

TC 014.301/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Lavras da Mangabeira/CE

Responsáveis Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87), José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49) e Construtora Hidros Ltda. (CNPJ 08.881.794/0001-51)

Procurador: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros, representando Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (peça 38)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87), ex-prefeita municipal de Lavras da Mangabeira/CE (gestão 2009-2012), em razão da não aprovação da prestação de contas final dos recursos repassados pela Funasa à Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE por meio do Convênio 594/2008 (Siafi 651044), destinados à execução de 245 módulos sanitários do tipo 9 na referida municipalidade, conforme especificação constante do plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 217-221).

HISTÓRICO

2. Visando a consecução do objeto, o instrumento de convênio estabeleceu o montante de R\$ 803.628,32, sendo R\$ 763.000,00 a cargo do concedente e R\$ 40.628,32 a contrapartida da Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, observando o detalhamento especificado no cronograma de desembolso do plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 19).

3. Atendendo ao instrumento celebrado (peça 1, p. 29-55), a Funasa repassou o montante de R\$ 305.200,00 referente à primeira parcela, mediante a ordem bancária 2011OB806912, datada de 6/10/2011 (peça 1, p. 381), tendo a entidade conveniente depositado a primeira parcela da contrapartida no valor de R\$ 16.251,35, na data de 2/12/2011 (peça 1, p. 277), e encaminhado a documentação alusiva à prestação de contas parcial desses recursos recebidos no dia 18/10/2012, cuja documentação está a seguir resumida (peça 1, p. 261-285).

Documento	Localização
Relatório de cumprimento do objeto	Peça 1, p. 263
Relatório de execução físico-financeira	Peça 1, p. 265
Relação de pagamentos efetuados	Peça 1, p. 267
Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos	Peça 1, p. 269
Conciliação bancária	Peça 1, p. 271
Extrato bancário	Peça 1, p. 273-285

4. Encaminhada a prestação de contas parcial, a Funasa, por meio de sua Divisão de Engenharia de Saúde Pública (Diesp), realizou vistoria *in loco* no período de 26 a 30 de novembro de 2012, e emitiu relatório de visita técnica e parecer técnico datados de 3/12/2012, que concluíram que não houve percentual de execução atingido uma vez que os 98 módulos sanitários declarados como executados na prestação de contas parcial não foram construídos de acordo com o aprovado no plano

de trabalho, tendo em vista a verificação das pendências que seguem (peça 1, p. 289-293):

- a) os pisos de todos os módulos sanitários foram construídos com cimento grosso (fora das especificações);
- b) foi aplicado somente 1 (uma) demão de tinta mineral branca;
- c) todas as portas colocadas são de material fora das especificações técnicas (já existem portas com aberturas entre as tábuas e empenadas);
- d) não foi ligado o ramal de PVC de 25mm de um ponto existente no domicílio ao módulo sanitário;
- e) as torneiras colocadas são de 1/2" (plástico ou cromada);
- f) os registros dos chuveiros instalados são de plástico;
- g) os tanques sépticos que estavam com a tampa descolada, não tinham os "T" de 100mm colocados dentro;
- h) existem também tanques sépticos somente com 02 (duas) manilhas de concreto;
- i) constatou-se vários tanques sépticos feitos com tijolos de blocos e com menos de 1,50m de profundidade;
- j) sumidouro (vários sumidouros estão apenas com 1,30m de profundidade e sem a tampa de cobertura);
- l) foram encontrados vários módulos sanitários em que estava apenas feita a escavação do buraco para o tanque séptico e sumidouro;
- m) caixa de inspeção fora das especificações técnicas medindo apenas 0,40 por 0,40 por 0,04m (concreto armado) e não foi feita a canaleta para escoamento dos efluentes;
- n) os beneficiários de n. 128, 129 e 130 da relação de beneficiários, moram em uma ponta de rua onde não tem água encanada (ligar à rede de água do sistema de abastecimento);
- o) a placa de obra não foi executada.

5. Na sequência, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 271/2012, que além da impugnação dos serviços relatada no Parecer da Diesp, identificou outras falhas documentais e condicionou a conclusão da análise à regularização das pendências (peça 1, p. 295-299).

6. A Funasa providenciou a notificação da ex-prefeita Edenilda Lopes de Oliveira Sousa por meio de expediente datado de 11/12/2012 (peça 1, p. 301-302), que, em resposta, encaminhou justificativas e documentos em 24/1/2013, bem como solicitou prazo para a regularização das pendências técnicas (peça 1, p. 329-335).

7. A Diesp realizou nova visita técnica no período de 12 a 13 de agosto de 2013, e emitiu um novo relatório de visita técnica e parecer técnico, nos quais consta a informação de que as pendências citadas no relatório anterior não foram sanadas e o percentual de execução atingido foi de 0% (peça 1, p. 371-377).

8. Ato contínuo, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 193/2013 (peça 1, p. 383-385), não aprovando a prestação de contas parcial apresentada, com base no último parecer técnico, e providenciou nova notificação da ex-gestora, expedida na data de 25/11/2013 (peça 2, p. 52).

9. Diante da inércia da responsável, a Funasa autorizou a instauração do processo de tomada de contas especial (peça 2, p. 72), e, em 2/6/2014, emitiu o Relatório de TCE 01/2013 (peça 2, p. 100-108), complementado pelo relatório constante na peça 2, p. 153-155.

10. Na sequência, a Controladoria-Geral da União (CGU), no exercício das competências que lhes foram conferidas pelos arts. 9º, inciso III, e 50, inciso II, da Lei 8.443/1992, manifestou-se nos autos por meio do Relatório de Auditoria 684/2015, do Certificado de Auditoria 684/2015, e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 684/2015 (peça 2, p. 179-184), tendo, por fim, o



processo de TCE recebido o Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 185), conforme preconizam os arts. 9º, inciso IV, e 52, da citada Lei.

11. Objetivando-se dar cumprimento as atribuições estabelecidas nos arts. 33, § 2º, e 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, c/com o art. 8º, § 2º, da Lei 8.443/1992, e o art. 197, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RI-TCU), o processo foi remetido ao Tribunal de Contas da União (TCU) para julgamento (peça 1, p. 1).

12. Registre-se que consta nos autos documentação atinente à petição inicial de representação protocolada na Procuradoria da República no Município de Juazeiro do Norte/CE pela Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, na gestão do prefeito sucessor e atual (2013-2016), Sr. Gustavo Augusto Lima Bisneto (CPF 059.617.003-30), contra a ex-prefeita, Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, e a empresa contratada Construtora Hidros Ltda. (CNPJ 08.881.794/0001-51), a fim de lhes responsabilizar judicialmente em razão das irregularidades identificadas no Convênio 594/2008 (peça 2, p. 4-16).

13. Já nesta fase da TCE, na instrução da peça 6, se acrescentou ao polo passivo do feito, solidariamente à ex-prefeita, a empresa Construtora Hidros Ltda. (CNPJ 08.881.794/0001-51), que recebeu da então gestora os recursos atinentes à execução do Convênio 594/2008 (Siafi 651044).

14. A conduta reprovada cometida pela ex-prefeita, ratificada na instrução da peça 6, Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, ensejadora da irregularidade identificada nesta TCE, foi não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos à conta do Convênio em tela, em decorrência da irregularidade identificada por setor técnico da Funasa na execução da avença.

15. Os recursos eram destinados à execução de 245 módulos sanitários do tipo 9 na referida municipalidade, sendo constatado que a execução de serviços se deu em desacordo com o plano de trabalho aprovado (conforme as pendências relacionadas no item 5).

16. Tal instrução da unidade técnica caracterizou a responsabilidade solidária da empresa Construtora Hidros Ltda. na imputação do débito, que foi reformulado. De acordo com os elementos constantes dos autos e com o exame técnico empreendido na instrução da peça 6, a Edenilda Lopes de Oliveira Sousa e a Construtora Hidros Ltda. foram responsabilizados solidariamente a devolver aos cofres da Funasa o valor R\$ 309.611,23, devidamente atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a contar da data de pagamento efetuado à empresa constante do extrato bancário, dia 2/12/2011 (peça 1, p. 277).

17. Assim sendo, a Secex-CE promoveu a citação solidária da ex-prefeita, Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, e da empresa, Construtora Hidros, para que apresentassem alegações de defesa quanto à execução de serviços em desacordo com o estabelecido no plano de trabalho aprovado do Convênio 594/2008 (Siafi 651044), que culminou na não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Após diversas tentativas malsucedidas de cientificação da avença aos responsáveis solidários, em distintos ofícios, como se vê nas peças acostadas aos autos, a Secex-CE promoveu a citação dos componentes do polo passivo da TCE via editais 62 e 63, publicados no Diário Oficial da União (peças 25 e 26). A ex-prefeita e a construtora encontram-se revéis.

18. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a ex-prefeita e a construtora a ela solidarizada na TCE, impôs-se que fossem considerados revéis. Deu-se prosseguimento ao processo, nos termos do disposto no artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

19. A TCE foi encaminhada à Corte com proposta de mérito pela irregularidade das Contas, ficando os responsáveis condenados ao pagamento solidário da importância atinente ao débito referente aos danos ao Erário por eles perpetrados, bem como ao pagamento individual decorrente da aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

20. O encaminhamento de mérito da unidade técnica foi acolhido no Parecer do Ministério



Público junto ao TCU (peça 34). Entrementes, na fase de discussão para julgamento do feito, em outubro de 2016, o Ministro Vital do Rego, com base no artigo 112 do Regimento Interno do TCU, pediu vistas dos autos, tornando-se deles revisor (peça 35). Novos elementos foram aduzidos ao processo, a partir de novembro de 2016 (peças 36-41).

21. Em Despacho constante da peça 42, o Revisor da TCE afiança que a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa compareceu aos autos a 3/3/2017, por meio de advogado constituído, justificando não ter tomado conhecimento da citação editalícia promovida pela Secex-CE, pois foi a banca advocatícia contratada que realizou pesquisa atinente a eventuais instaurações de processos, junto ao TCU, nos quais a Sra. Edenilda de Oliveira estivesse alcançada.

22. O Revisor, tomando por base o formalismo moderado que rege o rito processual da Corte e homenageando o princípio do contraditório e da ampla defesa resguardado pelo Tribunal, considerou de bom aviso submeter os novos elementos a novo escrutínio da unidade instrutiva, no que foi acompanhado pelo Relator dos autos (peça 43).

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa.

23. A Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, por meio de seus representantes legais, apresentou ao Relator do processo alegações de defesa às imputações das quais é objeto nesta TCE (peças 39-41, aduzidas ao processo em 8/3/2017). Nelas, a defendente contesta a inexecução do convênio, mormente em sua totalidade, conforme alegado pelos setores técnicos da Funasa.

24. Ao contrário, afirma que 98 módulos sanitários foram construídos e entregues ao público alvo, com efetivo benefício social. A inexecução em 0%, constatada pela Funasa, seria insustentável. Com o acréscimo que o valor de tais unidades construídas corresponderia à integralidade do primeiro e único repasse financeiro de fato realizado pela Funasa, no valor de R\$ 305.200,00.

25. Há proporcionalidade aproximada entre o repasse financeiro e a execução física da obra, vale dizer, 98 concluídos para 245 previstos (40% de sanitários construídos). O convênio, executado parcialmente, o foi na proporção bem aproximada da correlação com o repasse financeiro efetivamente transferido, não havendo como se falar em locupletamento ou prejuízo aos cofres públicos.

26. Os banheiros estariam funcionando em conformidade com as necessidades da população. Os beneficiários atestam o recebimento das unidades sanitárias em condições de uso. A defendente pleiteia a descaracterização do débito, se constatando a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, via instrumento com a Funasa. O valor destinado ao objeto do instrumento foi integralmente aplicado na construção de módulos sanitários.

27. As irregularidades constatadas pelo setor de engenharia da Funasa seriam decorrentes da ação natural do tempo e de terceiros (mal-uso). Tais irregularidades não teriam nexos de causalidade com os serviços propiciados pelo instrumento. Já a TCE não teria quantificado ou individualizado corretamente os danos porventura ocasionados à obra. Não seria em absoluto caso de imputação integral de débito.

28. A defendente imputa responsabilização por irregularidades porventura ocorridas na obra ao ordenador de despesas e secretário de Obras de sua administração, vale dizer, ao Sr. José Maria de Almeida Sousa. Como gestora municipal, a Sra. Edenilda de Oliveira não teria competência técnica ou fiscalizatória para realizar o controle de qualidade do serviço contratado. A ex-prefeita, por outro lado aventa a possibilidade de responsabilização do Município, beneficiário geral da obra contratada.

29. Por fim, roga lhe seja reconhecida boa-fé na avença, com julgamento das Contas pela sua regularidade com ressalvas. Acosta ao arrazoado analisado declarações de beneficiários e fotos das unidades sanitárias, documentos referentes ao processo licitatório, nota fiscal e histórico do empenho e pagamento.



Análise.

30. As alegações da defendente, Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, são insuficientes para comprovar que os 98 módulos sanitários impugnados pela Funasa foram executados conforme os termos pactuados. Ademais, resta nos autos a caracterização da responsabilidade solidária do Sr. José Maria de Almeida Sousa, secretário de Obras, motivo pelo qual deverá ser alterado o polo passivo do feito.

31. Há fundamento quanto à correlação da proporcionalidade da execução física vis a vis repasse, um apenas, efetivamente transferido. Realmente, não há como se falar na execução de 245 módulos sanitários do tipo 9 e, sim, de 98 unidades sanitárias, que, conforme demonstrado a seguir, foram executadas com falhas construtivas e irregularidades gritantes que as descaracterizaram e comprometeram-lhes o uso correto e adequado.

32. Tal contingência comprometeu seriamente o uso sanitário dos módulos e a própria finalidade do termo pactuado com a Funasa, razão pela qual a execução total do objeto não alcançou prosseguimento e sucesso.

33. É de bom aviso repisar as irregularidades que foram detectadas pelo setor de engenharia da Funasa, nos 98 módulos construídos, e que permaneceram, nos autos, pendentes de regularização e saneamento.

34. Irregularidades constatadas pela Diesp/Funasa nos 98 módulos do tipo 9 construídos: os pisos de todos os módulos sanitários foram construídos com cimento grosso fora das especificações; foi aplicado somente uma demão de tinta mineral branca; todas as portas colocadas eram de material fora das especificações técnicas, já existindo portas com aberturas entre as tábuas e empenadas; não foi ligado o ramal de PVC de 25mm de um ponto existente no domicílio ao módulo sanitário; as torneiras colocadas eram de 1/2", de plástico ou cromada; os registros dos chuveiros instalados eram de plástico; os tanques sépticos que estavam com a tampa descolada, não tinham os "T" de 100mm colocados dentro; existiam também tanques sépticos somente com duas manilhas de concreto; constatou-se vários tanques sépticos feitos com tijolos de blocos com menos de 1,50m de profundidade; vários sumidouros estavam apenas com 1,30m de profundidade e sem a tampa de cobertura; foram encontrados vários módulos sanitários em que estava apenas feita a escavação do buraco para o tanque séptico e sumidouro; caixa de inspeção fora das especificações técnicas medindo apenas 0,40 por 0,40 por 0,04m, sem canaleta para escoamento dos efluentes.

35. Além de tudo isso, foi constatado que os beneficiários das residências de número 128, 129 e 130 da relação moravam em uma "ponta de rua", onde não havia nem água encanada.

36. Como se constata, tais ocorrências não são em absoluto decorrentes da ação do tempo ou, muito menos, de mal-uso por parte dos beneficiários, estes, sim, os principais prejudicados pelos malfeitos construtivos, todos eles perpetrados em seu desfavor, que comprometeram e comprometem o adequado uso sanitário dos 98 módulos que foram construídos com os recursos do instrumento firmado com a Funasa.

37. A ex-prefeita teve conhecimento e ciência já em janeiro de 2013, encerrado o seu mandato, que tal pendência restava carente de saneamento e retificação. Não há como responsabilizar a municipalidade ou a gestão posterior a dela, pois seu sucessor entrou com representação protocolada junto à Procuradoria da República no Município de Juazeiro do Norte/CE contra a ex-prefeita e a Construtora Hidros Ltda, a fim de lhes responsabilizar judicialmente em razão das irregularidades identificadas no Convênio-Funasa 594/2008.

38. Já cabe responsabilização ao Sr. José Maria de Almeida Sousa, secretário de Obras na administração da Sra. Edenilda de Oliveira, pois o mesmo, na condição de secretário municipal da área técnica e ordenador de despesas, efetivamente assinou o termo de homologação e adjudicação do processo licitatório (peça 40, p. 14), a ordem de serviço (peça 40, p. 16), o contrato firmado com a Construtora Hidros (peça 40, p. 22), bem como a documentação de pagamento pelos serviços



prestados pela referida construtora, completamente desconformes ao plano de trabalho pactuado.

39. Devidamente demonstrado nos autos a ocorrência da irregularidade atinente à execução de serviços em desacordo com o estabelecido no plano de trabalho aprovado (peça 2, p. 102), que culminou no pronunciamento conclusivo pela inexecução do objeto na proporcionalidade dos recursos disponibilizados na conta específica do Convênio-Funasa 594/2008, resta, em submissão ao princípio do contraditório e da ampla defesa, de modo a não se incorrer em vício processual, encaminhar o feito pela citação do Sr. José Maria de Almeida Sousa, em solidariedade aos outros responsáveis já arrolados, de forma que o ex-secretário municipal e ordenador de despesas passe a integrar o polo passivo da avença.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o que segue.

I. **Realizar a citação do Sr. José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49)**, em solidariedade à Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87) e à empresa Construtora Hidros Ltda. (CNPJ 08.881.794/0001-51), já citadas nos autos, com fundamento nos 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, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde o débito abaixo indicado, atualizado monetariamente a partir da data de ocorrência do seu fato gerador até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quaisquer quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, decorrente da irregularidade identificada e da conduta cometida, abaixo descrita.

I.1 Débito

Valor original	Data da ocorrência
R\$ 309.611,23	2/12/2011

I.2 **Irregularidade:** execução de serviços no âmbito do Convênio 594/2008 (Siafi 651044), celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE e destinado à execução de 245 módulos sanitários do tipo 9 no município, em desacordo com o estabelecido no plano de trabalho aprovado, conforme as pendências relacionadas no item 4 dessa instrução, que culminou na inexecução do objeto, e na não aprovação da prestação de contas em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos à conta do convênio, conforme preconizam o art. 8º, *caput*, da Lei 8.443/1992, o art. 197, do RI-TCU, o art. 4º, da IN-TCU 71/2012, e a cláusula segunda, II, “c”, do termo de convênio, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, e o art. 66 do Decreto 93.872/1986;

I.3 **Conduta do ex-secretário de Obras e ordenador das despesas impugnadas, Sr. José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49):** não acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços por ele contratados e pagos para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos à conta do Convênio-Funasa 594/2008 (Siafi 651044), em decorrência da constatação de execução de serviços em desacordo com o plano de trabalho aprovado, conforme as pendências relacionadas no item 4 dessa instrução.

II. **Informar ao responsável**, no bojo do ofício de citação, que caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI-TCU

III. **Encaminhar cópia** desta instrução ao responsável citado, a fim de subsidiar suas alegações de defesa.

Secex-CE, 26 de maio de 2017.



(Assinado Eletronicamente)
EMMANUEL N. S. VASCONCELOS
AUFC; 433.2