



**TC 027.213/2017-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão/MA (CNPJ 01.612.626/0001-11).

**Responsável:** Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues (CPF 134.282.683-34), Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA no período de 1/1/2005 a 8/4/2009, Vagno Pereira (CPF 028.753.827-30), Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA nos períodos de 9/4/2009 a 2/11/2009 e 7/11/2009 a 28/12/2009 e Construtora Decola Brasil Ltda. (CNPJ 02.387.915/0001-27)

**Advogado constituído nos autos:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em desfavor dos Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues (CPF 134.282.683-34), Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA no período de 1/1/2005 a 8/4/2009 e Vagno Pereira (CPF 028.753.827-30), Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA nos períodos de 9/4/2009 a 2/11/2009 e 7/11/2009 a 28/12/2009, solidariamente com a Construtora Decola Brasil Ltda. (CNPJ 02.387.915/0001-27), em razão da impugnação total dos recursos recebidos por força do Convênio 2511/2005 - Siafi 555311 - (peça 2, p. 32-43), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e o referido município, tendo por objeto a implantação de sistema de abastecimento de água. A vigência do convênio, após quatro prorrogações, foi 16/12/2005 a 30/9/2009.

## HISTÓRICO

2. O Convênio 2511/2005 (peça 2, p. 32-43) teve por objetivo a implantação de sistema de abastecimento de água no Povoado de Campinho do Município de Serrano do Maranhão/MA, conforme Plano de Trabalho (peça 2, p. 58-61), a fim de reduzir a disseminação de doenças infectocontagiosas em sua população.

3. Para a execução do objeto do convênio, foi previsto um total de R\$ 105.503,05, dos quais R\$ 100.000,00 a cargo da concedente e R\$ 5.503,05 a cargo do conveniente, a título de contrapartida, conforme quadro II do convênio (peça 2, p. 32), alterado pelo 2º Termo Aditivo (peça 2, p. 72-73)

4. Foram realizadas as seguintes transferências de recursos para a conta do convênio (Banco do Brasil, Agência 1053-7, C/C 10500-7):

Ordem Bancária	Data da OB	Data do saque na conta do convênio	Valor
2008OB901384 (peça 2, p. 104)	22/2/2008	28/2/2008 (peça 2, p. 167)	R\$ 40.000,00
2008OB902375 (peça 2, p. 112)	28/3/2008	3/4/2008 (peça 2, p. 169)	R\$ 40.000,00
2009OB802249 (peça 2, p. 147)	2/4/2009	16/4/2009 (1)	R\$ 20.000,00
TOTAL			R\$ 100.000,00

(1) data informada no item 8.1.3 da instrução técnica (peça 3, p. 135-147).

5. Durante a execução do convênio foi realizada apenas uma visita técnica ao município, conforme Relatório de Visita Técnica de 30/7/2008 (peça 2, p. 120-121), por meio do qual apontou-se execução de 78,96% do total das obras previstas. Foram apontadas ainda as seguintes irregularidades:

Falta executar a proteção sanitária do poço;

Falta apresentar Relatório de Conclusão do poço assinado por geólogo e Análise da Qualidade da Água;

Falta executar a cerca de proteção nas dimensões e especificações propostas no Plano de Trabalho;

Falta instalar o cavalete de recalque metálico completo conforme especificado

Falta instalar registro de gaveta com a devida proteção e ancorar as torneiras das ligações domiciliares.

6. O ex-prefeito, Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues, apresentou a prestação de contas parcial relativa às 1ª e 2ª parcelas do convênio (peça 2, p. 158-190), cuja aprovação ficou pendente do saneamento das irregularidades apontadas no parágrafo anterior, conforme Parecer Financeiro 127/2008 (peça 3, p. 13-14) e para o qual o mesmo foi notificado por meio do Ofício 1214/2008 (peça 3, p. 2).

7. Mesmo sem sanear as irregularidades apontadas, a prestação de contas parcial foi aprovada, conforme Parecer Financeiro 151/2008 (peça 3, p. 25-26). Em janeiro de 2010, foi encaminhada a Notificação 64/2010 (peça 3, p. 31-32), reiterada pela 307/2010 (peça 3, p. 40-41), solicitando ao Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues a apresentação da prestação de contas final, em razão de o prazo para tanto ter expirado em 29/11/2009. Não apresentada a prestação de contas final, emitiu-se o Parecer Financeiro 95/2010 (peça 3, p. 44-45) com proposta de impugnação do valor referente à 3ª parcela do convênio.

8. Por meio das Notificações 882/2010, 209/2011, 212/2011 e 415/2011 (peça 3, p. 46, 53-55 e 66-67), os Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues e seus sucessores, Vagno Pereira e Uanis Rocha Rodrigues, foram notificados para apresentação de defesa quanto à impugnação da 3ª parcela do convênio ou para recolherem os valores devidos.

9. Conforme Acórdão TCU 2463/2010 – Plenário (peça 3, p. 100-101), a Funasa foi instada a ultimar a TCE relativa ao Convênio 2511/2005, de acordo com a determinação contida no item 1.6.2.4, atentando para o disposto nos itens 8.1.3 e 8.3 da instrução técnica (peça 3, p. 135-147), que motivou o referido acórdão e que transcrevemos abaixo:

8.1.3 Análise: Constatam-se créditos totais não estornados de R\$ 103.000,00, sendo que R\$ 100.000,00 correspondem a recursos federais (v. item 14 da instrução de fls. 456/478, vol. 2). Foram lançados nos extratos bancários, sob o título “cheque avulso entre agências”, débitos de R\$ 103.000,00: em 28/2/2008, R\$ 40.000,00, em 3/3/2008, R\$ 1.190,00, em 3/4/2008, R\$ 41.100,00, em 7/4/2008, R\$ 94,40 e em 16/4/2009, R\$ 20.615,60.

(...)

8.3 Conclusão: Antes de expor-se a proposta de encaminhamento julgada cabível, convém transcrever o seguinte trecho da instrução anterior destes autos (fls. 456/478, vol. 2):

14.1.O Sistema de Abastecimento de Água encontra-se construído, mas sem funcionamento desde, aproximadamente, o período do carnaval em decorrência de problemas na bomba. Documentação fornecida pela atual gestão e constante das fls. 199/280 do Anexo 7, evidencia que idêntico projeto, na mesma localidade, foi financiado com recursos do Estado do Maranhão, através da Companhia de Água e Esgoto - Caema, por meio do Convênio nº 193/2006, de 20/06/2006, tendo como signatário da parte da Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão o senhor Leocádio Olímpio Rodrigues, prefeito afastado.

14.2.O exame dessa documentação em confronto com a documentação disponibilizada pela Funasa (fls. 001/198 do mesmo Anexo 7), demonstra que os projetos apresentados pela Prefeitura, nas duas situações, revestem-se de similaridade quanto à localização, às descrições e aos quantitativos de serviços a executar e às plantas. No caso do ajuste firmado com a Caema, as estimativas de custos

dos serviços foram aumentadas em relação ao valor apresentado à União.

14.3. Apesar de a vigência do Convênio/Funasa EP 2511/05 ter iniciado em dez/2005, a suposta execução do objeto só seria possível a partir de abril/2008, após a liberação dos recursos, que ocorreu no período fev/abr/2008, enquanto que o Convênio/Caema nº 193/2006 data de 20/06/2006 e a execução do objeto refere-se ao período jul/2006 a jan/2007.

14.4. A firma prestadora dos serviços de acordo com os documentos do Convênio/Funasa EP 2511/2005 teria sido a Construtora Decola Brasil Ltda., CNPJ 02.387.915/0001-27, ao preço de R\$ 105.250,01, que teria vencido o Convite nº 005/2007, do qual foram participantes também a Construtora Advanced Ltda. e a Construtora Dias Júnior Ltda. Em relação ao Convênio/Caema nº 193/2006 a empresa CR P Construções, Reformas e Projetos Ltda., CNPJ 02.318.189/0001-90 figura como a responsável pela execução do empreendimento ao preço de R\$ 119.211,33.

14.5. Merece relevo que no Povoado Campinho consta apenas um sistema de abastecimento d'água, sendo isso comprovado tanto pelo representante da atual administração quanto do prefeito afastado, que acompanhavam os trabalhos de verificação in loco da equipe deste Tribunal na municipalidade.

10. Com base nos subsídios trazidos pelo referido acórdão, foi então emitido o Parecer Financeiro 50/2013 (peça 3, p. 163-164), em reanálise ao Parecer Financeiro 151/2008 (peça 3, p. 25-26), por meio do qual reverteu-se a anterior decisão de aprovação da prestação de contas parcial, concluindo-se pela **impugnação total dos recursos recebidos pelo convênio**. O Parecer Financeiro 10/2014 (peça 3, p. 180-182) concluiu igualmente pela impugnação total dos recursos recebidos, conclusão essa ratificada pelo Parecer Financeiro 113/2014 (peça 4, p. 13).

11. Como informa o Parecer Financeiro 10/2014 (peça 3, 180-182), a prestação de contas final do convênio foi recebida na Funasa em 14/8/2012, revelando as seguintes irregularidades, que levaram a não aprovação da prestação de contas final: execução parcial do objeto 94,15%; aporte de contrapartida em valor inferior ao previsto; recolhimento intempestivo do saldo do convênio e pagamento de despesas por meio de cheques avulsos, o que é vedado pelo art. 20, caput, da IN/STN 1/97 e contrário à jurisprudência do TCU.

12. Com relação ao percentual de 94,15% de execução física, apontado no Parecer Financeiro 10/2014 (peça 3, 180-182), verificamos que não há nos autos nenhum relatório de visita técnica apontando o referido valor. Conforme citado no parágrafo 5, houve somente a realização de uma única visita técnica (peça 2, p. 120-121), por meio do qual apontou-se execução de 78,96% do total das obras previstas. Dessa forma, ante a ausência de documentação nos autos, manteremos nossa análise desconsiderando o percentual de 94,15%, mantendo-se o percentual de execução de 78,96%.

13. Em razão da não aprovação da prestação de contas final do convênio, com impugnação total dos recursos transferidos, foram expedidas novas notificações aos Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues (peça 3, p. 185-187 e peça 4, p. 29), Vagno Pereira (peça 4, p. 58) e Uanis Rocha Rodrigues (peça 3, p. 191-193, peça 4, p. 30), permanecendo todos silentes.

14. No Parecer Financeiro 36/2016 (peça 4, p. 43-47) entendeu-se pela responsabilização da empresa Construtora Decola Brasil Ltda. em razão dos fortes indícios de “sobreposição de objeto”, narrados na transcrição do item 8.3 do parágrafo 9. A empresa foi notificada em 26/8/2016 (peça 4, p. 59) a ressarcir o valor a ela imputado, permanecendo silente.

15. No último Parecer Financeiro 130/2016 (peça 4, p. 109-111), manteve-se a impugnação total dos recursos recebidos do convênio e a responsabilização dos Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues e Vagno Pereira, solidariamente com a empresa Construtora Decola Brasil Ltda., tendo todos sido notificados por meio de edital em 27/1/2017 (peça 4, p. 125-126).

16. Foram emitidos quatro Relatórios de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 112-118, peça 4, p. 24-28, 85-88 e 127-130), sendo os três últimos complementares ao primeiro, concluindo-se ao final pela responsabilização dos Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues e Vagno Pereira, pelos valores de

R\$ 80.000,00 e R\$ 20.000,00, respectivamente, e da empresa Construtora Decola Brasil Ltda. pelo valor de R\$ 100.000,00, solidariamente com os ex-prefeitos, em razão da impugnação total dos recursos do convênio.

17. O Relatório de Auditoria 583/2017 (peça 1, p. 5-8), bem como os respectivos Certificado de Auditoria (peça 1, p. 9) e Parecer do dirigente de controle interno (peça 1, p. 10), todos emitidos pela CGU, concluem que os autos se encontram em consonância com os normativos aplicáveis, opinando pela irregularidade das contas com responsabilização apenas dos Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues e Vagno Pereira, ex-prefeitos do Município de Serrano do Maranhão/MA, pelo valor atualizado de R\$ 244.467,52. A ciência ministerial com pronunciamento pela irregularidade está datada de 11/7/2017 (peça 1, p. 2).

18. Com relação à responsabilização da Construtora Decola Brasil Ltda., opinou a CGU por sua exclusão, por entender que os fatos que motivaram a instauração da TCE seriam de responsabilidade da conveniente e de seus respectivos gestores, restando fragilizado o atendimento ao artigo 5º da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

19. Na instrução inicial (peça 16), analisando-se os documentos dos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação da Construtora Decola Brasil Ltda. (CNPJ 02.387.915/0001-27), solidariamente com o Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues (CPF 134.282.683-34), ex-Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA no período de 1/1/2005 a 8/4/2009, e com o Sr. Vagno Pereira (CPF 028.753.827-30), ex-Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA nos períodos de 9/4/2009 a 2/11/2009 e 7/11/2009 a 28/12/2009, nos seguintes termos:

**Irregularidades:** aplicação irregular dos recursos recebidos por força Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), ocasionando a não aprovação da prestação de contas final, em razão do cometimento das seguintes irregularidades:

- a) Execução parcial do objeto de 78,96%;
- b) Irregularidades construtivas: não execução da proteção sanitária do poço; da cerca de proteção nas dimensões e especificações propostas no Plano de Trabalho; não instalação do cavalete de recalque metálico completo conforme especificado; não instalação do registro de gaveta com a devida proteção e realização de ancoragem nas torneiras das ligações domiciliares;
- c) Pagamento de despesas por meio de cheques avulsos; e
- d) Sobreposição de objeto, quanto à localização, descrições, quantitativos de serviços a executar e às plantas, observados nos ajustes firmados com a Caema (Convênio 193/2006) e com a Funasa (Convênio 2511/2005), dando causa a indícios de pagamentos à Construtora Decola Brasil Ltda. sem a contraprestação de serviços realizados.

**Dispositivos violados - Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues:** parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; art. 22 da IN/STN 1/97 e alíneas “b”, “c” e “f”, do inciso II, da cláusula segunda e cláusula terceira, do Anexo II, da Portaria Funasa 674/2005.

**Dispositivos violados – Sr. Vagno Pereira:** parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; art. 22 da IN/STN 1/97 e alíneas “b”, “c” e “f”, do inciso II, da cláusula segunda e cláusula terceira, do Anexo II, da Portaria Funasa 674/2005.

**Dispositivos violados - Construtora Decola Brasil Ltda.:** arts. 66, 69 e 70 da Lei 8.666/1993 e arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

**Conduta - Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues:** a) deixar de aplicar os recursos repassados no objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), tendo em vista tal objeto ter sido executado anteriormente com recursos do Convênio Caema 193/2006 e b) pagar despesas por meio de cheques avulsos.

**Conduta – Sr. Vagno Pereira:** a) deixar de aplicar os recursos repassados no objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), tendo em vista tal objeto ter sido executado anteriormente com recursos do Convênio Caema 193/2006; b) pagar despesas por meio de cheques avulsos e c) caso seja elidida

a irregularidade da letra “d”, e por conseguinte a exclusão da conduta da letra “a”, permanecerá a conduta de executar parcialmente o objeto, conforme irregularidades construtivas listadas no campo irregularidades.

**Conduta - Construtora Decola Brasil Ltda.:** a) receber integralmente o valor de execução das obras do sistema de abastecimento de água no Bairro de Campinho, no Município de Serrano do Maranhão/MA, objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), sem a correspondente execução dos serviços; b) caso seja elidida a irregularidade da letra “d”, e por conseguinte a exclusão da conduta da letra “a”, permanecerá a conduta de executar parcialmente o objeto, conforme irregularidades construtivas listadas no campo irregularidades.

**Nexo de causalidade - Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues:** a) a não aplicação dos recursos no objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311) resultou em dano ao Erário no valor total dos recursos repassados e b) o pagamento por meio de cheque avulso impediu a comprovação do nexo entre o recurso federal e o objeto do convênio, resultando em presunção de dano ao erário no valor total repassado.

**Nexo de causalidade – Sr. Vagno Pereira:** a) a não aplicação dos recursos no objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311) resultou em dano ao Erário no valor total dos recursos repassados; b) o pagamento por meio de cheque avulso impediu a comprovação do nexo entre o recurso federal e o objeto do convênio, resultando em presunção de dano ao erário no valor total repassado; c) caso seja elidida a irregularidade da letra “d”, e por conseguinte a exclusão do nexo de causalidade da letra “a”, permanecerá o nexo de causalidade para a execução parcial do objeto, que resultou em dano ao erário no valor correspondente a 21,04% do total dos recursos repassados.

**Nexo de causalidade - Construtora Decola Brasil Ltda.:** a) o recebimento integral do valor do contrato de execução do sistema de abastecimento de água no Bairro de Campinho, no Município de Serrano do Maranhão/MA, sem a realização dos serviços objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), resultou em dano ao erário no valor total recebido; b) caso seja elidida a irregularidade da letra “d”, e por conseguinte a exclusão do nexo de causalidade da letra “a”, permanecerá o nexo de causalidade para a execução parcial do objeto, que resultou em dano ao erário no valor correspondente a 21,04% do total dos recursos repassados.

**Culpabilidade - Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues:** a conduta omissiva do responsável é reprovável, posto que na qualidade de prefeito à época dos fatos, estava ciente de suas atribuições como chefe do poder executivo municipal, principalmente quanto à obrigação de utilizar os recursos do convênio na execução do objeto, bem como de realizar os pagamentos na forma da lei, e não por cheques avulsos, que impedem a comprovação do vínculo entre o recurso e a despesa, respeitando-se a legislação vigente e as cláusulas do convênio, de forma a obter a aprovação relativa a 100% dos recursos recebidos, sendo razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que o cercava, não estando albergada em nenhuma excludente de ilicitude.

**Culpabilidade – Sr. Vagno Pereira:** a conduta omissiva do responsável é reprovável, posto que na qualidade de prefeito à época dos fatos, estava ciente de suas atribuições como chefe do poder executivo municipal, principalmente quanto à obrigação de utilizar os recursos do convênio na execução do objeto, de realizar os pagamentos na forma da lei, e não por cheques avulsos, que impedem a comprovação do vínculo entre o recurso, bem como de executar integralmente o objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), respeitando-se a legislação vigente e as cláusulas do convênio, de forma a obter a aprovação relativa a 100% dos recursos recebidos, sendo razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que o cercava, não estando albergada em nenhuma excludente de ilicitude.

**Culpabilidade - Construtora Decola Brasil Ltda.:** a conduta da empresa é reprovável, posto que na qualidade de empresa prestadora de serviços, estava ciente das vedações legais quanto a recebimento de valores por serviços não prestados e da obrigatoriedade de executar integralmente o objeto contratado. Há, ainda, elementos indicativos da consciência da ilicitude praticada, já que a empresa foi notificada para saneamento das irregularidades, sendo razoável exigir da empresa



conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que o cercava, não estando albergada em nenhuma excludente de ilicitude.

20. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 18), foram efetuadas as citações dos responsáveis, conforme quadro a seguir:

Responsável	Citação		Aviso de Recebimento (AR)	
	Ofício(s)	Peça(s)	Peça(s)	Data
Construtora Decola Brasil Ltda.	862/2018	29	35	27/8/2018
Leocádio Olímpio Rodrigues	273/2018	20	22	28/6/2018
Vagno Pereira	857 a 859/2018	32 a 34	38 a 40	29/8/2018

21. A Construtora Decola Brasil, por meio de seu Sócio Administrador, Sr. Neuton da Hora Araújo, apresentou as alegações de defesa de peça 45.

22. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis Leocádio Olímpio Rodrigues e Vagno Pereira permaneceram silentes. Operam-se para esses responsáveis, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

### EXAME TÉCNICO

23. A seguir descrevemos os argumentos apresentados nas alegações de defesa da Construtora Decola Brasil Ltda. seguidos de suas respectivas análises.

**Argumentos:** a responsável informou que foi contratada para construção do sistema de abastecimento de água por meio da Carta Convite 5/2007, onde sagrou-se vencedora da disputa com outras duas empresas, conforme ata e termos de adjudicação e homologação, juntados a sua peça de defesa (peça 45, p. 6-8). Afirmar que a obra foi efetuada de acordo com a planilha do convênio e fiscalizada pela Funasa e por engenheiro da empresa, conforme Relatórios de Visita Técnica - RVT, apresentando as Anotações de Responsabilidade Técnica – ART (peça 45, p. 9-10). Contestou ainda o percentual de execução da obra apontado na instrução inicial, afirmando ter a mesma alcançado 94,51%, conforme RVT datado de 15/4/2013 e anexado à defesa (peça 45, p. 19-20). Com relação à sobreposição de objetos, alega ser mera suposição, à luz do Parecer 293/2008 da Procuradoria Geral da Funasa (peça 45, p. 17-18). Juntou ainda um relatório sobre a construção do poço tubular, assinado pelo geólogo Carlos Costa Baquil (peça 45, p. 11-16).

A responsável manteve-se silente quanto às demais irregularidades para as quais fora citada, abaixo indicadas:

b) Irregularidades construtivas: não execução da proteção sanitária do poço; da cerca de proteção nas dimensões e especificações propostas no Plano de Trabalho; não instalação do cavalete de recaque metálico completo conforme especificado; não instalação do registro de gaveta com a devida proteção e realização de ancoragem nas torneiras das ligações domiciliares; e

c) Recebimento de despesas por meio de cheques avulsos.

**Análise:** os argumentos apresentados pela responsável são frágeis e não trouxeram elementos probatórios para afastar as irregularidades para as quais fora citada. À exceção do RVT datado de 15/4/2013, todos os demais documentos juntados à defesa constam originariamente desta TCE, já tendo sido objeto de análise. Com relação ao RVT datado de 15/4/2013, inexistente no processo, conforme anteriormente relatado no item 12, será incorporado ao mesmo, passando a ser considerado como o segundo Relatório de Visita Técnica realizado pela Funasa, com indicação do percentual de execução de 94,15%.

Há duas questões relevantes e de maior gravidade nesta TCE. A primeira diz respeito ao indício de sobreposição de objeto, para o qual o município obteve recursos federais por meio da Funasa (Convênio 2511/2005) e da Companhia de Águas e Esgoto do Maranhão – Caema (Convênio 193/2006).

Para esse indício, a responsável apenas limitou-se a declarar que o fato seria “*suposição altamente equivocada*” uma vez que a Procuradoria da Funasa havia realizado uma análise técnica e documental da localização exata do terreno. Portanto, sustenta a responsável que a análise daquela procuradoria atestaria que não houve sobreposição de projetos, inexistindo, portanto, a irregularidade apontada.

Com relação ao Parecer 293/2008 da Procuradoria Geral da Funasa (peça 2, p. 122-123), este apenas analisou a validade jurídica da certidão do Registro de Imóveis do imóvel onde foram construídos o poço tubular e o reservatório de água, em atendimento ao inciso VIII, do art. 2º, da IN STV 1/1997. Portanto, não há qualquer relação entre a conclusão lançada no aludido parecer e a alegação da responsável de que este parecer atestaria que não houve sobreposição de objetos. Portanto, trata-se de ilação que deve ser de plano refutada.

Os indícios de sobreposição de objeto foram adequadamente demonstrados na instrução inicial, que assim podemos resumir:

- a) os projetos apresentados pelo município à Funasa e à Caema são praticamente idênticos e se reportam à mesma localidade, às descrições e aos quantitativos de serviços a executar e às plantas.
- b) as obras realizadas com os recursos recebidos da Caema foram integralmente pagas entre 4/7/2006 e 4/7/2007, conforme notas fiscais emitidas pela empresa CRF Construções Reformas e Projetos Ltda. (peça 12, p. 6-8), portanto, antes mesmo de o município receber a primeira parcela dos recursos da Funasa, ocorrido em 22/2/2008.
- c) conforme citado no item 9, foi verificado *in loco* por equipe de auditoria do Tribunal, com o acompanhamento de representante da administração municipal e do próprio Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues, que **só existe um único sistema de abastecimento de água no Povoado de Campinho**. Portanto, **apenas uma obra de abastecimento de água foi realizada, embora o município tenha celebrado dois convênios para a execução das obras, com a Funasa e com a Caema**.

Observa-se também que as notas fiscais emitidas pela empresa CRF Construções Reformas e Projetos Ltda. entre 4/7/2006 e 4/7/2007 (peça 12, p. 6-8) só foram atestadas em 29/8/2008, mais de dois anos após a emissão da primeira nota fiscal, mesma data da apresentação da prestação de contas à Caema pelo Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues (peça 12, p. 9-13).

A Caema vistoriou as obras em dezembro de 2008, conforme Relatório de Inspeção Técnica (peça 12, p. 31-32). **Nesse relatório, aquela Companhia afirma que “a obra já foi concluída desde meados de 2006”**. Assim, claro está que ao receber os recursos da Funasa, no início de 2008, as obras já haviam sido realizadas, restando comprovado que os recursos federais foram desviados e não aplicados no objeto conveniado.

Com relação à segunda questão relevante, qual seja, o recebimento pela responsável através de cheques avulsos, conforme apontado nos itens 11 e 30 da instrução inicial (peça 16), tal conduta contrariou o art. 20, caput, da IN STN 1/1997. Observou-se, ainda, que **a responsável emitiu a nota fiscal 261 (peça 2, p. 183) no mesmo dia em que a Funasa fez o primeiro repasse dos recursos do convênio**, o mesmo ocorrendo com as demais notas, emitidas em datas muito próximas dos repasses das outras parcelas. A proximidade ou coincidência entre as datas dos recebimentos dos recursos da Funasa e as datas de emissão das notas fiscais, constitui **forte indício de pagamento irregular e dissociado da execução das supostas obras referentes ao sistema de abastecimento de água**, revelando assim **ausência de nexos de causalidade entre os pagamentos e a possível realização das obras**. Nesse mesmo sentido entendeu a Min. Ana Arraes, quando da prolação do Acórdão 6116/2017 – Segunda Câmara, de sua relatoria e abaixo reproduzido:

- 6.13. Ademais verificam-se outras inconsistências na prestação de contas. Primeiramente, os pagamentos efetuados à empresa vencedora da licitação – Avante Construtora e Comércio Ltda. - foram realizados um dia após o ingresso dos recursos na conta específica do convênio (peça 13; p. 6-11), o que constitui indício de pagamento irregular, tal a exiguidade do prazo para execução de boa

parte da obra, medição e liquidação do pagamento. O recurso foi transferido em 29/12/2004, mediante a ordem bancária 2004OB902965. Pagou-se R\$145.168,59 no dia seguinte, 30/12/2004, mediante cheque avulso (peça 1, p. 28).

Ainda quanto ao recebimento através de cheques avulsos, conduta vedada pelo art. 20, caput, da IN STN 1/1997, diversos são os julgados no Tribunal em que tal prática revela ausência de nexo de causalidade entre os recursos sacados e a correta aplicação no objeto do convênio:

#### **Acórdão 4246/2009 - Primeira Câmara – Relator Min. Subst. Augusto Sherman**

##### Sumário

1. A ausência de elementos probatórios hábeis a correlacionar as despesas declaradas e os recursos do convênio, importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa. 2. A movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica do convênio por meio de cheque avulso impossibilita a identificação do destino e, conseqüentemente, do efetivo credor. 3. Compete ao gestor o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força de convênio.

(...)

2. A documentação constante deste processo, em especial a prestação de contas do convênio, não é suficiente à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos. Isso porque, embora constem dos autos os atos de homologação e adjudicação do certame, bem como nota fiscal do bem adquirido, extrato bancário e demais documentos formais exigidos pela IN/STN 01/97, tem-se, em desfavor da comprovação da regular aplicação dos recursos, a constatação de que houve pagamento à suposta fornecedora mediante cheque avulso, bem como indício de fraude no procedimento licitatório, conforme indicado no relatório precedente.

(...)

5. Tanto o pagamento com cheque avulso, indicado no extrato bancário, quanto a contradição existente entre esse e o documento DOC “E” apresentado pelo responsável torna duvidoso o nexo causal que deveria estar presente entre o montante repassado e o bem adquirido. Ora, se foi pago mediante cheque avulso, não tendo esse a identificação do destinatário, não serve à comprovação do destino dado aos recursos. De outro lado, se pago mediante DOC, o qual é aceito como meio de comprovação desde que identificado o destinatário, não se justificaria a inscrição “CH AVULSO” no extrato bancário, colocando ambos os documentos sob suspeição. Assim, não há, só com os documentos constantes da prestação de contas, comprovação do nexo entre a origem e a aplicação dos recursos.

#### **Acórdão 6471/2017 – Primeira Câmara – Relator Min. Walton Alencar Rodrigues**

33. Quanto à realização de pagamentos em espécie, o entendimento consolidado do TCU sobre a matéria é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes. Ademais, tais atos impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas. Nesse sentido são os Acórdãos: 3384/2011-TCU-2ª Câmara, 2831/2009-TCU-2ª Câmara, 1298/2008-TCU-2ª Câmara, 1385/2008-TCU/Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1099/2007-TCU-2ª Câmara, 3455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

##### Voto

Acolho a proposta da Unidade Técnica, com o ajuste sugerido pela representante do Parquet. A prestação de contas não comprovou a regular execução do programa, pois os valores foram sacados por meio de cheques avulsos, tendo como favorecido a prefeitura de Cachoeira Grande/MA, impedindo o estabelecimento do nexo de causalidade entre receitas e despesas, ou seja, não se comprovou que o objeto do convênio foi custeado com os recursos federais adrede transferidos.

#### **Acórdão 3509/2017 – Primeira Câmara – Relator Min. Vital do Rêgo**

11.4. O segundo equívoco na definição do débito está nas retiradas que não tiveram a destinação

comprovada, ou seja, a sua aplicação no objeto do convênio, citadas no item 11.2 acima. Esses saques da conta específica ocorreram mediante “retirada”, ou seja, mediante o chamado “cheque avulso”. Conforme anotado no item 7.1, letra “e” da instrução anterior, na análise da prestação de contas da 1ª parcela repassada, o Incra/AL registrou a constatação de um saque de R\$ 45.000,00 em espécie. 11.4.1. Ocorre que praticamente todos os saques de recursos da 1ª parcela foram feitos em espécie, seja mediante “cheque avulso”, como o citado no item anterior, ou por meio de cheque para pagamento de diversos credores (vide item 7.1, letra “c” da instrução pretérita). Para usar um cheque para pagar vários credores, a Associação deve ter feito o cheque nominal a ela ou a um de seus dirigentes, sacado os valores e efetuado os pagamentos em espécie. O fato de usar um cheque ou uma retirada (cheque avulso) para sacar os valores, pouco altera a situação, que é irregular.

**Conclusão:** pode-se afirmar, à luz da análise realizada, da documentação probatória constante dos autos, da legislação e de julgados precedentes do Tribunal, que **a utilização de cheques avulsos em pagamentos com recursos de convênios constitui grave irregularidade, a impedir a configuração do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e sua destinação no objeto do convênio, caracterizando débito e conduzindo a julgamento pela irregularidade das contas.** Por outro lado, a despeito da utilização dos cheques avulsos, tem-se claro nos autos que **as obras de construção do sistema de abastecimento de água foram executadas pelo município com recursos recebidos da Caema, tendo sido concluídas no exercício de 2006, antes mesmo do recebimento da primeira parcela dos recursos do Convênio 2511/2005, ocorrida em 22/2/2008.** Portanto, pode-se afirmar que os recursos recebidos da Funasa não foram aplicados no objeto conveniado. As alegações de defesa apresentadas não elidem, assim, as irregularidades apontadas.

Não havendo nos autos elementos que possam atestar a boa-fé da responsável, devem ser rejeitadas suas alegações de defesa, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

24. Com relação aos responsáveis Leocádio Olímpio Rodrigues e Vagno Pereira, a revelia não conduz, nos processos do TCU, 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.

25. Ao não apresentar suas defesas, 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, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “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”.

26. Considerando o princípio da busca da verdade real que rege a atuação desta Corte, ainda que as alegações de defesa não tenham sido apresentadas, a revelia não afasta a obrigatoriedade da análise dos elementos probatórios disponíveis nos autos, conforme reiterados acórdãos do Tribunal (Acórdãos TCU 163/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho; 2.685/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.801/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira e 5.537/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira). Assim, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

27. No entanto, examinando os autos, observa-se que, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, os responsáveis foram devidamente notificados na fase interna, sendo dada a oportunidade para que viessem ao processo e se manifestassem. Entretanto, os mesmos permaneceram silentes, a despeito das notificações a eles encaminhadas (peça 3, p. 47, 53-55, 185-187 e peça 4, p. 29 e 58) não havendo nenhum argumento que



possa vir a ser analisado e posteriormente utilizado para afastar as irregularidades apontadas.

28. Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis ou de quaisquer outros excludentes de culpabilidade, podendo o Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos TCU 133/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.455/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 3.604/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 5.070/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho e 2.424/2015 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

29. Em relação à multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, vale ressaltar que a pretensão **punitiva** do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, para fins de quantificação da base de cálculo da multa proporcional prevista no referido artigo 57, ocorreu a prescrição em relação aos dois primeiros pagamentos, uma vez que foram realizados em 28/2/2008 e 3/4/2008, conforme quadro do item 4, e o ato de ordenação da citação em 7/6/2018 (peça 18), portanto há mais de 10 anos. Quanto ao pagamento da terceira parcela, de R\$ 20.000,00, realizado em 16/4/2009, não correu a prescrição, uma vez que ainda não transcorreram 10 anos do fato.

30. Dessa forma, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 somente poderá ser aplicada aos responsáveis Vagno Pereira e Construtora Decola Brasil Ltda., recaindo apenas sobre o débito de R\$ 20.000,00, ocorrido em 16/4/2009.

31. Assim, os Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues e Vagno Pereira devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo suas contas ser julgadas irregulares, condenando-os aos respectivos débitos apurados e aplicando ao Sr. Vagno Pereira e à Construtora Decola Brasil Ltda. a multa prevista nos arts. 57 da Lei 8.443/1992.

## CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida conclui-se que a conduta da Construtora Decola Brasil Ltda. causou dano ao erário em decorrência do recebimento de recursos do convênio sem a contraprestação de serviços realizados, devendo suas contas ser julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado. Por outro lado, em função da revelia dos demais responsáveis, Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues e Vagno Pereira, não foi possível sanear as irregularidades a eles atribuídas, tampouco elidir os débitos a eles imputados. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito. Com relação à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, esta deve ser aplicada somente aos responsáveis Vagno Pereira e Construtora Decola Brasil Ltda., sobre o débito de R\$ 20.000,00, ocorrido em 16/4/2009.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se a adoção das seguintes medidas:

a) considerar revéis os Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues (CPF 134.282.683-34), Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA no período de 1/1/2005 a 8/4/2009, e Vagno Pereira (CPF 028.753.827-30), Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA nos períodos de 9/4/2009 a 2/11/2009 e 7/11/2009 a 28/12/2009, com fundamento no § 3º do art. 12 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;



b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, **alínea “d”**, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, inciso IV; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues (CPF 134.282.683-34), Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA no período de 1/1/2005 a 8/4/2009, e Vagno Pereira (CPF 028.753.827-30), Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA nos períodos de 9/4/2009 a 2/11/2009 e 7/11/2009 a 28/12/2009, e da Construtora Decola Brasil Ltda. (CNPJ 02.387.915/0001-27), e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues solidariamente com Construtora Decola Brasil Ltda.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
40.000,00	28/2/2008
40.000,00	3/4/2008

Valor atualizado até 7/11/2018: R\$ 225.008,58

Sr. Vagno Pereira solidariamente com Construtora Decola Brasil Ltda.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
20.000,00	16/4/2009

Valor atualizado até 7/11/2018: R\$ 48.504,88

c) aplicar ao Sr. Vagno Pereira (CPF 028.753.827-30) e à Construtora Decola Brasil Ltda. (CNPJ 02.387.915/0001-27) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, com base no débito ocorrido em 16/4/2009;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, desde logo, se requerido, o pagamento das dívidas dos Srs. Leocádio Olímpio Rodrigues (CPF 134.282.683-34) e Vagno Pereira (CPF 028.753.827-30) e da Construtora Decola Brasil Ltda. (CNPJ 02.387.915/0001-27), em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Federal de Controle Interno, à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência, informando-lhes que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

h) encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, 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.

Secex-TCE, em 7/11/2018.



Adilson Souza Gambati  
AUFC – Mat. 3050-3



ANEXO  
Matriz de Responsabilização  
(Decisão Normativa TCU 155/2016)

IRREGULARIDADE CAUSADORA DO DANO	RESPONSÁVEL (IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO NO CARGO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO)	CONSIDERAÇÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DO AGENTE	
Aplicação irregular dos recursos recebidos por força do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), ocasionando a não aprovação da prestação de contas final, em razão do cometimento das seguintes irregularidades: a) Pagamento de despesas por meio de cheques avulsos; e b) Sobreposição de objeto, quanto à localização, descrições, quantitativos de serviços a executar e às plantas, observados nos ajustes firmados com a Caema (Convênio 193/2006) e com a Funasa (Convênio 2511/2005), dando causa a indícios de pagamentos à Construtora Decola Brasil Ltda. sem a contraprestação de serviços realizados.	Sr. Leocádio Olímpio Rodrigues (CPF 134.282.683-34), ex-Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA	1/1/2005 a 8/4/2009	a) deixar de aplicar os recursos repassados no objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), tendo em vista tal objeto ter sido executado anteriormente com recursos do Convênio Caema 193/2006 e b) pagar despesas por meio de cheques avulsos.	a) a não aplicação dos recursos no objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311) resultou em dano ao Erário no valor total dos recursos repassados e b) o pagamento por meio de cheque avulso impediu a comprovação do nexo entre o recurso federal e o objeto do convênio, resultando em presunção de dano ao erário no valor total repassado.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade, sendo razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, já que era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, utilizar os recursos do convênio somente na execução do objeto, bem como de realizar os pagamentos na forma da lei, e não por cheques avulsos, que impedem a comprovação do nexo de causalidade entre a realização da despesa e a aplicação no objeto conveniado.	
	Sr. Vagno Pereira (CPF 028.753.827-30), ex-Prefeito Municipal de Serrano do Maranhão/MA	9/4/2009 a 2/11/2009 e 7/11/2009 a 28/12/2009.				
	Construtora Decola Brasil Ltda. (CNPJ 02.387.915/0001-27)	---		a) receber integralmente o valor de execução das obras do sistema de abastecimento de água no Povoado de Campinho, no Município de Serrano do Maranhão/MA, objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), sem a correspondente execução dos serviços. b) receber valores por meio de cheques avulsos.	a) o recebimento integral do valor do contrato de execução do sistema de abastecimento de água no Povoado de Campinho, no Município de Serrano do Maranhão/MA, sem a realização dos serviços objeto do Convênio 2511/2005 (Siafi 555311), e por meio de cheques avulsos, resultou em dano ao erário no valor total recebido.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade, sendo razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, já que era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, somente receber valores do Convênio 2511/2005 por serviços efetivamente realizados e não por meio de cheques avulsos, que impedem a comprovação do nexo de causalidade entre a realização da despesa e a aplicação no objeto conveniado.