



TC 014.340/2015-1.

**Tipo:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade Jurisdicionada:** Município de Arame/MA.

**Responsáveis:** João Menezes de Souza, CPF 162.682.454-15; e Átila Construções Ltda, CNPJ 08.043.652/0001-15

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

**Procurador:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** Citação.

## 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. João Menezes de Souza (gestão 2004-2012) e da Empresa Átila Construções Ltda, em razão da não aprovação da prestação de contas final decorrente da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio nº 3041/2006/Registro Siafi 591919, celebrado com o Município de Arame/MA, em 29/12/2006 (p. 84 da peça 1), tendo por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares, em conformidade com o respectivo Plano de Trabalho – Cronograma de Execução, Plano de Aplicação e Cronograma de Desembolso insertos à p. 270-274 da peça 1, com prazo estipulado de 29/12/2006 a 28/04/2010, nos moldes do Primeiro ao Quinto Termo Aditivo “de ofício” que prorrogaram a sua vigência por atraso na liberação dos recursos (p. 158, 366 da peça 1 e 17 da peça 2).

## HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do objeto do referido Convênio foram orçados no valor total de R\$ 349.400,52, com a seguinte composição: R\$ 16.638,12 de contrapartida e R\$ 332.762,40 à conta da Concedente, liberados em 3 (três) parcelas, mediante as Ordens Bancárias 2009OB803232, de 05/05/2009, no valor de R\$ 66.552,48; 2009OB807540, de 21/08/2009, no valor de R\$ 133.104,96; e 2010OB00281, de 20/01/2010, no valor de R\$ 133.104,96 (peça 4, p. 53).

3. O processo licitatório foi realizado na modalidade Tomada de Preços nº 004/2009, sagrando-se vencedora Átila Construções Ltda. O Contrato de Tomada de Preços nº 004/2009-CPL foi celebrado em 21/04/2009, entre o então Prefeito, Sr. João Menezes de Souza e o representante da empresa, Sr. Joaquim Virgílio G. Ribeiro Filho (p. 207-213 da peça 2).

4. A Prestação de Contas Final foi encaminhada através do Ofício GAB nº 161/2010, de 26/07/2010, pelo sobredito prefeito (peça 3, p. 83) e foi analisada pela Equipe de Análise de Prestação de Contas de Convênios por meio do Parecer Técnico Final (peça 2, p. 281), e dos Pareceres Financeiros nº 068/2012, de 24/07/2012 e 142/2012, de 28/12/2012 (peça 3, p. 309-311 e 343-345).

5. No dia 27 de abril de 2012, foi realizada visita técnica pela Funasa (peça 2, p. 271-279), que constatou a inexecução da principal etapa do objeto do convênio (construção de 116 módulos sanitários), pelo que o percentual de obras físicas executadas foi de 00,00%. A conclusão contida nesse Relatório foi:

Em visita “in loco”, acompanhado pelo servidor da FUNASA, o Sr. Jose Eliezer Alves, verificamos além dos 58 módulos sanitários mencionados (...), não concluídos, páginas 098, 099

e 100, encontramos mais 58 módulos sanitários **totalizando 116 módulos em execução e não concluídos, objeto do convênio nº 3041/2006** – processo nº 25.170.001.972.2007-75, os quais foram concluídos fora das especificações técnicas no que diz respeito ao madeiramento para telhado, pois o mesmo não deixou o beiral de 0,30cm, não realizou a calha no telhado sob a base do reservatório causando infiltração interna do abrigo, o tubo de alimentação do reservatório não foi embutido, a pintura da porta com portal não foi executado, a caiação de 25 módulos não foi realizado, 58 módulos sanitários não foram instalado a caixa d'água de 310 litros, e a pressão da rede de distribuição de água é insuficiente para abastecer o reservatório de água, a calçada de 15 módulos não foi feito, as conexões interna do tanque séptico não foi realizado em todos os módulos, para seu perfeito funcionamento conforme detalhes gráficos do projeto, os assentos sanitários não foram colocados, os existentes foram instalados pelos próprios usuários. A maioria dos pisos cimentados estão afundando por falta de uma base sólida, 08 tanques sépticos e sumidouros foram feitos com 70% das paredes fora do solo sem nenhuma utilidade de funcionamento do mesmo.

As lajes de sobre tampas dos tanques sépticos foram feitas de má qualidade sem a dosagem devida do cimento, pois quebrar com facilidade causando perigo para crianças e moradores das residências beneficiadas (vide foto em anexo).

**CONCLUSÃO: 116 módulos sanitários não concluídos=100,00%.**(grifo nosso)

6. Por conseguinte, o Parecer Técnico Final, de 24/05/2012, produzido pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública informou (peça 2, p. 281):

O proponente executou fisicamente 0,00% dos serviços a serem executados no convênio, conforme informa o relatório de execução físico-financeira, (...), os quais expressam a execução física das etapas que constituem os 116 módulos não construídos no povoado acima referido. Nesta visita foi constatado que estes módulos estão inacabados.

(...)

Os módulos não foram concluídos.

(...)

Podemos dizer que a maioria dos materiais são de má qualidade e comprometem a funcionabilidade dos módulos.

(...)

Houve impropriedade construtiva e relevante para a funcionabilidade.

(...)

O objeto pactuado não foi atingido ... valor aplicado nos 116 módulos sanitários R\$ 0,00, valor a ser devolvido R\$ 349.400,25 que corresponde a 0,00% do valor previsto dos serviços a serem executados. Recomendamos a não aprovação, com o devido ressarcimento.

7. Através dos últimos Pareceres Financeiros produzidos pela equipe de análise de prestação de contas de convênios da Funasa, o de nº 068/2012, de 24/07/2012 (peça 3, p. 309-311), e o de nº 142/2012, de 28/12/2012 (peça 3, p. 343-345), foi ratificada a não aprovação da prestação de contas final em R\$ 349.281,93. No primeiro parecer financeiro mencionado, restou assim consignado:

Na análise procedida foram constatadas impropriedades e ou irregularidades a seguir relacionadas:

- inconsistência no Relatório de Execução Físico Financeira, tendo em vista a incorreção nas despesas informadas que, segundo as comprovações fiscais e os débitos efetuados, totalizarem R\$ 349.250,48 e não como constou.

- Foi detectado durante a análise da prestação de contas parcial que os recursos não foram aplicados no mercado financeiro no período de 07/05/2009 a 06/01/2010, o que gerou um rendimento, calculado pelo extrato simulado de poupança, no valor de R\$ 173,32 que deixou de ser auferido no período.

- Saque contra recibo para pagamento de despesas nos valores de R\$ 40.000,00 e R\$ 35.000,00, respectivamente em 29/01/2010 e 02/02/2010, o que contraria o artigo 20 da IN/STN nº 01/97.



- De conformidade com o Parecer Técnico Final, acostado a f. 229, o percentual de execução foi de 0,0%, motivado pela não execução total das 116 melhorias sanitárias, sendo constatado que as mesmas não foram concluídas. Recomenda, portanto a não aprovação da prestação de contas com o ressarcimento ao erário dos recursos repassados.

8. O Relatório de Tomada de Contas Especial concluiu que houve dano ao erário no total de R\$ 332.762,40, oriundo da não execução do objeto pactuado, e atribuiu a responsabilidade ao Sr. João Menezes de Sousa, uma vez que foi ele que recebeu e administrou os recursos repassados, tendo efetuado todos os pagamentos, além da empresa Átila Construções Ltda, por não ter executado a obra de acordo com o Plano de Trabalho (peça 4, p. 127-133).

9. De acordo com o Relatório de Auditoria nº 809/2015 da Controladoria Geral da União - CGU, de 27/04/2015 (peça 4, p. 151-154), a motivação para instauração da presente TCE foi materializada pela impugnação total de despesas, conforme consta no Relatório de Visita Técnica 02, de 03/05/2012 (peça 2, p. 271-279), no Parecer Técnico Final, de 24/05/2012 (peça 2, p. 281) e no Parecer Financeiro nº 068/2012, de 24/07/2012 (peça 3, p. 309-311).

10. Na peça 4, p. 155-157 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 3041/2006/Registro Siafi 591919, de acordo com os objetivos pactuados, tendo em vista a não conclusão dos 116 Módulos Sanitários Domiciliares conforme consignado no Relatório de Visita Técnica 02, de 03/05/2012 (peça 2, p. 271-279), no Parecer Técnico Final, de 24/05/2012 (peça 2, p. 281) e nos Pareceres Financeiros nº 068/2012, de 24/07/2012 (peça 3, p. 309-311), e o de nº 142/2012, de 28/12/2012 (peça 3, p. 343-345), que rejeitaram a prestação de contas final do ajuste.

13. Foi signatário do termo de convênio o Sr. João Menezes de Sousa, que era prefeito na época da assinatura (gestão 2004-2012), sendo as três parcelas dos recursos liberadas durante o seu mandato. Pode-se dizer o mesmo em relação a vigência do convênio que se deu de 29/12/2006 a 28/04/2010, bem como toda a sua execução (licitação, celebração de contrato, realização de serviços e pagamentos), conforme demonstram os extratos bancários constantes dos autos (p. 113-165 da peça 3), o contrato por ele assinado (peça 2, p. 207-219), a ordem de serviço para empresa contratada iniciar serviços e obras (p. 35, peça 3), o termo de homologação (p. 195 da peça 3) e os termos de aceitação da obra (p. 3 e 177 da peça 3), 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. Em se tratando do percentual de execução física da obra, conforme Relatório de Visita Técnica nº 02 (peça 2, p. 271-279), esta foi apurada em 00,00%, sem benefício algum para a população, ou seja, sem alcance social. Tal fato caracteriza a não consecução 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, Sr. João Menezes de Sousa, eis que não comprovou sua regular aplicação, devendo ser



promovida a sua citação.

15. 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).

16. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto esta só tem a responsabilidade de realizar a obra. Não havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, não deveria ter recebido a respectiva remuneração, motivo pelo qual, na hipótese vertente, a Átila Construções Ltda. pode ser responsabilizada integralmente pela obra que supostamente recebeu e não executou, ou seja, pelos 100%, vez que constou registrado nos relatórios técnicos da Funasa a execução física de 00,00%, porque mesmo tendo sido aventada a construção de algumas etapas de alguns módulos sanitários, isso foi feito de maneira incompleta e inservível, contribuindo para o não alcance dos objetivos do convênio, pelo que será proposta a sua citação solidária com o responsável.

17. Conforme verificado pela Funasa, a Prefeitura Municipal de Arame/MA efetuou à Átila Construções Ltda. pagamento por serviços imprestáveis a finalidade pactuada e por serviços não executados, resultando em um prejuízo à União.

18. A supramencionada organização empresarial recebeu os seguintes pagamentos provenientes daquele ente federativo, todos efetuados durante a gestão do Sr. João Menezes de Souza:

<b>Nota Fiscal</b>	<b>Data do Pagamento</b>	<b>Valor (R\$)</b>
046	20/05/2009	52.410,08
050	18/06/2009	17.645,16
006	31/08/2009	130.000,00
006	29/01/2010	9.760,21
021	29/01/2010	30.239,79
021	02/02/2010	35.000,00
021	02/02/2010	74.195,24
<b>TOTAL</b>		<b>349.250,48</b>

Fonte; peça 3, p. 105 – Relação de pagamentos constante da Prestação de Contas

19. Pelo Parecer Financeiro nº 068/2012 (peça 3, p. 309-311), verifica-se que as receitas foram compostas de R\$ 332.762,40 (concedente), R\$ 16.638,13 (executor), e que foi devolvido um saldo de R\$ 349,88 aos cofres do Tesouro (peça 3, P. 181). Os valores pagos a empresa totalizaram R\$ 349.250,48, conforme relação de pagamentos constante da Prestação de Contas. Assim, o percentual de receitas da União corresponde a 95,24% e Municipal a 4,76%. Para se chegar ao valor do débito federal, basta multiplicar esse percentual pelo valor total das despesas, pelo que se tem **R\$ 332.626,15** (R\$ 349.250,48 x 95,24%).

20. No caso, a quantificação do dano adquire o contorno cronologicamente pontuado pelas instâncias temporais em que foram irregularmente desembolsados os recursos públicos em benefício da Átila Construções Ltda. Isso porque, tratando-se de inexecução de obra, vislumbra-se a



responsabilidade solidária do gestor dos recursos e da empresa contratada para a execução do objeto, haja vista ter auferido benefício indevido, dado que foi remunerada por serviços que não executou adequadamente. Nessa situação, o termo de incidência dos encargos legais sobre o débito deve ser a data do pagamento efetuado à empresa, sob pena de atribuição de ônus indevido, conforme, entre outros, o Acórdão 3531/2008 – 1ª Câmara.

21. Desta forma, indo ao encontro da jurisprudência deste Tribunal, a citação dos responsáveis deve ser feita pelo valor do débito, conforme pagamentos efetuados à empresa contratada, visto que esta também deve ser citada em solidariedade com aquele. Por isso, no caso vertente, o débito quantificado nos presentes autos (**R\$ R\$ 332.626,15**) deve ser distribuído de acordo com a relação de pagamentos e demais documentos que compõem a prestação de contas, nos seguintes moldes:

Responsáveis Solidários	Tipo	Data Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
João Menezes de Sousa e Átila Construções Ltda.	Débito	20/05/2009	52.410,08
	Débito	18/06/2009	17.645,16
	Débito	31/08/2009	130.000,00
	Débito	29/01/2010	9.790,21
	Débito	29/01/2010	30.239,79
	Débito	02/02/2010	35.000,00
	Débito	02/02/2010	57.540,92
<b>TOTAL</b>			<b>332.626,15</b>

## CONCLUSÃO

22. Da análise dos autos conclui-se pela existência de indícios de irregularidades na execução do Convênio nº 3041/2006/Registro Siafi 591919. 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 o não funcionamento do sistema de implantação de melhorias sanitárias domiciliares no Povoado Calumbi, Município de Arame/MS, conforme consignado no Relatório de Visita Técnica 02, de 03/05/2012 (peça 2, p. 271-279), no Parecer Técnico Final, de 24/05/2012 (peça 2, p. 281) e nos Pareceres Financeiros nº 068/2012, de 24/07/2012 (peça 3, p. 309-311), e o de nº 142/2012, de 28/12/2012 (peça 3, p. 343-345), que rejeitaram a prestação de contas final do ajuste, 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.

23. 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 dos responsáveis solidários Sr. João Menezes de Sousa, CPF 162.682.454-15; e Empresa Átila Construções Ltda, CNPJ 08.043.652/0001-15.

24. 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 solidária dos mesmos bem como apurar adequadamente o débito a eles atribuídos. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.



## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a citação solidária, 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, dos responsáveis abaixo arrolados pelos valores dos débitos indicados, para, no prazo de 15 dias, contados a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres da Funasa a quantia devida, atualizada monetariamente, nos termos da legislação vigente:

25.1. Responsáveis: Sr. João Menezes de Sousa (CPF 162.682.454-15), ex-Prefeito Municipal de Arame/MA (gestão 2004-2012), solidariamente com a Empresa Átila Construções Ltda (CNPJ 08.043.652/0001-15).

25.2. Ocorrência: Sr. João Menezes de Sousa - Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos em face da não consecução dos objetivos pactuados através do Convênio nº 3041/2006/Registro Siafi 591919, celebrado com o Município de Arame/MA, em 29/12/2006 (p. 84 da peça 1), tendo por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares, o qual não foi construído e nem entrou em funcionamento segundo informações constantes no Relatório de Visita Técnica 02, de 03/05/2012 (peça 2, p. 271-279), no Parecer Técnico Final, de 24/05/2012 (peça 2, p. 281) e nos Pareceres Financeiros nº 068/2012, de 24/07/2012 (peça 3, p. 309-311), e o de nº 142/2012, de 28/12/2012 (peça 3, p. 343-345), 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).

25.2.1. Ocorrência: ABLB Construtora Ltda – Recebimento de pagamentos por serviços imprestáveis a finalidade pactuada e por serviços não executados, contribuindo para ocorrência de superfaturamento nos recursos federais transferidos através do Convênio nº 3041/2006/Registro Siafi 591919, contrariando o art. 96, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

25.3. Débito:

Responsáveis Solidários	Tipo	Data Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
João Menezes de Sousa e Átila Construções Ltda.	Débito	20/05/2009	52.410,08
	Débito	18/06/2009	17.645,16
	Débito	31/08/2009	130.000,00
	Débito	29/01/2010	9.790,21
	Débito	29/01/2010	30.239,79
	Débito	02/02/2010	35.000,00
	Débito	02/02/2010	57.540,92
<b>TOTAL</b>			<b>332.626,15</b>

30. Encaminhar aos responsáveis cópia dos documentos juntados à peça 2, p. 271-27, p. 281; peça 3, p. 309-311 e 343-345, e da presente instrução, como subsídio para a apresentação de suas alegações de defesa.



31. Informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados 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 20 de fevereiro de 2018.

*(Assinado eletronicamente)*

**Niselky de Avila Gordin**  
AUFC – Matrícula 7302-4



ANEXO I  
MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Irregularidade	Responsáveis	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 3041/2006/Registro Siafi 591919, celebrado com o Município de Arame/MA, em 29/12/2006 (p. 84 da peça 1), tendo por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares, o qual não foi construído e nem entrou em funcionamento, com infração ao disposto no art. 70, parágrafo único, da CF; art. 93 do Decreto-lei 200/67 c/c at. 22 da IN/STN 01/97.</p>	<p>Sr. João Menezes de Sousa (CPF 162.682.454-15), ex-Prefeito Municipal de Arame/MA</p>	<p>01/01/2004 a 31/12/2012</p>	<p>Deixar de entregar o objeto do Convênio 3041/2006 em condições de utilidade pelos beneficiários quando deveria ter realizado pagamentos apenas por serviços efetivamente realizados e dentro dos padrões dispostos no plano de trabalho, de forma a possibilitar a funcionalidade da obra.</p>	<p>Ao deixar de entregar o objeto do Convênio 3041/2006 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, de forma a possibilitar a funcionalidade da obra.</p>



<p>Superfaturamento decorrente de serviços imprestáveis a finalidade pactuada e/ou não executados, com infração ao disposto no art. 96, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.</p>	<p>Átila Construções Ltda, (CNPJ 08.043.652/0001-15).</p>		<p>Receber pagamentos por serviços imprestáveis a finalidade pactuada e por serviços não executados, quando deveria ter realizado a devida contraprestação pelos valores recebidos.</p>	<p>Ao receber pagamentos por serviços imprestáveis a finalidade pactuada e por serviços não executados, a empresa contribuiu para ocorrência de superfaturamento nos recursos federais transferidos através do Convênio nº 3041/2006/Registro Siafi 591919.</p>	
--	---	--	---	---	--