral da União no Maranhão, no Relatório de Demandas Especiais n.º 00209.000067/2007-92 e no Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 208093, exercício de 2007, e pela Funasa, no Relatório 2/2007, da Audit/Funasa, e nos Relatórios da Sindicância, do Processo Administrativo Disciplinar e da Tomada de Contas Especial abertos para apurar fatos relacionados à execução e pagamento de serviços de transporte contratados junto à referida cooperativa - na respectiva documentação comprobatória das despesas ainda não pagas à Coopersat, devendo-se, no âmbito desse levantamento, promover a verificação das seguintes questões, entre outras que se mostrem pertinentes em face das ocorrências já detectadas:

9.1.3.1.1 se havia contrato vigente quando da execução dos serviços de transporte;

9.1.3.1.2 se os serviços de transporte foram devidamente autorizados;

9.1.3.1.3 se há falsidade na informação da descrição do veículo contida nos Boletins de Trânsito (BDTs), em comparação com a descrição do veículo que, de acordo com a placa, consta nos bancos de dados oficiais, como os sistemas do Denatran ou Detran e o sistema Infoseg;

9.1.3.1.4 se, à época da execução dos serviços, havia servidor formalmente designado para ser fiscal do contrato, na forma do art. 67 da Lei 8.666/93;

9.1.3.1.5 se o fiscal do contrato tinha condições de acompanhar e fiscalizar a execução contratual e de se certificar da efetiva prestação dos serviços de transporte, considerando que estes deveriam ser prestados em diversas localidades espalhadas no território do Estado do Maranhão;

9.1.3.1.6 se o fiscal do contrato efetivamente acompanhou e fiscalizou a execução contratual e se providenciou a anotação, em registro próprio, das ocorrências relativas a essa execução, determinando o que fosse necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, conforme dispõe o art. 67, § 1º, da Lei 8.666/93;

9.1.3.1.7 se o fiscal do contrato apresentou manifestação sobre a efetiva e regular execução dos serviços contratados;

9.1.3.1.8 se há pareceres e relatórios de fiscalização e de acompanhamento do contrato;

9.1.3.1.9 se houve a devida aceitação e recebimento dos serviços, observadas as normas pertinentes ao assunto, entre as quais as disposições do contrato e seus anexos, as disposições legais (em especial as normas sobre recebimento de serviço contidas na Lei 8.666/93, incluindo os arts. 73 a 76 desse diploma) e as disposições previstas em normas infralegais;

9.1.3.1.10 se os serviços informados nas notas fiscais foram realmente prestados e se o foram de acordo com as disposições e exigências contratuais, incluindo as que definem as características dos veículos que deveriam ser utilizados;

9.1.3.1.11 se os serviços foram prestados em benefício do interesse público, e não para fins particulares;

9.1.3.1.12 se veículos da contratada foram colocados diretamente à disposição de representantes de comunidades indígenas ou outras pessoas que não fossem servidores públicos, enfraquecendo ou mesmo inviabilizando qualquer controle, acompanhamento e verificação da efetiva e adequada prestação dos serviços contratados;

9.1.3.1.13 se os serviços de transporte foram executados com a participação de motoristas da Funasa (servidores), e não os da contratada;

9.1.3.1.14 se as notas fiscais foram devidamente atestadas e o foram por quem tinha a atribuição de executar tal ato;

9.1.3.1.15 se os BDTs foram assinados pelos usuários efetivos dos serviços e se esses usuários foram claramente identificados;

9.1.3.1.16 se o BDT tem a devida identificação do motorista, devendo verificar ainda se este assinou o BDT e se, à época da suposta execução dos serviços, era comprovadamente vinculado à contratada;

9.1.3.1.17 se, nos BDTs, foram adequadamente registradas as informações sobre horários e datas de saída e chegada, percursos/trajetos e distâncias percorridas, e se essas informações são verdadeiras e consistentes;

9.1.3.1.18 se há BDTs diversos que, embora aludam a percursos iguais, registrem quilometragens percorridas diferentes;

9.1.3.1.19 se há BDTs diferentes que indicam o mesmo motorista, quando este não poderia ter participado de ambos os deslocamentos, por haver coincidência de horários;

9.1.3.1.20 se há BDTs diferentes que indicam o mesmo usuário, quando este não poderia ter participado de ambos os deslocamentos, por haver coincidência de horários;

9.1.3.1.21 se há BDTs diversos, relativos a um mesmo veículo, que apresentam a inconsistência de terem a mesma quilometragem de partida (aquela que se acha registrada no hodômetro, quando do início dos percursos);

9.1.3.1.22 se há veracidade e consistência nas informações sobre a jornada de trabalho que, de acordo com o BDT, teria sido cumprida pelo motorista;

9.1.3.1.23 se a contratada comprovou a regularidade fiscal;

9.1.3.1.24 se a contratada comprovou o pagamento dos encargos sociais e trabalhistas dos seus motoristas;

9.1.3.1.25 se há qualquer um dos vícios, irregularidades, inconsistências ou incoerências mencionados no subitem 2 do relatório da inspeção (subitem "Análise da situação das apurações feitas pela Funasa e outros órgãos");

9.1.3.2 elabore, com base no levantamento acima referido, relatório circunstanciado que:

9.1.3.2.1 trate de cada processo de pagamento separadamente e que aponte e descreva as ocorrências detectadas que se relacionam a cada um deles, inclusive as de natureza geral que não se refiram a um processo especificamente;

9.1.3.2.2 contenha, relativamente a cada processo de pagamento, manifestação sobre se os vícios, irregularidades, inconsistências ou incoerências encontrados impedem a realização do pagamento pleiteado;

9.1.3.3 solicite à Auditoria Interna da Funasa manifestação sobre os trabalhos de levantamento realizados e sobre o relatório dele resultante;

9.1.3.4 informe a este Tribunal sobre as notas fiscais que, após a adoção das providências ora determinadas, vierem a ser rejeitadas em definitivo e sobre as que vierem a ser consideradas aceitáveis,

9.1.3.5 encaminhe cópia do referido relatório de levantamento a este Tribunal de Contas da União, à Presidência da Fundação Nacional de Saúde, e à Controladoria-Geral da União;

9.1.3.6 informe, no prazo de 90 (noventa) dias, a este Tribunal sobre o andamento dos trabalhos de levantamento ora determinado;

9.1.3.7 justifique, quando da realização de procedimentos licitatórios futuros, no âmbito dos projetos básicos ou dos termos de referência, as estimativas dos quantitativos dos objetos a serem licitados, em atendimento ao disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993;

9.1.3.8 abstenha-se de utilizar, como parâmetro para verificação da conformidade das propostas das licitantes aos preços correntes de mercado, pesquisas de preços que tenham sido realizadas junto às próprias licitantes;

9.1.4 à Controladoria-Geral da União no Estado do Maranhão que acompanhe os atos e procedimentos que a Coordenação Regional da Funasa no Maranhão vier a adotar em relação aos processos relativos a notas fiscais da Coopersat ainda não pagas e o cumprimento das determinações contidas no subitem 9.1.3 supra;

9.1.5 à Auditoria Interna da Fundação Nacional de Saúde que:

9.1.5.1 acompanhe os atos e procedimentos que a Coordenação Regional da Funasa no Maranhão vier a adotar em relação aos processos relativos a notas fiscais da Coopersat ainda não pagas e o cumprimento das determinações contidas no subitem 9.1.3 supra;

9.1.5.2 manifeste-se sobre os trabalhos de levantamento realizados pela Coordenação Regional da Funasa no Maranhão e sobre o relatório dele resultante, objetos dos subitens 9.1.3.1 e 9.1.3.2 supra;

9.1.6 à Secex/MA que promova as audiências dos responsáveis a seguir discriminados para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativa para os fatos indicados:

9.1.6.1 Zenildo Oliveira dos Santos, Coordenador Regional da CORE-MA no período de 31/3/2003 a 15/2/2006, pelo desvio de finalidade na execução do objeto do Contrato 16/2002; e pela execução dos serviços do Contrato 16/2002 em quantidade superior à autorizada;

9.1.6.2 Marconi José Carvalho Ramos, Coordenador Regional da CORE-MA no período de 16/2/2006 a 1/9/2008, quanto ao desvio de finalidade na execução do objeto do Contrato 16/2002; à execução dos serviços do Contrato 16/2002 em quantidade superior à autorizada; à execução de despesas, relativas ao Contrato 16/2002, sem autorização legislativa orçamentária e sem prévio empenho; e à execução, sem cobertura contratual, de despesas com serviços de transporte;

9.2 autorizar à Secex-MA:

9.2.1 manter em separado, sem juntar aos presentes autos, a cópia integral do procedimento administrativo disciplinar, com 78 volumes, dele se servindo, quando necessário, para extrair documentos adicionais com o objetivo de juntá-los aos autos do presente processo ou de processos conexos;

9.2.2 manter em separado, sem autuação, as cópias dos processos das notas fiscais pendentes de pagamento;

9.2.3 realizar outras audiências necessárias ao deslinde dos fatos objeto do presente processo;

9.2.4 compartilhar, com a Fundação Nacional de Saúde e com a Controladoria-Geral da União no Estado do Maranhão, de informações e documentos, constantes destes autos, que possam ajudar na realização e no acompanhamento dos trabalhos de levantamento de vícios, irregularidades, inconsistências ou incoerências na documentação comprobatória e na fiscalização dos serviços relativos às notas fiscais apresentadas pela Coopersat - Cooperativa Rádio Táxi de Auto Serviços e Turismo que ainda não foram pagas;

9.2.5 encaminhar, à Core/MA, de cópia da tabela que relaciona os veículos supostamente utilizados e suas verdadeiras descrições, para que sejam comparadas às descrições contidas nos BDTs, com vistas a verificar a veracidade das informações contidas nos documentos de despesa;

9.3 orientar a Fundação Nacional de Saúde - Funasa no sentido de que, no âmbito da tomada de contas especial instaurada para apurar os prejuízos advindos das irregularidades constatadas na execução do Contrato 16/2002, firmado entre a Coopersat - Cooperativa Rádio Táxi de Auto Serviços e Turismo e a sua Coordenação Regional no Maranhão (CORE-MA), quanto à definição e fundamentação dos débitos, à atribuição de responsabilidades e à seleção e organização dos documentos necessários à imputação dos débitos, atente para as seguintes questões:

9.3.1 correta identificação dos responsáveis pelos atos impugnados, com a indicação das responsabilidades individuais e/ou solidárias pela prática que resultou em dano ao erário e a adequada apuração dos fatos e precisa quantificação do dano (valor original, origem e data da ocorrência), bem assim das parcelas eventualmente recolhidas;

9.3.2 a imprescindibilidade de se dotar os autos de TCE de todos os elementos obrigatórios que caracterizam o débito e a responsabilidade apurados, a exemplo dos processos de pagamento, dos BDTs e dos demonstrativos de deslocamento que a Coopersat apresentou juntamente com cada nota fiscal, entre outros;

9.3.3 a necessidade de acurada análise das ocorrências irregulares geradoras de débito que, no caso em comento, consubstanciam-se, dentre outras por ventura a ser observadas, nas incongruências das informações dos Boletins de Tráfegos - BDTs, nas irregularidades nos pagamentos de diárias e dos veículos locados (não comprovação dos gastos incorridos e falta de credibilidade dos documentos apresentados a fim de comprovação das despesas com transportes); nos pagamentos por serviços não prestados (locações de veículos não confirmadas), fatos esses indicados e analisados pela CGU/MA, no Relatório de Demandas Especiais n.º 00209.000067/2007-92 e pela Funasa, no Relatório 2/2007, da Audit/Funasa;

9.4 determinar o apensamento dos presentes autos à tomada de contas especial relativa à execução dos serviços de transporte pela Coopersat - Cooperativa Rádio Táxi de Auto Serviços e Turismo, quando de seu ingresso no Tribunal;

9.5 juntar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, aos TCs 015.892/2005-3 (Prestação de Contas da Funasa, exercício de 2004), TC 018.994/2006-5 (prestação de contas da CORE-MA, exercício de 2005), TC 015.652/2007-3 (prestação de contas da CORE-MA, exercício de 2006), TC 026.074/2008-4 (Prestação de Contas da CORE-MA, exercício de 2007), bem assim nos autos relativos à prestação de contas da Funasa, exercício de 2008, para que, no caso dos quatro primeiros, sejam adotadas as providências pertinentes com vistas ao sobrestamento dos feitos, caso ainda não providenciado; e, no caso do último processo, seja apreciada a questão relativa ao alegado descumprimento, pelo Sr. Francisco Danilo Bastos Forte, do art. 135 da Lei 8.112/1990, por ocasião da aplicação de sanção disciplinar ao Sr. Marconi José Carvalho Ramos, no âmbito de processo administrativo disciplinar;

9.6 informar à Presidência da Comissão de Fiscalização e

Controle da Câmara dos Deputados, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão, bem assim do Relatório e do Voto que o fundamenta, que foram detectadas ocorrências graves na execução do Contrato 16/2002, no período de 2004 a 2007, firmado entre Cooperativa Rádio Táxi de Autos, Serviços e Turismo - Coopersat e a Coordenação Regional da Funasa no Maranhão, para prestação de serviços de transportes de pessoas e cargas leves necessários para permitir o acompanhamento da execução do Projeto Alvorada, para as quais foram adotadas as seguintes providências:

9.6.1 no âmbito deste Tribunal, estão sendo realizadas audiências, com vistas à eventual aplicação de sanção aos gestores da referida Coordenação Regional, ante a verificação das seguintes irregularidades: desvio de finalidade na execução do objeto do aludido contrato; execução de serviços em quantidade superior à autorizada; execução de despesas, sem autorização legislativa orçamentária e sem prévio empenho; e execução, sem cobertura contratual, de despesas com serviços de transporte;

9.6.2 no âmbito da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, foi instaurada a devida tomada de contas especial para a apuração dos prejuízos decorrentes das incongruências das informações dos Boletins de Tráfegos - BDTs; das irregularidades constatadas nos veículos locados e no pagamento de diárias, e dos pagamentos por serviços não prestados (locações de veículos não confirmadas), estando as referidas contas especiais, atualmente, em instrução na referida Fundação; e

9.7 encaminhar cópia do Relatório de Inspeção e deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao Ministro da Saúde, à Controladoria-Geral da União, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, à Presidência e à Auditoria Interna da Funasa, à Procuradoria Federal que atua junto à Coordenação Regional da Funasa no Maranhão, e, tendo em vista os Inquéritos Policiais 145 e 146/2007, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão.

10. Ata nº 34/2009 - Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2009 - Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1936-34/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Martin Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge (Relator).

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.