



Processo TC-032.708/2010-6 (com 41 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do sr. Osvaldo Marinho Fernandes, ex-prefeito de Santa Rita/MA, em razão da **não aprovação da prestação de contas** dos recursos repassados ao município por força do Convênio 1840/2001 (peça 1, pp. 18/28), celebrado com a Funasa, pela inexecução do objeto conveniado, que consistia na execução de melhorias sanitárias por meio da construção de 136 módulos sanitários (peça 1, pp. 10/2).

Conforme disposto nas cláusulas terceira e quarta do termo de convênio (peça 1, pp. 20/1), foram previstos R\$ 162.437,12 para a execução do objeto, dos quais R\$ 160.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 2.437,12 corresponderiam à contrapartida.

Os recursos federais foram repassados em única parcela, mediante ordem bancária no valor de R\$ 160.000,00, emitida em 22.5.2002. Os recursos foram creditados na conta específica em 27.5.2002.

O ajuste vigeu no período de 21.1.2002 a 20.9.2003, e previa a apresentação da prestação de contas até 18.11.2003, conforme cláusula nona do termo do ajuste (peça 1, p. 25), alterado por atraso na liberação dos recursos (peça 1, p. 32) e pelo 2º Termo Aditivo (peça 1, pp. 60/3).

Após várias tentativas de citação (peça 23), o sr. Osvaldo Marinho Fernandes tomou ciência em 2.4.2014 (peça 26) e apresentou tempestivamente suas alegações de defesa.

Em instrução anterior (peça 31), após analisar os argumentos de defesa apresentados, a unidade técnica aceitou o argumento relacionado à corresponsabilização da construtora contratada, a Encor Engenharia e Construções Ltda., que utilizou materiais fora dos padrões estabelecidos pela prefeitura, propondo a sua inclusão como responsável solidária e conseqüentemente, a alteração na composição do débito para corresponder às datas dos pagamentos realizados, conforme relação de pagamentos, notas fiscais e extratos bancários apresentados na prestação de contas (peça 28, pp. 23/9 e 35/43), de acordo com o quadro abaixo:

Data do pagamento	Valor (R\$)	Nota Fiscal
4/7/2002	48.810,15	517, de 4/7/2002
12/8/2002	48.810,15	525, de 9/8/2002
11/9/2002	32.000,00	535, de 10/12/2002
24/12/2002	17.000,00	615, de 18/12/2002
10/11/2003	13.379,70	657, de 4/9/2003

A empresa Encor foi citada (peças 35 e), não atendeu a citação e não se manifestou quanto à irregularidade a ela atribuída: construção de 136 módulos sanitários dos 133 previstos no



Convênio 1840/200. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida empresa, impôs-se revelia, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Foi também enviado comunicado ao responsável (peças 34 e 33) no intuito de informar as alterações ocorridas no processo.

Quanto ao sr. Osvaldo Marinho Fernandes, as alegações de defesa foram analisadas e não acatadas, nos seguintes termos (grifamos):

**I. Não aprovação da prestação de contas apresentada, ante a inexecução do objeto conveniado, uma vez que os serviços parcialmente executados não foram suficientes para cumprir o objetivo e as metas colimadas, e alcançar a sua finalidade social.**

15. A irregularidade deveu-se às seguintes ocorrências, que foram descritas no ofício citatório, constatada pela Funasa e registrada no Relatório de Visita Técnica:

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 conforme 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, p. 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, p. 162-165);

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

c.1) de acordo com a cópia da Ordem Bancária 5088 de 22105102, 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 1/97;

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 1/97;

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 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.

#### I.1. Argumentos de defesa apresentados (peça 28)

16. O advogado legalmente constituído pelo responsável alegou que a aplicação dos recursos foi feita de forma regular, pois a empresa, nos termos da licitação, realizou a construção das melhorias sanitárias e recebeu pelo que fez, como comprovam os comprovantes de despesas ora juntados aos autos.

17. Afirma que a utilização de materiais de qualidade inferior e os serviços efetuados de forma inadequada são da responsabilidade do construtor, no caso a Encor Engenharia e Construções Ltda., na forma do art. 618 do Código Civil; e que cabeira ao prefeito sucessor propor ação contra o empreiteiro.

18. Alega que, na presunção do ex-gestor, os materiais utilizados correspondiam às especificações propostas, assim como a execução obedecia às regras próprias de engenharia, visto que os fiscais da construção eram os próprios beneficiários, que nunca fizeram chegar qualquer reclamação à prefeitura.

19. Por fim, juntando aos autos a prestação de contas com os comprovantes da aplicação dos recursos, o responsável requer o acolhimento das alegações de defesa e a comprovação da sua regular aplicação.

#### I.2. Análise

20. Não se acatam as justificativas apresentadas quanto às irregularidades na execução física do convênio tendo em vista **que cabe à conveniente a aplicação dos recursos na forma proposta e foi constatado pela Funasa, ainda na primeira visita técnica, ocorrida em 10/3/2003, durante a vigência do convênio, que os módulos sanitários estavam sendo construídos sem alicerce e baldrame em pedra argamassada e que os abrigos e os tanques sépticos estavam sendo confeccionados com tijolos de má qualidade, “os quais estão se deteriorando com a chuva” (peça 1, p. 67).**

21. A constatação da Funasa implica dizer que, **mesmo antes da conclusão da obra, ela já estava em estágio de deterioração, ou seja, estavam comprometidas a durabilidade, a segurança, e a funcionalidade das unidades sanitárias, o que equivale dizer que não estava sendo cumprido o objeto do convênio**, que era oferecer às famílias beneficiárias módulos sanitários para uso.

22. Além disso, a Funasa constatou que não havia fiscalização da obra instituída pela prefeitura, as medições e o diário de obras não estavam sendo feitos e não havia dificultador prejudicial ao desenvolvimento da obra. Isso demonstra que a prefeitura não estava exercendo sua função de designar fiscal para acompanhar e fiscalizar os serviços contratados, o que impediria possível danos ao erário. E que não havia outra causa para isso, senão a omissão da prefeitura.

23. Apesar de apresentada a documentação fiscal, que demonstra o processo de liquidação da despesa, **não elide a irregularidade de construção fora das especificações técnicas e com materiais e serviços de péssima qualidade**, com dano potencial pelo não atingimento do objetivo previsto no Convênio 1840/2001-Funasa, e real no montante original de R\$ 160.000,00.

24. Não foram apresentados argumentos de defesa quanto à inexecução das ações do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), conforme Parecer Final da Assessoria de Comunicação e Educação em Saúde da Funasa/MA (peça 1, p. 162-165); e quanto às impropriedades na execução financeira dispostas no Parecer Financeiro Funasa 13/2006 (peça 1, p. 174-175).



25. Depois de analisar os argumentos do Sr. Osvaldo Marinho Fernandes, a instrução anterior saneou os autos com a corresponsabilização da empresa contratada, fato cientificado ao ex-prefeito ao receber o Ofício 1653/2014-TCU/SECEX-MA com a inclusão da empresa Encor e a nova especificação do débito (peça 33).

26. Em que pese seu representante legal não ter recebido o Ofício 1652/2014-TCU/SECEX-MA (peça 34), do mesmo teor do documento acima mencionado, **entende-se não haver nulidade processual** porque tal documento foi apenas informativo, sobre a inclusão da empresa contratada pela prefeitura para realizar a obra conveniada como responsável solidária nos autos e sobre a alteração na especificação do débito, que deixou de considerar a data de crédito (27/5/2002) e o valor conveniado de R\$ 160.000,00, para considerar as datas e valores abaixo, tendo por base as notas fiscais emitidas pela empresa, **sem mudança no valor total de R\$ 160.000,00.**

Data do pagamento	Valor (R\$)	Nota Fiscal
4/7/2002	48.810,15	517, de 4/7/2002
12/8/2002	48.810,15	525, de 9/8/2002
11/9/2002	32.000,00	535, de 10/12/2002
24/12/2002	17.000,00	615, de 18/12/2002
10/11/2003	13.379,70	657, de 4/9/2003

A unidade técnica, após a análise de mérito efetuada, propôs o seguinte encaminhamento (grifamos):

a) considerar revel a empresa Encor Engenharia e Construções Ltda, com amparo no art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar **irregulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, **as contas do Sr. Osvaldo Marinho Fernandes, CPF 146.484.663-49, ex-prefeito de Santa Rita (MA), e condená-lo, em solidariedade com a empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., CNPJ 02.251.725/0001-88**, contratada, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), 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
<b>48.810,15</b>	<b>4/7/2002</b>
<b>48.810,15</b>	<b>12/8/2002</b>
<b>32.000,00</b>	<b>11/9/2002</b>
<b>17.000,00</b>	<b>24/12/2002</b>
<b>13.379,70</b>	<b>10/11/2003</b>

b) aplicar ao Sr. Osvaldo Marinho Fernandes, CPF 146.484.663-49, e à empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., CNPJ 02.251.725/0001-88, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do



prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) autorizar desde já, caso solicitado, o pagamento da dívida do Sr. Osvaldo Marinho Fernandes e da empresa Encor Engenharia e Construções Ltda. 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 das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem 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; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no 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.

## II

O Ministério Público de Contas coloca-se de acordo com o exame dos fatos e com a atribuição de responsabilidades promovidos pela unidade técnica às peças 26 a 28.

Restou caracterizada a revelia da empresa Encor, sem elementos nos autos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta.

As contas do Convênio 1840/2001 não podem ser aprovadas em razão da inexecução do objeto conveniado, **uma vez que os serviços parcialmente executados não foram suficientes para cumprir o objetivo e as metas colimadas, e alcançar a sua finalidade social.**

Também não houve mobilização social e realização de atividades educativas para a utilização do objeto conveniado pelas famílias beneficiadas, como também foram constatadas pela Funasa impropriedades na execução financeira do convênio.

Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade.

Na esteira da jurisprudência predominante desta Casa, o não alcance do objetivo pactuado deve conduzir à condenação em débito dos responsáveis, consoante sumários a seguir:

a) Acórdão 626/2010 – 2ª Câmara:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. **NÃO ATENDIMENTO DO OBJETIVO PRETENDIDO.** DÉBITO NO VALOR INTEGRAL DO REPASSE DA UNIÃO. CONTAS IRREGULARES. MULTA. Julgam-se irregulares as contas dos responsáveis, com imputação de débito no valor integral do repasse e aplicação de multa, em vista de a obra financiada com recursos federais não ter atendido ao objetivo pretendido. ”



b) Acórdão 2.620/2010 – 2ª Câmara:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA). PROGRAMA DE EDUCAÇÃO EM SAÚDE E MOBILIZAÇÃO SOCIAL (PESMS), EXECUÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. IRREGULARIDADE NA CONDUÇÃO DO CONVÊNIO, COMPROVADA MEDIANTE INSPEÇÃO *IN LOCO*. **NÃO COMPROVAÇÃO DO EFETIVO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA CONSTRUÍDO, COM PROVEITO PARA A COMUNIDADE.** INCONSISTÊNCIAS DETECTADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. ELEMENTOS TRAZIDOS AOS AUTOS NÃO SUFICIENTES PARA AFASTAR A IRREGULARIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.”

c) Acórdão 6.831/2011 – 1ª Câmara:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. **NÃO ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS.** CITAÇÃO. REVELIA. DÉBITO. MULTA.”

d) Acórdão 7.309/2011 – 2ª Câmara:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. **CONSTRUÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. NÃO ATENDIMENTO ÀS FINALIDADES DO AJUSTE.** AUSÊNCIA DE BENEFÍCIOS À POPULAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS E AS DESPESAS EFETUADAS NA CONSECUÇÃO DO OBJETO. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA À PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS.”

e) Acórdão 4.207/2012 – 1ª Câmara:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO COM ENTIDADE PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS. AQUISIÇÃO E NÃO INSTALAÇÃO DO EQUIPAMENTO GERADOR DE ENERGIA ELÉTRICA EM UNIDADE MÉDICA DE SAÚDE. **CUMPRIMENTO DO OBJETO DO CONVÊNIO SEM QUALQUER ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS AVENÇADOS. DESAPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.** REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA ENTIDADE CONVENIENTE E REVELIA DE SEU REPRESENTANTE. CONTAS IRREGULARES COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA AOS RESPONSÁVEIS. AUTORIZAÇÃO PARA PARCELAMENTO DA DÍVIDA. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E AO ÓRGÃO CONCEDENTE DOS RECURSOS. O não cumprimento integral dos objetivos colimados no convênio enseja a não aprovação da prestação de contas, instauração de tomada de contas especial pelo valor total do repasse, julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis.”

Brasília, em 23 de janeiro de 2015.

Júlio Marcelo de Oliveira  
**Procurador**