



TC 014.492/2016-4.

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Lagoa Grande/MA.

Responsáveis: Osman Fonseca dos Santos, CPF 158.229.153-53; e Empresa Ilumina Manutenção e Serviços Ltda, CNPJ 06.867.589/0001-06

Interessado: Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão – FUNASA/Ministério da Saúde.

Proposta: Citação.

I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão/Ministério da Saúde, em desfavor do Sr. Osman Fonseca dos Santos (gestões 2001-2004 e 2005-2008), CPF 158.229.153-53; e Empresa Ilumina Manutenção e Serviços Ltda, CNPJ 06.867.589/0001-06, em razão da não aprovação da prestação de contas final decorrente da não execução de acordo com os objetivos pactuados do objeto do Convênio nº 1637/2004/Registro Siafi 525651, celebrado com o Município de Lagoa Grande/MA, em 24/12/2004 (p. 50-66 da peça 1), tendo por objeto a execução do Sistema de Abastecimento de Água (ampliação do sistema existente, com a construção de adutora, elevatória, rede de distribuição e tratamento mediante sistema de cloração tipo PVC), em conformidade com o respectivo Plano de Trabalho – Cronograma de Execução, Plano de Aplicação e Cronograma de Desembolso insertos à p. 6-10 da peça 1, com prazo estipulado de 24/12/2004 a 14/08/2008, nos moldes do Primeiro ao Terceiro Termo Aditivo “de ofício” que prorrogaram a sua vigência por atraso na liberação dos recursos (p. 74, 78 e 82 da peça 1).

II. HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do objeto do referido Convênio foram orçados no valor total de R\$ 164.948,45, com a seguinte composição: R\$ 4.948,45 de contrapartida do conveniente; e R\$ 160.000,00 à conta da Concedente, liberados em 3 (três) parcelas, mediante as Ordens Bancárias 2005OB908045, de 01/11/2005, no valor de R\$ 64.000,00; 2005OB908947, de 05/12/2005, no valor de R\$ 64.000,00; e 2007OB909058, de 15/08/2007, no valor de R\$ 32.000,00 (peça 1, p. 92, 94 e 96).

3. O processo licitatório foi realizado na modalidade Tomada de Preços nº 01/2005, sagrando-se vencedora a Empresa Ilumina Manutenção e Serviços Ltda. Não foram anexados aos autos os termos de adjudicação e homologação e tampouco o contrato celebrado com a aludida empresa, constando apenas o Termo de Recebimento Provisório da Obra, assinado pelo Sr. Osman Fonseca dos Santos e pelo representante da Ilumina, atestando a execução parcial de 94% do objeto do contrato, à p. 128 da peça 1.

4. A Prestação de Contas Final foi encaminhada através do Ofício nº 229/GPM/2007, de 26/12/2007, pelo então prefeito Sr. Osman Fonseca dos Santos (peça 1, p. 130) e foi analisada pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Funasa e pela Seção de Análise de Prestação de Contas de Convênios por meio do Parecer Técnico Conclusivo (peça 1, p. 140), e dos Pareceres

Financeiros nº 730/2014, de 12/12/2014 (peça 1, p. 161-165); e 54/2015, de 10/03/2015 (peça 1, p.185-187).

5. No dia 16 de novembro de 2007, foi realizada visita técnica pela Funasa (peça 1, p. 132-138), que constatou a execução parcial de algumas etapas do objeto do convênio (elevatória – construção de abrigo para quadro elétrico – 50%; rede de distribuição – fornecimento e assentamento de tubos e conexões de PVC PBA, classe 12, incluindo a escavação e o reaterro de valas no diâmetro de DN 75 – 62%); e a não execução de outras (serviços complementares – instalação de sistema de cloração para poço tubular do tipo PVC pastilhas – 0%). Ao final, restou concluído que o percentual de obras físicas executadas foi de 97%, o equivalente a R\$ 157.836,45 (peça 1, p. 134).

6. Através do Parecer Técnico Final, de 23/09/2014 (peça 1, p. 140), foi recomendada a glosa de 100% dos recursos repassados, imputando a 0% o atingimento do objeto pactuado, visto que a conveniente deixou de executar a instalação do sistema de cloração dos poços tubulares de Mutirão e Sede. A conclusão contida nesse parecer foi:

“O presente parecer técnico baseou-se no Relatório de Visita Técnica nº 05 datado de 16/11/2007, anexo ao Processo de prestação de contas final (folhas 66, 67, 68 e 69).

*No relatório mencionado no comentário anterior o percentual de obras físicas executadas é de 97%, mas em função da não instalação dos sistemas de cloração dos poços tubulares, entendemos que **o objetivo do convênio não foi atingido**” (grifo nosso)*

7. Por conseguinte, através do último Parecer Financeiro produzido pela equipe de análise de prestação de contas de convênios da Funasa, o de nº 54/2015 (peça 1, p. 185-187), foi ratificada a não aprovação contida no Parecer Financeiro nº 730/2014 (peça 1, p. 161-165), no valor de R\$ 154.139,28 e a aprovação do saldo devolvido, em 26/12/2007, de R\$ 5.860,72, conforme GRU anexa à peça 1, p. 98.

8. O Relatório de Tomada de Contas Especial emitido pelo Grupo de Trabalho de Tomada de Contas Especial do Maranhão – GTTCE-MA nº 19/2015, concluiu que houve dano ao erário no total de R\$ 154.139,28, oriundo do valor original do convênio (R\$ 160.000,00), deduzindo-se a devolução de R\$ 5.860,72, sendo R\$ 4.075,35 de rendimentos auferidos e R\$ 1.785,37 da concedente, devido a inexecução parcial do objeto pactuado, não alcançando objetivo social, e atribuiu a responsabilidade ao Sr. Osman Fonseca dos Santos, uma vez que ele foi o gestor do convênio, tendo recebido todos os repasses de recursos federais e efetuado todos os pagamentos, além da empresa Ilumina Manutenção e Serviços Ltda, por não ter executado a instalação dos sistemas de cloração dos poços tubulares (peça 1, p. 321-325).

9. De acordo com o Relatório de Auditoria nº 325/2016 da Controladoria Geral da União - CGU, de 03/03/2016, a motivação para instauração da presente TCE foi materializada pela não instalação do sistema de cloração dos poços tubulares, de acordo com o exposto no Parecer Técnico Conclusivo FUNASA/SUEST/MA, de 23/09/2014, e nos Pareceres Financeiros COPON/CGCON/DEADM/FUNASA nº 730/2014, de 12/12/2014, e nº 54/2015, de 10/03/2015 (peça 1, p. 354-360).

10. Na peça 1, p. 362-366, se fazem presentes o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno emitidos pela Controladoria-Geral da União e Pronunciamento Ministerial, opinando pela irregularidade das contas com imputação de débito ao prefeito em solidariedade com a empresa.

11. Os autos encontram-se devidamente instruídos com as peças e conteúdos exigidos pela IN/TCU 71/2012 (norma de caráter procedimental).

EXAME TÉCNICO

12. De início, relata-se que a presente tomada de contas especial foi instaurada em razão da não execução do objeto do Convênio nº 1637/2004/Registro Siafi 525651, de acordo com os objetivos pactuados, tendo em vista a falta de instalação do sistema de cloração dos poços tubulares conforme consignado no Parecer Técnico Conclusivo FUNASA/SUEST/MA, de 23/09/2014 (peça 1, p. 140), e nos Pareceres Financeiros COPON/CGCON/DEADM/FUNASA nº 730/2014, de 12/12/2014 (peça 1, p. 161-165), e nº 54/2015, de 10/03/2015 (peça 1, p. 185-187), que rejeitaram a prestação de contas final do ajuste.

13. Foi signatário do termo de convênio o Sr. Osman Fonseca dos Santos, que era prefeito na época da assinatura. As três parcelas dos recursos – R\$ 64.000,00; R\$ 64.000,00 e R\$ 32.000,00, totalizando R\$ 160.000,00 - foram liberadas em seu mandato, conforme item 2 acima. Outrossim, a vigência do convênio em voga (24/12/2004 a 14/08/2008) deu-se durante a sua gestão, sendo ele o responsável pelo objeto pactuado e incumbido do dever de adotar todas as medidas necessárias à correta utilização dos recursos oriundos deste instrumento, para que os objetivos fossem efetivamente alcançados.

14. O período das despesas realizadas, segundo informação constante no Parecer Financeiro nº 54/2015 (peça 1, p. 185-187), foi de 06/02/2006 a 20/08/2007, ou seja, os pagamentos foram efetuados na gestão do prefeito supramencionado, assim como a restituição do saldo remanescente do convênio, em 26/12/2007, conforme GRU à peça 1, p. 98, em 26/12/2007. Esse saldo totalizou R\$ 5.860,72.

15. Em se tratando do percentual de execução física da obra, conforme Relatório de Visita Técnica nº 05, de 16/11/2007 (peça 1, p. 132-138), esta foi apurada em 97%, mas como não teve instalação do sistema de cloração foi considerado 0,00%, consoante consta do Parecer Técnico Conclusivo, de 23/09/2014 (peça 1, p. 140). Tal fato caracteriza a não execução dos objetivos pactuados bem como a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos e corresponde a um débito no valor total repassado pela União ao município no âmbito do convênio. A responsabilidade recai sobre o prefeito responsável pela gestão dos recursos geridos, eis que não comprovou sua regular aplicação, devendo ser promovida a sua citação.

16. Conforme a jurisprudência do TCU, a completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio. Por isso, na execução da obra que resulte em falta de funcionalidade, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste (Acórdãos 3324/2015 e 4312/2014, ambos da 2ª Câmara; 1731/2015 e 5661/2014, da 1ª Câmara).

17. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto esta não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração, motivo pelo qual, na hipótese vertente, a Empresa Ilumina Manutenção e Serviços Ltda. só poderia ser responsabilizada pela parte da obra que supostamente recebeu e não executou, ou seja, pelos 3%, vez que constou registrado nos relatórios técnicos da Funasa a execução física de 97%.

18. Ocorre que, apesar de não terem sido executados 3% das metas físicas, não existe nos autos elementos suficientes para definir a responsabilidade solidária da empresa, visto que não foram anexadas as evidências necessárias para a comprovação do nexos causal entre os serviços não executados e os valores recebidos pela empresa, tais como contrato, notas fiscais, cópia dos extratos bancários, relação completa de pagamentos, etc. A única relação de pagamentos que foi inserida nos presentes autos é a que consta à peça 1, p. 100, relativa à prestação de contas **parcial** e não final, em que o período e o valor total dos pagamentos realizados à Ilumina Manutenção e Serviços Ltda. não



condiz com o informado no Parecer Financeiro nº 54/2015 (peça 1, p. 185-187). Por este, as despesas foram realizadas no período de **06/02/2006 a 20/08/2007**, na ordem de **R\$ 161.663,08**, enquanto que, no documento relativo à prestação de contas parcial, constam apenas pagamentos do **ano de 2006**, na monta de **R\$ 129.663,08**.

19. Outrossim, considerando que o valor total repassado foi de R\$ 160.000,00, e a parcela não executada do objeto corresponde a 3% apenas, pode-se estimar, mesmo sem considerar o saldo restituído de R\$ 5.860,72, que a parte do débito em que a empresa seria solidária com o gestor não ultrapassaria a monta de R\$ 4.800,00. Trata-se de um valor irrisório, em que, pelo menos nesse primeiro momento, a adoção de medidas para saneamento da questão, aliada ao lapso temporal de mais de 10 anos da celebração do convênio, não compensaria o custo-benefício, face ao custo da identificação e à incerteza de sucesso da medida.

20. Por isso, nos presentes autos, propor-se-á apenas a citação do gestor pela totalidade do valor repassado, abatendo-se a quantia ressarcida, haja vista a frustração dos objetivos pactuados no convênio. Até porque não há óbice à atribuição de responsabilidade pelo débito a apenas um dos devedores solidários, diante da dificuldade de cobrança de um deles, uma vez que a solidariedade passiva constitui benefício do credor, razão pela qual eventual ausência do chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstante, portanto, a imputação de débito ao agente devidamente citado, o qual, querendo, poderá reaver em juízo eventual ressarcimento pessoal por meio de ação regressiva. A jurisprudência dessa Corte de Contas é vasta e pacífica nesse sentido (Acórdãos 2591/2016, 1797/2016, 509/2013-Plenário; 1359/2013-1ª Câmara; 10468/2016, 6398/2015, 1737/2014, 368/2014, 5297/2013, 4071/2013, 6721/2012-2ª Câmara).

CONCLUSÃO

21. Da análise dos autos conclui-se pela existência de indícios de irregularidades na execução do Convênio nº 1637/2004/Registro Siafi 525651. Não obstante tenha ocorrido a prestação de contas dos recursos recebidos, não houve comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos em face da não consecução dos objetivos pactuados, tendo em vista a falta de instalação do sistema de cloração dos poços tubulares, em conformidade com o previsto no Plano de Trabalho (peça 1, p. 6-10), com infração ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67 c/c art. 22 da IN 01/97.

22. Assim, haja vista a regularidade formal do presente processo de tomada de contas especial, no qual se constatou a existência de ilícito administrativo com ocorrência de dano ao erário federal, necessária se faz a citação do responsável Sr. Osman Fonseca dos Santos, ex-Prefeito Municipal de Lagoa Grande/MA, CPF 158.229.153-53.

23. O exame da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade do mesmo bem como apurar adequadamente o débito a ele atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, do responsável abaixo arrolado pelos valores dos débitos indicados, para, no prazo de 15 dias, contados a partir da ciência da citação, apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres da Funasa a quantia devida, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o



efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, nos termos da legislação vigente:

24.1. Responsável: Sr. Osman Fonseca dos Santos, ex-Prefeito Municipal de Lagoa Grande/MA (gestões 2001-2004 e 2005-2008), CPF 158.229.153-53

24.2. Ocorrência: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos em face da não consecução dos objetivos pactuados através do Convênio nº 1637/2004/Registro Siafi 525651, celebrado com o Município de Lagoa Grande/MA, em 24/12/2004 (p. 50-66 da peça 1), tendo por objeto a execução do Sistema de Abastecimento de Água, tendo em vista a falta de instalação do sistema de cloração dos poços tubulares, conforme consignado no Parecer Técnico Conclusivo FUNASA/SUEST/MA, de 23/09/2014 (peça 1, p. 140), e nos Pareceres Financeiros COPON/CGCON/DEADM/FUNASA nº 730/2014, de 12/12/2014 (peça 1, p. 161-165), e nº 54/2015, de 10/03/2015 (peça 1, p. 185-187), que rejeitaram a prestação de contas final do ajuste, contrariando o art. 70, parágrafo único, da CF; art. 93 do Decreto-lei 200/67 c/c at. 22 da IN/STN 01/97 (vigente à época dos fatos).

24.3. Débito:

Responsável	Tipo	Data Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
Osman Fonseca dos Santos	Débito	01/11/2005	64.000,00
	Débito	05/12/2005	64.000,00
	Débito	15/08/2007	32.000,00
	Crédito	26/12/2007	5.860,72

25. Encaminhar ao responsável cópia dos documentos juntados à peça 1, p. 140, 161-165, 185-187, e da presente instrução, como subsídio para a apresentação de suas alegações de defesa.

26. Informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

Secex/MS, em 12 de abril de 2017.

(Assinado eletronicamente)
Niselky de Avila Gordin
AUFC – Matrícula 7302-4



ANEXO I
MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Irregularidade	Responsável	Período de Gestão	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos em face da não consecução dos objetivos pactuados através do Convênio nº 1637/2004/Registro Siafi 525651, celebrado com o Município de Lagoa Grande/MA, em 24/12/2004 (p. 50-66 da peça 1), tendo por objeto a execução do Sistema de Abastecimento de Água, no Bairro Mutirão e Sede Municipal, com infração ao disposto no art. 70, parágrafo único, da CF; e art. 93 do Decreto-lei 200/67 c/c art. 22 da IN/STN 01/97.</p>	<p>Sr. Osman Fonseca dos Santos (CPF 158.229.153-53), ex-Prefeito Municipal de Lagoa Grande/MA.</p>	<p>01/01/2001 a 31/12/2008.</p>	<p>Deixar de entregar o objeto do Convênio 1637/2004 em condições de utilidade pelos beneficiários quando deveria ter promovido a devida instalação dos sistemas de cloração dos poços tubulares e realizado pagamentos apenas por serviços efetivamente realizados e dentro dos padrões dispostos no plano de trabalho.</p>	<p>Ao deixar de entregar o objeto do Convênio 1637/2004 em condições de aproveitamento pelos beneficiários o gestor não viabilizou a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos em face da não consecução dos objetivos pactuados, infringindo o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/67 c/c art. 22 da IN 01/97.</p>	<p>Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que o cercava, pois deveria o responsável ter realizado pagamentos apenas por serviços efetivamente realizados e dentro dos padrões dispostos no plano de trabalho.</p>