

**TC 029.345/2015-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE

**Responsável:** Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87), José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49) e WM Construções Ltda. (CNPJ 02.364.381/0001-13).

**Procuradores:** não há.

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

**Proposta:** Preliminar

## INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada contra a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87), ex-Prefeita Municipal de Lavras da Mangabeira/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da execução parcial do objeto do Convênio 1000/2007 (Siafi 620557), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura de Lavras da Mangabeira/CE.

## HISTÓRICO

2. O referido convênio tinha por objeto a execução de 132 Unidades Sanitárias Domiciliares do Tipo 9, no Distrito de Quitaiús, no município de Lavras da Mangabeira/CE, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 300.000,00 da parte da concedente, bem como R\$ 16.471,32 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 316.471,32, conforme se verifica no Plano de Trabalho Aprovado – PTA (peça 1, p. 96-100) e no Termo de Convênio (Peça 1, p. 52-74). A vigência do instrumento estendeu-se de 31/12/2007 a 11/10/2012, tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 10/12/2012 (peça 3, p. 1).

3. Os recursos federais foram liberados por meio de três ordens bancárias, depositadas na agência 1960, conta corrente 626030-8, da Caixa (peça 3, p. 15-17):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2008OB909584	28/11/2008	60.000,00
2009OB806169	14/7/2009	120.000,00
2012OB800842	15/2/2012	120.000,00
TOTAL		300.000,00

4. Em 16/2/2009, a Divisão de Engenharia de Saúde Pública-Diesp da Funasa/CE realizou vistoria *in loco* no município e elaborou relatório de visita técnica e respectivo parecer, datado de 23/3/2009, no qual consta a informação de que a Prefeitura já havia executado 27 dos 132 módulos sanitários inicialmente previstos, e, portanto, aplicou 100% da primeira parcela repassada (peça 1, p. 184-186).

5. Por meio de expediente datado de 27/5/2009, a então Prefeita Municipal, Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, encaminhou documentação alusiva à prestação de contas parcial da 1ª parcela liberada no valor de R\$ 60.000,00, composta dos seguintes documentos (peça 1, p. 190-:

Documento	Localização
Termo de aceitação parcial da obra	Peça 1, p. 192-194
Relatório de execução físico-financeira	Peça 1, p. 196

Relação de pagamentos efetuados	Peça 1, p. 198
Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos	Peça 1, p. 200
Conciliação bancária	Peça 1, p. 202

6. Encaminhada a referida prestação de contas parcial, a Diesp realizou nova visita técnica em 14/9/2009 e emitiu novo relatório de visita técnica, bem como Parecer Técnico datado de 3/11/2009, no qual ratifica a informação que foram executados 27 dos 132 módulos sanitários previstos, recomendando a aprovação das contas (peça 1, p. 204-206).

7. A Equipe de Convênios da Funasa/CE, por sua vez, emitiu o Parecer Financeiro 578/2009, de 2/12/2009, sugerindo a aprovação da prestação de contas parcial apresentada, mas ressaltando a ocorrência das seguintes irregularidades/impropriedades na documentação apresentada (peça 1, p. 210-211):

a) não aplicação dos recursos no mercado financeiro, contrariando o art. 20, §1º da IN/STN 1/1997;

b) ausência da portaria de descentralização das ações;

c) não disponibilização da contrapartida proporcional.

8. A ex-Gestora foi notificada das irregularidades apontadas por meio de ofício de 2/12/2009 (peça 1, p. 212-214).

9. A Diesp realizou nova inspeção *in loco* em 7/12/2011, emitindo Relatório de Visita Técnica e posterior Parecer Técnico, na data de 2/4/2012, no qual informa que a execução da obra atingiu o percentual de 60,61% do previsto no Plano de Trabalho, uma vez que foram executados 80 dos 132 módulos sanitários pactuados (peça 1, p. 236-240).

10. Em 4/4/2013, a Funasa/CE solicitou do atual prefeito de Lavras da Mangabeira/CE, Sr. Gustavo Augusto Lima Bisneto (gestão 2013-2016), o encaminhamento da prestação de contas final do ajuste (peça 1. P. 294-296).

11. Consta a informação de que a Prefeitura encaminhou a prestação de contas final do convênio, no entanto a referida documentação não havia sido acostada aos autos.

12. Encaminhada a prestação de contas, a Diesp emite Parecer Técnico, datado de 23/7/2013, informando que só foram concluídos 80 módulos sanitários, correspondentes a 60,61% do projeto conveniado, totalizando R\$ 190.945,60 (peça 1, p. 304-312).

13. Na sequência, o Serviço de Convênios da Funasa/CE emite o Parecer Financeiro 204/2013, de 2/6/2014, condicionando a conclusão da análise da prestação de contas à regularização das seguintes irregularidades (peça 1, p. 324-328):

a) execução parcial do objeto, uma vez que o Parecer da Diesp aprovou apenas 60,61% do projeto, correspondentes a 80 módulos sanitários;

b) irregularidades apontadas no Relatório de demandas especiais da CGU 00190.028246/2009-01, quais sejam: faturamento à empresa sem empregados formais; indícios de direcionamento do objeto da licitação; e execução em desacordo com as especificações;

c) ausência de extratos bancários da conta corrente específica e da conta de aplicação financeira;

d) ausência de comunicação de recebimento dos recursos aos partidos políticos e sindicatos;

e) ausência de termos aditivos de prorrogação contratual;

f) correção do relatório de execução físico-financeira;

- g) não devolução do saldo de convênio no valor de R\$ 4.427,17;
- h) não aplicação dos recursos no mercado financeiro;
- i) pagamento indevido no valor de R\$ 2.705,77, referente ao INSS da NF 59, em duplicidade, por meio de TED, conforme extrato bancário, incluso no valor de R\$ 13.393,58;
- j) pagamento por meio de TED nos valores de R\$ 119.959,25, em 16/10/2009, e R\$ 135.288,70, em 5/4/2012, sem a comprovação do credor.
14. A Funasa encaminhou notificação das irregularidades supracitadas ao atual prefeito por meio de expediente datado de 3/6/2014 (peça 1, p. 340 e 346). E, em resposta, o atual Gestor, encaminhou cópia de representação protocolada junto ao Ministério Público Federal visando à suspensão da inadimplência do município (peça 1, p. 348-350).
15. Na sequência, o Serviço de Convênios da Funasa emite o Parecer Financeiro 217/2014, de 27/10/2014, sugerindo a aprovação com ressalvas do valor de R\$ 116.117,39, e a não aprovação do montante de R\$ 123.891,86, sendo: R\$ 118.170,00 de inexecução da obra e R\$ 2.705,77 referente ao pagamento em duplicidade do ISS da NF 59, de responsabilidade da ex-Gestora, Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa; e R\$ 3.016,09 de rendimentos de aplicação não devolvidos, de responsabilidade do atual gestor, Sr. Gustavo Augusto Lima Bisneto. O mesmo Parecer ressalta que a Funasa não dispõe de meios para comprovar as irregularidades apontadas pela CGU e as demais falhas apontadas no parecer financeiro anterior, que não subsidiaram os débitos apontados acima, foram consideradas falhas formais (peça 1, p. 352-356).
16. Tanto o atual gestor, quanto a ex-Prefeita, foram notificados das conclusões do Parecer Financeiro supracitado por meio de expedientes datados de 3/11/2014 (peça 1, p. 368-373; e peça 2, p. 31).
17. O Atual Gestor encaminhou o comprovante da restituição do saldo de convênio no valor de R\$ 4.427,11, na data de 5/11/2014 (peça 1, p. 378), e, em consequência, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 231/2014, aprovando também essa parcela, mas mantendo a não aprovação do valor de R\$ 120.875,77, sendo: R\$ 118.170,00 de inexecução da obra e R\$ 2.705,77 referente ao pagamento em duplicidade do ISS da NF 59, de responsabilidade da ex-Gestora, Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (peça 1, p. 382-383).
18. Autuada a competente tomada de contas especial, o tomador de contas emitiu o Relatório de TCE, datado de 12/3/2015, atribuindo o débito original de R\$ 120.875,77 à ex-Prefeita Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (Gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da execução parcial do objeto e do pagamento em duplicidade do ISS da NFS-e 59 (peça 2, p. 45-51).
19. O Relatório de Auditoria CGU 1616/2015 (peça 2, p. 73-75), anuiu com o relatório do tomador de contas.
20. Posto isso, quantificado definitivamente o débito pelo qual a responsável era alcançada, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 77-79).
21. Em Pronunciamento da Unidade, datado de 5/11/2015 (peça 4), observou-se que:
- a) o Convênio 1000/2007 (Siafi 620557), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura de Lavras da Mangabeira/CE, tinha por objeto a execução de 132 Unidades Sanitárias Domiciliares do Tipo 9, no Distrito de Quitaiús, no município de Lavras da Mangabeira/CE;
- b) tanto o relatório do Tomador de Contas, quanto o relatório de auditoria da CGU, amparados pelo parecer técnico da Diesp de 23/7/2013 (peça 1, p. 304-312) e pelo Parecer Financeiro 231/2014 (peça 1, p. 382-383), concluíram pela existência de dano ao Erário Federal da

ordem de R\$ R\$ 120.875,77, em razão da inexecução de parte do objeto do convênio, no valor de R\$ 118.170,00, e do pagamento em duplicidade do ISS da NFS-e 59, no valor de R\$ 2.705,77, a ser imputado a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, ex-Prefeita Municipal de Lavras da Mangabeira/CE (Gestões 2005-2008 e 2009-2012);

c) os fatos foram bem circunstanciados na fase interna desta tomada de contas especial;

d) em relação à quantificação do dano se fazia necessário alguns esclarecimentos adicionais:

- quanto à parcela alusiva ao pagamento de ISS em duplicidade, o valor foi quantificado corretamente;

- quanto à parcela alusiva à inexecução parcial, tal valor considerou a aprovação de 80 módulos sanitários, conforme Parecer da Diesp, e a não aprovação de 52 módulos sanitários;

- no entanto, o Relatório de Visita Técnica e o Parecer Técnico Final da Diesp não deixaram claro se os 52 módulos sanitários que não foram aprovados, de fato não foram executados, ou se foram impugnados por conta das impropriedades listadas ao final do parecer;

- desta forma, se fazia necessário diligenciar a Funasa para que esclarecesse a situação;

e) em relação à responsabilização, apesar de ter se mostrado correta a indicação da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (Gestões 2005-2008 e 2009-2012), uma vez que esta foi a prefeita que geriu os recursos do convênio, também deveriam responder, solidariamente com a ex-Prefeita, a empresa que se beneficiou com pagamentos por serviços não realizados e o engenheiro responsável pela obra; e

f) e considerando a solidariedade da empresa executora das obras, o débito alusivo à parcela não executada do convênio, deveria ser atualizado a partir das datas dos últimos pagamentos realizados à contratada;

22. Tal pronunciamento dizia, ainda, que a Funasa/CE deixara de juntar aos autos, a documentação encaminhada pela Prefeitura a título de prestação de contas parcial e final do convênio, sendo que a referida documentação era essencial para o levantamento das informações que permitissem identificar com precisão os valores e datas dos pagamentos realizados à empresa, bem como a identificação de outros eventuais responsáveis.

23. Por fim, propunha, preliminarmente, a realização de diligência à Funasa a fim de que encaminhasse a documentação alusiva às prestações de contas apresentadas pela prefeitura, bem como os esclarecimentos listados no Parecer Técnico Final da Diesp datado de 23/7/2013.

24. Isto posto, esta unidade do TCU realizou a devida comunicação, cujo resumo está apresentado na tabela seguinte:

Responsável	Ofício	AR	Resposta
Funasa/CE	2644/2015 (Peça 5)	Peça 6	Peças 7 a 9

## EXAME TÉCNICO

25. A diligência à Funasa/CE solicitava o encaminhamento a esta Secretaria dos seguintes documentos e informações alusivos ao Convênio 1000/2007 (Siafi 620557), firmado com a Prefeitura de Lavras da Mangabeira/CE:

a) cópia completa da prestação de contas parcial e da prestação de contas final apresentadas pela Prefeitura de Lavras da Mangabeira/CE à conta do referido convênio uma vez que a referida documentação não foi juntada à presente tomada de contas especial; e

b) esclarecer as informações inseridas no último Relatório de Visita Técnica e no Parecer Técnico Final da Diesp, datado de 23/7/2013, uma vez que estes documentos não deixam

claro se os 52 módulos sanitários que não foram aprovados, de fato não foram executados, ou se foram impugnados por conta das impropriedades listadas ao final do parecer:

- Rachaduras nas paredes;
- Porta de madeira fora das especificações técnicas;
- Tanque de lavar roupa com torneira de plástico de 1/2";
- Torneira do lavatório de 1/2";
- Registro de entrada da tubulação de água é de plástico;
- Descarga de plástico com defeito;
- Foi aplicada somente uma demão de super cal; e
- Módulos sanitários com piso em desnível.

26. Em atendimento à diligência, em 9/12/2015 (peça 7, p. 1), foi encaminhada pelo Superintendente Estadual da Funasa/CE cópia dos autos do Processo 25140.018.201/2009-36 (volumes I e II), relativo às Prestações de Contas Parciais e Final do Convênio 1000/2007 (Siafi 620557), que passaram a compor as peças 7 a 9 dos presentes autos, conforme tabelas abaixo:

Prestação de contas parcial (1ª parcela), apresentada em 27/5/2009 (peça 7, p. 3-50)	
Documento	Localização
Relatório de cumprimento do objeto	Peça 7, p. 12
Relatório de execução físico-financeiro	Peça 7, p. 8
Relação de pagamentos efetuados	Peça 7, p. 9
Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos	Peça 7, p. 10
Conciliação bancária	Peça 7, p. 11
Termo de aceitação parcial da obra	Peça 7, p. 6 e 7
Extratos bancários	Peça 7, p. 13-15;
empenhos, notas fiscais, recibos, recolhimentos, cheques, medições	Peça 7, p. 16-28;
1º Termo Aditivo ao Convênio 1000/2007	Peça 7, p. 29-33
Procedimento Licitatório (partes)	Peça 7, p. 34-41
Termo de Contrato com a empresa WM Construções Ltda.	Peça 7, p. 42-45
Ordem de Serviço	Peça 7, p. 46
Termos de Aditivos ao Contrato com a empresa WM Construções Ltda.	Peça 7, p. 47-50

Prestação de contas final, apresentada em 24/6/2013 (peça 8, p. 35-104; peça 9, p. 3-6 e p. 71-72)	
Documento	Localização
Devolução de saldo de conta	Peça 9, p. 71-72
Relatório de cumprimento do objeto	Peça 8, p. 49
Relatório de execução físico-financeiro	Peça 8, p. 50
Relação de pagamentos efetuados	Peça 8, p. 51
Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos	Peça 8, p. 52
Conciliação bancária	Peça 8, p. 53
Termo de aceitação definitiva da obra	Peça 8, p. 76
Extratos bancários	Peça 8, p. 54-73
empenhos, notas fiscais, recibos, recolhimentos, cheques, medições	Peça 8, p. 78-99; Peça 9, p. 3-6
Procedimento Licitatório (partes)	Peça 8, p. 74 e 101-104
Ordem de Serviço	Peça 8, p. 75 e 100

Termo de Contrato com a empresa WM Construções Ltda.	Peça 8, p. 36-39
Termos de Aditivos ao Contrato com a empresa WM Construções Ltda.	Peça 8, p. 40-48

27. Ainda foi encaminhada pela Funasa a cópia do Despacho 237, de 7/12/2015 (peça 7, p. 2), elaborado pela Diesp, informando, acerca das impropriedades listadas no Parecer Técnico Final da Diesp, datado de 23/7/2013, item “b” do Ofício 2644/2015, que os 52 módulos sanitários que não foram aprovados, decorreram das falhas constatadas na execução dos mesmos.

28. Além de trazer aos autos documentação/evidências que compõem a presente TCE, o atendimento da diligência pela Funasa/CE permitiu identificar os seguintes dados até então desconhecidos:

a) data dos efetivos pagamentos realizados, objetivando a atualização do Débito a partir das mesmas, em virtude da responsabilidade solidária da WM Construções Ltda., empresa contratada:

Nota Fiscal	Débito Autorizado/TED	Data	Valor (R\$)
NF 208	Peça 7, p. 13 e 16	21/1/2009	55.731,39
NF 303	Peça 8, p. 54 e 80	16/10/2009	111.276,36
NFS-e 59	Peça 8, p. 56 e 91	5/4/2012	121.895,12
Total			288.902,87

b) ordenador das despesas do convênio à época dos fatos e declarante de que os serviços apresentados nas NFs foram prestados (peça 7, p. 19; peça 8, p. 81 e 92): ex-Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, Sr. José Maria de Almeida Sousa; e

c) a não aprovação dos 52 módulos sanitários decorreram das falhas constatadas na execução dos mesmos.

29. Assim, identificadas as datas dos pagamentos realizados e a vista a participação do Secretário de Obras e Infraestrutura à época, propomos, no esteio do Pronunciamento da Unidade (peça 4) apresentado nos itens 21 a 22 da presente instrução, e não obstante a não aprovação dos 52 módulos sanitários terem decorrido de falhas constatadas na execução dos mesmos, a citação solidária dos responsáveis abaixo, com a ex-Prefeita, Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (gestões 2005-2008 e 2009-2012), por ter sido a prefeita que celebrou o convênio 1000/2007 (Siafi 620557):

a) a empresa responsável pelas obras, WM Construções Ltda. (CNPJ 02.364.381/0001-13); e

b) o ordenador de despesas dos pagamentos realizados à contratada, celebrante do contrato com a empresa executora e emitente da respectiva Ordem de Serviço (peça 7, p. 42-50), o então Secretário de Obras e Infraestrutura do Município, Sr. José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49), pelos respectivos pagamentos ordenados.

30. Tal citação dar-se-á a partir da data do último pagamento realizado à empresa:

Responsáveis solidários	Data	Valor (R\$)
Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87), Sr. José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49) e WM Construções Ltda. (CNPJ 02.364.381/0001-13)	5/4/2012	118.170,00
Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87)		2.705,77

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, propõe-se:

**I - realizar a citação solidária** dos responsáveis abaixo relacionados, com fundamento nos arts. 10, § 1º; e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

Responsáveis solidários	Data	Valor (R\$)
Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87), Sr. José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49) e WM Construções Ltda. (CNPJ 02.364.381/0001-13)	5/4/2012	118.170,00
Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87)		2.705,77

**I.1 - Ocorrência:** aplicação irregular dos recursos federais repassados pela Funasa à Prefeitura de Lavras da Mangabeira/CE por meio do Convênio 1000/2007 (Siafi 620557), que tinha por objeto a execução de 132 Unidades Sanitárias Domiciliares do Tipo 9, no Distrito de Quitaiús, no município de Lavras da Mangabeira/CE, em razão da inexecução de parte do objeto do convênio, no valor de R\$ R\$ 118.170,00, e do pagamento em duplicidade do ISS da NFS-e 59, no valor de R\$ 2.705,77;

**I.2 - Conduta dos responsáveis:**

a) da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa: na condição de prefeita do município de Lavras da Mangabeira/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), celebrou o Convênio 1000/2007 (Siafi 620557), no qual foram realizados pagamentos sem a devida execução dos serviços ou por serviços em desconformidade com o projetado, no valor de R\$ 118.170,00, referentes a 52 dos 132 módulos sanitários previstos no convênio em questão, bem como, recolheu em duplicidade o ISS da NFS-e 59, no valor de R\$ 2.705,77;

b) do José Maria de Almeida Sousa: na condição de Secretário de Obras e Infraestrutura e ordenador de despesas à época dos fatos, geriu recursos do Convênio 1000/2007 (Siafi 620557), no qual foram realizados pagamentos sem a devida execução dos serviços ou por serviços em desconformidade com o projetado, referentes a 52 dos 132 módulos sanitários previstos no convênio em questão;

c) da WM Construções Ltda.: recebeu pagamentos à conta do Convênio 1000/2007 (Siafi 620557), sem a devida contrapartida proporcional em serviços, ou por serviços em desconformidade com o projetado, referentes a 52 dos 132 módulos sanitários previstos no convênio em questão;

**I.3 - informar ainda** aos responsáveis que caso venham a ser condenados pelo Tribunal, ao débito ora apurado será acrescido os juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

Fortaleza, 18 de março de 2016  
(Assinado eletronicamente)  
Waldy Sombra Lopes Júnior  
AUFC – Matr. TCU 1043-0