

TC 009.247/2015-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Rosário/MA

Responsáveis: Sra. Irlahi Linhares Moraes (CPF: 175.859.373-34); Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante (CPF: 124.768.383-49); A2 Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ: 04.250.975/0001-29)

Interessado: não há

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde, em desfavor do Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante (CPF: 124.768.383-49), na qualidade de prefeito (gestão 2005-2008), em razão da não aprovação da prestação de contas parcial do Convênio 1621/2006 (Siafi 581014); e do Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante (CPF: 124.768.383-49), na qualidade de prefeito (gestão 2005-2008), solidariamente com a Macedo Construções Ltda. (CNPJ: 04.250.975/0001-29), cuja atual denominação é A2 Construções e Empreendimentos Ltda., e da Sra. Irlahi Linhares Moraes (CPF: 175.859.373-34), na qualidade de prefeita (gestão 2013-2016), em razão de irregularidades constatadas na prestação de contas do Convênio 1839/2006 (Siafi 577182), ambos firmados entre o município de Rosário/MA e a referida fundação.

2. Na origem, os dois convênios tiveram suas TCE instauradas em processos distintos, sendo o processo 25170.008.239/2012-49 para o Convênio 1621/2006 (peças 1-3) e o processo 25170.001.496/2014-11 para o Convênio 1839/2006 (peças 4-5). Entretanto, por despacho da Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União, o segundo processo foi apensado ao primeiro, recebendo em conjunto os atos seguintes, de certificação e pronunciamento ministerial (peça 3, p. 145-157).

HISTÓRICO

3. Para uma melhor compreensão, os fatos ocorridos serão narrados separadamente, levando em conta cada instrumento de repasse em tratamento nestes autos.

4. **Sobre o Convênio 1621/2006 - processo principal 25170.008.239/2012-49.**

4.1. De acordo com as informações colhidas do ajuste (peça 1, p. 113) e do respectivo plano de trabalho (peça 1, p. 5-17), o instrumento de repasse em testilha teve por objeto a implantação de melhorias sanitárias domiciliares para controle de agravos com a construção de 76 módulos sanitários tipo I, cuja vigência estabelecida inicialmente foi de 25/6/2006 a 25/5/2007. Após sucessivas prorrogações, o termo vigeu até 24/6/2011, conforme aditivos firmados (peça 1, p. 221, 229, 325 e 331; e peça 2, p. 4, 18 e 32), com prazo final para prestação de contas em até sessenta dias contados do término da vigência (peça 3, p. 129).

4.2. Para executá-lo, conforme o disposto no quadro II do termo (peça 1, p. 113), foram previstos R\$ 236.250,00, sendo R\$ 225.000,00 a cargo da União e R\$ 11.250,00 a título de contrapartida municipal. Não obstante o pactuado, os recursos federais foram liberados parcialmente, em duas parcelas, no montante de R\$ 180.000,00, com os seguintes contornos:

Tabela 1 – Repasses do Convênio 1621/2006

Ordem bancária	Data de emissão	Data do crédito	Valor (R\$)
2007OB901695	13/2/2007	15/2/2007	90.000,00
2007OB903165	20/3/2007	22/3/2007	90.000,00
Total (R\$)			180.000,00

Fonte: ordens bancárias (peça 1, p. 191 e 197) e extrato bancário (peça 1, p. 251-253).

4.3. Após notificação da Funasa (peça 1, p. 201), a conveniente encaminhou a prestação de contas parcial em 12/6/2008 (peça 1, p. 239-313), informando a execução físico-financeira dos módulos sanitários domiciliares com reservatório até então realizada com os recursos públicos federais conveniados, no valor de R\$ 180.000,00, igual ao montante repassado e integralmente pago à S.C.C Serviços de Construção Civil Ltda. (CNPJ 07.831.846/0001-12), empresa contratada para executar as obras.

4.4. Compulsando os autos, observa-se que a Funasa, por intermédio de sua superintendência estadual, enquanto poder concedente responsável pela avaliação originária da aplicação dos recursos públicos federais por ela repassados ao ente municipal, fiscalizou as obras em quatro oportunidades, com os seguintes contornos:

- a) Relatório de Visita Técnica, de 14/5/2007 (peça 1, p. 213): obra em andamento com quinze módulos em fase inicial de construção, com registro de 0,00% de execução física, cuja vistoria fora realizada no período de 29/5/2007 a 1º/6/2007;
- b) Relatório de Visita Técnica, de 20/1/2010 (peça 2, p. 6-10): 27 módulos concluídos, com registro de 35,52% de execução física e impropriedades a serem corrigidas em abrigos, após vistoria realizada em 18/12/2009;
- c) Relatório de Visita Técnica, sem data de emissão (peça 2, p. 64): obra sem evolução e encontrada na mesma situação relatada anteriormente, com registro de 35,52% de execução física, cuja vistoria fora realizada em 27/9/2011; e
- d) Relatório de Visita Técnica, de 6/6/2013 (peça 3, p. 18): vistoria realizada em 28 e 29/5/2013 apontou execução física de vinte módulos, correspondentes a 26,32%, ante as inúmeras incorreções construtivas apontadas sem resolução.

4.5. Diante desse cenário, nos termos do Parecer Técnico Final, de 6/6/2013 (peça 3, p. 30), a Funasa, tomando como fundamento a última visita in loco realizada, apontou a execução parcial de 26,32% referentes a vinte módulos sanitários considerados úteis, com recomendação de glosa correspondente à parte não executada, a despeito de relatar que as unidades consideradas concluídas funcionavam de forma precária e com restrições construtivas.

4.6. Sob o aspecto financeiro, a Funasa, em primeiro momento, nos termos do Relatório de Acompanhamento, de 22/2/2010 (peça 2, p. 48-56), consignou que, naquela oportunidade, os documentos e/ou informações pertinentes à execução da avença não foram disponibilizados pela equipe do município conveniente, assim como registrou que a gestão da época manifestou desinteresse em continuar as obras.

4.7. Em última análise, consoante o Parecer Financeiro Conclusivo 56/2013, de 27/6/2013 (peça 3, p. 42-44), a fundação conveniente concluiu pela aprovação de R\$ 45.120,00 (já com a dedução da contrapartida proporcional) e pela impugnação de R\$ 134.880,00, sendo R\$ 90.000,00 a partir de 15/2/2007 e R\$ 44.880,00 a partir de 22/3/2007 para fins de encargos legais. Com base nisso, a Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão aprovou parcialmente a prestação contas, mediante despacho expedido em 1º/7/2013 (peça 3, p. 44).

4.8. Consoante demonstrado no quadro de peça 3, p. 119, uma vez identificado como responsável pelo prejuízo ao erário constatado o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, enquanto prefeito

entre 2005 e 2008, a despeito de previamente notificado pela Funasa acerca das irregularidades constatadas com a ocorrência de dano ao erário para a apresentação de justificativas ou devolução dos recursos impugnados, quedou-se silente, conforme consignado pelo tomador (peça 3, p. 121), subsistindo, dessa forma, os motivos que legitimaram a instauração desta tomada de contas especial.

4.9. Caracterizadas as irregularidades e esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito causado aos cofres da União, o órgão instaurador, em seu Relatório de Tomada de Contas Especial, emitido em 18/7/2014 (peça 3, p. 115-121), com a indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa no instrumento de repasse em questão, pugnou pela imputação de débito ao referido responsável, em razão da não aprovação da prestação de contas parcial dos recursos públicos repassados por força do Convênio 1621/2006, ocasionada pela inexecução parcial do objeto de 73,68%, cujo montante original apurado foi de R\$ 134.880,00.

5. **Sobre Convênio 1839/2006 - processo apensado 25170.001.496/2014-11.**

5.1. De acordo com as informações colhidas do ajuste (peça 4, p. 65) e do respectivo plano de trabalho (peça 4, p. 125-133), ambos alterados mediante aditivo (peça 4, p. 159-191), o instrumento de repasse em testilha teve por objeto a execução de um sistema de abastecimento de água naquela municipalidade, cuja vigência estabelecida inicialmente foi de 29/6/2006 a 29/5/2007. Após duas prorrogações, o termo vigeu até 11/9/2008, conforme aditivos firmados (peça 4, p. 189 e 383), com prazo final para prestação de contas em até sessenta dias contados do término da vigência.

5.2. Para executá-lo, conforme o disposto no quadro II do termo (peça 4, p. 65), foram previstos R\$ 2.105.263,16, sendo R\$ 2.000.000,00 a cargo da União e R\$ 105.263,16 a título de contrapartida municipal. Não obstante o pactuado, os recursos federais foram liberados parcialmente, em duas parcelas, no montante de R\$ 1.600.000,00, da seguinte forma:

Tabela 2 – Repasses do Convênio 1839/2006

Ordem bancária	Data de emissão	Data do crédito	Valor (R\$)
2007OB908848	8/8/2007	10/8/2007	800.000,00
2007OB910141	12/9/2007	17/9/2007	800.000,00
Total (R\$)			1.600.000,00

Fonte: ordens bancárias (peça 4, p. 217 e 373) e extrato bancário (peça 4, p. 249-251).

5.3. Após notificação da Funasa (peça 4, p. 225-229), a conveniente encaminhou a prestação de contas parcial em 20/5/2008 (peça 4, p. 235-365), informando a execução físico-financeira do sistema de abastecimento de água até então realizada com os recursos públicos federais conveniados, no valor de R\$ 1.591.509,41, integralmente pago à Macedo Construções Ltda. (CNPJ 04.250.975/0001-29), cuja denominação atual é A2 Construções e Empreendimentos Ltda., empresa contratada para executar as obras. Ademais, a documentação apontou o saldo remanescente na conta vinculada de R\$ 19.009,81, dos quais R\$ 10.518,59 eram resultantes de rendimentos financeiros auferidos.

5.4. Compulsando os autos, observa-se que a Funasa, por intermédio de sua superintendência estadual, enquanto poder concedente responsável pela avaliação originária da aplicação dos recursos públicos federais por ela repassados ao ente municipal, consoante o Relatório de Visita Técnica, de 26/8/2009 (peça 4, p. 393-399) e o Parecer Técnico Parcial, de 22/9/2009 (peça 5, p. 3-5), após vistoria realizada em 12/8/2009, constatou a execução da pintura do reservatório de 227 m³ e, apesar de constatado um poço de quatro previstos, a execução não foi considerada devido ao abandono, a defeitos construtivos e à suspeita de contaminação, razão pela qual restou consignada a execução de física de 0,04% das obras. Foi emitido ainda outro Parecer

Técnico Parcial, em 15/7/2013, com as mesmas conclusões (peça 5, p. 73-75).

5.5. Sob o aspecto financeiro, observa-se que o Parecer Financeiro 182/2009, de 25/9/2009 (peça 5, p. 17-19), apesar de apontar impropriedades e/ou irregularidades, não é conclusivo e sugere a notificação do gestor para o saneamento das constatações. Posteriormente, a Funasa se posiciona no sentido de impugnar a prestação de contas apresentada no valor de R\$ 1.591.509,41, com o ressarcimento do montante integralmente repassado, no montante de R\$ 1.600.000,00, sendo R\$ 800.000,00 a partir de 10/8/2007 e R\$ 800.000,00 a partir de 17/9/2007 para fins de encargos legais. Com base nisso, a Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão acolheu a proposta na íntegra, mediante despacho expedido em 1º/7/2013 (peça 5, p. 109).

5.6. Consoante demonstrado no quadro de peça 5, p. 211, uma vez identificado como responsável pelo prejuízo ao erário constatado o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, enquanto prefeito entre 2005 e 2008, a despeito de previamente notificados pela Funasa acerca das irregularidades constatadas com a ocorrência de dano ao erário para a apresentação de justificativas ou devolução dos recursos impugnados, quedou-se silente, conforme consignado pelo tomador (peça 5, p. 121), subsistindo, dessa forma, os motivos que legitimaram a instauração desta tomada de contas especial.

5.7. Caracterizadas as irregularidades e esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito causado aos cofres da União, o órgão instaurador, em seu Relatório de Tomada de Contas Especial 2/2014, emitido em 13/2/2014 (peça 5, p. 207-213), com a indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa no instrumento de repasse em questão, pugnou pela imputação de débito ao referido responsável, em razão da não aprovação da prestação de contas parcial dos recursos públicos repassados por força do Convênio 1839/2006, ocasionada pela inexecução parcial do objeto de 99,06% sem funcionalidade, cujo montante original apurado foi de R\$ 1.600.000,00.

5.8. Não obstante as conclusões obtidas, a Auditoria Interna da Funasa, nos termos do Despacho 32/2014/Cotce/Audit, de 13/3/2014 (peça 5, p. 219-222), determinou a restituição dos autos à origem para providências complementares diversas, tais como nova visita técnica e emissão de novo parecer financeiro, notificação da então prefeita municipal para apresentar extrato atualizado da conta e recolher saldo existente, e incluir a empresa Macedo Construções Ltda. como responsável solidária pelo dano apurado.

5.9. Sendo assim, em 28/3/2014, a segunda vistoria confirmou as constatações levantadas no relatório de visita anterior com mesmo percentual de execução, acrescentando que o poço anteriormente perfurado havia sido aterrado com entulhos pela comunidade e o reservatório existente, de 227 m³, estava sem funcionalidade, nos termos do Relatório de Visita Técnica, sem data de emissão (peça 5, p. 225-229). Com base nisso, nos termos do Parecer Técnico Final, de 2/4/2014 (peça 5, p. 231), a Funasa, tomando como fundamento a última visita *in loco* realizada, apontou a execução parcial de 0,04% do objeto com sugestão de ressarcimento do total repassado

5.10. Por sua vez, a análise financeira, nos termos do Parecer Financeiro 79/2014, datado de 22/5/2014 (peça 5, p. 237-243), ratificou a posição anterior pela não aprovação da prestação de contas parcial com o ressarcimento do valor integral dos repasses e responsabilização solidária do ex-prefeito Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante e da empresa Macedo Construções Ltda., assim como recomendou-se a notificação da prefeita então no exercício do mandato, Sra. Irlahi Linhares Moraes, para apresentar extratos bancários da conta do convênio e comprovante de recolhimento do saldo existente. Em despacho de 26/5/2014, a Funasa endossou os pareceres e desaprovou a prestação de contas (peça 5, p. 245).

5.11. De acordo com as notificações e respectivos comprovantes de cumprimento (peça 5, p. , a despeito de cientificados os responsáveis epígrafados acerca das irregularidades constatadas com a ocorrência de dano ao erário para a apresentação de justificativas ou devolução dos recursos impugnados, mantiveram-se inertes, conforme consignado pelo tomador (peça 5, p. 247-249, 255-

257, 263-265, 275, 279-282 e 288), subsistindo, dessa forma, os motivos que legitimaram a instauração desta tomada de contas especial.

5.12. Em razão disso, adotadas as medidas saneadoras e esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito causado aos cofres da União, o órgão instaurador, em complemento, expediu os Relatórios de Tomada de Contas Especial 02, em 6/8/2014, e 03/2014, em 26/8/2014 (peça 5, p. 302-308 e 335-341, respectivamente), com a indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa e, no entanto, alteração do entendimento no sentido de atribuir a responsabilidade pelo dano ao erário apurado da seguinte forma:

- a) não atingimento e não cumprimento do objeto pactuado ao Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, prefeito entre 2005 e 2008 e à Macedo Construções Ltda., enquanto empresa contratada pelo poder público, no montante histórico de R\$ 1.600.000,00; e
- b) não apresentação dos extratos bancários e não recolhimento do saldo bancário existente em 31/5/2008, no valor histórico de R\$ 19.009,18, a Sra. Irlahi Linhares Moraes, prefeita entre 2013 e 2016.

6. Demonstradas as ações empreendidas pela Funasa no âmbito de cada instrumento de repasse, constata-se que, nos termos do despacho de 1º/10/2014 (peça 3, p. 145), o Sr. Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial da SFC/CGU determinou a juntada o apensamento do processo 25170.001.496/2014-11 (Convênio 1839/2006) ao 25170.008.239/2012-49 (Convênio 1621/2006), o qual foi cumprido conforme o termo de juntada à peça 3, p. 147.

7. O Relatório de Auditoria 384/2015 (peça 3, p. 149-154) contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 4º, inciso V e § 1º, da Instrução Normativa – TCU 71, de 28 de novembro de 2012, tendo concluído aquela instância de controle pelas irregularidades das contas em consonância com o entendimento adotado pelo tomador em relação ao Convênio 1621/2006 (Siafi 581014), como também no que se refere ao Convênio 1839/2006 (Siafi 577182), conforme Certificado de Auditoria 384/2015 (peça 3, p. 155) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 384/2015 (peça 3, p. 156).

8. Em Pronunciamento Ministerial de peça 3, p. 157, o Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno pela irregularidade das presentes contas.

9. Uma vez remetidos os autos a este Tribunal para fins de apreciação e julgamento em consonância com ditames previstos na IN/TCU 71/2012, em sede de instrução preliminar (peça 10) e pronunciamento consonante da unidade técnica (peça 11), de pronto, concluiu-se pela necessidade de saneamento dos presentes autos mediante diligência junto ao Banco do Brasil para obtenção de mais elementos probatórios que deem suporte ao adequado exame técnico das irregularidades constatadas na fase interna no seguinte sentido, *ipsis litteris*:

- a) extratos da conta corrente 19.672-X, inclusive das aplicações financeiras, mantida na agência 2555-0 pela Prefeitura Municipal de Rosário/MA para movimentação de recursos públicos federais vinculados ao Convênio Funasa 1839/06 (Siafi 577182), relativos ao período de junho de 2008 a abril de 2016, restringindo a remessa aos meses em que houver registro de lançamentos na referida conta (itens 42 a 46 desta instrução);
- b) cópia dos cheques abaixo relacionados, sacados das contas 19.672-X, referida acima, e 19.597-9, mantida na agência 2555-0 pela Prefeitura Municipal de Rosário/MA para movimentação de recursos públicos federais vinculados ao Convênio Funasa 1621/06 (Siafi 581014) (itens 47 a 50 desta instrução):

Conta	Data	Lote	Cheque	Valor	Localização
-------	------	------	--------	-------	-------------

19.597-9	5/4/2007	17678	850001	180.000,00	peça 1, p. 255
19.672-X	14/9/2007	13097	850001	791.509,41	peça 4, p. 251
19.672-X	20/12/2007	13787	850002	415.000,00	peça 4, p. 257
19.672-X	8/2/2008	14261	850003	385.000,00	peça 4, p. 261

10. Sendo assim, foi promovida a diligência ao Centro de Serviços e Suporte Operacional do Banco do Brasil, mediante o Ofício 1050/2016-TCU/SECEX-MA, de 27/4/2016 (peça 12), cujo recebimento em seu destino válido, na forma da lei, ocorreu em 12/5/2016, conforme evidenciado no aviso de peça 13.

11. Em atendimento, a documentação e as informações solicitadas foram apresentadas em 10/6/2016, por meio do Ofício CENOP SJ 2016/21722471, de 6/6/2016, conforme evidenciado às peças 14-15, razão pela qual os autos foram, então, encaminhados à unidade técnica para fins de instrução.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012 E CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 1.772/2017-TCU-PLENÁRIO

12. No âmbito do Convênio 1621/2006 (Siafi 581014), verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos em 13/2/2007 e 20/3/2007, e o responsável, inicialmente, notificado sobre as irregularidades identificadas na fase interna pela autoridade administrativa competente em 25/3/2014, conforme evidenciado à peça 3, p. 84-91 e 119.

13. Em relação ao Convênio 1839/2006 (Siafi 577182), verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos em 10/8/2007 e 17/9/2007, e os responsáveis, inicialmente, notificados sobre as irregularidades identificadas na fase interna pela autoridade administrativa competente em 12/11/2013, 23/5/2014 e 3/7/2014, conforme evidenciado no quadro de peça 3, p. 306.

14. Ademais, registra-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

15. Em pesquisa realizada na base de dados do TCU, além deste, outros processos de tomada de contas especial atribuídos aos arrolados, na condição de responsáveis, nos seguintes termos:

Tabela 3 – Processos de TCE por responsável

Nome	Quantidade	Processos
Irlahi Linhares Moraes (CPF: 176.859.373-34)	1	024.041/2009-2
Ivaldo Antônio Cavalcante (CPF: 124.768.383-49)	12	020.353/2005-9 017.499/2009-4 013.693/2011-5 003.751/2013-9 001.518/2014-3 003.320/2015-4

		004.538/2015-3 004.647/2015-7 005.213/2015-0 033.872/2015-5 000.125/2016-4 017.211/2017-4
A2 Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ: 04.250.975/0001-29)	0	-----

Fonte: sistema e-TCU.

16. Assim, inexistem óbices preliminares que impeçam o prosseguimento desta tomada de contas especial com a devida instrução e apreciação no mérito pelo Tribunal.

EXAME TÉCNICO

17. Para uma melhor compreensão e entendimento, as irregularidades identificadas no âmbito desta tomada de contas especial serão analisadas tomando como base as conclusões oriundas da fase interna para cada instrumento de repasse em separado, assim como os documentos e os esclarecimentos prestados pelo Banco do Brasil em sede diligência, procedendo assim ao devido enquadramento dos responsáveis acerca dos elementos que caracterizaram a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade dos agentes envolvidos, se for o caso.

18. Sobre o Convênio 1621/2006 - processo principal 25170.008.239/2012-49.

18.1. Para bem executar as ações melhorias sanitárias domiciliares para controle de agravos, o município de Rosário/MA e a Funasa pactuaram a construção de 76 módulos sanitários tipo I, conforme delineado no plano de trabalho vinculado ao ajuste (peça 1, p. 5-17).

18.2. Não obstante, consoante informações e documentos evidenciados e colacionados na fase interna, a inspeção *in loco* da concedente, ao final, constatou que, apesar de concluídos 27 módulos, equivalente a 35,52% de execução física do objeto, as unidades, em certa medida, funcionavam de forma precária e com inúmeras restrições construtivas e deficiências em abrigos, fossas sépticas e sumidouros, a despeito de desembolsados recursos públicos federais equivalentes à construção de aproximadamente 60 módulos, com os R\$ 180.000,00 disponibilizados ao conveniente.

18.3. À guisa de tais conclusões, ainda assim, o órgão instaurador da TCE considerou a parte executada como útil, o equivalente a vinte módulos sanitários domiciliares, e concluiu pela impugnação parcial das despesas incorridas, no montante original de R\$ 134.880,00, quantificado de acordo com o demonstrativo de débito de peça 3, p. 85, sendo R\$ 90.000,00 a partir de 15/2/2007 e R\$ 44.880,00 a partir de 22/3/2007 para fins de atualização do débito.

18.4. Por derradeiro, como responsável pela irregularidade em comento, a Funasa apontou tão somente o prefeito que gerenciou e aplicou os recursos federais repassados durante sua gestão, entre 2005 e 2008. Ademais, embora conferida a oportunidade de defesa ao responsável arrolado, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, o envolvido não apresentou as justificativas, bem como não recolheu a importância devida aos cofres da União, subsistindo o motivo que legitimou a instauração desta tomada de contas especial.

18.5. Não obstante as razões aduzidas e conclusões obtidas na fase interna desta tomada de contas especial, aquiesce-se com os fundamentos relacionados à identificação do responsável, no entanto, com reparos em relação ao enquadramento da irregularidade e à metodologia de apuração do débito imputado, nos termos a seguir delineados.

18.6. Compulsando os autos, mais especificamente em relação às vistorias realizadas pela Funasa, observa-se que, de acordo com a vistoria realizada em 18/12/2009, nos termos Relatório de

Visita Técnica, de 20/1/2010 (peça 2, p. 8), apesar de nada relatar acerca do regular funcionamento dos 27 módulos sanitários considerados concluídos, a Funasa atestou a construção das respectivas fossas sépticas e sumidouros dessas unidades. Já em relação aos abrigos, considerou que doze estavam em boas condições (sem necessidade de reparos), dois danificados pelos próprios beneficiários e treze com deficiências, inclusive estruturantes.

18.7. Depois disso, as obras não mais evoluíram e, em última análise, tomando como base a vistoria realizada em 28 e 29/5/2013, a Funasa, nos termos do Parecer Técnico Final, de 6/6/2013 (peça 3, p. 30), concluiu que os módulos sanitários dados como concluídos, no total de vinte unidades, apesar do funcionamento precário em atendimento aos beneficiários ante as inúmeras incorreções construtivas apontadas sem resolução, foram considerados úteis e corresponderam a 26,32% de execução física frente o pactuado.

18.8. Pela individualidade dos objetos caracterizados como módulos sanitários construídos em determinada localidade, em separado e independentes entre si, a aceitação da execução como válida pode ser considerada de forma divisível, desde que o objeto tenha sido concluído e esteja sendo utilizado de forma adequada pelos beneficiários.

18.9. Já a utilidade do objeto pressupõe a conclusão de sua execução de acordo com o atendimento de todas as especificações técnicas exigidas e com o seu regular funcionamento e operabilidade. É dizer que, mesmo diante da possibilidade de uso de um módulo sanitário concluído com vícios construtivos e estruturantes por parte do beneficiário, não se pode considerar válido o executado para fins de aceitação pelo poder público justamente pelo fato de o objeto se encontrar em estado precário e a utilização inadequada colocar em risco, neste caso, o meio ambiente e a vida das pessoas.

18.10. Em outras palavras, não se demonstra razoável considerar como aceitável e útil um módulo sanitário domiciliar com falhas estruturantes relacionadas, por exemplo, com a ausência de reservatórios e de instalação hidráulica, calçadas e paredes com rachaduras, afundamento de piso, dentre outras, conforme constatado pela equipe técnica de engenharia e saneamento da Funasa. Nesses casos, por oportuno, há de se levar em conta também que em toda obra e/ou empreendimento constam itens que, por sua natureza, estão sujeitos à depredação humana, mormente diante da ausência de vigilância e cuidados por parte do poder público e isso não pode ser usado em desfavor do gestor que não tenha dado causa.

18.11. Sendo assim, malgrado inexistam informações da Funasa acerca da funcionalidade dos objetos executados, ante os contornos fáticos descritos na vistoria realizada pela Funasa em 18/12/2009, nos termos do Relatório de Visita Técnica, de 20/1/2010 (peça 2, p. 8), é possível concluir que, naquela oportunidade, existiam, pelo menos, quatorze módulos sanitários prontos uso, uma vez que os abrigos estavam em boas condições e as fossas sépticas e os sumidouros devidamente construídos, o que corresponde a 18,42% das 76 unidades previstas, no valor de R\$ 41.447,42 com recursos da União.

18.12. Ocorre que os elementos contidos nos autos, sobretudo as informações financeiras colacionadas pela instituição financeira em sede de circularização mediante diligência deste Tribunal, demonstram total desconformidade entre a execução física das obras e a execução financeira. Isso porque, conforme se observa no cheque emitido pelo conveniente (peça 15, p. 1-2) e no extrato bancário (peça 1, p. 255), todo o montante até então disponibilizado pela Funasa fora integralmente desembolsado, em 5/4/2007, em favor da empresa contratada, mediante parcela única, no valor de R\$ 180.000,00, conforme nota fiscal 18, recibo e boletim de medição, emitidos pela S.C.C Serviços de Construção Civil Ltda. em mesma data (peça 1, p. 299-305).

18.13. Não se pode olvidar que, logo após o pagamento acima demonstrado, em vistoria realizada em 29/5/2007 a 1º/6/2007, a Funasa constatou quinze módulos em fase inicial de construção, com registro de 0,00% de execução física, nos termos do Relatório de Visita Técnica,

de 14/5/2007 (peça 1, p. 213), de modo que reforça e comprova o entendimento acerca da antecipação de pagamento por serviços ainda não realizados e pactuados.

18.14. Assim, se é certo que os recursos repassados entraram na conta bancária específica e destinada a um determinado fim, sendo realizados todos os pagamentos de forma antecipada, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados para os fins pactuados, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do gestor municipal.

18.15. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexa causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

18.16. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais aplicáveis aos instrumentos de repasse celebrados entre a União e demais entes da federação.

18.17. Nesse sentido, são os Acórdãos 7200/2018-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer; 6968/2014-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas; 9544/2017-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; 5170/2015-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, dentre outros precedentes.

18.18. Em que pese a posição técnica final da Funasa, sobretudo, considerar como válidos e úteis os vinte módulos sanitários ainda que em funcionamento precário, o desembolso integral dos recursos até então repassados em total dissonância com a realidade fática impede que se estabeleça o liame causal necessário à identificação do emprego adequado e regular dos recursos públicos federais envolvidos, no valor de R\$ 180.000,00, por força do Convênio 1621/2006, para a construção dos módulos sanitários do tipo I, localizados no município de Rosário/MA, nos termos pactuados com a Funasa.

18.19. No que tange à responsabilização dos agentes que deram causa ao prejuízo ao erário em deslinde, de fato, o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, enquanto gestor máximo do ente conveniente entre 2005 e 2008, à época, obrigou-se a garantir a execução do objeto acordado, sem ter posteriormente cumprido seu dever de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos e foi responsável pelo pagamento realizado em curto espaço de tempo e com os contornos graves já demonstrados acima, cabendo, portanto, a sua responsabilização pelo dano, uma vez que deu causa a irregularidades que impediram demonstração do nexa causal entre a importância transferida por força do ajuste e o gasto realizado, conforme demonstra a prestação de contas parcial encaminhada pelo gestor (peça 1, p. 239-313).

18.20. Já no que refere a eventuais participações de outros agentes (fiscal de obras, empresa contratada pelo poder público, dentre outros) que tenham contribuído com a ocorrência do dano ao erário em deslinde, considerando que os fatos tidos por irregulares correspondem aos idos de 2007, excepcionalmente, a jurisprudência deste Tribunal tem se posicionado no sentido de que o longo decurso de prazo entre a data do fato gerador da irregularidade e a primeira notificação válida do responsável inviabiliza o exercício substancial contraditório em razão da excessiva demora na atuação do controle estatal, de modo que, neste caso concreto, não se demonstra razoável chamá-los a estes autos, diante desses contornos processuais inerentes ao enquadramento dos outros responsáveis não relacionados até então.

18.21. No que se refere à quantificação do débito, constata-se que o prejuízo apurado tem relação com a desaprovação do valor total repassado, de modo que se adotam as datas do crédito na

conta bancária específica, quando conhecida, ou da data do repasse dos recursos, nos termos delineados acima na Tabela 1 desta instrução, para fins de incidência dos encargos legais.

18.22. Destarte, deve ser citado o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por força do Convênio 1621/2006, ocasionada pela realização de pagamento, de forma antecipada, no valor de R\$ 180.000,00, equivalente a 60 módulos sanitários domiciliares, aproximadamente, quando, no entanto, só foi possível constatar, em um primeiro momento, a conclusão de 14 módulos sanitários domiciliares, em comprometimento à totalidade da importância transferida por força do ajuste, ante a quebra do liame causal entre os recursos repassados e o gasto efetivado.

18.23. Por fim, para fins de citação deste Tribunal, conclui-se pelos elementos que caracterizam a responsabilização do envolvido na forma configurada na Matriz de Responsabilização acostada no Apêndice I desta instrução.

18.24. Com efeito, no que se refere à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, consoante o incidente de uniformização de jurisprudência deliberado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, aplica-se o prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil vigente, a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

18.25. No presente caso, a despeito de não interrompido o prazo prescricional com a expedição do ato deste Tribunal que ordena a notificação do responsável, considera-se o ato irregular praticado em 12/6/2008, adotando-se como parâmetro a data em que o responsável apresentou a prestação de contas parcial (peça 1, p. 239), de modo que resta, desde já, configurado o esgotamento do prazo prescricional da ação punitiva por parte deste Tribunal, ante a configuração do transcurso natural de dez anos desde o fato impugnado até então.

19. Sobre o Convênio 1839/2006 - processo apensado 25170.001.496/2014-11.

19.1. Para bem executar as ações melhorias sanitárias domiciliares para controle de agravos, o município de Rosário/MA e a Funasa pactuaram a construção de um sistema de abastecimento de água naquela municipalidade, conforme delineado no plano de trabalho vinculado ao ajuste (peça 4, p. 125-133).

19.2. Não obstante, consoante informações e documentos evidenciados e colacionados na fase interna, a inspeção *in loco* da concedente, em 12/8/2009 (peça 4, 393-399), constatou a realização da pintura do reservatório de 227 m³ e, apesar de constatado um poço de quatro previstos, a execução não foi considerada devido ao abandono, a defeitos construtivos e à suspeita de contaminação, razão pela qual restou consignada a execução de física de 0,04% das obras, a apesar de desembolsado o montante de R\$ 1.591.509,41, entre 20/12/2007 e 14/9/2008 (peça 4, p. 241, 343-353), em favor da Macedo Construções Ltda., cuja denominação atual é A2 Construções e Empreendimentos Ltda., empresa contratada para execução do empreendimento.

19.3. Já em 28/3/2014, com o passar do tempo sem resolução das irregularidades detectadas, as obras, de fato, não haviam avançado, o poço anteriormente perfurado havia sido aterrado com entulhos pela comunidade e o reservatório existente, de 227 m³, estava sem funcionalidade, nos termos do Relatório de Visita Técnica (peça 5, p. 225-229).

19.4. À guisa de tais conclusões, ainda assim, o órgão instaurador da TCE consignou a inexecução parcial do objeto sem funcionalidade da fração executada e concluiu pela impugnação total das despesas incorridas, no montante original de R\$ 1.600.000,00, quantificado de acordo com o demonstrativo de débito de peça 5, p. 294, sendo R\$ 800.000,00 a partir de 10/8/2007 e R\$ 800.000,00 a partir de 17/9/2007 para fins de atualização do débito.

19.5. Por derradeiro, como responsável pela irregularidade em comento, a Funasa apontou tão somente o prefeito que gerenciou e aplicou os recursos federais repassados durante sua gestão, entre

2005 e 2008, e a empresa contratada pelo poder público em caráter solidário.

19.6. A despeito de conferida a oportunidade de defesa aos responsáveis arrolados, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, os envolvidos não apresentaram as justificativas, bem como não recolheram a importância devida aos cofres da União, subsistindo o motivo que legitimou a instauração desta tomada de contas especial.

19.7. Destarte, não obstante as razões aduzidas e conclusões aduzidas nos relatórios do tomador de contas e de auditoria do controle interno, as conclusões nele esposadas merecem reparos em sua inteireza quanto aos aspectos relacionados à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis e à metodologia de apuração do débito imputado, inclusive quanto à data histórica considerada para fins de incidência dos encargos legais, pelas razões e fatos a seguir delineados.

19.8. Da situação fática acima descrita e constatada nos autos, observa-se que o fator determinante para a impugnação total dos recursos públicos federais até então colocados à disposição do município de Rosário/MA por força do Convênio 1839/2006 foi a inexecução parcial do sistema de abastecimento de água com imprestabilidade total da fração executada de 0,04% do previsto, conforme constatado pela Funasa.

19.9. É cediço que os gestores devem fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades nos termos pactuados no respectivo instrumento de repasse, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

19.10. Em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pelo total dos recursos repassados.

19.11. No caso em tela, não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraído quaisquer benefícios almejados originalmente à população. Houve, portanto, completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais. Nesse sentido é a jurisprudência do TCU:

Acórdão 494/2016-Segunda Câmara | Relator: André de Carvalho

A execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo valor total dos recursos repassados pelo convênio.

Acórdão 3324/2015-Segunda Câmara | Relator: Augusto Nardes

A execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo valor total dos recursos repassados.

Acórdão 1960/2015-Primeira Câmara | Relator: Walton Alencar Rodrigues

A imprestabilidade de toda a parcela executada para o fim conveniado, por culpa do gestor, implica a imputação de débito no valor total despendido, pois a utilização de parte dos recursos federais transferidos por força de convênio, se não contribuir para o alcance do objeto pactuado, não permite o abatimento do valor a ser ressarcido e somente não se imputa débito à parcela de obra executada e com potencial de destinação útil à sociedade.

Acórdão 5481/2011-Segunda Câmara | Relator: André de Carvalho

A execução apenas parcial do objeto e a inexistência de qualquer benefício à coletividade, em face da imprestabilidade do que foi executado, resulta na obrigação de devolver integralmente os recursos federais transferidos.

19.12. De fato, o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, enquanto gestor máximo do ente conveniente entre 2005 e 2008, à época, obrigou-se a garantir a execução do objeto acordado, sem ter

posteriormente cumprido seu dever de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos e foi responsável pelos pagamentos realizados com os contornos graves já demonstrados acima, cabendo, portanto, a sua responsabilização pelo dano, uma vez que deu causa à imprestabilidade total da fração executada de 0,04% do objeto previsto, a despeito de autorizar e permitir o desembolso financeiro de R\$ 1.591.509,41, entre 20/12/2007 e 14/9/2008 (peça 4, p. 241, 343-353), em favor da empresa contratada.

19.13. Outrossim, a empresa Macedo Construções Ltda., à época, concorreu para a ocorrência do débito, uma vez que existem três notas fiscais emitidas, em 12/9/2007, 19/12/2007 e 7/2/2008, recibos de pagamento em seu favor (peça 4, p. 343-353) e cheques nominais à contratada (peça 15, p. 4-11), demonstrando, portanto, a sua participação na execução do objeto pactuado no âmbito da avença em questão e o recebimento de recursos públicos no montante de R\$ 1.591.509,41, sem, no entanto, executar os serviços em sua integralidade, cujo contrato firmado com o município era de R\$ 2.080.027,38 (peça 4, p. 289).

19.14. Cabe ressaltar que, sob o olhar financeiro, apesar de a empresa executora ter recebido o equivalente a 76,51% do montante contratado com o município, a Funasa constatou tão somente a realização da pintura do reservatório de 227 m³ e, embora constatado um poço de quatro previstos, a execução não foi considerada devido a defeitos construtivos, razão pela qual restou consignada a execução de física de 0,04% das obras. Disso se conclui que a Macedo Construções Ltda. contribuiu, sobremaneira, para imprestabilidade total da fração executada e, portanto, deve responder pela integralidade dos recursos públicos envolvidos e a ela desembolsados.

19.15. Sobre esse assunto, os artigos 4º e 5º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 estabelecem que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo todos os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União.

19.16. Depreende-se que o TCU tem competência para a fiscalização não só dos administradores públicos, mas também de qualquer um, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que utilizar recursos públicos.

19.17. Já o §2º do art. 16 da mesma lei determina que deve o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

19.18. No caso em tela, em que a obrigação foi assumida entre a Macedo Construções Ltda., cuja denominação atual é A2 Construções e Empreendimentos Ltda., e o município de Rosário/MA, resta claro que a empresa é o terceiro mencionado no art. 16 da Lei 8.443, de 1992. Nesse sentido, a jurisprudência consolidada desta Corte é de que o TCU, quando do julgamento pela irregularidade das contas de determinado responsável, pode fixar, quanto ao débito apurado, a responsabilidade solidária de agente privado que haja concorrido para o dano, podendo ainda condená-lo ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

19.19. Destarte, considerando que atuação da empresa contratada pelo poder público, ao receber integralmente os recursos públicos sem a correspondente contraprestação esperada, concorreu para a circunstância do dano e foi essencial para a sua ocorrência, deve ela ser responsabilizada solidariamente pelo débito apontado na presente TCE, sendo necessária a sua inclusão na citação solidária com o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante.

19.20. Por oportuno, em se tratando de inexecução parcial do objeto, vislumbra-se, em regra, a participação solidária do fiscal da obra, mediante atestação de serviços não executados ou até mesmo imprestáveis, tendo em vista o recebimento indevido pelos serviços devidamente impugnados ou não detectados. Não obstante, *in casu*, os fatos geradores ocorreram em meados de

setembro de setembro de 2007 a fevereiro de 2008, conforme os pagamentos efetuados.

19.21. Por outro lado, nenhum responsável foi trazido aos autos nesse sentido durante a fase interna, razão qual, excepcionalmente, a jurisprudência deste Tribunal tem se posicionado no sentido de que o longo decurso de prazo entre a data do fato gerador da irregularidade e a primeira notificação válida do responsável inviabiliza o exercício substancial contraditório em razão da excessiva demora na atuação do controle estatal, de modo que, neste caso concreto, não se demonstra razoável o enquadramento de outros responsáveis não relacionados até então.

19.22. No que se refere à quantificação do débito, constata-se que o prejuízo apurado tem relação com a impugnação de valores despendidos à empresa contratada, de modo que se adotam as datas dos efetivos pagamentos para fins de encargos legais, em observância ao art. 9º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, passando o débito a configurar da seguinte forma:

Tabela 4 – Composição do débito do Convênio 1839/2006

Nota fiscal de referência	Data de pagamento	Valor pago (R\$)
685	14/9/2007	791.509,41
686	20/12/2007	415.000,00
688	8/2/2008	385.000,00
Total (R\$)		1.591.509,41

Fonte: notas fiscais (peça 4, p. 343, 347 e 351), extrato bancário (peça 4, p. 251, 257 e 261) e cheques (peça 15, p. 4-11).

19.23. Cabe ressaltar que, de acordo com a documentação apresentada a título de prestação de contas parcial e com o extrato bancário (peça 4, p. 235-261), não houve a composição da contrapartida municipal, razão pela qual não há que se falar em aplicação da proporcionalidade da participação da União, dado que todo o valor desembolsado em favor da contratada foi honrado com os recursos federais disponibilizados na conta corrente específica.

19.24. Destarte, devem ser citados solidariamente o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante e a empresa Macedo Construções Ltda., cuja denominação atual é A2 Construções e Empreendimentos Ltda., pela inexecução parcial do objeto com imprestabilidade total da fração executada do sistema de abastecimento de água previsto no Convênio 1621/2006, para que apresentem suas alegações de defesa acerca do dano causado aos cofres públicos da União, no valor original de R\$ 1.591.509,41.

19.25. Por derradeiro, a Funasa consignou, ainda, que não houve a apresentação dos extratos bancários e, por sua vez, não constatou o recolhimento do saldo bancário existente em 31/5/2008, no valor histórico de R\$ 19.009,18. A essas irregularidades, foi atribuída a responsabilidade a Sra. Irlahi Linhares Moraes, enquanto gestora máxima do município conveniente, entre 2013 e 2016, devido à não adoção de providências nesse sentido.

19.26. Tendo em vista o longo período decorrido entre o último registro disponível nos autos para o saldo em questão, em 31/5/2008, e o momento da notificação da prefeita, em 5/6/2014 pela Funasa, reputou-se adequado solicitar os extratos bancários à instituição financeira, considerando que nesse intervalo transcorreu o mandato relativo ao período de 2009 a 2012, exercido por um outro gestor municipal (peça 9), não havendo certeza se a importância questionada foi sacada e em que momento, ou se permanecia na conta do convênio.

19.27. Não obstante, diferentemente do apurado na fase interna, de acordo com extratos bancários apresentados pelo Banco do Brasil em sede de diligência, observa-se que, ainda na gestão do Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, em 8/8/2008, foram realizadas duas transações bancárias compensatórias, sendo um depósito de R\$ 50.000,00, em 8/8/2008 (peça 15, p. 102), e um cheque compensado de mesmo valor em 1º/9/2008 (peça 15, p. 102), sem maiores consequências danosas

ao erário, apesar de não haver correspondência documental relacionada nos autos.

19.28. Por outro lado, nota-se que, pouco antes do término de sua gestão, em 11/12/2008, foi emitido o cheque 850013, no valor de R\$ 19.675,00 (peça 15, p. 99), cuja importância não encontra relação com qualquer correspondência documental quanto a sua destinação em consonância com o pactuado no Convênio 1839/2006. Ademais, a quantia dispendida também não guarda relação com a devolução de saldo remanescente aos cofres públicos da União, conforme apontado pela Funasa, assim como não deve ser atribuída a Sra. Irlahi Linhares Moraes pelo simples fato de o desembolso irregular não ter sido por ela praticado.

19.29. Não se pode olvidar que a devolução de saldo de recursos federais repassados eventualmente não aplicados no que objeto a que destina é medida que se impõe ao ente municipal e tem previsão no art. 21, § 6º, da Instrução Normativa – STN 1/1997, vigente à época da celebração do ajuste.

19.30. Assim, deve ser citado o Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, na qualidade de responsável pelo ato de gestão irregular praticado durante a sua gestão, pela não devolução do saldo dos recursos federais recebidos por força do Convênio 1839/2006, para que apresente suas alegações de defesa acerca do dano causado aos cofres públicos da União no valor de R\$ 19.675,00, cuja data histórica a ser considerada é 11/12/2008, correspondente ao momento da transação para fins de encargos legais, em observância ao art. 9º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

19.31. Por fim, para fins de citação deste Tribunal, conclui-se pelos elementos que caracterizam a responsabilização do envolvido na forma configurada na Matriz de Responsabilização acostada no Apêndice II desta instrução.

19.32. Com efeito, no que se refere à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, consoante o incidente de uniformização de jurisprudência deliberado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, aplica-se o prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil vigente, a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

19.33. No presente caso, a despeito de não interrompido o prazo prescricional com a expedição do ato deste Tribunal que ordena a notificação do responsável, consideram-se os atos irregulares praticados em 8/2/2008 (inexecução parcial), adotando-se como parâmetro a data do último pagamento impugnado, e 11/12/2008 (não devolução do saldo), tendo em vista a data da transação indevida, de modo que resta, desde já, configurado o esgotamento do prazo prescricional da ação punitiva por parte deste Tribunal, ante a configuração do transcurso natural de dez anos desde o fato impugnado até então.

CONCLUSÃO

20. A análise contida na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno deste Tribunal, a caracterização das irregularidades constatadas, o enquadramento da responsabilização do Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante e da empresa Macedo Construções Ltda., cuja denominação atual é A2 Construções e Empreendimentos Ltda., e a apuração adequada do débito a eles atribuído, cabendo, desde já, as citações nos termos devidamente delineados nos Apêndice I e II desta instrução.

21. Por oportuno, a análise contida na seção “Exame Técnico” permitiu o afastamento da participação da Sra. Irlahi Linhares Moraes na irregularidade a ela atribuída nestes autos, razão pela que, no mérito, caberá a proposta de sua exclusão do rol de responsáveis.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

22. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Walton Alencar Rodrigues, para as citações propostas, nos termos do art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-

WAR 1, de 10 de julho de 2014.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

23.1. realizar a citação do responsável abaixo qualificado, 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 Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

Irregularidade 1: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por força do Convênio 1621/2006 (Siafi 581014), ocasionada pela realização de pagamento antecipado do total repassado sem que os serviços fossem executados, em prejuízo do nexó entre os recursos destinados e o seu emprego no empreendimento.

Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; arts. 66, 76, 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993; art. 22 c/c art. 38, inciso II, alíneas “a” e “d”, da Instrução Normativa STN 01/1997 (vigente à época).

Qualificação do responsável:

Nome/CPF/função/gestão: Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante; 124.768.383-49; Prefeito do Município de Rosário/MA; de 2005 a 2008.

Conduta: na condição de gestor máximo do ente conveniente, realizar o pagamento antecipado do total repassado, no valor de R\$ 180.000,00, sem que os serviços fossem executados e, ainda assim, posteriormente, só possível constatar, pelo menos, a conclusão de 14 módulos sanitários domiciliares, quando, no entanto, o montante envolvido correspondia à construção de 60 módulos sanitários domiciliares, aproximadamente, em comprometimento à totalidade da importância transferida por força do ajuste, ante a quebra do liame causal entre os recursos repassados e o gasto efetivado;

Nexo de causalidade: a antecipação do pagamento intentada pelo responsável impediu a comprovação do liame entre os recursos federais repassados e a sua destinação para a construção dos módulos sanitários domiciliares e, dessa forma, impossibilitou a aferição da boa e regular gestão dos valores disponibilizados pela Funasa em prejuízo ao erário; e

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, adotar todas as medidas necessárias para executar e concluir os módulos sanitários domiciliares no município de Rosário/MA, nos termos pactuados com a Funasa, assim como somente realizar pagamento após a regular liquidação da despesas com a atestação dos serviços previamente executados conforme contratado.

e/ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde a quantia abaixo indicada, referente à irregularidade e aos elementos de responsabilização acima descritos, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
90.000,00	15/2/2007

90.000,00	22/3/2007
Valor atualizado até 20/8/2019: R\$ 357.328,40	

23.2. realizar a citação dos responsáveis abaixo qualificados, 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 Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

Irregularidade 2: inexecução parcial das obras do sistema de abastecimento de água previsto no Convênio 1839/2006 (Siafi 577182), com imprestabilidade total da fração executada.

Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; arts. 66, 76, 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993; art. 22 c/c art. 38, inciso II, alíneas “a” e “d”, da Instrução Normativa STN 01/1997 (vigente à época).

Qualificação dos responsáveis:

Nome/CPF/função/gestão: Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante; 124.768.383-49; Prefeito do Município de Rosário/MA; de 2005 a 2008.

Conduta: na qualidade de gestor máximo do ente municipal e do instrumento de repasse, realizar pagamentos no total de R\$ 1.591.509,41, correspondentes a 76,51% do montante previsto para a execução da obra do sistema de abastecimento de água, quando, no entanto, fora constatada a execução parcial de apenas 0,04% do objeto previsto e sem qualquer funcionalidade, nos termos constatados pela vistoria técnica da Funasa;

Nexo de causalidade: a não adoção de providências para a execução e a conclusão do objeto previsto no referido ajuste frustrou o alcance dos objetivos pretendidos e, dessa forma, propiciou o dano ao erário decorrente da imprestabilidade total da fração executada; e

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, adotar todas as medidas necessárias para executar e concluir o sistema de abastecimento de água no município de Rosário/MA, nos termos pactuados com a Funasa.

Nome/CNPJ/função: Macedo Construções Ltda. (com denominação atual A2 Construções e Empreendimentos Ltda.); 04.250.975/0001-29; empresa contratada pelo poder público.

Conduta: receber a importância de R\$ 1.591.509,41, correspondente a 76,51% do montante contratado com o município de Rosário/MA para a execução da obra do sistema de abastecimento de água previsto no referido ajuste sem que tenha realizado todos os serviços previstos, contribuindo, dessa forma, com a imprestabilidade total da fração executada de 0,04% do objeto, nos termos constatados pela vistoria técnica da Funasa;

Nexo de causalidade: ao emitir notas fiscais cujos montantes não correspondiam aos itens previstos no projeto para o qual fora contratada, a contratada contribuiu para a materialização do prejuízo ao erário constatado; e

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que a empresa, por meio de seu representante legal, tinha consciência da

ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa daquela que foi adotada, qual seja, a de realizar adequadamente todos os serviços previstos na obra do sistema de abastecimento de água no município de Rosário/MA.

e/ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde a quantia abaixo indicada, referente à irregularidade e aos elementos de responsabilização acima descritos, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
14/9/2007	791.509,41
20/12/2007	415.000,00
8/2/2008	385.000,00

Valor atualizado até 20/8/2019: R\$ 3.070.666,38

23.3. realizar a citação do responsável abaixo qualificado, 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 Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

Irregularidade 3: utilização indevida do saldo dos recursos federais recebidos por força do Convênio 1839/2006 (Siafi 577182).

Dispositivos violados: art. 21, § 6º, da Instrução Normativa STN 1/1997; art. 12, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007.

Qualificação dos responsáveis:

Nome/CPF/função/gestão: Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante; 124.768.383-49; Prefeito do Município de Rosário/MA; de 2005 a 2008.

Conduta: utilizar o saldo dos recursos recebidos por força do Convênio de forma indevida mediante a emissão do cheque 850013, no valor de R\$ 19.675,00, sem correspondência documental quanto a sua destinação em consonância com o pactuado no ajuste;

Nexo de causalidade: a não adoção de providências para a devolução dos recursos federais aplicados existentes em conta a título de saldo remanescente, associada com a destinação não comprovada, propiciou o dano ao erário; e

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, certificar-se da quantia existente em conta bancária vinculada ao ajuste, aplicá-la de acordo com a finalidade prevista ou devolvê-la integralmente aos cofres públicos da União, nos termos da legislação aplicável.

e/ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde a quantia abaixo indicada, referente à irregularidade e aos elementos de responsabilização acima descritos, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
19.675,00	11/12/2008

Valor atualizado até 20/8/2019: R\$ 35.641,26



Secex-TCE, em 20 de agosto de 2019.

(Assinado eletronicamente)

Diego Padilha de Siqueira Mineiro
AUFC – Mat. 41300-3

Apêndice I – Matriz de Responsabilização do Convênio 1621/2006

Irregularidade 1: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por força do Convênio 1621/2006 (Siafi 581014), ocasionada pela realização de pagamento antecipado do total repassado sem que os serviços fossem executados, em prejuízo do nexo entre o os recursos destinados e o seu emprego no empreendimento.

Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; arts. 66, 76, 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993; art. 22 c/c art. 38, inciso II, alíneas “a” e “d”, da Instrução Normativa STN 01/1997 (vigente à época).

Nome CPF/CNPJ	Função	Período de exercício do cargo	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante 124.768.383-49	Prefeito do Município de Rosário/MA	2005-2008	Na condição de gestor máximo do ente conveniente, realizar o pagamento antecipado do total repassado, no valor de R\$ 180.000,00, sem que os serviços fossem executados e, ainda assim, posteriormente, só possível constatar, pelo menos, a conclusão de 14 módulos sanitários domiciliares, quando, no entanto, o montante envolvido correspondia à construção de 60 módulos sanitários domiciliares, aproximadamente, em comprometimento à totalidade da importância transferida por força do ajuste, ante a quebra do liame causal entre os recursos repassados e o gasto efetivado.	A antecipação do pagamento intentada pelo responsável impediu a comprovação do liame entre os recursos federais repassados e a sua destinação para a construção dos módulos sanitários domiciliares e, dessa forma, impossibilitou a aferição da boa e regular gestão dos valores disponibilizados pela Funasa em prejuízo ao erário.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, adotar todas as medidas necessárias para executar e concluir os módulos sanitários domiciliares no município de Rosário/MA, nos termos pactuados com a Funasa, assim como somente realizar pagamento após a regular liquidação da despesas com a atestação dos serviços previamente executados conforme contratado.

Apêndice II – Matriz de Responsabilização do Convênio 1839/2006

Irregularidade 2: inexecução parcial das obras do sistema de abastecimento de água previsto no Convênio 1839/2006 (Siafi 577182), com imprestabilidade total da fração executada.

Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; arts. 66, 76, 116, § 3º, inciso II, da Lei 8.666/1993; art. 22 c/c art. 38, inciso II, alíneas “a” e “d”, da Instrução Normativa STN 01/1997 (vigente à época)

Nome CPF/CNPJ	Função	Período de exercício do cargo	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante 124.768.383-49	Prefeito do Município de Rosário/MA	2005-2008	Na qualidade de gestor máximo do ente municipal e do instrumento de repasse, realizar pagamentos no total de R\$ 1.591.509,41, correspondentes a 76,51% do montante previsto para a execução da obra do sistema de abastecimento de água, quando, no entanto, fora constatada a execução parcial de apenas 0,04% do objeto previsto e sem qualquer funcionalidade, nos termos constatados pela vistoria técnica da Funasa.	A não adoção de providências para a execução e a conclusão do objeto previsto no referido ajuste frustrou o alcance dos objetivos pretendidos e, dessa forma, propiciou o dano ao erário decorrente da imprestabilidade total da fração executada.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, adotar todas as medidas necessárias para executar e concluir o sistema de abastecimento de água no município de Rosário/MA, nos termos pactuados com a Funasa.
Macedo Construções Ltda. (com denominação atual A2 Construções e Empreendimentos Ltda.) 04.250.975/0001- 29	Empresa contratada pelo poder público	Não se aplica	Receber a importância de R\$ 1.591.509,41, correspondente a 76,51% do montante contratado com o município de Rosário/MA para a execução da obra do sistema de abastecimento de água previsto no referido ajuste sem que tenha realizado todos os serviços previstos, contribuindo, dessa forma, com a imprestabilidade total da fração executada de	Ao emitir notas fiscais cujos montantes não correspondiam aos itens previstos no projeto para o qual fora contratada, a contratada contribuiu para a materialização do prejuízo ao erário constatado.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade; é razoável supor que a empresa, por meio de seu representante legal, tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa daquela que foi adotada, qual seja, a de realizar adequadamente todos os serviços previstos na obra do

Nome CPF/CNPJ	Função	Período de exercício do cargo	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
			0,04% do objeto, nos termos constatados pela vistoria técnica da Funasa.		sistema de abastecimento de água no município de Rosário/MA.

Irregularidade 3: utilização indevida do saldo dos recursos federais recebidos por força do Convênio 1839/2006 (Siafi 577182).

Dispositivos violados: art. 21, § 6º, da Instrução Normativa STN 1/1997; art. 12, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007.

Nome CPF	Função	Período de exercício do cargo	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante 124.768.383-49	Prefeito do Município de Rosário/MA	2005-2008	Utilizar o saldo dos recursos recebidos por força do Convênio de forma indevida mediante a emissão do cheque 850013, no valor de R\$ 19.675,00, sem correspondência documental quanto a sua destinação em consonância com o pactuado no ajuste.	A não adoção de providências para a devolução dos recursos federais aplicados existentes em conta a título de saldo remanescente, associada com a destinação não comprovada, propiciou o dano ao erário.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, certificar-se da quantia existente em conta bancária vinculada ao ajuste, aplicá-la de acordo com a finalidade prevista ou devolvê-la integralmente aos cofres públicos da União, nos termos da legislação aplicável.