

GRUPO I – CLASSE II – SEGUNDA CÂMARA

TC 018.161/2016-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: URIHI – Saúde Yanomami.

Responsáveis: Cláudio Esteves de Oliveira (CPF 672.586.467-87), Ipojucan Carneiro da Costa (CPF 077.457.962-53), Marcelo de Lima Lopes (CPF 315.195.058-25), Mauro Ricardo Machado Costa (CPF 266.821.251-00), Ramiro José Teixeira e Silva (CPF 027.339.942-04) e URIHI – Saúde Yanomami (CNPJ 03.272.540/0001-12).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIOS. PARCIAL IMPUGNAÇÃO DOS DISPÊNDIOS. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE OUTROS. CONTAS IRREGULARES DE DOIS RESPONSÁVEIS. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CONTAS REGULARES DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor da URIHI – Saúde Yanomami e do Sr. Cláudio Esteves de Oliveira, como presidente da aludida entidade, diante da parcial impugnação dos dispêndios inerentes aos Convênios 306/1999, 2.344/2000 e 45/2002 destinados a apoiar o desenvolvimento, a implantação e a execução de ações do sistema de assistência à saúde do povo Yanomami sob o montante de R\$ 33.851.676,25 em recursos federais, sem o aporte de contrapartida pela convenente.

2. Após a análise final do feito, o auditor federal da Secex-RR lançou o seu parecer conclusivo à Peça 58 (fls. 1/12), com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 59 e 60), nos seguintes termos:

“(...) 2. Foram previstos R\$ 33.851.676,25 para os três convênios supracitados, dos quais houve a liberação integral dos valores pactuados, e não havendo contrapartida para a convenente. 3. Na tabela seguinte são apresentados os principais dados sobre os convênios celebrados. É possível verificar que o montante de recursos pactuados nos três convênios foi integralmente liberado.

(...)

4. As tomadas de contas especiais dos três convênios foram organizadas de forma consolidada nos termos da Ordem de Serviço-Funasa 2, de 5/7/2012, conforme consta do Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial (peça 9, p. 182). A vinculação dos processos de TCE dos três convênios ocorreu em atendimento ao Despacho 337/COTCE/AUDIT, de 27/6/2013. Assim os processos 25270.005.729/2010-01 e 25270.001.669/2006/63, que corriam em separado, foram apensados ao processo de TCE registrado sob o número 25270.015.745/2009-61, conforme consta do Relatório de TCE Consolidado (peça 7, p. 211-219), cujos valores foram posteriormente retificados pelo Relatório (peça 9, p. 182-185), datado de 4/11/2015.

5. Considerando as pequenas diferenças existentes entre os valores apurados pela Funasa e pela CGU entende-se importante mencionar que a Funasa impugnou parcialmente as despesas relativas aos três ajustes formulados, conforme consta dos autos. Porém, a Controladoria-Geral da União (CGU), em seu Relatório de Auditoria (peça 9, p. 252), efetuou retificações. Na tabela a seguir,

faz-se um comparativo entre as impugnações realizadas por uma e outra. Prevalece para efeito de identificação do débito desta TCE os valores apresentados pela CGU.

(...)

Encerradas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito causado ao erário, a entidade instauradora – por meio dos Relatórios de Tomada de Contas Especial (peça 7, p. 115-117), complementados pelo Relatório Complementar (peça 7, p. 211-219), e posteriormente retificado (peça 9, p. 182-185) com a indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, pugnou pela imputação de débito ao responsável Sr. Claudio Esteves de Oliveira, Presidente URIHI – Saúde Yanomami, entidade não governamental conveniente, que foi considerada responsável solidária juntamente com o gestor, pelo valor original de R\$ 13.684.186,10. Registre-se que este valor corresponde ao montante das despesas impugnadas nos três convênios mencionados, em face da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados nos objetivos pactuados, tendo sido retificado pela CGU para R\$ 13.684.486,10, nos termos do item 7 do Relatório de Auditoria (peça 9, p. 253).

7. Acerca do fluxo administrativo envolvendo as etapas de celebração, assinatura e termos aditivos dos ajustes ora apurados, identificação dos fatos danosos, comunicação aos responsáveis para que apresentassem contas e apuração da presente TCE, convém registrar a morosidade administrativa, também constatada pela CGU. Nesse sentido, haja vista que as ações e omissões praticadas pelos gestores máximos da Funasa em Roraima serão objeto de análise no presente processo, convém expor, vide tabela abaixo, os responsáveis por cada período em que ocorreram os fluxos administrativos elencados no início do presente item:

Tabela 3 – Rol de gestores da concedente

<i>Dirigentes da Funasa Nacional e da Coordenação em Roraima</i>	<i>Designação</i>	<i>Exoneração</i>	<i>Evento</i>
<i>Mauro Ricardo Machado Costa (CPF 266.821.251-00)</i>	<i>26/4/1999</i>	<i>13/1/2003</i>	<i>Presidente da Fundação Nacional de Saúde. Responsável pelas celebrações destes convênios.</i>
<i>Ipojucan Carneiro da Costa (CPF 077.457.962-53)</i>	<i>25/10/2001</i>	<i>20/8/2004</i>	<i>Atraso em exigir as prestações de contas e posterior mora na apuração dos fatos danoso.</i>
<i>Ramiro José Teixeira e Silva (CPF 027.339.942-04)</i>	<i>21/8/2004</i>	<i>26/10/2007</i>	<i>Mora na apuração dos fatos danosos e posterior envio do processo de TCE para CGU/TCU.</i>
<i>Marcelo de Lima Lopes</i>	<i>23/4/2008</i>	<i>4/8/2015</i>	<i>Mora na apuração dos fatos danosos e posterior envio do processo de TCE para CGU/TCU</i>

8. O Sr. Claudio Esteves de Oliveira foi inscrito na conta “Diversos Responsáveis”, conforme Notas de Lançamento 2006NL600743, R\$ 1.074,71, 2006NL600742, R\$ 21.558,73, e 2006NL600741, R\$ 36.466,70, respectivamente localizadas à peça 1, p. 243, 245 e 247, tendo sido

posteriormente complementadas mediante a inscrição dos valores de R\$ 3.243.557,58 e R\$ 21.558,73, por meio da Nota de Lançamento 2013NL600287 (peça 9, p. 170).

9. O Relatório de Auditoria do Controle Interno 538/2016 (peça 9, p. 251-254) contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 4º, inciso V e § 1º, Instrução Normativa – TCU 71/2012 (IN-TCU 71/2012), tendo concluído aquela instância de controle pela irregularidade das presentes contas, imputando-se à entidade URIHI — Saúde Yanomami e a seu presidente, Sr. Cláudio Esteves de Oliveira, em caráter solidário, a responsabilidade pelo débito pela quantia de R\$ 48.682.965,27, referente ao montante do apurado com as devidas atualizações, conforme Certificado de Auditoria 538 (peça 9, p. 255) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 538 (peça 9, p. 256).

10. Em Pronunciamento Ministerial (peça 9, p. 257), o Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52, da Lei 8.443/1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

11. Em 3/8/2017 foi elaborada instrução (peça 20) por auditor do Tribunal de Contas da União propondo a citação do Sr. Claudio Esteves de Oliveira solidariamente com a URIHI – Saúde Yanomami e com o Sr. Mauro Ricardo Machado Costa pelo dano ao erário causado pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados e prática de ato de gestão ilegal e antieconômico em valor original de R\$ 13.684.486,10 e a audiência dos Srs. Ipojucan Carneiro da Costa, Ramiro Jose Teixeira e Silva e Marcelo de Lima Lopes.

12. Essa proposta foi acatada pela Diretoria Técnica (peça 21), pela Secex-RR (peça 22). O Min. Relator acolheu o posicionamento adotado e autorizou a realização das referidas citações e audiências (peça 23).

13. A citação do Sr. Claudio Esteves de Oliveira foi realizada por meio do Ofício 597/2017- TCU/SECEX-RR, de 6/9/2017 (peça 24), com a ciência da comunicação ocorrendo no dia 20/9/2017 (peça 40). Devidamente citado o responsável não se manifestou nos autos.

14. A citação do Sr. Mauro Ricardo Machado Costa foi realizada por meio do Ofício 598/2017-TCU/SECEX-RR, de 6/9/2017 (peça 25), com a ciência da comunicação ocorrendo no dia 19/9/2017 (peça 48). Devidamente citado o responsável apresentou defesa sem intermédio de advogado (peças 51 a 53).

15. A citação da ONG URIHI – Saúde Yanomami foi realizada por meio do Ofício 599/2017- TCU/SECEX-RR, de 6/9/2017 (peça 26), no entanto tal envelope não foi entregue com a informação de que o número era inexistente. Como descrito no termo juntado na peça 38 o endereço do envelope devolvido é o mesmo constante no sistema CPF/CNPJ (peça 38, p. 2). Não havendo mais opções de endereços disponíveis foi proposta a citação por edital, acatada pela Secex-RR (peça 44). O Edital 47/2017 foi publicado no Diário Oficial da União do dia 9/10/2017 (peça 49). Transcorrido o prazo para resposta a ONG não apresentou defesa nos autos.

16. A audiência do Sr. Ipojucan Carneiro da Costa foi realizada por meio do Ofício 600/2017- TCU/SECEX-RR, de 6/9/2017 (peça 27), com a ciência da comunicação ocorrendo no dia 13/9/2017 (peça 31). Devidamente comunicado o responsável apresentou defesa sem intermédio de advogado (peça 42).

17. A audiência do Sr. Ramiro Jose Teixeira e Silva foi realizada por meio do Ofício 601/2017-TCU/SECEX-RR, de 6/9/2017 (peça 28), com a ciência da comunicação ocorrendo no dia 13/9/2017 (peça 32). Devidamente comunicado o responsável não se manifestou nos autos.

18. A audiência do Sr. Marcelo de Lima Lopes foi realizada por meio do Ofício 602/2017-TCU/SECEX-RR, de 6/9/2017 (peça 29), reiterado pelo Ofício 640/2017-TCU/SECEX-RR, de 21/9/2017 (peça 39) com a ciência da comunicação ocorrendo no dia 3/10/2017 (peça 46). Devidamente comunicado o responsável apresentou defesa sem intermédio de advogado (peça 56).

19. Assim, após a realização das comunicações necessárias, tendo transcorrido o prazo para a apresentação de defesa, o processo foi distribuído para elaboração da presente instrução Exame Técnico

20. Preliminarmente, cabe analisar a validade das citações e audiências realizadas. Para os Srs. Mauro Ricardo Machado Costa, Ipojucan Carneiro da Costa e Marcelo de Lima Lopes. Não há de se falar na invalidade das comunicações, uma vez que os esses responsáveis tomaram conhecimentos do processo e apresentaram defesa nos autos.

21. Para o Sr. Ramiro Jose Teixeira e Silva a audiência foi realizada em endereço constante da base de dados da Receita Federal (peça 15). O mesmo endereço ainda consta como demonstra pesquisa realizada em janeiro de 2018 (peça 57, p. 1). O mesmo pode ser dito para o Sr. Claudio Esteves de Oliveira: pesquisa realizada em maio de 2017 (peça 13) indica o mesmo endereço em que foi realizada a entrega do ofício citatório (peça 40) bem como pesquisa realizada em janeiro de 2018 (peça 57, p.2).

22. Para a ONG URIHI – Saúde Yanomami os endereços obtidos em pesquisa ao sistema CPF/CNPJ (peças 12 e 57) retornam o mesmo endereço onde não foi possível ser entregue o Ofício, sendo realizada a citação por edital.

23. O art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 179, inciso II, do Regimento Interno do TCU estabelecem que as comunicações processuais realizadas pelo Tribunal devem ser feitas mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.

24. Observa-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

25. Também não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional.

26. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 3.254/2015-TCU-1ª Câmara, Min. Relator: Benjamin Zymler 7.477/2015-TCU-1ª Câmara, Min. Relator: José Múcio Monteiro, 6.929/2015-TCU-1ª Câmara, Min. Relator: Benjamin Zymler, 6.732/2015-TCU-1ª Câmara, Min. Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 5.419/2017-TCU-2ª Câmara, Min. Relator: Walton Alencar.

27. O entendimento desta Corte de Contas também encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança, MS-AgR 25.816/DF, publicada no Diário de Justiça de 4/8/2006.

28. Assim, não há invalidade nas notificações realizadas, porquanto realizada conforme os normativos vigentes, tendo sido os ARs referentes aos ofícios notificatórios encaminhados para os endereços constantes da base CPF/CNPJ, conforme relatado nos itens 21 e 22 desta instrução.

29. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte 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.

30. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

31. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada, inclusive aproveitando as defesas apresentadas nas circunstâncias objetivas apresentadas.

Da defesa do Sr. Ipojucan Carneiro da Costa (peça 42)

32. *Na defesa apresentada, o Sr. Ipojucan Carneiro da Costa levanta a tese da ilegitimidade passiva (peça 42, p. 2) uma vez que o defendente não reuniria as competências para celebrar convênios nem de apreciar as prestações de contas dos conveniados. Segundo o defendente todas as prestações de contas e deliberações quanto aos convênios ocorriam no âmbito da presidência da Funasa.*

33. *O defendente aduz que de acordo com o regimento interno vigente à época (Portaria MS 1.776/2003) as prestações de contas eram encaminhadas aos setores competentes na presidência da Funasa em Brasília. As instaurações de Tomada de Contas Especial precisavam ser demandadas a Coordenação Regional, mas que, no entanto, não ocorreram no período de gestão do defendente (peça 42, p. 3). Portanto, não haveria, nexos causal já que, como Coordenador, nunca foi instado a adotar qualquer providência em relação a conveniada ou suas prestações de contas (peça 42, p. 3).*

34. *O Sr. Ipojucan Carneiro da Costa também levanta a tese da prescrição já que esteve a frente da Superintendência Regional da Funasa em Roraima entre 25/10/2001 a 20/8/2004, portanto haveria prescrição da pretensão punitiva, defendendo o prazo de cinco anos para o prazo prescricional com base na Lei 9.784/1999, art. 54.*

35. *Esses foram os argumentos trazidos preliminarmente pelo defendente. Em seguida traz breve descrição da estrutura organizacional da Funasa a época (peça 42, p. 5-12), com a transcrição dos artigos pertinentes da Portaria MS 1.776/2003.*

36. *Finaliza sua defesa com a observação de que os Coordenadores que o precederam e o sucederam foram apontados pelos mesmos fatos, o que suscitaria questão de que todos os Coordenadores seriam igualmente ímprobos e negligentes o que dificilmente seria coerente com a realidade. Ante o exposto requer o reconhecimento da falta de legitimidade passiva, da improcedência do descrito na conduta, nexos de causalidade e culpabilidade, da ocorrência da pretensão punitiva bem como da procedência da defesa com o reconhecimento de que o Sr. Ipojucan Carneiro da Costa não deu causa às irregularidades que lhe estão sendo imputadas. Traz como anexos a integralidade do Regimento Interno da Funasa Portaria MS 1.776/2003 (peça 42, p. 14-41) e fluxo da tramitação do processo de Convênio e Prestação de Contas no âmbito da Funasa entre 2001 e 2004 (peça 42, p. 41)*

Da defesa do Sr. Marcelo de Lima Lopes (peça 56)

37. *Em sua defesa, o Sr. Marcelo de Lima Lopes aduz que não foi negligente no cumprimento dos prazos para a conclusão da Tomada de Contas Especial.*

38. *Preliminarmente retifica que não foi coordenador da Funasa em Roraima até 4/8/2015, tendo sido exonerado em 28/12/2012 (DOU juntado na peça 56, p. 7). Em seguida levanta a tese de que não era a pessoa competente para promover o envio das TCEs concluídas à CGU. Fundamenta o posicionamento com base no art. 6º, II, b, 3 da Portaria 270/2014 (juntada a peça 56, p. 8-11) em que tal competência seria da Coordenação de Tomada de Contas Especial, subordinada a Auditoria Interna da Funasa, ligada diretamente à presidência da Funasa.*

39. *Tal Coordenação seria responsável por examinar, monitorar, instruir e enviar os processos de TCE para a certificação do órgão de Controle Interno do Executivo Federal. O defendente alega que embora a Portaria tenha sido publicada em 2014 não houve alterações em relação as competências concernentes a Tomada de Contas Especial.*

40. *O Sr. Marcelo de Lima Lopes também traz o disposto no Manual de Procedimentos Internos em Tomada de Contas Especial, em que orienta 'será emitido o Relatório Final de TCE em cuja data de movimento do processo no SCDWEB para o Gabinete do Superintendente será considerada sua finalização de fato' (peça 56, p.4), em seguida 'o processo será movimentado via SCDWEB, para a COTCE I AUDIT / PRESI'. O defendente juntou aos autos a tramitação do processo interno (peça 56, p. 17-19), o que comprovaria que as providências apontadas pela Audit foram sanadas rapidamente pela superintendência regional (peça 56, p.4).*

41. *Demonstra que a Tomada de Contas Especial permaneceu mais tempo na CGU do que na Funasa, sendo encaminhada à CGU primeiramente em 14/10/2008 sendo devolvida para mais*

providências em 24/8/2009 e posteriormente em 26/2/2010 e que somente em 17/10/2012 a CGU devolveu a Tomada de Contas Especial para maiores providências. Somente em 21/11/2012 foi recebido pela Suest/RR para providências (peça 56, p. 5).

42. Finaliza afirmando que sempre agiu com zelo com a coisa pública e requer sua exclusão do rol de responsáveis da presente Tomada de Contas Especial. Da análise das defesas apresentadas pelos ex-superintendentes regionais.

43. Devido à similaridade dos argumentos trazidos pelos ex-superintendentes estaduais da Funasa em Roraima, os Srs. Ipojucan Carneiro da Costa e Marcelo de Lima Lopes, e considerando que ambos trouxeram elementos aplicáveis também ao Sr. Ramiro Jose Teixeira e Silva, revel nos autos, a análise das defesas será feita conjuntamente.

44. O principal argumento dos ex-superintendentes estaduais diz respeito a divisão de competências na Funasa. De fato, pelo regimento interno da Funasa vigente a partir de 2003 (Portaria MS 1.776/2003) competia a Auditoria Interna a 'abertura de sindicâncias, a instauração de processos administrativos disciplinares e de tomadas de contas especiais' (art. 25, VI), à Coordenação-Geral de Convênios – CGCON, 'coordenar e acompanhar as atividades relacionadas à prestação de contas de convênios e congêneres celebrados pela FUNASA' (art. 64, III) e à Coordenação de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas de Convênios a 'supervisionar, avaliar e controlar as atividades desenvolvidas, relacionadas à análise e ao trâmite de prestação de contas de convênios da FUNASA' e 'subsidiar a Auditoria Interna no atendimento de diligências dos órgãos de fiscalização, nos assuntos referentes a convênios' (art. 66. I e II). Esses três órgãos estão centralizados em Brasília.

45. O novo regimento interno da Funasa, aprovado pela Portaria MS 270/2014, mantém estrutura similar centralizada em Brasília, mas com ligeiras alterações nos órgãos. A principal diferença é a criação de uma Coordenação de Tomada de Contas Especial (COTCE), vinculada à Auditoria Interna. Também houve certa descentralização com a criação de um setor de convênios nas superintendências estaduais, com setor específico para prestação de contas (Sopre). No entanto ainda competia à COTCE 'propor a instauração de Tomadas de Contas Especiais nos órgãos e unidades descentralizadas da Funasa', 'examinar, monitorar, instruir e enviar os processos de tomadas de contas especiais para certificação do órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal', 'organizar e manter registros de dados de instauração, instrução e julgamento das Tomadas de Contas Especiais', 'propor e atualizar normas e manuais relativos às ações de controle da área de Tomadas de Contas Especiais' e 'executar outras atividades inerentes às suas atribuições, determinadas pelo AuditorChefe' (art. 29).

46. Fica clara a responsabilidade principal do setor central em relação a instrução e acompanhamento das tomadas de contas especiais. Como não foi demonstrada nos autos a omissão específica dos ex-gestores na desobediência de determinações dos órgãos responsáveis pelo monitoramento das TCEs propõe-se que suas alegações de defesa sejam acolhidas e, conseqüentemente, afastadas suas responsabilidades em relação ao dano apurado, por não haver nos autos elementos que demonstrem desídia no acompanhamento ou em atender as diligências dos órgãos centrais responsáveis pelo acompanhamento das prestações de contas e TCEs.

47. Cabe ressaltar que ainda que o Sr. Ramiro Jose Teixeira e Silva tenha sido revel, as alegações de defesa do Sr. Ipojucan Carneiro da Costa e Marcelo de Lima Lopes trouxeram elementos objetivos que também afastam sua responsabilidade.

Da análise da defesa do Sr. Mauro Ricardo Machado Costa (peças 51-53)

48. O Sr. Mauro Ricardo Machado Costa faz breve contextualização sobre os três convênios objetos de Tomada de Contas Especial. Dentre as observações destaca-se a de que as constatações da Funasa e da CGU apontavam apenas a URIHI – Saúde Yanomami e seu presidente como responsáveis pelo débito, enquanto apenas o TCU imputou responsabilidade ao Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, presidente da Funasa a época da assinatura dos convênios.

49. *Explica que a decisão de estabelecer parcerias com ONGs para a assistência indígena foi consequência da transferência da responsabilidade da saúde indígena da Funai para o Ministério da Saúde, que vinha sendo discutida desde 1993, sendo concretizada em 1999. Nesse contexto foram implantados os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs). Em razão da complexidade do modelo e do quadro de quase completa desassistência (peça 51, p. 4) foram firmadas parcerias com ONGs para um avanço rápido para a implantação do Subsistema de Saúde Indígena.*

50. *Já sobre o papel da Funasa o Sr. Mauro Ricardo Machado Costa lista os seguintes setores, cada um com competências distintas, envolvidos: Procuradoria Jurídica (Proju), Departamento de Saúde Indígena (Desai) e Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Depin). Na TCE sob análise, os convênios receberam pareceres favoráveis dos três departamentos. Destaca que em 1999 foram assinados 1400 convênios e em 2001 foram celebrados 4600 convênios nas áreas de saúde indígena.*

51. *Considerando esses números o Sr. Mauro Ricardo Machado Costa alega que seria impossível, como presidente da Funasa, realizar a análise técnica de tantos ajustes. Aponta ainda que implantou processo administrativo interno para a celebração de convênios por meio do documento denominado Relatório de Controle de Convênios – RCC (peça 51, p. 74-98), que define com clareza todo processo de responsabilidades, bem como os dispositivos legais e normativos que deveriam ser analisados.*

52. *Essa característica do RCC assegura a observância dos dispositivos legais, pois todas as análises documentais e técnicas são realizadas com padrões pré-estabelecidos, diminuindo a discricionariedade do analista, devendo ser respondidas 91 questões. Para a celebração do convênio seriam necessários sete pareceres/procedimentos, outros nove pareceres/procedimentos eram necessários para a liberação de recursos e vinte para o empenho da despesa.*

53. *O modelo foi informatizado no ano de 2002 com vistas a agilizar o andamento do processo administrativo. Finaliza seu argumento afirmando que a direção da Funasa adotou as providências para que fossem implantados todos os controles relativos às rotinas e procedimentos para celebração de convênios.*

54. *Já sobre os convênios sob análise o Sr. Mauro Ricardo Machado Costa juntou os pareceres favoráveis da Proju, Desai e Depin (peças 51, p. 99 a peça 52, p.27) para enfatizar a legalidade das contratações realizadas.*

55. *Já sobre a conduta atribuída, o defedente alega que não possuía qualquer gerência na fase de execução do convênio, sob total responsabilidade de URIHI – Saúde Yanomami. Para as demais condutas atribuídas o responsável (verificar fielmente o cumprimento dos requisitos básicos exigidos para celebração de convênios, zelando pela correta aplicação dos recursos públicos) alega que tais requisitos já foram objeto de análise em outras deliberações do Tribunal de Contas da União, com por exemplo o Acórdão 2.697/2008-TCU-Plenário, em que a Corte de Contas reconheceu a legalidade da contratação de ONGs em situação análoga a da presente Tomada de Contas Especial.*

56. *Sobre a situação da URIHI – Saúde Yanomami o defedente afirma que embora tenha sido criada poucos meses antes da celebração era de fato um desmembramento da Comissão Pró-Yanomami (CCPY) parceira da Funasa desde 1992 juntamente com os Médecins du Monde (MDM), Médicos Sem Fronteira (MSF) e da diocese de Boa Vista/RR (peça 51, p. 18), situação relatada no parecer do Diretor-Geral de Saúde Indígena (peça 51, p 102-104).*

57. *Declara também que não foi negligente em seu comportamento, uma vez seguiu as orientações técnicas e jurídicas para o procedimento, sendo que foram registrados no processo o histórico sobre os serviços previamente realizados.*

58. *Já sobre o prosseguimento das ações de saúde sem que as prestações de contas anteriores estivessem aprovadas, o Sr. Mauro Ricardo Machado Costa afirma que na ocasião de celebração dos convênios não havia inadimplência quanto aos valores repassados. Para tanto, lista as prestações de contas parciais (peça 51, p. 22) e as anexou no processo (peças 52 e 53) sendo que a*

primeira inadimplência somente foi registrada em 26/6/2006, posteriormente a celebração do último convênio sob análise.

59. Desta maneira no momento da celebração dos convênios a URIHI – Saúde Yanomami estava em situação regular de acordo com a legislação vigente, com a inexistência a época de qualquer indício de prejuízo ao erário. Lembra que não existia dispositivo na IN-STN 1/1997 que condicionasse a conclusão das prestações de contas para que outro convênio fosse firmado.

60. Em seguida o Sr. Mauro Ricardo Machado Costa lembra o art. 6º, II da IN-TCU 71/2012 que dispensa, salvo determinação em contrário a instauração de Tomada de Contas Especial se houver transcorrido prazo superior a dez anos entra a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. No item 82 de sua defesa (peça 51, p. 24) afirma que devido as várias gestões que passaram na Funasa nesse período muito dos documentos ou pessoas que poderiam contribuir para sua defesa já não está acessível.

61. Finaliza tal argumento com a conclusão de que o decurso de prazo demonstraria flagrante descumprimento ao princípio da ampla defesa e do contraditório, como também da isonomia, pois ao contrário da URIHI – Saúde Yanomami e de seu presidente, que respondem a solicitações de esclarecimento desde 13/5/2002, somente foi instado a se defender em 2017 (peça 51, p. 24-25).

62. Em sua conclusão o ex-gestor da Funasa sintetiza os argumentos aqui elencados em (peças 51, p. 26-27) e traz novos argumentos para afastar sua culpabilidade. Lembra que as medidas adotadas entre 1999 e 2002 para saúde indígena eram desafiadoras pois envolvem uma população de mais de 350 mil pessoas, 210 povos e 170 línguas dispersos por todo território nacional. Nesse contexto não haviam ‘soluções prontas’ poucos parceiros disponíveis e que não se podia postergar a execução de ações uma vez que, por se tratar de saúde, vidas estariam em jogo.

63. Ainda assim enumeram diversas realizações na área de saúde indígena constantes do Relatório de Atividades 1999-2002 (peça 53, p. 39-61) com diversas melhorias mensuradas na saúde indígena. Por fim conclui sua defesa afirmando que a realidade dos fatos não permite afirmar que sua atuação foi reprovável, se colocando a disposição para maiores esclarecimentos.

Da análise da defesa apresentadas pelos Sr. Mauro Ricardo Machado Costa.

64. Em sua defesa o responsável trouxe aos autos os pareceres dos setores responsáveis pela análise prévia do convênio. Ressaltou também o momento da mudança de paradigmas no tocante a saúde indígena que ocorreu em sua gestão. De fato, ficou claro que o ex-presidente da Funasa agiu amparado em pareceres de três órgãos distintos para a celebração de cada convênio da presente Tomada de Contas Especial.

65. Também ficou demonstrado que esses pareceres mencionam o fato da conveniente ser uma ONG com pouco mais de três meses de criação com a justificativa de que seria um desmembramento de outra entidade com atuação já conhecida na assistência indígena. Também destaca que não havia vedações para a contratação com a URIHI – Saúde Yanomami no momento da celebração dos três ajustes em que foram apurados dano ao erário.

66. Também é importante o entendimento do próprio Tribunal de Contas da União exarado no Acórdão 2.697/2008-TCU-Plenário, relator, Min. Valmir Campelo, em que em situação similar a Secex-RO havia proposto a aplicação de multa ao Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, mas que o Ministério Público junto ao TCU discordou da proposta e foi seguido pelo relator: 34. Dessa forma, constata-se que, de fato, existiu a irregularidade apontada pela Unidade Técnica. No entanto, a nosso ver, a responsabilidade não deveria ser imputada a todos os servidores indicados, mas apenas àqueles que elaboraram os pareceres técnicos. A princípio, somente esses profissionais teriam condições de verificar todos os aspectos jurídicos, técnicos e regulamentares referentes ao objeto das análises. Não se mostra razoável a responsabilização dos gestores que apenas anuíram as propostas, tal como foi sugerido em relação ao ex-Presidente da Funasa Senhor Mauro Ricardo Machado Costa.

67. Assim o mesmo argumento de que não caberia a responsabilização do gestor que agiu amparado em parecer técnico pode ser aplicado ao caso em questão, sendo que sua única ação comprovada foi anuir com a proposta dos setores técnicos.

68. Considerando o longo transcurso temporal, com os pareceres tendo sido assinados entre setembro de 1999 e fevereiro de 2002 (peça 52, p. 14), não seria razoável ouvir os pareceristas haja vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva além da dificuldade de se apresentar defesa após o transcurso de mais de quatorze anos do último parecer.

69. Portanto a defesa trazida pelo Sr. Mauro Ricardo Machado Costa merece ser acatada e ser afastada a proposta de responsabilidade solidária pelo débito.

Conclusão

70. Sobre o dano apurado pode-se afirmar que o mesmo persistiu e que as defesas oferecidas não apresentaram argumentos para afastar o débito imputado na instrução inicial. Continuam válidas as conclusões do item 23.7, contido na instrução à peça 20 em relação a ocorrência do débito:

23.7.1 Do acima expendido, denota-se que os objetivos dos convênios firmados não foram plenamente atingidos, haja vista a ocorrência das seguintes irregularidades, as quais levaram a impugnação parcial das despesas havidas: 1) Convênio 45/2002 – infringência aos incisos I, IV, V, VII, do artigo 8º da IN-STN 1/1997 e da Lei 8.666/1993; pagamento indevido a fornecedor; despesas não aprovadas pela área técnica da Funasa em Roraima; equipamentos não localizados; 2) Convênio 2344/2000 – metas pactuadas não atingidas no percentual de 45%; e 3) Convênio 306/1999 – equipamentos não localizados.

23.7.2 Conforme entendimento do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Augusto Sherman, e disposição dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, 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 eles a responsabilidade solidária pelo dano ao erário. Dessa forma, além da ONG URIHI – Saúde Yanomami responsabiliza-se solidariamente o seu Presidente, Sr. Claudio Esteves de Oliveira’.

71. Ainda que as defesas lograram afastar as responsabilidades pessoais dos exsuperintendentes regionais e do ex-presidente da Funasa fica clara a demora na apuração e conclusão da Tomada de Contas Especial pela Funasa. Apesar de não ser possível indicar um responsável por isso, a demora pode ser constatada nesse processo, bem como no TC 028.521/2015-3, também instruído na Secex/RR. Breve pesquisa realizada no e-TCU para relatórios de auditoria que envolveram a Funasa, realizados entre 2015 e 2018, também revelaram fragilidades na análise das prestações de contas como, por exemplo, em auditoria de conformidade realizada pela Secex/AC (019.225/2015-6), em avaliação de controles internos da superintendência da Funasa nos estados do Acre, Amazonas e Rondônia (TC 020.984/2015-4) e em auditoria conduzida pela Secex/GO que também constatou a morosidade na análise das prestações de contas (TC 014.220/2015-6).

72. Considerando que a Funasa repassou, entre convênios, termos de compromisso e termos de execução descentralizada, de acordo com o seu relatório de gestão de 2016, R\$ 861.304.106 em 2016, R\$ 554.286.178 em 2015 e R\$ 558.063.270 em 2014 e que o mesmo relatório de gestão aponta que 94,59% das análise de prestação de contas estão atrasadas em mais de 120 dias, verifica-se grande risco de que a mesma situação perdure, dificultando a recuperação dos eventuais danos bem como a dificuldade de se apontar os responsáveis.

73. Portanto não poderia deixar de dar ciência da situação para a Secretaria de Controle Externo em Saúde (SecexSaúde) do próprio Tribunal de Contas da União, unidade responsável pelas ações que envolvam a Funasa para que avalie a oportunidade de se realizar ação de controle com objetivo de aprimorar o fluxo da análise de prestação de contas na Funasa e identificar responsáveis por tal demora.

74. Diante da revelia do Sr. Claudio Esteves de Oliveira e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito solidariamente com a URIHI – Saúde Yanomami, ONG sob sua presidência e conveniente nos ajustes sob análise.

75. Não é possível a proposição de multa em virtude do transcurso de mais de dez anos entre a data do dano apurado (fim do último convênio em 2004) e a primeira citação dos responsáveis, ocorrida em 5/9/2017.

76. Em face da análise promovida nos itens 44-48 e 65-70, propõe-se acolher as alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ipojucan Carneiro da Costa, Marcelo de Lima Lopes, e Mauro Ricardo Machado Costa, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. As defesas também trouxeram elementos objetivos que se aplicam ao Sr. Ramiro Jose Teixeira e Silva, revel nos autos, também afastando a responsabilidade a esse imputada.

Proposta de Encaminhamento

77. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, e §§ 1º 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 do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas da ONG conveniente, URIHI – Saúde Yanomami (03.272.540/0001-12), e do Sr. Claudio Esteves de Oliveira (672.586.467-87), presidente da URIHI – Saúde Yanomami, 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;

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
36.466,70	1º/3/2001
3.243.557,53	10/4/2002
1.074,71	20/5/2004
17.600,00	7/7/2004
184.881,63	7/7/2004
10.200.905,53	7/7/2004

b) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Roraima, 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, destacando que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Sr. Mauro Ricardo Machado Costa (CPF 266.821.251-00), Ipojucan Carneiro da Costa (CPF 077.457.962-53), Ramiro Jose Teixeira e Silva (CPF 027.339.942-04) e Marcelo de Lima Lopes (CPF 315.195.058-25), Ipojucan Carneiro da Costa, Ramiro Jose Teixeira e Silva e Marcelo de Lima Lopes, dando-se lhes quitação plena em relação aos fatos apurados na presente TCE.

d) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos Srs. Mauro Ricardo Machado Costa (CPF 266.821.251-00), Ipojucan Carneiro da Costa (CPF 077.457.962-53), Ramiro Jose Teixeira e Silva (CPF 027.339.942-04) e Marcelo de Lima Lopes (CPF 315.195.058-25), Claudio Esteves de Oliveira (CPF 672.586.467-87), URIHI – Saúde Yanomami (CNPJ 03.272.540/0001-12) e à Superintendência Regional da Funasa em Roraima, destacando que o relatório e o voto que

fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.;

e) dar ciência a Secex Saúde da demora sistematizada na análise das prestações de contas encontradas no âmbito da pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para que avalie oportunidade de se realizar ação de controle com objetivo de aprimorar o fluxo da análise de prestação de contas na Funasa e identificar responsáveis por tal demora”.

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, o MPTCU anuiu à aludida proposta da unidade técnica, consignando o seu parecer à Peça 61, nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional da Saúde (Funasa) em desfavor da entidade URIHI – Saúde Yanomami e de seu Presidente, Sr. Cláudio Esteves de Oliveira, em face da impugnação parcial das despesas relativas aos Convênios 306/1999 (Siafi 373.866), 2.344/2000 (Siafi 410.212) e 45/2002 (Siafi 445.844), que tinham por objeto o desenvolvimento, implantação e execução de ações do sistema de assistência à saúde do povo Yanomami (peça 1, p. 14, 26 e 38).

2. Os recursos previstos para implementação do objeto, considerados os aditivos firmados, foram integralmente repassados:

a) Convênio 306/1999 – R\$ 8.778.787,09 (peças 1, p. 18 e 279; 7, p. 145, e 9, p. 229);

b) Convênio 2.344/2000 – R\$ 7.207.905,73 (peças 1, p. 30 e 281; 7, p. 131 e 9, p. 235-237);

c) Convênio 45/2002 – R\$ 17.864.983,43 (peças 1, p. 44 e 283, e 9, p. 243-245).

3. O relatório final do tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor original de R\$ 13.684.486,10, responsabilizando a convenente e seu representante legal, Cláudio Esteves de Oliveira (peças 7, p. 115-117 e 211-219, e 9, p. 182-185).

4. No âmbito deste Tribunal, a Secex-RR entendeu que, além da entidade URIHI e do Sr. Cláudio Esteves de Oliveira, deveria ser responsabilizado solidariamente pelo débito o então presidente da Funasa, Sr. Mauro Ricardo Machado Costa (peça 20, p. 25-27). As citações foram realizadas conforme peças 24-25, 40, 44, 48-49. Adicionalmente, realizou-se a audiência dos Srs. Ipojucan Carneiro da Costa, Ramiro José Teixeira e Silva e Marcelo de Lima Lopes, ex-coordenadores da Funasa-RR, em razão de condutas atinentes à condução dos processos de prestação de contas e de tomadas de contas especiais (peças 20, p. 27-28; peças 27, 28 e 39).

5. Apesar de regularmente notificados (peça 24, 28, 32, 40 e 49), mantiveram-se silentes a convenente, o Sr. Cláudio Esteves de Oliveira e o Sr. Ramiro José Teixeira e Silva. As defesas apresentadas pelos demais responsáveis (peças 42, 51-53 e 56) foram analisadas na instrução de peça 58.

6. A unidade técnica considera os argumentos apresentados suficientes para afastar a responsabilidade dos servidores da Funasa (Mauro Ricardo Machado Costa, Ipojucan Carneiro da Costa, Ramiro José Teixeira e Silva e Marcelo de Lima Lopes), propondo julgar regulares suas contas. Não obstante, entende não terem sido elididas as ocorrências que motivaram a citação, motivo pelo qual propõe a irregularidade das contas da convenente e de seu representante legal, com imputação de débito (peças 58-60). A Secex-RR deixou de propor a aplicação de multa em face da prescrição da pretensão punitiva (peça 20, p. 8, item 23.1.7).

7. De minha parte, ponho-me de acordo com o encaminhamento proposto, com pequena sugestão de ajuste quanto à data de alguns débitos.

8. Como mencionado, os convênios 306/1999, 2.344/2000 e 45/2002 tinham por objeto a prestação de assistência básica de saúde à população indígena. Entretanto, não restou comprovada a regular e integral execução das avenças, o que motivou a instauração desta TCE. A citação dos

responsáveis URIHI, Cláudio Esteves de Oliveira e Mauro Ricardo Machado Costa foi efetuada pela unidade técnica considerando os valores apurados pela Comissão de TCE, a saber:

Convênio	Irregularidade	Valor
306/1999	Equipamentos não localizados	R\$ 36.466,70
2.344/2000	Metas pactuadas não atingidas no percentual de 45%	R\$ 3.243.557,53
45/2002	Despesas realizadas com infringência das normas	R\$ 184.881,63
	Pagamento indevido a fornecedor	R\$ 17.600,00
	Metas pactuadas não atingidas no percentual de 57%	R\$ 10.200.905,53
	Equipamentos não localizados	R\$ 1.074,71
	Total	R\$ 13.684.486,10

9. As conclusões da unidade técnica quanto ao mérito dessa TCE estão baseadas nas informações que constam dos pareceres emitidos pela Funasa (peça 20, p. 7). Em que pese a superficialidade desses documentos, devo ressaltar que, compulsando os autos, não localizei prestação de contas devidamente organizada que pudesse comprovar a regular execução das avenças. Assim, diante da revelia da conveniente e de seu presidente, considero que não há como afastar os débitos imputados a esses responsáveis, que devem ter suas contas julgadas irregulares, sendo condenados ao ressarcimento dos valores.

10. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, compete ao gestor prestar contas da integralidade das verbas federais recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU2ª Câmara.

11. Cabe, ainda, a responsabilização solidária da entidade URIHI. A jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que a entidade privada conveniente, ao celebrar convênio com o poder público federal, assume o papel de gestora pública, assumindo também a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados (Acórdão 7.612/2015-TCU-1ª Câmara, Acórdão 810/2015-TCU-2ª Câmara).

12. No que se refere à responsabilização solidária do Sr. Mauro Ricardo Machado Costa pelo débito, anuo à proposta da Secex-RR de afastá-la. Não ficou comprovado que ele deixou de verificar os requisitos básicos exigidos para a celebração de convênios ao assinar os ajustes, tampouco restou demonstrado o nexo causalidade entre sua conduta e o débito apurado neste processo.

13. Ademais, entendo merecer acolhida sua alegação de prejuízo à ampla defesa (peça 51, p. 24-25), tendo em vista o lapso temporal entre os fatos (1999-2004) e sua notificação por esta Corte (2017), sobretudo considerando que não encontrei registro de sua notificação durante a fase interna da TCE.

14. Considero também não estar caracterizada a omissão dos coordenadores regionais da Funasa em Roraima ouvidos em audiência na adoção de medidas para exigir a apresentação de prestação de contas e instaurar e concluir o processo de tomada de contas especial. Como destacado pela unidade técnica, não ficou demonstrado que a abertura de sindicâncias, o acompanhamento de prestação de contas dos convênios e a instauração de tomadas de contas especiais fossem atribuições dos coordenadores regionais (peça 58, p. 7).

15. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, julgo correta a conclusão da unidade instrutiva quanto à impossibilidade da aplicação de multas (peça 20, p. 8, item 23.1.7), tendo em vista que os fatos irregulares ocorreram entre 1999 e 2004 e o ato que ordenou as citações foi expedido em 5/9/2017 (peça 23).

16. Entendo necessário apenas um ajuste quanto à data dos débitos relativos aos equipamentos não localizados.

17. O valor de R\$ 36.466,70, relativo ao Convênio 306/1999 não se refere à data 1/3/2001, como consta da proposta de encaminhamento (peça 58, p. 11), mas à data de 26/6/2006, conforme documento que consta da peça 1, p. 215-221. O mesmo ocorre com o valor de R\$ 1.074,71, relativo ao Convênio 45/2002 (peça 1, p. 227). O detalhamento dos valores originais do débito consta do relatório da CGU à peça 4, p. 44 (item 3).

18. Ainda quanto a esse ponto, convém esclarecer que, segundo informação que consta do Siafi (peça 9, p. 103), o débito de R\$ 21.558,73 apurado no caso do Convênio 2.344/2000 (peça 1, p. 215) já estaria incluído no montante de R\$ 3.243.557,53, motivo pelo qual não está destacado no quadro de débitos.

19. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peças 58-60), com o ajuste proposto no parágrafo 17”.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor da URIHI – Saúde Yanomami e do Sr. Cláudio Esteves de Oliveira, como presidente da aludida entidade, diante da parcial impugnação dos dispêndios inerentes aos Convênios 306/1999, 2.344/2000 e 45/2002 destinados a apoiar o desenvolvimento, a implantação e a execução de ações do sistema de assistência à saúde do povo Yanomami sob o montante de R\$ 33.851.676,25 em recursos federais, sem o aporte de contrapartida pela convenente.

2. Como visto, os referidos ajustes tiveram vigência, respectivamente, no período de 15/9 a 1º/3/2001, de 30/12/2000 a 10/4/2002 e de 8/2/2002 a 7/7/2004, com o prazo para a prestação de contas final dos convênios fixado em 31/5/2001, em 9/6/2002 e em 6/9/2004.

3. O relatório final do tomador de contas apontou para o débito sob o valor original R\$ 13.684.486,10, correspondendo ao montante dos dispêndios impugnados nos três convênios, com a subsequente responsabilização da entidade convenente em solidariedade com o seu presidente (Sr. Cláudio Esteves de Oliveira).

4. No âmbito do TCU, a Secex-RR anotou que, para além da URIHI e do Sr. Cláudio Esteves de Oliveira, deveria também ser solidariamente responsabilizado o então presidente da Funasa (Sr. Mauro Ricardo Machado Costa), como signatário dos aludidos convênio, tendo as citações sido realizadas em sintonia com os ofícios acostados às Peças 24/25, 40, 44 e 48/49.

5. A unidade técnica promoveu, ainda, a audiência de Ipojucan Carneiro da Costa, Ramiro José Teixeira e Silva e Marcelo de Lima Lopes, como então coordenadores da Funasa-RR, em face das falhas na condução dos processos de prestação de contas e de tomadas de contas especiais (Peças 20, 27, 28 e 39).

6. A despeito, contudo, de terem sido regularmente notificados, os Srs. Cláudio Esteves de Oliveira e Ramiro José Teixeira e Silva, além da URIHI – Saúde Yanomami, deixaram transcorrer **in albis** o prazo para apresentarem as suas defesas, passando à condição de revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

7. Por outro lado, as defesas apresentadas pelos demais responsáveis (Ipojucan Carneiro da Costa, Marcelo de Lima Lopes e Mauro Ricardo Machado Costa) foram analisadas no bojo do parecer acostado à Peça 58.

8. De todo modo, após a análise final do feito, a unidade técnica pugnou por: (i) julgar irregulares as contas de Cláudio Esteves de Oliveira e da URIHI – Saúde Yanomami para condená-los, solidariamente, ao pagamento do débito sob o valor original de R\$ 13.684.486,10; (ii) julgar regulares as contas de Mauro Ricardo Machado Costa, Ipojucan Carneiro da Costa, Ramiro José Teixeira e Silva e Marcelo de Lima Lopes, dando-lhes quitação plena; (iii) dar ciência à Secex-Saúde sobre a demora sistematizada na análise das prestações de contas, no âmbito da Funasa, para que a unidade técnica avalie a oportunidade de realizar a devida ação de controle com o objetivo de aprimorar o fluxo de análise da prestação de contas na Funasa, identificando os responsáveis pela aludida demora.

9. O MPTCU, por seu turno, anuiu à referida proposta da unidade técnica.

10. Incorporo os pareceres da unidade técnica e do MPTCU a estas razões de decidir.

11. A despeito de os Convênios 306/1999, 2.344/2000 e 45/2002 se destinarem à prestação de assistência básica de saúde em prol da população indígena, não restou comprovada a regular e integral execução dessas avenças.

12. Bem se sabe que a jurisprudência do TCU é firme no sentido da responsabilidade pessoal do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que utiliza ou gerencia recursos públicos ao dever de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos dos arts. 70, parágrafo único, e 37, **caput**, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (**v.g.** Acórdãos 27/2004, 371/1999 e 384/1998, da 2ª Câmara, Acórdão 92/1999, da 1ª Câmara, e Decisão 667/1995-Plenário).

13. Por outro lado, mostra-se adequada a manifestação da unidade técnica no sentido do afastamento da responsabilidade de Mauro Ricardo Machado Costa nestes autos, até porque não ficou comprovado que ele teria deixado de verificar os requisitos básicos exigíveis para a celebração dos três convênios ao assinar os aludidos ajustes, nem restou evidenciado, tampouco, onexo causal entre a sua conduta e o débito apurado neste processo.

14. Na mesma esteira, não ficou caracterizada a omissão dos coordenadores regionais da Funasa (Ipojucan Carneiro da Costa, Ramiro José Teixeira e Silva e Marcelo de Lima Lopes) em relação à adoção de medidas para exigir a apresentação da prestação de contas e para instaurar e concluir o correspondente processo de TCE, haja vista que, como destacado pela unidade técnica, não ficou demonstrado que a abertura das sindicâncias, o acompanhamento da prestação de contas dos convênios e a instauração de tomadas de contas especiais se configurariam como atribuições dos referidos coordenadores regionais (Peça 58, fl. 7).

15. Não por acaso, todavia, a jurisprudência do TCU se firmou no sentido de que, ao celebrar o acordo com o poder público federal, a entidade privada conveniente também assumiria o papel de gestora pública, assumindo, com isso, o dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais confiados (v.g. Acórdão 7.612/2015, da 1ª Câmara, e Acórdão 810/2015, da 2ª Câmara), de sorte que, por esse ângulo, sobressai a responsabilidade da URIHI – Saúde Yanomami e do seu presidente (Cláudio Esteves de Oliveira) pelo débito apurado nos autos.

16. Por esse prisma, a ausência de elementos suficientes para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, diante, sobretudo, da ausência do necessário nexocausal entre os recursos federais aportados e os supostos dispêndios incorridos nos ajustes, dá ensejo à presunção legal de dano ao erário em face das evidências de desvio dos valores federais, mostrando-se adequada a proposta da unidade técnica para condenar os aludidos responsáveis em débito, deixando, porém, de lhes aplicar a subsequente multa legal.

17. Ocorre que se vislumbra, no presente caso concreto, a prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, diante do transcurso de mais de dez anos entre a ordem para a citação no âmbito do TCU, em 5/9/2017 (Peça 23), e a data fatal prevista para a prestação de contas final dos aludidos ajustes, em 31/5/2001, em 9/6/2002 e em 6/9/2004 (Peça 1).

18. Bem se sabe que, por meio do Acórdão 1.441/2016 proferido pelo Plenário na Sessão Extraordinária de 8/6/2016, o TCU firmou o seu entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva deve seguir a regra geral do prazo decenal, contado a partir do fato, em linha com o art. 205 do Código Civil brasileiro, interrompendo-se a contagem do aludido prazo com a ordem de citação, nos termos do art. 240, **caput**, da Lei nº 13.105 (Código Processual Civil), de 2015.

19. De toda sorte, sem prejuízo do respeito a esse entendimento do Tribunal, reitero a minha ressalva já registrada em vários outros julgados do TCU no sentido de que, na ausência de lei específica, o TCU não deveria aplicar qualquer prazo prescricional sobre a referida pretensão punitiva ou, então, na pior das hipóteses, o Tribunal deveria aplicar a regra prescricional fixada pela Lei nº 9.873, de 1999, não só porque ela trata diretamente de prescrição no âmbito do direito administrativo sancionador, mas também porque, entre outras medidas, a aludida lei manda aplicar o prazo prescricional penal, quando a infração administrativa também configure crime, além de determinar expressamente que, no caso de ilícito continuado ou permanente, a contagem do prazo se inicie no dia da cessação do aludido ilícito.

20. Ao tempo, contudo, em que anoto essa minha posição pessoal, deixo de pugnar pela aplicação da multa legal aos responsáveis, submetendo-me, pois, ao entendimento fixado pelo TCU no âmbito do aludido Acórdão 1.441/2016-Plenário.

21. Entendo, portanto, que o TCU deve julgar irregulares as contas de Cláudio Esteves de Oliveira e da URIHI – Saúde Yanomami para condená-los ao pagamento do débito apurado nestes autos, sem prejuízo, contudo, de deixar de aplicar a subjacente multa legal, por força do Acórdão 1.441/2016-Plenário, para além de excluir a responsabilidade dos demais agentes públicos nestes autos.



Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.
TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de outubro de
2018.

Ministro-Substituto **ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**
Relator

ACÓRDÃO Nº 10266/2018 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 018.161/2016-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Cláudio Esteves de Oliveira (CPF 672.586.467-87), Ipojuca Carneiro da Costa (CPF 077.457.962-53), Marcelo de Lima Lopes (CPF 315.195.058-25), Mauro Ricardo Machado Costa (CPF 266.821.251-00), Ramiro Jose Teixeira e Silva (CPF 027.339.942-04) e URIHI – Saúde Yanomami (CNPJ 03.272.540/0001-12).
4. Entidade: URIHI – Saúde Yanomami.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (Secex-RR).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor da URIHI – Saúde Yanomami e do Sr. Cláudio Esteves de Oliveira, como presidente da aludida entidade, diante da parcial impugnação dos dispêndios inerentes aos Convênios 306/1999, 2.344/2000 e 45/2002 destinados a apoiar o desenvolvimento, a implantação e a execução de ações do sistema de assistência à saúde do povo Yanomami sob o montante de R\$ 33.851.676,25 em recursos federais, sem o aporte de contrapartida pela convenente;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis os Srs. Cláudio Esteves de Oliveira e Ramiro José Teixeira e Silva, além da URIHI – Saúde Yanomami, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.2. acolher as alegações de defesa de Mauro Ricardo Machado Costa, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU;

9.3. acolher as razões de justificativa de Ipojuca Carneiro da Costa e Marcelo de Lima Lopes, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU;

9.4. excluir a responsabilidade de Mauro Ricardo Machado Costa, Ipojuca Carneiro da Costa, Ramiro José Teixeira e Silva e Marcelo de Lima Lopes nestes autos;

9.5. julgar irregulares as contas do Sr. Cláudio Esteves de Oliveira e da URIHI – Saúde Yanomami, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “c”, 19, **caput** e 23, III, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-los solidariamente ao pagamento do débito apurado nestes autos, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, calculados desde as datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RITCU, o recolhimento das referidas quantias à Fundação Nacional de Saúde, sob as seguintes condições:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
36.466,70	1º/3/2001
3.243.557,53	10/4/2002
1.074,71	20/5/2004
17.600,00	7/7/2004
184.881,63	7/7/2004
10.200.905,53	7/7/2004

9.6. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, o parcelamento da dívida fixada por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo

ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida fixada por este Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.8. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de Roraima, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

10. Ata nº 39/2018 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 23/10/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-10266-39/18-2.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: José Múcio Monteiro (Presidente), Augusto Nardes e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral