



**TC-032.708/2010-6**

**Apensos:** TCs 011.509/2016-3, 011.510/2016-1 e 011.511/2016-8.

**Tipo:** tomada de contas especial (recurso de revisão).

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Santa Rita/MA.

**Recorrente:** Encor - Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ: 02.251.725/0001-88).

**Procurador:** Walter de Sousa Barros; procuração: peça 76.

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

**Sumário:** Tomada de contas especial. Não comprovação da regular aplicação de recursos financeiros transferidos ao município para implementação de melhorias sanitárias domiciliares. Citação. Alegações de defesa rejeitadas. Contas irregulares. Débito solidário. Multa. Recurso de Revisão. Instrução preliminar. Solicitação de informações.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pela Encor - Engenharia e Construções Ltda., contra o Acórdão 1.152/2015 – Primeira Câmara (peça 45), relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19, caput; 23, inciso III, alíneas “a” e “b”; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 209, § 7º, e 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 considerar revel a empresa Encor Engenharia e Construções Ltda.;

9.2 julgar irregulares as contas de Osvaldo Marinho Fernandes e da empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
48.810,15	4/7/2002



---

48.810,15	12/8/2002
32.000,00	11/9/2002
17.000,00	24/12/2002
13.379,70	10/11/2003

---

9.3 aplicar a Osvaldo Marinho Fernandes e à empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., individualmente, multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

9.5 encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Maranhão.

## HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial (TCE), instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor de Osvaldo Marinho Fernandes, ex-prefeito de Santa Rita/MA, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados ao município de Santa Rita/MA, por força do Convênio 1840/2001, Siafi 442906 (peça 1, p. 18-28), celebrado com a Funasa, pela inexecução do objeto conveniado.

2.1. O ajuste, que vigorou de 21/1/2002 a 20/9/2003 (peças 1, p. 25, 32 e 60-63), consistia na execução de melhorias sanitárias, com a construção de 136 módulos sanitários compostos de privada com vaso sanitário, banheiro, fossa séptica e sumidouro, no bairro Liberdade, em Santa Rita (MA), conforme plano de trabalho à peça 1, p. 10-12. Os recursos federais foram repassados, por meio da Ordem Bancária 2002OB005088, no montante de R\$ 160.000,00, emitida em 22/5/2002 e creditada em conta corrente em 27/5/2002.

2.2. Os responsáveis foram ouvidos, em razão das seguintes irregularidades, resumidas no relatório do acórdão recorrido (peça 44, p. 3):

a) quanto à execução física das melhorias sanitárias, foi constatada em visita da Funasa em 15/8/2005, que, dos 136 módulos previstos no plano de trabalho, foram encontrados apenas 133 módulos, todos eles construídos fora das especificações técnicas do projeto, utilizando-se de materiais e serviços de péssima qualidade: o alicerce e o baldrame foram feitas com alvenaria de tijolo cerâmico deitado e não com pedra bruta argamassada, como estava previsto nas especificações; as paredes das fossas não foram rebocadas; no sumidouro foram colocados apenas três tubos de concreto 0,50m x 1,00m, e não quatro como era previsto; e em alguns dos módulos construídos, a fossa e o sumidouro estão com cota superior ao nível do terreno, dificultando a operação do sistema (peça 1, pp. 155-156);

b) quanto à execução das ações do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), elas não foram executadas, conforme Parecer Final da Assessoria de Comunicação e Educação em Saúde da Funasa/MA (peça 1, pp. 162-165);

c) quanto à execução financeira, segundo o Parecer Financeiro Funasa 13/2006 (peça 1, pp. 174-175):

c.1) de acordo com a cópia da Ordem Bancária 5.088, de 22/05/02, o valor de R\$ 160.000,00 foi creditado na conta corrente 140-6, agência 1739 da Caixa Econômica Federal, entretanto, de acordo com os extratos bancários apresentados, a movimentação do recurso se deu na conta 141-4, da mesma agência, contrariando o art. 20 da IN/STN 1/1997;

c.2) os recursos foram creditados em 27/5/2002 e aplicados somente em 4/7/2005, em desacordo com os incisos I e II do art. 20 da IN/STN 1/1997;

c.3) realização de despesas com taxas bancárias no valor de R\$ 764,83, contrariando a alínea "b" da Subcláusula Segunda da Cláusula Sétima do Termo de Convênios;

c.4) pagamento das despesas apropriadas nos itens 5 e 15 da relação de pagamentos, no valor total de R\$ 16.070,43, em 10/11/2003, através do cheque 006, após a vigência do convênio, em desacordo com a alínea "a" da Subcláusula Segunda da Cláusula Sétima do Termo de Convênio;

c.5) na cópia apresentada do termo de adjudicação da Tomada de Preço 001/2002, consta o valor de R\$ 160.692,32, entretanto, o pagamento realizado foi no montante de R\$ 165.690,15, tendo sido pago a maior que o adjudicado o valor de R\$ 4.699,42, sem a apresentação de termo aditivo e/ou planilha orçamentária de serviços adicionais; e

c.6) houve remanejamento de recursos entre elementos de despesas. Os recursos destinados à aquisição de material de consumo (3490.30) no valor de R\$ 864,00, e ao pagamento de pessoal (3490.11) no valor de R\$ 336,00, foram utilizados no pagamento de serviço terceiro pessoa física.

2.3. Após citação dos responsáveis e análise das alegações de defesa apresentadas por um deles, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.152/2015 – Primeira Câmara (peça 45), relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, julgou-lhes irregulares as contas, condenando-os em débito e aplicando-lhes multas, na forma transcrita na introdução acima.

2.4. Insatisfeita, a Encor - Engenharia e Construções Ltda. interpôs o presente recurso de revisão (peça 77), requerendo (peça 77, p. 3):

a) Juntada aos autos do relatório técnico da concedente que ora se apresenta como sendo "Documento novo" trazido a lume para assegurar o cabimento do presente recurso.

b) Que o acórdão nº 1152/2015 1º câmara seja reformado para alterações e adequações às novas decisões, principalmente no item (9.2) julgando regular com ressalvas as presentes contas que carecerão do pagamento da diferença de execução de (três) 3% já proposto para recolhimento.

## **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 79-80), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 82, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, contudo, sem efeito suspensivo.

## **MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do recurso a seguinte questão: Se o Convênio 1.840/2001 foi quase integralmente executado, afastando-se, em grande medida, o débito e a multa imputados às partes.

### **5. Convênio 1.840/2001, execução, débito e multa imputados às partes**

5.1. A recorrente afirma que o Convênio 1.840/2001 foi quase integralmente executado, impondo-se o afastamento, em grande medida, do débito e da multa imputados às partes, tendo em

vista os seguintes argumentos:

a) Os trabalhos de execução do objeto contratado se iniciaram em julho de 2002, tendo transcorrido até novembro de 2003, sendo que, em março de 2003, a concedente realizou vistoria técnica nas obras, conforme relatório técnico n. 001 de página 48, tendo identificado construção de 110 módulos sanitários, nos quais aponta várias irregularidades. Após chamada para correção das irregularidades, a recorrente realizou os reparos solicitados e construiu os itens pendentes, tendo, em 23/9/2003, entregado ao Município de Santa Rita 133 módulos sanitários, nos termos do plano de trabalho. O gestor municipal recebeu, por sua conta, 136 módulos, conforme transcrito à página 91 do processo; e, em seguida, apresentou a prestação de contas. A Funasa, para balizar o julgamento dos documentos, produziu novo relatório técnico já em 15/8/2015, reconhecendo a existência dos 133 módulos, mas ainda referendando irregularidades nos módulos (peça 77, p. 2);

b) A empresa buscou a regularização das pendências e reconstruiu os 133 módulos, haja vista que, por conta do grande lapso temporal, muitos tiveram que ser refeitos. A Funasa autorizou novo relatório técnico em maio de 2018, que recebeu “Como previsto” a execução dos itens que compõem os 133 módulos sanitários domiciliares, apontando a inexecução de três unidades, pelas quais aponta a necessidade de devolução dos valores correspondentes. Considerando que 97,79% do objeto tiveram execução atestada pelo concedente, conforme relatório técnico em anexo, mesmo após decisão desta Corte; bem como que a recorrente concorda com a inexecução dos 3% apontados pela Funasa, de forma que devolverá a diferença, tão logo autorizada por esta Corte, impõe-se a modificação do julgado (peça 77, p. 2 e 4-9);

c) Resta comprovada a boa-fé da recorrente na execução do objeto do convênio e ela se disponibiliza à devolução dos 3% não executados, para afastar a incidência de danos ao erário (peça 77, p. 3).

#### Análise

5.2. Em caso de dúvida relevante acerca de documento emitido pelo concedente, mas juntado pela parte recorrente, cabe realizar diligência ao órgão emissor sobre a manifestação, aproveitando o ensejo para trazer aos autos outros documentos capazes de auxiliar na solução da controvérsia.

5.3. O Convênio 1.840/2001 previu, como objeto, a construção de módulos sanitários compostos de privada com vaso sanitário, banheiro, fossa séptica e sumidouro no bairro Liberdade em Santa Rita/MA, conforme plano de trabalho aprovado, com especificações técnicas que constam em planilha orçamentária não presente nos autos (peça 1, p. 10-13).

5.4. Em 10/3/2003, quase um ano após o início da vigência do ajuste, a Funasa decidiu realizar visita técnica nas obras (peça 1, p. 67-87), tendo constatado que 110 módulos sanitários haviam iniciado, mas com fragilidades importantes:

DOS 110 MÓDULOS SANITÁRIOS INICIADOS, TODOS ESTÃO SENDO CONSTRUÍDOS SEM ALICERCE E BALDRAME EM PEDRA ARGAMASSADA CONFORME CONSTA NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA OS ABRIGOS E TANQUES SÉPTICOS ESTÃO SENDO CONFECCIONADOS COM TIJOLOS DE MÁ QUALIDADE, OS QUAIS ESTÃO SE DETERIORANDO COM A CHUVA. VÁRIOS BURACOS PARA TANQUE SÉPTICO E SUMIDOURO FORAM ESCAVADOS E NÃO CONSTRUÍDOS, ACUMULANDO ÁGUA DE CHUVA E CONTRIBUINDO PARA A PROLIFERAÇÃO DE MOSQUITOS E PERNILONGOS.

5.5. É importante notar que, não obstante os questionamentos quanto à qualidade dos módulos sanitários, os objetos haviam sido executados, o que remete à possibilidade de discussões quanto a indenizações ou execução parcial do objeto. De todo modo, naquela etapa, caberia ao ente municipal acionar a empresa, de forma a buscar os devidos ajustes nas obras.

5.6. Há informação de que a Prefeitura Municipal foi notificada pela Funasa, ainda em abril de 2003, acerca das irregularidades na execução dos módulos sanitários identificadas pelos técnicos (peça 1, p. 69).

5.7. A recorrente afirma, no recurso em análise, ter sido, também, notificada sobre os problemas encontrados, tendo, na sequência, procedido aos reparos, concluindo, em setembro daquele ano, 133 módulos sanitários, nos exatos termos do plano de trabalho.

5.8. Entretanto, em 25/4/2003, a Prefeitura Municipal informou ao Ministério da Saúde que as obras objetos do ajuste em epígrafe se encontravam paralisadas, em razão de abandono dos trabalhos por parte da ora recorrente (peça 1, p. 36). Em razão disso, inclusive, o ente, em expediente de 30/4/2003, solicitou ao Ministério da Saúde a prorrogação do ajuste, para setembro 20/7/2003 (peça 1, p. 38), tendo o concedente acatado o pedido (peça 1, p. 60-61).

5.9. De todo modo, em março de 2004, o Prefeito Municipal à época, Osvaldo Marinho Fernandes, encaminhou a prestação de contas do ajuste (peça 1, p. 124-141), tendo atestado, em 22/9/2003, a construção de 136 módulos sanitários (peça 1, p. 141).

5.10. Para se manifestar conclusivamente sobre os documentos, a Funasa optou por realizar nova vistoria técnica no município, o que ocorreu em 15/8/2005 (peça 1, p. 155-157), tendo ratificado as impropriedades anteriormente relatadas (peça 1, p. 155):

- o alicerce e o baldrame foram feitas com alvenaria de tijolo cerâmico deitado e não com pedra bruta argamassada, como estava previsto nas especificações;
- as paredes das fossas não foram rebocadas;
- no sumidouro foram colocados apenas três tubos de concreto 0,50m x 1,00m, e não quatro como era previsto;
- em alguns dos módulos construídos, a fossa e o sumidouro estão com cota superior ao nível do terreno, dificultando a operação do sistema.

5.11. A recorrente apresenta agora, em grau de recurso, novo Relatório de Visita Técnica realizada em maio de 2018, seguido de Parecer Técnico Final, atestando a construção de 133 módulos sanitários (peça 77, p. 4-9):

Segundo informações dos moradores, constatada *in loco* nas datas acima referenciadas, foram instaladas as 133 (cento e trinta e três) Melhorias Sanitárias Domiciliares previstas no bairro Liberdade com as seguintes medidas, 1,40 metro largura, 2,05 metro comprimento e 2,15 metro de altura, informamos ainda que todas tiveram seu objetivo alcançado, contudo devido à ação do tempo, a falta de conservação e a falta de manutenção, houve deterioração, algumas melhorias foram demolidas pelos próprios moradores devido à ampliação nas dependências físicas das próprias residências. No entanto, muitas ainda continuam atendendo o objetivo ao qual foram destinadas, conforme fotos expostas abaixo.

Considerando que as fossas e sumidouros encontram-se fechadas e considerando ainda o tempo de uso, não foi possível abri-las para confirmar a manifestação contida no relatório de fls. 177, contudo as improbidades ali manifestadas não inviabilizaram seu funcionamento.

5.12. Os documentos, juntados pela recorrente, que tratam de visita realizada quase 15 anos depois da realização das obras e com conclusão diametralmente oposta ao posicionamento anterior do órgão, têm eficácia sobre a prova produzida, o que motivou o conhecimento do recurso de revisão.

5.13. Em contato telefônico com o Superintendente Estadual da Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão, Fausto Souza Costa, que indicou o assessor Francisco Machado para tratar do tema, buscou-se, no decorrer desta instrução, obter informações sobre os documentos juntados ao recurso. Entretanto, o funcionário informou que, apesar de a visita técnica ter, de fato, ocorrido, o técnico responsável pela fiscalização ainda não havia juntado ao respectivo processo administrativo o relatório e parecer técnico, sendo que os superiores hierárquicos não tiveram ciência do conteúdo das peças.

5.14. Diante disso e tendo em vista a possível mudança de entendimento do órgão após 15 anos do fim da vigência do ajuste, faz-se necessário indaga-los acerca da autenticidade dos pareceres, motivação da nova visita técnica e dos atos administrativos que se seguiram à manifestação do técnico Jehud Alves da Silva. Com isso, cabe diligência desta Corte à Funasa, com vista à instrução do feito.

5.15. Além disso, como se explicará na sequência, de modo a trazer aos autos os elementos suficientes para solucionar em definitivo a controvérsia ora em debate, cabe diligenciar, também, à Caixa Econômica Federal, em busca do extrato bancário da conta corrente em que os recursos federais foram efetivamente depositados.

5.16. Nessa linha, ao se analisar o Parecer Financeiro 013/2006 (peça 1, p. 174-175), constatam-se irregularidades na execução financeira e ausência de documentos que impedem o estabelecimento do nexos de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas eventualmente realizadas, de responsabilidade de Osvaldo Marinho Fernandes.

5.17. Ao se debruçar sobre a prestação de contas apresentada pelos responsáveis, a Funasa apontou, dentre outras, a seguinte irregularidade (peça 1, p. 174):

1-De acordo com a cópia da Ordem Bancária nº 5088 de 22/05/02, o valor de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) foi creditado na conta corrente nº 140-6, agência 1739 da Caixa Econômica Federal, entretanto, de acordo com os extratos bancários apresentados a movimentação do recurso se deu na conta nº 141-4, da mesma agência, contrariando o art. 20 da IN/STN nº 01/97;

5.18. Não consta dos autos o extrato da conta corrente específica do ajuste, de número 140-6, Agência 1739, da Caixa Econômica Federal. Além disso, de fato, os recursos foram executados na conta corrente 141-4, na mesma agência (peça 1, p. 135-137), a qual foi creditada em 27/5/2002.

5.19. Ressalte-se que a Prefeitura Municipal foi instada a se manifestar sobre a irregularidade, tendo a Funasa requisitado a apresentação do extrato bancário referente ao crédito da Ordem Bancária (peça 1, p. 176-178 e 182), contudo, sem sucesso.

5.20. O documento é relevante para a análise do nexos de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas em favor da empresa Encor Engenharia e Construções Ltda. em conta corrente distinta.

5.21. Sabe-se que caberia aos responsáveis trazer aos autos o referido extrato bancário, não sendo, em princípio, atribuição desta Corte. Todavia, em homenagem ao princípio da economia processual e da busca da verdade material e tendo em vista a necessária diligência à Funasa, já

relatada, não há óbice ao Tribunal inserir, também, solicitação de informação à instituição financeira.

## CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que: Em caso de dúvida relevante acerca de documento emitido pelo concedente, mas juntado pela parte recorrente, cabe realizar diligência ao órgão emissor sobre a manifestação, aproveitando o ensejo para trazer aos autos outros documentos capazes de auxiliar na solução da controvérsia.

6.1. Assim, com o objetivo de circularizar a informação trazida aos autos pelo recorrente e obter dados acerca do trâmite do Processo de Projeto n. 25170.002185/2001-55 junto à Divisão de Engenharia de Saúde da Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão, faz-se necessário diligenciar ao órgão antes da instrução final do presente recurso.

6.2. Por fim, tendo em vista a necessidade da diligência à Funasa, mostra-se produtivo à instrução do recurso e decisão final da controvérsia envolvida nos autos, solicitar à Caixa Econômica Federal cópia do extrato bancário dos meses de maio a dezembro de 2002 da conta corrente n. 140-6, Agência 1739, no Maranhão.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, propõe-se, preliminarmente à instrução do presente recurso:

a) a elaboração e envio de ofício à Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão, solicitando, no prazo de 15 dias, as seguintes informações:

a.1) Confirmação da emissão com cópias do Relatório de Visita Técnica e Parecer Técnico Final elaborados pelo Técnico de Saneamento Ambiental Jehud Alves da Silva, com base em visita realizada ao Município de Santa Rita/MA, em 22 e 23/5/2018, juntados ao Processo de Projeto n. 25170.002185/2001-55, que tem como objeto o Convênio 1840/2001, firmado entre o ente municipal e a Funasa, devendo ser anexado ao ofício cópia dos documentos inseridos na peça 77, p. 4-9;

a.2) Os motivos que levaram o órgão regional à reabertura do processo administrativo, com a realização de nova visita técnica, bem como cópias dos atos administrativos que se seguiram à manifestação requerida no item anterior

b) a elaboração e envio de ofício à Caixa Econômica Federal, para que esta encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 dias, cópias dos extratos bancários dos meses de maio a dezembro de 2002 da conta corrente n. 140-6, Agência 1739, no Maranhão.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 14 de maio de 2019.

*[assinado eletronicamente]*

Judson dos Santos  
AUFC – mat. 5677-4