

**TC 001.195/2013-1**

**Tipo:** Representação

**Unidade Jurisdicionada:** Município de Acopiara/CE

**Representante:** Controladoria-Geral da União.

**Representado:** Município de Acopiara/CE e Fundação Nacional de Saúde-DF

**Responsáveis:** Antônio Almeida Neto (CPF 119.697.763-15) e Construtora Marquise (CNPJ: 07.950.702/0001-85)

**Advogados:** Débora de Borba Pontes Memória (OAB/CE 14.801); Ana Paula Lima Szczypior (OAB 23.947); Talita Vasconcelos Loyo Rosas (OAB/CE 26.829) (peça 18)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de ofício enviado pela Controladoria-Geral da União (CGU) por meio do qual encaminhou cópia do Relatório Consolidado 00206.000221/2009-18, de ação de controle realizada em 2009, no município de Acopiara/CE, com vistas à verificação de possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais. Especificamente, refere-se ao Convênio 2346/06 (Siafi 574838), entre a Funasa e o Município de Acopiara/CE, tendo como objeto a construção de um sistema de abastecimento de água.

2. Por meio de despacho constante da peça 2, o Secretário-Geral de Controle Externo encaminhou o documento à Secex/CE para as análises que se fizessem necessárias, nos termos dos artigos 5º e 7º da Portaria-Segecex 3/2008.

## HISTÓRICO

3. A CGU apurou *in loco* a ocorrência de sobrepreço da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e encargos sociais relacionados à execução da obra objeto da Concorrência Pública 001/2006, no âmbito do Convênio 2346/06 (Siafi 574838).

4. Tal possível sobrepreço teria implicado a oneração do valor do contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Acopiara/CE e a Construtora Marquise S/A.

5. Segundo a CGU, o contrato teria sido onerado em R\$ 2.084.218,05 (peça 1, p. 3).

6. A obra foi custeada com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde - DF, no âmbito do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, Ação: 5528 - Saneamento Básico para Controle de Agravos.

7. O possível sobrepreço apontado pela CGU a partir da análise procedida na planilha apresentada pela contratada refere-se à inclusão irregular dos itens "Mobilização e Desmobilização/Equipamentos Pesados", "Administração Local" e "Imposto de Renda - IR" na composição do BDI, além da inclusão do "Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN" sobre os materiais adquiridos para a obra, refletindo os percentuais indicados nos demais itens da planilha orçamentária.

8. Após instrução e pronunciamento desta unidade técnica (peças 3 e 4), o TCU prolatou o Acórdão 5299/2013 – 2ª Câmara (peça 5), pelo qual determinou, principalmente e em síntese:

8.1. 9.2. determinar a audiência do Sr. Antônio Almeida Neto e da Construtora Marquise S/A para que se manifestem sobre as irregularidades discutidas nestes autos de representação, observadas nas obras decorrentes da Concorrência Pública no 1/2006, realizadas com recursos federais repassados pela entidade, no âmbito do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, Ação: 5528 - Saneamento Básico para Controle de Agravos, e caracterizadas pela(o):

8.2. 9.2.1. pagamento de despesas indevidas decorrentes da aplicação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN sobre os materiais adquiridos para a realização da referida obra, em afronta ao art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; e

8.3. 9.2.2. presença no BDI e no orçamento apresentado pela Construtora Marquise S/A do item 11.01.02 - Mobilização de Equipamentos e Pessoal, no valor de R\$ 97.784,02, indicando a existência de cobrança em duplicidade desses itens nos custos da obra; e

8.4. 9.3. determinar à Secex/CE que encaminhe cópia integral deste Acórdão, bem como da instrução da unidade técnica à Controladoria-Geral da União e à Funasa, para conhecimento, bem como ao Sr. Antônio Almeida Neto e à Construtora Marquise S/A.

9. A Secex/CE remeteu os expedientes determinados, os quais foram respondidos (peças 15 e 17) e analisados na instrução na peça 20. Esta última concluiu que havia duas questões a serem dirimidas no presente processo:

9.1. se é lícita a inclusão de alíquota de imposto sobre serviços (ISSQN) incidindo sobre materiais (R\$ 342.617,76), de acordo com as seguintes tabelas:

9.1.1. Materiais (em porcentagem):

BDI cobrado		35
Item indevido segundo a CGU:		5
- ISSQN	5	
BDI sem o ISSQN		30

9.1.2. Materiais (em cifras):

Com BDI de 35% (com ISSQN)	R\$ 9.250.679,34
Com BDI de 30% (sem ISSQN)	R\$ 8.908.061,58
Diferença	R\$ 342.617,76

9.2. se é lícita a inclusão, nos custos diretos, de R\$ 97.784,02 a título de Mobilização de Equipamentos e Pessoal, quando já existe no BDI uma rubrica Mobilização e Desmobilização / Equipamentos Pesados.

10. Além disso, constatou a instrução na peça 20 que o orçamento alegadamente apresentado pela Construtora incluía, como parte do BDI, 1,2% de Imposto de Renda, incidente tanto sobre serviços como sobre materiais (item 19). Em termos de cifras esse valor representaria (valor contratado):

Imposto de Renda (sobre os serviços)	R\$ 55.538,40
--------------------------------------	---------------

Imposto de Renda (sobre os materiais)	R\$ 82.228,26
Total Imposto de Renda	R\$ 137.766,66

11. Ponderou a referida instrução que a inclusão do Imposto de Renda no BDI contraria entendimento desta Corte de Contas contido no Relatório do TC 004.920/2001-9 (Decisão 1.147/2002 – TCU – Plenário), de que o Imposto de Renda não integra o BDI. Note-se que o julgamento de tal processo data de 4/9/2002, antes dos fatos em comento nos presentes autos.

12. Concluiu a referida instrução pela proposta de diligência à Controladoria-Geral da União e à Prefeitura Municipal de Acopiara/CE nos termos que serão detalhados logo abaixo.

13. A Secex/CE foi concorde com tais propostas (peça 21).

14. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 393/2014 (peça 23), datado de 10/3/2014, a CGU apresentou, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 26 a 36.

15. A Secex/CE promoveu diligência à referida prefeitura. A Prefeitura Municipal de Acopiara/CE apresentou então as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 39 a 43.

16. Reproduzimos a seguir parte da análise constante da instrução da peça 45.

**Síntese do Convênio, seus aditamentos, a licitação, o contrato e o distrato**

17. No dia 30/6/2006, a Funasa e a Prefeitura Municipal de Acopiara/CE assinaram o Convênio 2346/06 (Siafi 574838) tendo como objeto a construção de um sistema de abastecimento de água. O valor total do Convênio seria de R\$ 4.200.000,00, sendo R\$ 4.000.000,00 à conta da Funasa e os restantes R\$ 200.000,00 à conta da Prefeitura Municipal de Acopiara/CE. O prazo de vigência seria de 30/6/2006 a 30/5/2007 (peça 28, p. 2).

18. No dia 18/5/2006, ou seja, antes da assinatura do Convênio, a Prefeitura em tela lançara o edital da Concorrência Pública 001/2006, objetivando a construção do sistema adutor e ampliação da rede de abastecimento de água da cidade (peça 30, p. 32-46). Referida Concorrência foi realizada e seu objeto adjudicado à competidora Construtora Marquise S/A, pelo valor de R\$ 15.498.750,15. A adjudicação se deu a 20/6/2006 (peça 31, p. 306).

19. Ressalte-se, por significativo, que não só todo o procedimento licitatório se deu antes do Convênio, como o valor conveniado é quase quatro vezes menor que o licitado.

20. Referido Convênio foi aditado cinco vezes, a saber:

20.1. a 6/12/2006, para modificar o Plano de Trabalho (peça 36, p. 100-101);

20.2. a 7/12/2006, para modificar a indicação orçamentária (peça 36, p. 111);

20.3. a 29/6/2007, para modificar a vigência para até 16/1/2008 (peça 36, p. 145);

20.4. a 16/1/2008, para modificar a vigência para até 15/1/2009 (peça 36, p. 167);

20.5. a 9/10/2008, para modificar a vigência para até 26/9/2009 (peça 58, p. 54), a mesma data constante do Siafi, na peça 44, p. 1.

21. Foram emitidas pela Funasa as seguintes Ordens Bancárias (OBs) em favor da Prefeitura Municipal de Acopiara/CE (peça 44, p. 3-9):

OB	Data	Valor (R\$)
2006OB913296	12/12/2006	1.000.000,00
2006OB913297	12/12/2006	600.000,00

2007OB900353	16/1/2007	1.600.000,00
2008OB907239	26/9/2008	595.620,20
2008OB907240	26/9/2008	204.379,80
Total		4.000.000,00

22. O Convênio em tela passou pelos seguintes procedimentos de fiscalização e prestação de contas:

22.1. a 23/5/2008, visita técnica realizada pela Funasa, a qual concluiu que os serviços estavam de acordo com o cronograma e com os recursos liberados (peça 28, p. 21);

22.2. a 23/5/2008, parecer técnico elaborado pela Funasa, o qual concluiu que os serviços executados correspondiam a 100% do valor dos recursos liberados na 1ª e na 2ª parcelas (peça 33, p. 143-144);

22.3. a 5/6/2008, parecer financeiro elaborado pela Funasa, o qual constatou, principalmente, a discrepância do valor da concorrência e na data do certame licitatório, mencionados nos itens 23 e 24 acima (peça 33, p. 155-156); observe-se que Prefeitura Municipal de Acopiara/CE enviou justificativas (peça 33, p. 161-162), as quais foram presumivelmente aceitas pela Funasa, pois foram apenas brevemente mencionadas no parecer subsequente, sintetizado no próximo subitem;

22.4. a 30/6/2008, parecer financeiro elaborado pela Funasa concluiu que os recursos enviados pela Funasa tiveram boa e regular aplicação no tocante à 1ª e à 2ª parcelas, com um saldo para a seguinte prestação de contas (peça 33, p. 195-197);

22.5. a 11/3/2009, visita técnica realizada pela Funasa concluiu que houve alteração no caminhamento da adutora, devendo a Prefeitura apresentar novo projeto. Afirmava também que cabia à Prefeitura fiscalizar a execução do contrato (peça 34, p. 182-183); note-se que, naquela data, o Convênio já deixara de vigor.

23. O Contrato da Prefeitura em tela com a Construtora Marquise passou pelos seguintes eventos:

23.1. a 21/6/2006, assinatura, pelo valor de R\$ 15.498.750,15 e vigência de 12 meses (peça 31, p. 309-315);

23.2. a 20/6/2007, 1º aditamento, para prorrogar a vigência por mais 360 dias (peça 42, p. 125-126);

23.3. a 10/6/2008, 2º aditamento, para prorrogar a vigência por mais 360 dias (peça 42, p. 127-128);

23.4. a 10/6/2009, 3º aditamento, para modificar a classificação orçamentária da despesa e prorrogar a vigência por mais 360 dias (peça 42, p. 129-130);

23.5. a 4/1/2010, 4º aditamento, para modificar a classificação orçamentária da despesa (peça 42, p. 131-132);

23.6. a 6/4/2010, rescisão amigável, por solicitação da Construtora Marquise, com a Prefeitura Municipal de Acopiara/CE reconhecendo uma dívida de R\$ 287.689,86 (peça 42, p. 137-139).

24. Foram realizados treze pagamentos à Construtora Marquise, o primeiro a 31/1/2007 e o último a 12/4/2007, com o valor total de R\$ 3.199.909,61 (peça 27, p. 3).

### Proposta da instrução da peça 45

25. A instrução em epígrafe concluiu que os presentes autos careciam de uma prestação de contas final do Convênio, devidamente apreciada pelo órgão concedente, com os devidos pareceres técnico e financeiro e a lista completa de pagamentos à construtora contratada. E que não constava nos autos uma apreciação pela Funasa da execução do Convênio como um todo, a qual poderia e deveria incluir a decisão da concedente no tocante às possíveis irregularidades elencadas nos itens 9 e 10 acima.

26. Concluiu a instrução em epígrafe pelas seguintes propostas:

26.1. **determinar** à Fundação Nacional de Saúde - Funasa que aprecie, se ainda não o fez, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da notificação, de maneira definitiva, a prestação de contas do Convênio 2346/06 (Siafi 574838), com a Prefeitura Municipal de Acopiara/CE, tendo como objeto a construção de um sistema de abastecimento de água, caso tenham sido apresentadas, instaurando, se for o caso, a Tomada de Contas Especial, informando a este Tribunal, ao fim do mesmo prazo, o resultado advindo da análise efetuada;

26.2. **determinar** à Funasa que, em tal apreciação, verifique a regularidade da:

26.2.1. inclusão no BDI do Contrato firmado com a Construtora Marquise no orçamento da obra de valor referente a ISSQN sobre materiais (R\$ 342.617,76);

26.2.2. inclusão nos custos diretos do orçamento da obra de valor referente a Mobilização de Equipamentos e Pessoal, quando referido item já constaria do BDI (R\$ 97.784,02);

26.2.3. inclusão no BDI do orçamento da obra de valor referente a Imposto de Renda (R\$ 137.766,66);

26.3. **enviar** à Funasa cópia integral do presente processo;

26.4. **determinar** à Secex/CE que monitore, neste mesmo processo, o cumprimento das determinações acima, devendo a análise da matéria ser retomada no processo de tomada de contas especial a ser encaminhado pela Funasa, ao qual deverá ser apensado este processo, ou nestes autos, caso tais contas não sejam instauradas.

27. Com a proposta acima foram concordes a 1ª Divisão e a Secex/CE (peças 46 e 47).

28. O Exmo. Sr. Ministro-Relator determinou em despacho a realização de diligência junto à Funasa para que enviasse as informações necessárias sobre a prestação de contas do convênio em tela, ficando também autorizada a realização de outras medidas saneadoras (peça 48).

### EXAME TÉCNICO

29. Em observância ao Despacho na peça 48, esta Secex promoveu diligência junto à Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Ceará, por meio do Ofício 622/2015 (peça 49), datado de 31/3/2015. Os Correios devolveram a correspondência sob a rubrica “não existe o número” (peça 50). Nova diligência nos mesmos termos foi promovida por esta Secex, por meio do Ofício 1051/2015 (peça 51), datado de 19/5/2015, recebido pela Funasa conforme Aviso de Recebimento – AR na peça 52. Não consta resposta no presente processo.

30. Esta Secex enviou então ofício de reiteração à Funasa (Ofício 1.652/2015, peça 53, datado de 23/7/2015). Este foi recebido pelo órgão (peça 54). A Funasa enviou intempestivamente sua resposta, constante nas peças 56 a 63, sintetizada e analisada a seguir.

31. O ofício desta Secex solicitou à Funasa o seguinte (peças 49 e 51):

31.1. informação sobre os motivos pelos quais o mencionado convênio encontra-se na situação “Inadimplente” no Siafi e se foi instaurada tomada de contas especial para apuração de eventuais responsabilidades por tal inadimplência, esclarecendo, em caso positivo, a situação atual

do respectivo processo, ou, eventualmente, os motivos pelos quais não foram instauradas tais contas;

31.2. cópia, preferencialmente em meio digital, de toda a documentação que integra os processos relacionados ao convênio acima identificado, desde a solicitação inicial até o acompanhamento da execução, com todos os pareceres e manifestações técnicas da fiscalização.

32. A documentação enviada pela Funasa consta nas peças 56 a 63.

33. As informações mais relevantes podem ser assim resumidas (peça 55, p. 2):

33.1. a prestação de contas final do convênio fora aprovada com ressalvas, conforme Parecer Financeiro de 8/7/2011 (peça 55, p. 3-4);

33.2. então a CGU enviou seu Relatório de Demandas Especiais (peça 62, p. 126-184), em cuja conclusão a CGU ponderou que houve prejuízo efetivo de R\$ 565.350,17 aos cofres públicos, devido a discrepâncias na taxa de BDI (peça 62, p. 183). Observe-se que tal Relatório data de 11/2/2010;

33.3. Notificação Técnica da Funasa, datada de 6/1/2014, solicitou ao responsável, Sr. Antônio Almeida Neto, com base no mencionado Relatório de Demandas Especiais, que apresentasse esclarecimentos sobre os seguintes itens (peça 56, p. 101-102):

33.3.1. duplicidade do item “Mobilização de Equipamentos e Pessoas”, no valor de R\$ 97.748,02;

33.3.2. cobrança de ISSQN sobre materiais da obra, no valor de R\$ 462.533,97;

33.4. devido ao Relatório da CGU, a Funasa empreendeu a reanálise na prestação de contas final, conforme Parecer Financeiro de 18/2/2014. Esta foi considerada não aprovada, sendo responsável o Sr. Antônio Almeida Neto. A quantia não aprovada montou em R\$ 560.281,99, que é a soma dos dois valores constantes no subitem acima (peça 55, p. 6-8);

33.5. foi instaurada Tomada de Contas Especial. O Relatório de Tomada de Contas Especial, de 13/6/2014, concluiu pela existência de prejuízo ao erário no valor de R\$ 560.281,99, devendo ser restituído com valores atualizados a partir da data inicial de 1/10/2008 (peça 55, p. 14-19);

33.6. O responsável foi notificado a recolher os valores, a 20/2/2014 e 6/5/2014 (peça 55, p. 9 e 13);

33.7. o Município de Acopiara/CE entrou com ação de ressarcimento contra o responsável. Em consequência foi enviada mensagem solicitando a retirada do município da situação de “inadimplente” no sistema Siafi (peça 55, p. 2).

34. O Portal da Transparência e o Siafi informam que o convênio se encontra em situação “inadimplência suspensa”, por motivo de uma ação judicial contra o ex-conveniente (peça 64).

35. Observe-se que à entidade concedente cabem primariamente as providências para recolhimento de valores devidos, de acordo com a Portaria Interministerial 127/2008 e sua sucessora, a Portaria Interministerial 507/2012.

## CONCLUSÃO

36. Considere-se que:

36.1. esta Secex enviou o ofício alvitrado (item 29);

36.2. a Funasa informou ter instaurado Tomada de Contas Especial (item 33.4);

36.3. a Funasa está adotando as providências de sua alçada para o recolhimento dos valores devidos, de acordo com a Portaria Interministerial 127/2008 e sua sucessora, a Portaria Interministerial 507/2012 (item 33.6).

---

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se ao Tribunal de Contas da União:

37.1. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Controladoria-Geral da União e à Fundação Nacional de Saúde;

37.2. arquivar o presente processo.

Secex/CE, 1ª Diretoria Técnica, em 17/2/2016.

(Assinado eletronicamente)

Paulo Avelino Barbosa Silva

AUFC – Mat. 711-0