

TC 008.883/2013-0

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura de Cândido Mendes/MA

**Responsável:** José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04, peça 1, p. 5, 19)

**Advogados:** Antonio Augusto Sousa (OAB/MA 4847), Wellington Francisco Sousa, (OAB/MA 7323), Cristian Fábio Almeida Borralho (OAB/MA 8310), João Henrique Raposo Nascimento (OAB/MA 9152), Adriano Santana de Carvalho Santos (OAB/DF 40005 e OAB/MA 12286-A), Anderson Santana de Carvalho Santos (OAB/MA 9789), Nizan Costa do Amaral Júnior (OAB/MA 8979)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** citação

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (processo Funasa 25170.002806/1011-72, peça 1, p. 2; peça 2, p. 359) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, na condição de ex-prefeito de Cândido Mendes/MA, em razão da não aprovação da prestação de contas parcial (peça 2, p. 300) quanto aos recursos repassados ao Município de Cândido Mendes/MA por força do Convênio 1100/2005, Siafi 555353 (termo de convênio, peça 1, p. 162-184, consulta Siafi, peça 2, p. 377), celebrado com a Funasa (processo Funasa 25100.031921/2005-30, peça 1, p. 7), que teve por objeto a execução de 53 unidades de Melhorias Sanitárias Domiciliares, compostas de banheiro (constituído de abrigo, equipado com lavatório, vaso sanitário e chuveiro), reservatório elevado de 310 litros, caixa de passagem e sumidouro, no bairro Altamira na sede do município, e aplicação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (cf. Plano de Trabalho, peça 1, p. 316, e orçamento, peça 3, p. 42).

2. Adicionalmente, em virtude de apensamento do TC 009.294/2013-9 aos presentes autos (peça 25), este processo também trata de tomada de contas especial instaurada pela Funasa/Superintendência Estadual do Maranhão (Funasa/Suest/MA) em desfavor do já mencionado responsável, em razão de irregularidades constatadas na prestação de contas quanto aos recursos transferidos ao município de Cândido Mendes/MA por força do Convênio 081/2005 (Siafi 555344), celebrado em 16/12/2005 com a Funasa, que teve por objeto a execução de sistema de abastecimento de água, conforme discriminado no plano de trabalho (v. termo de convênio, peça 1, p. 103, plano de trabalho, peça 1, p. 203-209, espelho do Siafi, peça 2, p. 254, e relatório de TCE, peça 2, p. 230-240, todos do TC 009.294/2013-9).

## HISTÓRICO

3. A presente TCE foi instaurada em razão de não aprovação da prestação de contas parcial (peça 2, p. 300) quanto aos recursos repassados ao Município de Cândido Mendes/MA por força do Convênio 1100/2005, Siafi 555353 (peça 1, p. 162-184), celebrado com a Funasa (peça 1, p. 7), no valor de R\$ 133.676,60 dos quais R\$ 124.300,80 seriam repassados pelo concedente e R\$ 9.375,80 corresponderiam à contrapartida. O objeto do convênio consistiu na execução de 53 unidades de Melhorias Sanitárias Domiciliares, compostas de banheiro (constituído de abrigo, equipado com lavatório, vaso sanitário e chuveiro), reservatório elevado de 310 litros, caixa de passagem e sumidouro, no bairro Altamira na sede do município, uma placa de obra, e aplicação no Programa de

Educação em Saúde e Mobilização Social (peça 1, p. 316, e peça 3, p. 42).

4. A não aprovação da prestação de contas do referido convênio se deu em virtude de a Funasa ter apontado no parecer técnico parcial (peça 2, p. 196) e no Parecer Financeiro 75/2009 (peça 2, p. 218-220) que a execução física do convênio foi nula, enquanto que o total de pagamentos realizados informados pela prefeitura somaram R\$ 99.700,00 (peça 2, p. 14 - 18). A constatação da não execução física das obras por parte da Funasa baseou-se no fato de que houve mudança da localidade de execução das obras do bairro de Altamira para o bairro Aviação sem prévio acordo com a Funasa. Vale ressaltar que foram executados 48 módulos sanitários no bairro de Aviação (peça 2, p. 190-194).

5. A instrução da peça 5, após historiar os aspectos relevantes relativos a esse ajuste (itens 3-9), e tratar das irregularidades apontadas pela Funasa (itens 10-13), apontou (item 14) que a Prefeitura Municipal de Cândido Mendes/MA, em sua prestação de contas parcial, apresentou comprovantes de despesa que totalizam R\$ 99.700,00, conforme nota fiscal n. 105, de 22/2/2007 (peça 2, p. 26).

6. Também foi destacado que a nota fiscal n. 105 foi emitida anteriormente à liberação dos recursos pela concedente (item 15, c/c item 3, ambos de referida instrução), e, pela lógica esperada para execução das despesas associadas, a respectiva execução das obras, invertendo, portanto, as etapas de execução da despesa, em confronto com o disposto no art. 63 da Lei 4.320/64, o que indica que pode ter havido o rompimento do nexo causal entre os recursos repassados e a obra executada (v. Acórdãos 426/2010 – TCU – 1ª Câmara, 3.501/2010 – TCU – 2ª Câmara, 3.808/2010 – TCU – 2ª Câmara).

7. A referida instrução verificou (item 16) que, embora constasse nos autos recibos firmados pela Teor – Construções Comércio de Serviços Ltda. atestando o recebimento de pagamentos referentes ao convênio em tela (peça 2, p. 28-58), o fato de a nota fiscal ter sido emitida em data anterior à execução dos serviços suscitou dúvidas acerca do real beneficiário das quantias referentes aos desembolsos efetuados, razão pela qual foi proposta diligência à Superintendência Regional do Banco do Brasil no Maranhão para que encaminhasse cópia dos documentos a seguir relacionados:

Tabela 1 - lista de cheques solicitados ao Banco do Brasil por meio de diligência

Cheque/Documento nº	Data	Valor (R\$)
850001	14/3/2007	3.000,00
850002	22/3/2007	28.000,00
850003	16/4/2007	3.000,00
850004	10/5/2007	5.050,00
850005	21/5/2007	5.020,00
850006	28/5/2007	4.499,04
850007	8/6/2007	20.000,00
850008	25/6/2007	1.990,00
850009	27/6/2007	5.000,00
850010	28/6/2007	5.500,00
850011	11/7/2007	3.925,00
850012	20/7/2007	4.380,00
850013	2/8/2007	4.680,00
0013560	20/8/2007	3.160,00

8. Foi ponderado que a diligência proposta era necessária ante a necessidade de verificar o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a obra executada (peça 5, p. 4), dado que a mudança de localidade de execução das obras por si só, apesar de constituir irregularidade, poderia indicar que houve apenas desvio de objeto, e não de finalidade, em relação a parte dos recursos aplicados, situação aceita pelo Tribunal caso reste constatada a ausência de locupletamento e o efetivo atendimento ao interesse da população local (v. Acórdãos 1.313/2009 – Plenário, 2.258/2009 – 2ª Câmara, 1.424/2008 – 2ª Câmara). Tal verificação seria realizada por meio da obtenção de cópia dos cheques em sede de diligência.

9. Atendendo a proposta dessa instrução anterior, por meio do despacho de 9/4/2014, foi determinada a realização da diligência indicada, com prazo de quinze dias (peça 6). A diligência foi reiterada por falta de cumprimento do prazo inicialmente dado (despacho, 16/5/2014, peça 10; Ofício-TCU/Secex-MA 1466, de 16/5/2014, peça 11, não entregue por falta de reconhecimento da existência do número pelos Correios, peça 12; novo despacho para reiteração em outro número, 9/6/2014, peça 13; Ofício-TCU/Secex-MA 1700, de 10/6/2014, peça 14, entregue em 18/6/2014, cf. AR, peça 16).

10. O responsável, por meio de advogado, protocolou, em 14/4/2014, exposição de motivos com relação ao que designou suposta inexecução do convênio em apreço (peça 8).

11. Conforme instrução da peça 19 foi analisada a resposta à diligência, respondida pelo Banco do Brasil (peças 15 e 17), a qual apresentou as cópias dos cheques solicitadas, com exceção do cheque 850012 e do documento de saque 13560.

12. Na mesma instrução foi proposto o apensamento do TC 009.294/2013-9 aos presentes autos, dada a existência de conexão entre os dois processos, sendo a proposta autorizada por meio de Despacho do Gabinete da Ministra Ana Arraes (peça 25).

13. O TC 009.294/2013-9 trata de TCE instaurada também em desfavor do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco em razão de irregularidades constatadas na prestação de contas quanto aos recursos transferidos ao município de Cândido Mendes/MA por força do Convênio 081/2005 (Siafi 555344), que teve por objeto a execução de sistema de abastecimento de água (peça 1, p. 103, p. 203-209; peça 2, p. 254, p. 230-240, todos do TC 009.294/2013-9).

14. Foram previstos R\$ 133.895,00 para a execução do objeto do Convênio 081/2005, dos quais R\$ 130.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 3.895,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 103, e 199-209).

15. Os recursos foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2007OB910521 e 2007OB912216, ambas no valor de R\$ 52.000,00 (peça 1, p. 8, 269 e 285, e peça 2, p. 123, do TC 009.294/2013-9), emitidas em 20/9/2007 e 9/11/2007 respectivamente, perfazendo o montante de R\$ 104.000,00. A primeira parcela desses recursos foi creditada na conta corrente específica do Convênio em 24/9/2007 e a segunda, em 14/11/2007 (v. extrato da conta 8.135-3, mantida na agência 4323-0 do Banco do Brasil, na peça 2, p. 49 e 53 do TC 009.294/2013-9).

16. Em 19/11/2007, a concedente emitiu Notificação-SEAPC/COPON/CGCON 2409 (peça 1, p. 291-293 do TC 009.294/2013-9), em que solicita ao então prefeito e ora responsável o envio da prestação de contas da primeira parcela, no prazo de trinta dias a contar do recebimento da notificação. Em 28/4/2008, a concedente emitiu nova notificação (Notificação-SEAPC/COPON/CGCON 132, peça 1, p. 327-329 do TC 009.294/2013-9), em que volta a solicitar o envio da prestação de contas da primeira parcela, no prazo de trinta dias a contar do recebimento da notificação (ocorrido em 16/5/2008, cf. aviso de recebimento (AR), peça 1, p. 331-332 do TC 009.294/2013-9). A convenente encaminhou prestação de contas das parcelas recebidas, por meio do ofício 142/2008, datado de 29/10/2008 (peça 2, p. 17-109 do TC 009.294/2013-9), informando a execução físico-financeira parcial das obras, no valor de R\$ 104.102,00 (v. documentos na peça 2, p. 41-45 do TC 009.294/2013-9).

17. A fim de obter elementos para pronunciar-se acerca da execução física do objeto do Convênio (cf. despacho de 2011/2008, peça 2, p. 127 do TC 009.294/2013-9), a Funasa promoveu visita técnica ao município em 26/3/2009, em que constatou a execução de apenas 15,92% do volume físico das obras de implantação do sistema de abastecimento de água e registrou diversas outras pendências a serem sanadas pela convenente (v. relatório na peça 2, p. 137 do TC 009.294/2013-9). Dos serviços relacionados na planilha orçamentária da obra (peça 2, p. 135 do TC 009.294/2013-9), foi relatada a execução apenas dos itens referentes à construção do poço tubular, no valor de R\$ 13.684,60 (item 1.2), e a 45% da estrutura elevada de reservação, equivalentes a R\$ 7.438,19 (item 1.5).

18. Em parecer técnico parcial, emitido em 14/4/2009 (peça 2, p. 141 do TC 009.294/2013-9), o engenheiro civil da Funasa responsável pela visita técnica assinalou, ainda, que houve mudança do local de execução do poço tubular e recomendou a não aprovação da prestação de contas parcial devido ao baixo percentual de execução física da obra.

19. Em 22/4/2009, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 074/2009 (peça 2, p. 149-151 do TC 009.294/2013-9), que apontou as impropriedades e/ou irregularidades abaixo listadas:

a) falta de aporte da contrapartida proporcional aos recursos repassados pela concedente, no valor de R\$ 3.116,00;

b) utilização indevida da aplicação financeira no valor de R\$ 102,00, quando deveria ser utilizada a contrapartida no percentual exigido;

c) ausência dos comprovantes de recolhimento dos encargos sociais (ISSQN, INSS e IRRF), referentes ao pagamento das notas fiscais 166, 170 e 173;

d) execução financeira realizada no valor de R\$ 104.102,00, que corresponde a 100,10% dos recursos repassados da primeira e segunda parcela e ainda parte da aplicação financeira, estando incompatível com o percentual da execução física demonstrada, conforme parecer técnico parcial, de apenas 15,92%.

20. Em 28/4/2009, a Funasa emitiu a notificação 000719 (peça 2, p. 153-155 do TC 009.294/2013-9) ao então prefeito de Cândido Mendes/MA, fixando o prazo de quinze dias para que fossem sanadas as pendências apontadas no parecer financeiro supracitado, sob pena de inscrição do município conveniente no cadastro de inadimplentes do Siafi e instauração de tomada de contas especial. A comunicação foi devidamente entregue à destinatária em 5/5/2009 (AR na peça 2, p. 159 do TC 009.294/2013-9), mas não houve resposta.

21. Diante da inércia da conveniente, a então Coordenação Regional da Funasa no Maranhão (Core-MA/Funasa) emitiu novo parecer financeiro (123/2009, de 14/7/2009, à peça 2, p. 169 do TC 009.294/2013-9), reiterando as impropriedades/irregularidades anotadas no parecer anterior e sugerindo a não aprovação da prestação de contas apresentada, bem como a instauração de TCE, por entender que não houve a correta e regular aplicação dos recursos repassados. Referido parecer foi aprovado no mesmo dia de sua emissão, o que deu início aos procedimentos de TCE.

22. Em 18/5/2010, a Funasa emitiu a notificação 01/TCE/PORTARIA 158 (peça 2, p. 175 do TC 009.294/2013-9) para que o Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal, na condição de ex-prefeito de Cândido Mendes/MA, apresentasse defesa ou recolhesse o débito imputado. Porém, não há nos autos comprovante de recebimento da correspondência nem resposta da conveniente.

23. Em 19/10/2010, foi expedida notificação ao responsável (peça 2, p. 180 do TC 009.294/2013-9), concedendo, em atenção a pedido do referido ex-gestor (solicitação não juntada aos autos), prazo adicional de trinta dias para apresentação de justificativas. Não consta nos autos comprovante de entrega dessa comunicação.

24. O Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, já na condição de ex-Prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA, encaminhou à Funasa, em 19/11/2010, ofício em que solicitava prazo de seis meses para a execução física do objeto do Convênio (peça 2, p. 190 do TC 009.294/2013-9). Não consta no processo resposta da Funasa a esse requerimento.

25. O processo de TCE foi autuado em 5/7/2011 (v. peça 1, p. 2 do TC 009.294/2013-9). Em 1/8/2011, a Funasa emitiu nova notificação ao ex-prefeito para que, no prazo de quinze dias, informasse as providências adotadas para conclusão da execução física do objeto do Convênio ou apresentasse alegações de defesa (comunicação na peça 2, p. 200, e AR na peça 2, p. 206, que indica ter a notificação sido recebida em 13/10/2011, todos no TC 009.294/2013-9).

26. Houve, ainda, a emissão de uma notificação sem número, de 17/10/2011, dirigida ao ora

responsável, instando-o a recolher o débito que lhe fora imputado, por não ter concluído a execução física do objeto do convênio em apreço (peça 2, p. 182 do TC 009.294/2013-9). O responsável, por intermédio de advogados (procuração na peça 2, p. 212 do TC 009.294/2013-9), protocolizou requerimento datado de 8/11/2011, em que solicitava vista e cópia do processo de prestação de contas do Convênio (peça 2, p. 210-211 do TC 009.294/2013-9). O atendimento do pedido foi autorizado em 11/11/2011 (peça 2, p. 210 do TC 009.294/2013-9), mas não se encontra nos autos comprovante de fornecimento de vista ou cópia do processo aos mandatários do requerente, nem nova manifestação do responsável.

27. Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo com vistas a sanear as irregularidades verificadas, foi procedido, em 24/5/2012, o registro de responsabilidade do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco na conta Diversos Responsáveis Apurados (cf. nota de lançamento 2012NL600321, peça 2, p. 226 do TC 009.294/2013-9). A Funasa elaborou o relatório de tomada de contas especial, datado de 2/10/2012 (peça 2, p. 230-240 do TC 009.294/2013-9), indicando como irregularidades motivadoras da TCE os fatos arrolados no Parecer Financeiro 074/2009 (v. item 8 desta instrução e documento na peça 2, p. 149-151 do TC 009.294/2013-9), que caracterizaram a ocorrência de prejuízo ao erário decorrente da não execução do objeto do Convênio (itens 5 e 10 do relatório de TCE, à peça 2, p. 234 e 238 do TC 009.294/2013-9).

28. Ao final, a tomadora de contas concluiu que o dano apurado foi de R\$ 191.076,29 em valores atualizados até 30/9/2011 (considerando a data do primeiro repasse, 20/9/2007, como única data de referência para atualização do débito, conforme demonstrativo na peça 2, p. 202-204 do TC 009.294/2013-9), sob a responsabilidade do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04 do TC 009.294/2013-9), ex-Prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA (item 13 do relatório de TCE, à peça 2, p. 240 do TC 009.294/2013-9).

29. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu, então, o Relatório de Auditoria 258313/2012, de 12/12/2012 (peça 2, p. 256-258 do TC 009.294/2013-9), concluindo que o Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04) encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 189.339,64 (considerando as datas em que cada parcela repassada foi creditada na conta do convênio, cf. demonstrativo de débito na peça 2, p. 250-252 do TC 009.294/2013-9).

30. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o pronunciamento ministerial (peça 2, p. 259-262 do TC 009.294/2013-9).

31. Após a autuação do processo neste Tribunal, o responsável deu entrada, em 14/4/2014, no documento incluso na peça 4, em que fez exposição de motivos objetivando afastar as irregularidades que motivaram a instauração da TCE. Esse documento está assinado por advogado (peça 4, p. 5 do TC 009.294/2013-9), porém não foi juntado o instrumento de procuração respectivo.

32. A instrução da peça 6 analisou a exposição de motivos apresentada pela ex-prefeito concluindo (itens 23 - 25) não haver elementos suficientes para contradizer os apontamentos da Funasa no sentido de que não havia utilidade para o percentual executado das obras, devendo ser promovida a citação do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco pelo valor total repassado, R\$ 104.112,00.

33. Todavia, antes da promoção da referida citação, foi proposta a realização de diligência ao Banco do Brasil no intuito de verificar os reais beneficiários dos pagamentos informados pela prefeitura. Isso porque se verificou que um dos pagamentos informados foi realizado antes da emissão da nota fiscal, suscitando dúvidas a respeito de quem foi o real destinatário dos valores (item 29 da mencionada instrução).

34. A diligência foi respondida conforme peças 18, 26 e 27.

## EXAME TÉCNICO

35. A análise será dividida em dois tópicos, um referente ao TC 008.883/2013-0, e o outro relativo ao TC 009.294/2013-9.

### I. Análise referente ao TC 008.883/2013-0

36. A não aprovação da prestação de contas do referido convênio se deu em virtude de a Funasa ter apontado no parecer técnico parcial (peça 2, p. 196) e no Parecer Financeiro 75/2009 (peça 2, p. 218-220) que a execução física do convênio foi nula, enquanto que o total de pagamentos realizados informados pela prefeitura somaram R\$ 99.700,00. A constatação da não execução física das obras por parte da Funasa baseou-se no fato de que houve mudança da localidade de execução das obras do bairro de Altamira para o bairro Aviação sem prévio acordo com a Funasa.

37. Apesar da mudança de local de execução das obras sem autorização da Funasa, conforme consta no Relatório de Visita Técnica da Funasa, foram construídos 48 módulos sanitários domiciliares na nova localidade definida pela prefeitura (peça 2, p. 190-194).

38. Tendo em vista que a jurisprudência do TCU distingue o desvio de finalidade do desvio de objeto em convênios, considerando como falha formal a aplicação de recursos dentro da mesma finalidade do convênio e em prol do interesse público, embora fora do objeto estrito do convênio (Acórdãos 388/1998 – 1ª Câmara, 475/1997 – 2ª Câmara, 708/1997 – 2ª Câmara, entre outros), e uma vez que as obras foram de fato executadas atendendo à população do município, ainda que em local diverso do previamente estabelecido no plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 314 - 320), em princípio não haveria que se falar em desvio de finalidade, sendo a situação configurada como desvio de objeto.

39. Contudo, visto que a nota fiscal n. 105 (peça 2, p. 26), apresentada pela prefeitura para comprovar as despesas realizadas no total de R\$ 99.700,00, foi emitida anteriormente à liberação dos recursos pela concedente e execução das obras, invertendo, portanto, as etapas de execução da despesa, em confronto com o disposto no art. 63 da Lei 4.320/64, havia indícios de que poderia ter ocorrido o rompimento do nexos causal entre os recursos repassados e a obra executada (v. Acórdãos 426/2010 – TCU – 1ª Câmara, 3.501/2010 – TCU – 2ª Câmara, 3.808/2010 – TCU – 2ª Câmara).

40. Embora constasse nos autos os recibos firmados pela empresa contratada para a execução das obras Teor – Construções Comércio de Serviços Ltda. atestando o recebimento de pagamentos referentes ao convênio em tela (peça 2, p. 28-58), o fato de a nota fiscal ter sido emitida em data anterior à execução dos serviços suscitou dúvidas acerca do real beneficiário das quantias referentes aos desembolsos efetuados, razão pela qual foi realizada diligência à Superintendência Regional do Banco do Brasil no Maranhão para que encaminhasse cópia dos cheques informados pela prefeitura utilizados nos pagamentos pelos serviços.

41. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 1014/2014 (ao Banco do Brasil, peça 7, entregue em 17/4/2014, cf. aviso de recebimento (AR), peça 9, reiterado pelo Ofício 1700/2014, peça 14) o Banco do Brasil apresentou, intempestivamente, cópia dos cheques localizados (cheques 850001, 850002, 850003, 850004, 850005, 850006, 850007, 850008, 850009, 850010, 850011, 850013) não tendo sido localizados o cheque 850012 e o documento de saque 13560 (peças 15 e 17).

42. Analisando-se as cópias dos cheques apresentados, constatou-se que apenas dois deles foram destinados à empresa contratada para a execução das obras, Teor - Construções Comércio de Serviços Ltda: 850002, no valor de R\$ 28.000,00, e 850007, no valor de R\$ 20.000,00. A tabela a seguir resume os beneficiários dos cheques.

Tabela 2 - Lista de pagamentos realizados e respectivos beneficiários

Data da saída dos recursos da conta específica do convênio	OB	Valor (R\$)	Beneficiário	Localização do cheque/compensação no processo	Movimentação na conta específica (extrato)
14/03/2007	850001	3.000,00	João José Neves Ribeiro	peça 15, p. 14 e 16	peça 2, p. 116
22/03/2007	850002	28.000,00	Teor Construções Ltda	peça 15, p. 34 e 36	peça 2, p. 116
16/04/2007	850003	3.000,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 38 e 40	peça 2, p. 118
10/05/2007	850004	5.050,00	Em branco	peça 15, p. 18 e 20	peça 2, p. 120
21/05/2007	850005	5.020,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 22 e 24	peça 2, p. 120
28/05/2007	850006	4.499,04	Cimentos do Brasil S/A	peça 15, p. 46 e 48	peça 2, p. 120
08/06/2007	850007	20.000,00	Teor Construções Ltda	peça 15, p. 6 e 8	peça 2, p. 122
25/06/2007	850008	1.990,00	Ilegível	peça 15, p. 2 e 4	peça 2, p. 122
27/06/2007	850009	5.000,00	Ilegível	peça 15, p. 26 e 28	peça 2, p. 122
28/06/2007	850010	5.500,00	Ilegível	peça 15, p. 10 e 12	peça 2, p. 122
11/07/2007	850011	3.925,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 30 e 32	peça 2, p. 124
20/07/2007	850012	4.380,00	Não apresentado	-	peça 2, p. 124
02/08/2007	850013	4.680,00	Cimento Braz S/A	peça 15, p. 42 e 44	peça 2, p. 126
20/08/2007	13560	2.277,25	Não apresentado	-	peça 2, p. 126
	13560	882,75	Não apresentado	-	peça 2, p. 126
-	contrapartida	2495,96	Não apresentado	-	não indicado

43. Observou-se também que se excluindo os valores informados a título de contrapartida (R\$ 2.495,96 - peça 2, p. 10, 200) e referentes aos rendimentos de aplicações dos recursos (R\$ 882,75 - peça 2, p. 10, 200), sobra o valor de R\$ 96.321,00, que é maior que o montante transferido pela Funasa (R\$ 96.312,00):

Tabela 3 - Lista de pagamentos realizados com recursos federais repassados

Data da saída dos recursos da conta específica do convênio	OB	Valor (R\$)	Beneficiário	Localização do cheque/compensação no processo	Movimentação na conta específica (extrato)
14/03/2007	850001	3.000,00	João José Neves Ribeiro	peça 15, p. 14 e 16	peça 2, p. 116
22/03/2007	850002	28.000,00	Teor Construções Ltda	peça 15, p. 34 e 36	peça 2, p. 116
16/04/2007	850003	3.000,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 38 e 40	peça 2, p. 118
10/05/2007	850004	5.050,00	Em branco	peça 15, p. 18 e 20	peça 2, p. 120
21/05/2007	850005	5.020,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 22 e 24	peça 2, p. 120
28/05/2007	850006	4.499,04	Cimentos do Brasil S/A	peça 15, p. 46 e 48	peça 2, p. 120
08/06/2007	850007	20.000,00	Teor Construções Ltda	peça 15, p. 6 e 8	peça 2, p. 122
25/06/2007	850008	1.990,00	Ilegível	peça 15, p. 2 e 4	peça 2, p. 122
27/06/2007	850009	5.000,00	Ilegível	peça 15, p. 26 e 28	peça 2, p. 122
28/06/2007	850010	5.500,00	Ilegível	peça 15, p. 10 e 12	peça 2, p. 122
11/07/2007	850011	3.925,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 30 e 32	peça 2, p. 124
20/07/2007	850012	4.380,00	Não apresentado	-	peça 2, p. 124
02/08/2007	850013	4.680,00	Cimento Braz S/A	peça 15, p. 42 e 44	peça 2, p. 126
20/08/2007	13560	2.277,25	Não apresentado	-	peça 2, p. 126
<b>TOTAL</b>		<b>96.321,29</b>			

44. Não há nos autos explicação para a diferença de R\$ 9,29, de modo que restam duas hipóteses: trata-se de contrapartida ou de rendimentos de aplicações dos recursos federais. Com relação à contrapartida, foi apurado que não houve comprovação do seu pagamento de R\$ 2.495,96 (v. itens 51 a 56), nem há indicação de movimentação bancária no respectivo extrato bancário (peça 2, p. 114 - 140); portanto, ante a incerteza quanto à existência desses pagamentos, não é possível considerar que o valor excedente de R\$ 9,29 é relativo à contrapartida.

45. Resta, assim, a hipótese de que o valor excedente é parte integrante dos pagamentos realizados no dia 20/8/2007, que englobam parcela de recursos federais transferidos (R\$ 2.277,25) e parcela referente a rendimentos das aplicações desses recursos (R\$ 882,75), ressaltando-se que foram realizados em uma vez, totalizando R\$ 3.160,00, conforme indicação no extrato bancário (peça 2, p. 126). Cabe destacar que o fato de o pagamento desses valores ter sido realizado em conjunto, por meio de uma mesma ordem bancária (OB 13560) dificulta a identificação da correta divisão entre os valores pagos (qual parcela refere-se aos rendimentos, e qual aos recursos federais transferidos).

46. Nessa linha, visto que o somatório dos pagamentos com recursos federais deve atingir R\$

96.312,00 (total de recursos federais transferidos, conforme peça 2, p. 114), não é possível considerar que esse valor excedente de R\$ 9,29 refira-se a recursos federais transferidos; dessa forma, conclui-se que o valor excedente refere-se aos rendimentos das aplicações, devendo ser realizado um ajuste nos valores dos pagamentos realizados pela prefeitura no dia 20/8/2007: ao invés de R\$ 2.277,25 relativos a pagamentos com recursos federais transferidos, e R\$ 882,75 referentes aos rendimentos pagos, o mais provável é que a divisão correta seja R\$ 2.267,96 a título de recursos federais, e R\$ 892,04 referente aos rendimentos de aplicações. Realizando esses ajustes, não persistem as incongruências:

Tabela 4 - Lista de pagamentos realizados com recursos federais repassados ajustada

Data da saída dos recursos da conta específica do convênio	OB	Valor (R\$)	Beneficiário
14/03/2007	850001	3.000,00	José Carlos Paixão Coelho
<b>22/03/2007</b>	850002	28.000,00	Teor Construções Ltda
16/04/2007	850003	3.000,00	José Carlos Paixão Coelho
10/05/2007	850004	5.050,00	Em branco
21/05/2007	850005	5.020,00	José Carlos Paixão Coelho
28/05/2007	850006	4.499,04	Cimentos do Brasil S/A
<b>08/06/2007</b>	850007	20.000,00	Teor Construções Ltda
25/06/2007	850008	1.990,00	Ilegível
27/06/2007	850009	5.000,00	Ilegível
28/06/2007	850010	5.500,00	Ilegível
11/07/2007	850011	3.925,00	José Carlos Paixão Coelho
20/07/2007	850012	4.380,00	Não apresentado
02/08/2007	850013	4.680,00	Cimento Braz S/A
20/08/2007	13560	2.267,96	Não apresentado
<b>Total</b>		<b>96.312,00</b>	-

47. Somando o novo valor calculado relativo aos pagamentos feitos com os rendimentos de aplicações (R\$ 892,04) com a contrapartida (R\$ 2.495,96), obtém-se o montante de R\$ 99.700,00. Esses serão os valores considerados nas análises a seguir.

48. Com relação às cópias dos cheques apresentadas pelo Banco do Brasil, destaca-se ainda que três cheques foram apresentados com o campo destinado ao preenchimento do beneficiário ilegível. Todavia, apesar de o campo não estar nítido o suficiente, é possível concluir, por comparação com os cheques destinados à empresa contratada para a execução das obras, que não foram destinados à ela. Ainda, verificou-se que há diversos beneficiários para os pagamentos que não possuem aparente ligação com a Teor – Construções Comércio de Serviços Ltda.

49. Assim, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que foi dado aos repasses feitos pela Funasa à prefeitura. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados em benefício do município, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do ex-gestor municipal. Tem-se, assim, a impossibilidade de reconhecimento do nexo de causalidade entre as ações supostamente executadas e os recursos federais transferidos ao município.

50. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim. É que o objeto pode ter sido executado com recursos outros que não os valores oriundos do convênio, que permaneceriam sem a devida comprovação da destinação que lhes foi dada. Nesse sentido são os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, 2.206/2015-TCU-Plenário, 3.698/2015-TCU-2ª Câmara, 4.478/2015-TCU-1ª Câmara, 5.766/2015-TCU-1ª Câmara, 8.932/2015-TCU-2ª Câmara.

51. Dessa forma, não é possível verificar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e

a obra executada, com exceção dos cheques 850002, no valor de R\$ 28.000,00, e 850007, no valor de R\$ 20.000,00, devendo o restante dos valores federais repassados (R\$ 48.312,00) ser considerado débito.

52. No que diz respeito a exposição de motivos apresentada pelo responsável, por meio de advogado, protocolada, em 14/4/2014, (peça 8), não foram apresentados elementos capazes de afastar o débito calculado em desfavor do ex-prefeito.

53. No documento foi afirmado que houve a construção de 48 módulos sanitários, não havendo inexecução das obras conforme relatado pela Funasa. Também foi apresentada justificativa para a alteração da localidade inicial das obras, citando um estudo realizado pela prefeitura que indicou que a região com maior incidência de doenças relacionadas à falta de saneamento básico eram os bairros de Aviação e Telma Pinheiro, razão pela qual as obras foram executadas nessas localidades (peça 8, p. 3 e 4).

54. O débito apontado foi em razão da impossibilidade de verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados pela Funasa e a obra executada (v. itens 49 a 51), dada a não comprovação do destino de parte dos pagamentos. Caso houvesse comprovação de que a beneficiária dos pagamentos realizados tivesse sido a empresa contratada para a execução das obras, poder-se-ia inferir que a situação concreta configuraria desvio de objeto. Contudo, não é o que se conclui dos autos deste processo, tratando-se, na realidade, conforme já afirmado, de impossibilidade de verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados pela Funasa e a obra executada.

55. O ex-prefeito também afirmou que não tomou conhecimento das notificações da Funasa solicitando a regularização de pendências listadas em notificações expedidas pela Funasa (n. 714/2009 - peça 2, p. 222 - 224; n. 1267/2009 - peça 2, p. 236), pois elas foram endereçadas ao prefeito sucessor, que por sua vez não apresentou resposta à Funasa (peça 8, p. 4), nem o comunicou das comunicações expedidas pela Funasa.

56. Não constam nos autos elementos que permitam verificar se o ex-prefeito teria tomado ciência das irregularidades apontadas pela Funasa por meio dos ofícios. Contudo, após a instauração da TCE pela Funasa (em 6/4/2010, conforme peça 2, p. 365), e antes do seu envio ao TCU, foi expedida a Notificação n. 01/TCE/Portaria Core-MA/DIREH/n. 159, de 6/4/2010 (peça 2, p. 298), informando o prefeito sucessor, das irregularidades, e facultando a apresentação de defesa. Apesar de não cientificado dessa notificação (peça 2, p. 308), veio aos autos o responsável (ex-prefeito Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco), o qual apresentou o Ofício s/n, de 16/11/2010 (peça 2, p. 324), solicitando à Funasa um prazo de seis meses para “a execução física do objeto do Convênio n. 1100/2005 conforme análise do parecer financeiro nº 153/2009”, o qual foi concedido pela Funasa (v. peça 2, p. 329), com a condição de que o ex-prefeito comunicasse à Funasa a conclusão das obras para que a Tomadora de Contas tomasse as providências cabíveis.

57. Findo o prazo solicitado pelo ex-prefeito, não houve manifestação no sentido de informar a conclusão do objeto do convênio (peça 2, p. 333-339), sendo o ex-prefeito notificado novamente (v. Notificação/TCE, de 17/9/2011 à peça 2, p. 333 - 339) para que procedesse ao recolhimento do valor do débito imputado.

58. Dessa maneira, é possível concluir sem sombras de dúvidas que o ex-prefeito tomou conhecimento das ocorrências a ele atribuídas antes do envio da TCE a esta Corte de Contas, tendo oportunidades de apresentar esclarecimentos acerca dos problemas identificados na prestação de contas parcial apresentada por ele. Destaca-se que foi concedido um prazo adicional de seis meses para que o ex-prefeito regularizasse a situação das obras, em atendimento a pedido feito pelo próprio ex-gestor (v. Ofício s/n, de 16/11/2010 à peça 2, p. 324). Portanto, não merecem ser acatadas as justificativas do ex-gestor de que não tomou conhecimento das irregularidades apontadas pela Funasa na execução do convênio.

59. Por fim, o ex-prefeito argumentou que a vigência do convênio estendeu-se até a gestão seguinte (30/3/2010, cf. peça 2, p. 70), de modo que, no caso de omissão na prestação de contas, o prefeito sucessor deveria ser responsabilizado solidariamente pelos danos, tendo em vista a sua inércia em responder as notificações da Funasa.

60. Conforme já informado no item 54 desta instrução, o débito apontado foi em razão da impossibilidade de verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados pela Funasa e a obra executada (v. itens 49 a 51), dada a não comprovação do destino de parte dos pagamentos, e não em razão da omissão no dever de prestar contas. Ainda cabe destacar que apesar de a vigência do convênio ter sido estendida pela Funasa até o ano de 2010, há que se ressaltar alguns aspectos acerca da participação do ex-prefeito nos atos que envolvem o convênio ora analisado:

(i) o convênio foi assinado na sua gestão (peça 1, p. 162);

(ii) todo o recurso foi repassado na sua gestão (peça 2, p. 114 - 128); e

(iii) o primeiro pagamento foi realizado em 14/3/2007 (peça 2, p. 116) e o último em 20/8/2007 (peça 2, p. 126), portanto as obras foram executadas integralmente na sua gestão, sendo, inclusive a mudança de localidade de sua responsabilidade.

61. Assim, em que pese a ausência de adoção das medidas pertinentes por parte do prefeito sucessor às notificações enviadas pela Funasa, a responsabilização pelo débito supracitado deve ser atribuída exclusivamente ao Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, prefeito do município eleito para os períodos de 2005 a 2008 (peça 2, p. 399), uma vez que efetivamente geriu todo o valor repassado e era o gestor responsável à época da prestação de contas.

62. Com relação ao valor total de gastos informado pela prefeitura, de R\$ 99.700,00 (peça 2, p. 14 - 18; 26), há que se analisar a sua composição a fim de avaliar se houve a integralização adequada da contrapartida prevista no convênio.

63. Conforme consta no relatório de execução físico-financeira da prestação de contas do convênio (peça 2, p. 10) verifica-se que o montante de R\$ 99.700,00 de gastos informados pela prefeitura divide-se da seguinte forma: (i) R\$ 96.312,00 provenientes dos repasses da Funasa, (ii) R\$ 892,04, decorrentes dos rendimentos das aplicações financeiras, ajustados conforme itens 43 a 47, e (iii) R\$ 2.495,96 relativos à contrapartida.

64. Apesar de ter sido informado pela prefeitura que foram gastos R\$ 99.700,00 na consecução do objeto do Convênio n. 1100/2005 (peça 2, p. 14 - 18), somente a parcela de R\$ 48.000,00 desse valor foi comprovadamente aplicada na execução das obras, sem que tenha ocorrido o aporte da contrapartida devida (v. itens 65 - 70 infra). Dessa forma, para o cálculo da contrapartida devida pela prefeitura há que ser levado em conta esse valor, tendo em vista que o restante dos recursos federais repassados não apresentou nexo causal com o objeto do convênio.

65. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que o montante devido a título de contrapartida não aplicada pelo conveniente deve ser obtido a partir da incidência de percentual (extraído da relação original entre contrapartida e recursos repassados pelo concedente) sobre os recursos transferidos e corretamente aplicados (v. Acórdãos 2423/2015 - 2ª Câmara; 620/2014 - 2ª Câmara; 4500/2016 - 2ª Câmara, entre outros).

66. Uma vez que a proporção original definida no Convênio 1100/2005 entre repasses federais e contrapartida foi de 92,99% x 7,01% (R\$ 124.300,80 x R\$ 9.375,80) respectivamente, em observância ao entendimento do TCU supracitado, ela deve ser mantida na análise que se segue.

67. Aplicando-se os percentuais supracitados ao total de gastos comprovados pela prefeitura, no valor de R\$ 48.000,00, verifica-se que esse montante deveria ser composto por R\$ 44.635,20 de origem federal (92,99% de R\$ 48.000,00), e R\$ 3.364,80 a título de contrapartida (7,01% de R\$ 48.000,00). Contudo, analisando-se os extratos bancários da conta específica do convênio (peça 2, p.

116 e 122), bem como os cheques destinados à empresa contratada para a execução das obras (peça 15, p. 6, 8, 34 e 36), verificou-se que apenas foram utilizados recursos federais para efetuar tais pagamentos, sem comprovação de aporte de recursos por parte da prefeitura. Isso demonstra que foram empregados recursos federais em substituição aos recursos municipais devidos em razão da contrapartida acordada no convênio no montante de R\$ 3.364,80, valor que deve ser, então, considerado como débito, em observância à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2423/2015 - 2ª Câmara; 620/2014 - 2ª Câmara; 4500/2016 - 2ª Câmara, entre outros).

68. Cabe destacar que apesar de ter sido informado pela prefeitura que houve o aporte de R\$ 2.495,96 a título de contrapartida (peça 2, p. 10), não há nos autos elementos suficientes que comprovem que tais recursos foram, de fato, utilizados na execução do objeto do convênio.

69. A maneira como a prefeitura realizou a movimentação desses recursos não possibilita a comprovação da ocorrência de transação bancária, muito menos a identificação da sua destinação e do credor, pois não há nos autos registros bancários das operações. Assim, não é possível atestar que a contrapartida foi empregada pelo Município na execução das obras, configurando desvio de finalidade.

70. Nessa linha, destaca-se que o repasse de contrapartida sem que os recursos transitem na conta específica do convênio desrespeita os arts. 7º, inciso XIX, e 20, da Instrução Normativa STN 01/97, que determinam que a movimentação dos recursos do convênio deva ocorrer em conta bancária específica, exclusivamente, mediante “cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor”.

71. No que diz respeito à responsabilidade pelos recursos não repassados pelo município a título de contrapartida, comprovada a aplicação dos recursos em benefício da pessoa jurídica, mas em finalidade diversa da pactuada ou da definida em lei, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que a responsabilidade pelo ressarcimento recai sobre o ente federado, desde que não tenha ocorrido locupletamento do agente público. Essa orientação consta dos artigos 1º e 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004, a qual regulamenta a possibilidade de responsabilização direta dos estados, do distrito federal e dos municípios, ou das entidades de sua administração.

72. Essa diretriz encontra respaldo nos Acórdãos 249/2014-TCU-Plenário, 1.321/2014-TCU-1ª Câmara, 1.885/2015-TCU-Plenário, 10.045/2015-TCU-2ª Câmara e 10.048/2015-TCU-2ª Câmara.

73. Tendo sido comprovado que o ente federado beneficiou-se dos recursos repassados, fica caracterizada a sua responsabilidade para fins de devolução dos recursos públicos aplicados de forma irregular.

74. No caso concreto, visto que não há elementos nos autos que permitam concluir que o Município de Cândido Mendes/MA integralizou os recursos a título de contrapartida, só resta concluir que esses recursos foram utilizados em fins diversos daquele proposto no Convênio 1100/2005. Também não há como afastar a possibilidade de desvio ou locupletamento do ex-gestor municipal (v. item 44 e 45) devido ao fato de que parte dos pagamentos realizados não ter como beneficiária a empresa contratada para a execução das obras, devendo o valor da contrapartida não integralizada ser considerado como débito.

75. Sendo assim, haveria que se proceder à citação solidária do município e do ex-prefeito. Contudo, o art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71/2012 afirma que quando o valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 100.000,00, fica dispensada a instauração de TCE.

76. Conforme cálculo descrito nos itens 64 a 67 desta instrução, o município deveria ter repassado a quantia equivalente a R\$ 3.364,80, inferior ao valor mínimo estipulado pela IN-TCU 71/2012 (v. demonstrativo de atualização do débito à peça 29). Aliado a isso, não foram identificados outros processos em que pudéssemos aplicar o disposto no §1º, do art. 6º da IN/TCU 71/2012, para fins de consolidação dos débitos e seguimento da citação tem tela (v. consulta ao e-TCU, peça 27).

77. Diante do fato, resta afastada a possibilidade de promover a citação do Município de Cândido Mendes/MA, o que ensejará, no mérito, o arquivamento das contas do Município em relação a esse valor, com fundamento no art. 213 do RI/TCU, c/c o art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71/2012, sem prejuízo de que o concedente informe, quando da apresentação do seu relatório de gestão anual, as informações necessárias sobre as medidas adotadas para recomposição ao erário de referido valor, em função da dispensa na instauração da tomada de contas especial nos termos do art. 6º da IN-TCU 71/2012, em observação ao art. 18, inciso II, da referida Instrução Normativa.

78. Com relação ao ex-prefeito, tendo em vista o fato de ele ter promovido a aplicação do dinheiro público em finalidade distinta daquela pactuada no convênio, contrariamente aos normativos vigentes, resultando no débito por valores não aplicados de contrapartida no valor de R\$ 3.364,80 (v. item 64 a 70 desta instrução), é cabível sua citação para que apresente suas alegações de defesa e/ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) a quantia indicada, com base nos arts. 2º e 3º da DN-TCU 57/2004.

79. Cabe destacar que o art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71/2012, que dispensa a instauração de TCE nos casos de débitos inferiores à R\$ 100.000,00, não se aplica na situação do ex-prefeito, uma vez que existem outros débitos os quais se concluiu serem também de responsabilidade dos ex-gestor, no valor de R\$ 104.102,00 (v. item 113 desta instrução).

80. Dessa maneira, no caso concreto, com relação ao débito relativo a não integralização proporcional da contrapartida do Convênio 1100/2005, no valor de R\$ 3.364,80, conclui-se não ser possível citar o Município de Candido-Mendes/MA, devido ao baixo valor do débito; contudo, no caso do ex-prefeito, há que se considerar que foram identificados outros débitos de sua responsabilidade (v. item 99), que superam o limite imposto pela IN-TCU 71/2012, de modo que não há impeditivo à sua citação por esse motivo.

81. Por fim, foi observado que mesmo sem integralizar proporcionalmente a contrapartida devida, a prefeitura utilizou o valor de R\$ 892,04 (v. itens 43 - 47) referente a rendimentos das aplicações dos recursos federais para pagamentos de despesas relacionadas ao convênio, contrariando o art. 54, § 3º da Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011. Visto que também não há elementos nos autos que permitam concluir que tais recursos foram empregados na execução das obras, já que não foram apresentados comprovantes bancários atestando que foram utilizados no pagamento à empresa Teor - Construções, Comércio e Serviços Ltda., há que se considerar o montante também como débito.

82. Assim, com relação ao Convênio 1100/2005, conclui-se que o somatório dos débitos atinge o montante de R\$ 52.568,84, divididos da seguinte maneira:

- a) R\$ 48.312,00 referentes a não comprovação do nexos causal entre os recursos repassados e a obra executada;
- b) R\$ 3.364,80 referentes a não comprovação de integralização da contrapartida devida; e
- c) R\$ 892,04 referentes à utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras (v. itens 39 - 43).

83. No que diz respeito às datas-bases dos débitos supracitados, serão consideradas as seguintes referências:

- a) para o débito de R\$ 48.312,00, referente a não comprovação do nexos causal entre os recursos repassados e as obras executadas, visto que se trata impugnação de despesas específicas, com base no art. 9º, inciso II, da IN TCU 71/20012, serão consideradas as datas pagamentos realizados pela prefeitura, conforme extrato bancário (peça 2, p. 114 - 142), a saber:

Tabela 6 - Lista de pagamentos não comprovados realizados com recursos federais

Data da saída dos recursos da conta específica do convênio	OB	Valor (R\$)	Beneficiário
14/03/2007	850001	3.000,00	José Carlos Paixão Coelho
16/04/2007	850003	3.000,00	José Carlos Paixão Coelho
10/05/2007	850004	5.050,00	Em branco
21/05/2007	850005	5.020,00	José Carlos Paixão Coelho
28/05/2007	850006	4.499,04	Cimentos do Brasil S/A
25/06/2007	850008	1.990,00	Ilegível
27/06/2007	850009	5.000,00	Ilegível
28/06/2007	850010	5.500,00	Ilegível
11/07/2007	850011	3.925,00	José Carlos Paixão Coelho
20/07/2007	850012	4.380,00	Não apresentado
02/08/2007	850013	4.680,00	Cimento Braz S/A
20/08/2007	13560	2.267,96	Não apresentado

b) para o débito de R\$ 3.364,80, referente a não comprovação de integralização da contrapartida devida, visto que também se trata impugnação de despesas específicas e considerando que a prefeitura deveria ter aportado os recursos à mesma época dos pagamentos realizados com os recursos federais transferidos, respeitando a proporção definida inicialmente no ajuste, com base no art. 9º, inciso II, da IN TCU 71/20012, também serão consideradas as datas dos pagamentos realizados pela prefeitura, conforme tabela a seguir:

Tabela 7 - Lista de contrapartidas não integralizadas

Data da saída dos recursos da conta específica do convênio	OB	Valor total do pagamento(R\$)	Beneficiário	Valor não integralizado da contrapartida
22/03/2007	850002	28.000,00	Teor Construções Ltda	1.962,80
08/06/2007	850007	20.000,00	Teor Construções Ltda	1.402,00

c) para o débito de R\$ 892,04 (v. itens 43 - 47), referente a utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras, com base no art. 9º, inciso II, da IN TCU 71/20012, será considerada a data do saque da conta específica do convênio (v. peça 2, p. 18 e 126), dia 20/8/2007.

84. Tendo em vista a possibilidade de aplicação das penalidades previstas nos arts. 57 e 58, da Lei 8.443/1993 por esta Corte de Contas, há que se verificar se ocorreu a prescrição da pretensão punitiva referente aos débitos identificados, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

85. Analisando-se as datas das transferências realizadas pela Funasa à conta específica do convênio (27/2/2007 e 14/4/2007), verifica-se que ambas são anteriores à da presente instrução que tem como proposta a citação do responsável, de modo que restaria prescrita a pretensão punitiva relativa aos débitos imputados com base nas irregularidades verificadas no âmbito do Convênio 1100/2005, por força do entendimento constante do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. A título de esclarecimento, destaca-se que o Acórdão citado afirma que o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

86. Todavia, observando-se as datas dos pagamentos realizados com os recursos federais depositados na conta específica do convênio (peça 2, p. 114 - 142), conclui-se que apenas R\$ 20.569,04 são anteriores à esta instrução:

Tabela 8 - Pagamentos realizados em datas anteriores à da presente instrução

Data da saída dos recursos da conta específica do convênio	OB	Valor (R\$)	Beneficiário	Localização do cheque/compensação no processo	Movimentação na conta específica (extrato)
14/03/2007	850001	3.000,00	João José Neves Ribeiro	peça 15, p. 14 e 16	peça 2, p. 116
16/04/2007	850003	3.000,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 38 e 40	peça 2, p. 118
10/05/2007	850004	5.050,00	Em branco	peça 15, p. 18 e 20	peça 2, p. 120
21/05/2007	850005	5.020,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 22 e 24	peça 2, p. 120
28/05/2007	850006	4.499,04	Cimentos do Brasil S/A	peça 15, p. 46 e 48	peça 2, p. 120

87. O restante dos pagamentos foi realizado em datas posteriores:

Tabela 9 - Pagamentos realizados em datas posteriores à da presente instrução

Data da saída dos recursos da conta específica do convênio	OB	Valor (R\$)	Beneficiário	Localização do cheque/compensação no processo	Movimentação na conta específica (extrato)
25/06/2007	850008	1.990,00	Ilegível	peça 15, p. 2 e 4	peça 2, p. 122
27/06/2007	850009	5.000,00	Ilegível	peça 15, p. 26 e 28	peça 2, p. 122
28/06/2007	850010	5.500,00	Ilegível	peça 15, p. 10 e 12	peça 2, p. 122
11/07/2007	850011	3.925,00	José Carlos Paixão Coelho	peça 15, p. 30 e 32	peça 2, p. 124
20/07/2007	850012	4.380,00	Não apresentado	-	peça 2, p. 124
02/08/2007	850013	4.680,00	Cimento Braz S/A	peça 15, p. 42 e 44	peça 2, p. 126
20/08/2007	13560	2.267,96	Não apresentado	-	peça 2, p. 126
	13560	892,04	Não apresentado	-	peça 2, p. 126

88. A jurisprudência do TCU afirma que a prescrição é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil (v. Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e 1.641/2016-TCU-Plenário).

89. Considerando-se que a irregularidade concretizou-se ao serem realizados os pagamentos, e que será proposta a citação do ex-prefeito nesta instrução, conclui-se que somente prescreveu a pretensão punitiva quanto aos débitos listados na tabela 8. Ou seja, na hipótese de se concluir pela viabilidade de aplicação de penalidade ao responsável no caso concreto, por força do previsto no Acórdão 1.441/2016-Plenário, somente podem ser considerados como base de cálculo das penalidades previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1993, os pagamentos realizados (incluindo os relativos aos repasses federais e aos rendimentos de aplicações) após a citação proposta nesta instrução, que totalizam o montante de R\$ 28.635,00.

90. No caso do débito referente a não integralização da contrapartida, uma vez que a prefeitura deveria ter aportado os recursos proporcionalmente (e em datas próximas) aos pagamentos realizados, conclui-se que a pretensão punitiva quanto a esse débito está prescrita somente para o pagamento referente à OB 850002, totalizando R\$ 1.962,80; dessa forma, na hipótese de se concluir pela viabilidade de aplicação de penalidade ao responsável no caso concreto, por força do previsto no Acórdão 1.441/2016-Plenário, somente podem ser considerados como base de cálculo das penalidades previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1993, os débitos referentes à contrapartida não integralizada constituídos após a citação proposta nesta instrução, que totalizam o montante de R\$ 1.402,00.

91. Verificou-se ainda que restaram pendentes de análise os itens “c” e “f” do Parecer Financeiro 75/2009 da Funasa (peça 2, p. 218 - 220) a saber:

c) ausência dos comprovantes dos recolhimentos dos encargos sociais (ISSQN, INSS e IRRF) referente ao pagamento da nota fiscal nº 105;

f) a licitação realizada por meio do Convite 16/2007 foi adjudicada e homologada no valor de R\$ 99.700,00 em favor da empresa Teor – Construções Comércio de Serviços Ltda., valor que demonstra incompatibilidade com os recursos destinados à execução do objeto do convênio, que foi de

R\$ 124.972,73, caracterizando que houve subdimensionamento entre o que foi aprovado no convênio original e o que seria executado.

92. Com relação ao item “c”, a jurisprudência do TCU é no sentido de que não é de sua competência fiscalizar o recolhimento de receitas de natureza tributária e previdenciária, devendo a questão, quando verificada, ser remetida ao órgão competente (v. Acórdãos 798/2008-1ª Câmara, 1080/2016-Plenário, 1456/2010-Plenário, 2105/2009-Plenário, entre outros).

93. Desse modo, visto tratar-se de tributos com competência fiscalizatória diferentes, sendo o ISSQN de competência da fazenda municipal, e IRRF e INSS, de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), será proposto o encaminhamento, quando do mérito, de cópia das peças pertinentes aos órgãos competentes para que tomem as medidas cabíveis para verificar a situação.

94. Já no que diz respeito ao item “f”, que trata de possível subdimensionamento entre os valores aprovados no convênio original e o previsto em contrato, apesar da flagrante diferença entre valores, cabe destacar que a licitação para a execução do objeto conveniado foi vencida pelo valor de R\$ 99.700,00 (peça 2, p. 108 - 112), de modo que o valor calculado pelo mercado para a execução das obras seria esse. De todo modo, como não foram repassados ao conveniente valores que superassem essa importância, apesar do subdimensionamento indicado, não entendemos que a ocorrência possua por si só gravidade bastante para justificar chamamento do responsável, pelo que não faremos encaminhamento a esse respeito.

95. Por fim, cabe destacar que no caso concreto não se vislumbra a possibilidade de responsabilização da empresa contratada para a execução das obras. Isso porque as informações constantes dos autos permitem concluir que (i) o objeto foi executado pela contratada, conforme consta no Relatório de Visita Técnica da Funasa (peça 2, p. 190-194), apesar de em local diverso do inicialmente designado no Plano de Trabalho do Convênio 1100/2005 (peça 1, p. 316), (ii) a empresa recebeu R\$ 48.000,00 como pagamentos pela execução das obras contratadas, e (iii) o motivo para a imputação do débito apontado no Convênio n. 1100/2005 foi a ausência de nexo causal entre os recursos repassados e o objeto executado. Diferente seria a situação se fosse comprovado que a empresa havia sido beneficiária dos recursos para a execução das obras e não tivesse sido constatada a correspondente execução; e mais, dado que o valor do débito total atualizado monetariamente é inferior ao limite de R\$ 100.000,00 (v. peça 28) para instauração de TCE, previsto no art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71/2012, não seria possível a responsabilização da empresa no caso ora analisado.

#### *Objeto no qual foi identificada a constatação*

- Convênio n. 1100/2005, Siasi 555353, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Cândido Mendes/MA, que teve por objeto a construção de 53 unidades de Melhorias Sanitárias Domiciliares, compostas de banheiro (constituído de abrigo, equipado com lavatório, vaso sanitário e chuveiro), reservatório elevado de 310 litros, caixa de passagem e sumidouro, no bairro Altamira na sede do município, e aplicação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social.

#### *Crítérios*

- arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; 6º, inciso II, 7º, incisos XIII e XIX, 20, § 3º, e 28, inciso IV, da Instrução Normativa STN 01/97.

#### *Evidências*

- Parecer Financeiro n. 075/2009 (peça 2, p. 218 - 220);
- Parecer Financeiro n. 153/2009 (peça 2, p. 244 - 246);
- Despacho n. 247/2009 (peça 2, p. 252);
- Parecer Técnico Parcial da Divisão de Engenharia da Funasa (peça 2, p. 196);



- Notificação 865 SEAPC/COPON/CGCON (peça 1, p. 370);
- Notificação Funasa 000714 (peça 2, p. 208 - 2010);
- Notificação 001267 EAAPC/GAB/COREMA/FUNASA (peça 2, p. 236);
- Notificação 001/TCE/Portaria CORE-MA/DIREH/ n. 159 (peça 2, p. 298 - 300);
- Memorando n. 01/TCE/COREMA/FUNASA (peça 2, p. 359);
- Plano de trabalho (peça 1, p. 13 - 25);
- Minuta do Convênio (peça 1, p. 164 - 186);
- Relatório de prestação de contas (peça 2, p. 22)
- Nota fiscal n. 105 (peça 2, p. 26);
- Recibos de pagamentos (peça 2, p. 28 - 58);
- Carta convite n 016/2007 - CPL (peça 2, p. 110);
- Extrato bancário da conta específica (peça 2, p. 114 - 144);
- Relatório de visita técnica da Funasa (peça 2, p. 190 - 194);
- Relatório do TCE (peça 2, p. 385 - 393);
- Relatório do controle interno (peça 2, p. 431 - 433);
- Certificado de auditoria (peça 2, p. 434);
- Parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 2, p. 435); e
- Pronunciamento ministerial (peça 2, p. 437).

#### *Responsáveis*

Nome/CPF: José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04);

- Cargo à época da constatação: Prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA, gestão 2005-2008 (peça 2, p. 399);
- Conduta: não comprovar onexo causal entre os recursos repassados e a obras executadas, não comprovar a integralização da contrapartida devida, e utilizar indevidamente os rendimentos dos recursos federais provenientes de aplicações financeiras, sem comprovação de seu emprego na execução das obras;
- Nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a não comprovação da aplicação de parte dos repasses efetuados pela Funasa, bem como a não integralização da contrapartida proporcional às transferências realizadas, e a utilização indevida dos rendimentos das aplicações financeiras sem comprovação do seu emprego nas obras, resultaram na execução da obra sem o correspondente nexode causalidade com os recursos repassados, pondo em dúvidas se os repasses efetuados pela Funasa foram destinados à consecução dos objetivos previstos, ou tiveram destinação estranha ao pactuado inicialmente no convênio;
- Culpabilidade: na condição de prefeito municipal e representante legal do município beneficiário dos repasses, a gestão do Convênio 1100/2005 ficou sob sua responsabilidade. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para assegurar que o nexode causalidade entre os recursos repassados e a execução das obras fosse claro, comprovando a boa gestão dos recursos recebidos;

*Desfecho acerca da constatação/Encaminhamento proposto*

- Citação do responsável, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida.

**II. Análise referente ao TC 009.294/2013-9**

96. O motivo de instauração da TCE objeto do TC 009.294/2013-9 em desfavor do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, ex-prefeito do município de Cândido Mendes/MA, foi a constatação pela Funasa de que o objeto do Convênio 081/2005 (execução de obras de implantação do sistema de abastecimento de água no município) não havia sido executado adequadamente, apesar de a empresa contratada para execução das obras ter recebido o montante de R\$ 104.102,00 (R\$ 104.000,00 relativos à 80% da participação da União no convênio, mais R\$ 102,00 referentes a rendimentos de aplicação financeira desses recursos).

97. Em visita técnica ao local do empreendimento (v. relatório na peça 2, p. 137 e 141), a Funasa constatou que haviam sido executados 15,92% do total das obras, porém a parcela concluída do empreendimento não reunia condições de funcionamento, sendo, assim, sem funcionalidade para a população do município, de modo que a Funasa entendeu ser necessário glosar todo o valor repassado para o município.

98. O ex-prefeito apresentou documentação (peça 4) contestando as afirmações da Funasa, e afirmando que o objeto do convênio havia sido executado, com exceção apenas da elevação de três caixas de fibra de vidro de 15.000 litros; contudo, as pendências verificadas nas obras estariam sendo solucionadas para a sua conclusão (peça 4, p. 2 - 3).

99. Consultando-se os autos do TC 009.294/2013-9, não se identificam elementos capazes de corroborar as afirmações de que as obras foram de fato executadas, conforme já havia sido indicado no item 25 da instrução da peça 6.

100. A referida instrução, antes de propor a citação do ex-gestor, verificou ser necessária a promoção de diligência para identificação dos beneficiários reais dos pagamentos realizados pela prefeitura no âmbito do Convênio 081/2005, uma vez que a nota fiscal de pagamento dos serviços teria sido emitida em 24/9/2007 (peça 2, p. 93 - 95), mais de um mês após a data do saque do cheque 850001, no valor de R\$ 52.000,00, realizado em 1/11/2007.

101. Nessa linha, vale transcrever o seguinte trecho da instrução citada (peça 6, p. 5):

Levanta-se, assim, considerando não ser prática comum o credor dar quitação de dívida com tal antecedência em relação à data de pagamento, razoável incerteza sobre a identidade do verdadeiro favorecido do cheque, o que pode repercutir na avaliação do nexos causal entre os recursos federais transferidos e os gastos realizados, bem como na definição das responsabilidades dos agentes envolvidos. Para sanar a dúvida, entende-se pertinente encaminhar diligência ao Banco do Brasil solicitando cópia do referido cheque. Embora não se tenha verificado lapso similar quanto aos demais pagamentos, propõe-se estender o pedido aos outros dois cheques (850002 e 850003) para que se tenha quadro completo sobre o destino dos repasses da Funasa. (grifos acrescidos)

102. Conforme se verifica na resposta (peça 18) à diligência proposta na instrução da peça 6, o Banco do Brasil somente localizou cópia de um dos três cheques referentes aos pagamentos informados pela prefeitura (peça 2, p. 43), no valor de R\$ 47.102,00, referente à Ordem Bancária 850003. Os demais pagamentos (OB 850001, no valor de R\$ 52.000,00, e OB 850002, no valor de R\$ 5.000,00) não foram localizados pelo Banco do Brasil, sob a alegação de que devido à data de liquidação dos cheques 850001 e 850002 os documentos haviam sido expurgados (peça 18, p. 2). Todavia, mesmo o cheque que foi localizado pelo Banco do Brasil não indica o beneficiário dos recursos (peça 18, p. 6).

103. Da mesma forma que no caso da TCE referente ao TC 008.883/2013-0, não há qualquer

indício seguro sobre qual o destino que foi dado aos repasses feitos pela Funasa à prefeitura, na medida em que, no TC 008.883/2013-0 não é possível verificar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a obra executada, com exceção dos cheques 850002, no valor de R\$ 28.000,00, e 850007, no valor de R\$ 20.000,00 (v. itens 48 - 51). Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados em benefício do município, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do ex-gestor municipal. Tem-se, assim, a impossibilidade de reconhecimento do nexo de causalidade entre as ações supostamente executadas e os recursos federais transferidos ao município.

104. Vale ressaltar que mesmo que o responsável viesse a apresentar novos elementos demonstrando que as obras foram de fato executadas, conforme alegações suas constantes na peça 4 do TC 009.294/2013-9, o débito ainda restaria configurado dado que não houve comprovação do nexo causal entre os recursos federais repassados e as obras executadas.

105. Diante do exposto, a responsabilização pelo débito supracitado deve ser atribuída exclusivamente ao Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, prefeito do município eleito para os períodos de 2005 a 2008, uma vez que efetivamente geriu todo o valor repassado e era o gestor responsável à época da prestação de contas, além de não haver indicação dos beneficiários dos pagamentos realizados.

106. Além do débito calculado supra, há que se ressaltar que em 22/4/2009 a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 074/2009 (peça 2, p. 149-151) que apontou as impropriedades e/ou irregularidades abaixo listadas:

a) falta de aporte da contrapartida proporcional aos recursos repassados pela concedente, no valor de R\$ 3.116,00;

b) utilização indevida da aplicação financeira no valor de R\$ 102,00, quando deveria ser utilizada a contrapartida no percentual exigido;

c) ausência dos comprovantes de recolhimento dos encargos sociais (ISSQN, INSS e IRRF), referentes ao pagamento das notas fiscais 166, 170 e 173;

d) execução financeira realizada no valor de R\$ 104.102,00, que corresponde a 100,10% dos recursos repassados da primeira e segunda parcela e ainda parte da aplicação financeira, estando incompatível com o percentual da execução física demonstrada, conforme parecer técnico parcial, de apenas 15,92%.

107. De início, cabe destacar que a irregularidade apontada no item “d” do Parecer Financeiro 074/2009 (peça 2, p. 149-151) foi tratada nos itens 97 a 99 desta instrução. Nessa linha, considerou-se que não foram identificados elementos nos autos do TC 009.294/2013-9 que permitissem contrariar as informações constantes do parecer supracitado da Funasa, não havendo como se ter certeza de que as obras foram executadas a contento.

108. Contudo, conforme afirmado no item 103 desta instrução, em face da não comprovação do nexo causal entre os recursos federais repassados e o objeto do convênio, mesmo que fossem apresentados novos elementos comprovando a execução das obras de forma adequada, ainda assim restaria configurado débito no valor da totalidade dos repasses efetuados pela Funasa.

109. Com relação à ausência dos comprovantes de recolhimento dos encargos sociais (ISSQN, INSS e IRRF), referentes ao pagamento das notas fiscais 166, 170 e 173, conforme já discutido nos itens 84 e 85 desta instrução, a jurisprudência do TCU é no sentido de que não é de sua competência fiscalizar o recolhimento de receitas de natureza tributária e previdenciária, devendo a questão, quando verificada, ser remetida ao órgão competente (v. Acórdãos 798/2008-1ª Câmara, 1080/2016-Plenário, 1456/2010-Plenário, 2105/2009-Plenário, entre outros).

110. Desse modo, visto tratar-se de tributos com competência fiscalizatória diferentes, sendo o ISSQN de competência da fazenda municipal, e IRRF e INSS, de competência da Secretaria da Receita

Federal do Brasil (SRFB), será proposto o encaminhamento, quando do mérito, de cópia das peças pertinentes aos órgãos competentes para que tomem as medidas cabíveis para verificar a situação.

111. No que diz respeito à falta de aporte da contrapartida proporcional aos recursos repassados pela concedente, calculada no valor de R\$ 3.116,00 pela Funasa (item “a” do Parecer Financeiro 074/2009 - peça 2, p. 149-151), cabe destacar que dada a inexecução total caracterizada, e a não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto do convênio (v. itens 102 e 103), não há que se falar em débito por falta de integralização proporcional de recursos a título de contrapartida pela prefeitura. Isso porque a não comprovação do nexo causal entre os recursos federais repassados e as obras executadas (v. itens 102 e 103) equivale à situação de glosa integral do que fora repassado, impossibilitando, por conseguinte, que seja cobrada a contrapartida proporcional aos repasses de recursos federais efetuados.

112. Já o fato de a prefeitura ter utilizado o valor de R\$ 102,00 referente a rendimentos das aplicações dos recursos federais para pagamentos de despesas relacionadas ao convênio (item “b”, do Parecer Financeiro 074/2009 - peça 2, p. 149-151), assim como para os repasses efetuados pela Funasa (R\$ 104.000,00), não se identificou o nexo causal entre a utilização desses recursos e o objeto do convênio, devendo, assim, ser considerado também como débito de responsabilidade exclusiva do ex-prefeito.

113. Assim, com relação ao Convênio 081/2005, conclui-se que o somatório dos débitos atinge o montante de R\$ 104.102,00, divididos da seguinte maneira:

- a) R\$ 104.000,00 referentes a não comprovação do nexo causal entre os recursos repassados e a obra executada e a execução parcial das obras (15,92%), consideradas sem condições de funcionamento, sendo, assim, sem funcionalidade para a população do município; e
- b) R\$ 102,00 referentes a utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras.

114. No que diz respeito às datas-bases dos débitos supracitados, serão consideradas as seguintes referências:

- a) para o débito de R\$ 104.000,00, referente à não comprovação do nexo causal entre os recursos repassados e as obras executadas, bem com à execução parcial das obras (15,92%) consideradas sem condições de funcionamento, sendo, assim, sem funcionalidade para a população do município, visto que se trata impugnação da integralidade dos recursos repassados pela Funasa, com base no art. 9º, inciso I, da IN TCU 71/20012, serão consideradas as datas das transferências bancárias realizadas à conta específica do convênio (peça 1, p. 8, 269 e 285, e peça 2, p. 123), sendo R\$ 52.000,00 transferidos no dia 24/9/2007, e os R\$ 52.000,00 restantes, no dia 14/11/2007 (v. extrato bancário constante da peça 2, p. 49 e 53);
- b) para o débito de R\$ 102,00, referente a utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras, será considerada a data do crédito dos rendimentos na conta específica do convênio, dia 30/11/2007 (peça 2, p. 71), no valor de R\$ 51,00, e dia 31/12/2007, no valor de R\$ 51,00,00 (peça 2, p. 73).

115. Por fim, cabe destacar que no caso concreto não se vislumbra a possibilidade de responsabilização da empresa contratada para a execução das obras. Apesar de ter sido constatado pela Funasa (peça 2, p. 149-15) que a execução financeira realizada alcançou o valor de R\$ 104.102,00, correspondente à 100,10% dos recursos repassados e ainda à totalidade da aplicação financeira, estando incompatível com o percentual da execução física demonstrada, conforme parecer técnico parcial, de apenas 15,92%, não foram constatados pagamentos realizados à empresa, conforme já discutido nos itens 102 à 104. Assim, em virtude de não haver nexo causal estabelecido entre os

pagamentos informados pela prefeitura e a consecução do objeto do convênio, não há que se falar em responsabilidade por parte da empresa.

#### *Objeto no qual foi identificada a constatação*

- Convênio n. 081/2005, Siafi 555344, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Cândido Mendes/MA, que teve por objeto a construção do sistema de abastecimento de água no referido município.

#### *Critérios*

##### *- Critérios*

- arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; 6º, inciso II, 7º, incisos XIII e XIX, 20, § 3º, e 28, inciso IV, da Instrução Normativa STN 01/97.

#### *Evidências*

- Ofício n. 087/AECI/GM/MS (peça 1, p. 1);
- Despacho 221/2008 (peça 1, p. 349);
- Memorando n. 948/COCEC/CGCON (peça 1, p. 373);
- Prestação de contas do município (peça 2, p. 19 -
- Extrato bancário da conta específica (peça 2, p. 49 - 73);
- Plano de trabalho (peça 1, p. 17 - 21);
- Nota de empenho (peça 1, p. 27);
- Minuta do Convênio (peça 1, p. 107 - 127);
- Contrato de execução das obras (peça 2, p. 85 - 91);
- Notas fiscais, recibos de pagamentos e medições (peça 2, p. 93 - 109);
- Relatório de visita técnica da Funasa (peça 2, p. 133 - 139);
- Parecer Técnico Parcial da Divisão de Engenharia da Funasa (peça 2, p. 141);
- Relação de ordens bancárias de transferência dos recursos (peça 1, p. 8);
- Parecer Financeiro n. 074/2009 (peça 2, p. 149 - 151);
- Notificação n. 719/2009 (peça 2, p. 153 - 155);
- Parecer Financeiro n. 123/2009 (peça 2, p. 169);
- Notificação n. 01/TCE/PORTARIA n. 158/2010 (peça 2, p. 175);
- Ofício s/n (peça 2, p. 190);
- Relatório do TCE (peça 2, p. 230 - 240);
- Relatório do controle interno (peça 2, p. 256 - 258);
- Certificado de auditoria (peça 2, p. 259);
- Parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 2, p. 260); e
- Pronunciamento ministerial (peça 2, p. 262).

#### *Responsáveis*

Nome/CPF: José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04);

- Cargo à época da constatação: Prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA, gestão 2005-2008 (peça 2, p. 399);
- Conduta: não comprovar o nexo causal entre os recursos repassados e o objeto do convênio, executar parcialmente os serviços contratados, e utilizar indevidamente os rendimentos dos recursos federais provenientes de aplicações financeiras, sem comprovação de seu emprego na execução das obras;
- Nexos de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a não comprovação da aplicação dos repasses efetuados pela Funasa, bem como a execução parcial do objeto conveniado, além da utilização indevida dos rendimentos das aplicações financeiras sem comprovação do seu emprego nas obras, resultaram na execução parcial da obra sem o correspondente nexo de causalidade com os recursos repassados, pondo em dúvidas se os repasses efetuados pela Funasa foram destinados à consecução dos objetivos previstos, ou tiveram destinação estranha ao pactuado inicialmente no convênio; ainda é preciso ressaltar que as obras não foram concluídas, consideradas inadequadas para a população local, importando em presunção de dano ao erário federal, uma vez que não se tem a funcionalidade do objeto contratado, nem a Funasa foi ressarcida dos recursos transferidos ao município;
- Culpabilidade: na condição de prefeito municipal e representante legal do município beneficiário dos repasses, a gestão do Convênio 081/2005 ficou sob sua responsabilidade. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para finalizar de forma adequada as obras, assegurando que o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução das obras fosse claro, comprovando a boa gestão dos valores recebidos;

*Desfecho acerca da constatação/Encaminhamento proposto*

- Citação do responsável, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida.

## CONCLUSÃO

116. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados por força dos ajustes foram integralmente gastos na gestão do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, CPF 177.220.983-04, também responsável pelo encaminhamento da prestação de contas à concedente.

117. O exame das ocorrências descritas 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 RI/TCU, definir a responsabilidade individual do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, e apurar adequadamente os débitos a ele atribuídos no âmbito dos Convênios 1100/2005, cujo objeto era a construção de 53 unidades de Melhorias Sanitárias Domiciliares, e Convênio 081/2005, cujo objeto era a execução do sistema de abastecimento de água do município, calculados em R\$ 52.822,23 e R\$ 104.102,00, respectivamente, divididos da seguinte maneira:

a) Convênio 1100/2005 (débito total de R\$ 52.568,84):

- a.1) R\$ 48.312,00 referentes a não comprovação do nexo causal entre os recursos repassados e a obra executada;
- a.2) R\$ 3.364,80 referentes a não comprovação de integralização da contrapartida devida; e
- a.3) R\$ 892,04 referentes a utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras.

b) Convênio 081/2005 (débito total de R\$ 104.102,00):

b.1) R\$ 104.000,00 referentes a não comprovação do nexo causal entre os recursos repassados e a obra executada e a execução parcial das obras (15,92%) tornando-as sem condições de funcionamento, sendo, assim, sem funcionalidade para a população do município; e

b.2) R\$ 102,00 referentes a utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras.

118. Nesse sentido, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

119. Com relação à ausência dos comprovantes de recolhimento dos encargos sociais (ISSQN, INSS e IRRF), referentes ao pagamento das notas fiscais 105 (Convênio 1100/2005), e 166, 170 e 173 (Convênio 081/2005), a jurisprudência do TCU é no sentido de que não é de sua competência fiscalizar o recolhimento de receitas de natureza tributária e previdenciária, devendo a questão, quando verificada, ser remetida ao órgão competente (v. Acórdãos 798/2008-1ª Câmara, 1080/2016-Plenário, 1456/2010-Plenário, 2105/2009-Plenário, entre outros).

120. Desse modo, visto tratar-se de tributos com competência fiscalizatória diferentes, sendo o ISSQN de competência municipal, e IRRF e INSS, de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), será proposto, quando do mérito, o encaminhamento de cópia das peças pertinentes aos órgãos competentes para que tomem as medidas cabíveis para verificar a situação.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

121. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, CPF 177.220.983-04, na condição de Prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA, gestão 2005-2008, 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 e/ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da:

a.1) não comprovação do nexo causal entre os recursos repassados e a obras executadas, objeto do Convênio n. 1100/2005, Siafi 555353, com infração ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; e os arts. 6º, inciso II, 7º, inciso XIII, 28, e 28, inciso IV, da Instrução Normativa STN 01/97:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.000,00	14/03/2007
3.000,00	16/04/2007
5.050,00	10/05/2007
5.020,00	21/05/2007
4.499,04	28/05/2007
1.990,00	25/06/2007
5.000,00	27/06/2007
5.500,00	28/06/2007
3.925,00	11/07/2007
4.380,00	20/07/2007

---

4.680,00	02/08/2007
2.267,96	20/08/2007

Valor atualizado até 1/1/2017: R\$ 86.734,96 (demonstrativo na peça 28)

a.2) não comprovação de integralização da contrapartida devida por força do Convênio n. 1100/2005, Siafi 555353, com infração ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; e os arts. 7º, inciso XIX, e 20, da Instrução Normativa STN 01/97:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.962,80	22/03/2007
1.402,00	08/06/2007

Valor atualizado até 1/1/2017: R\$ 6.069,51(demonstrativo na peça 29)

a.3) utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras objeto do Convênio n. 1100/2005, Siafi 555353, com infração ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; 93 do Decreto-lei 200/1967; e 66 do Decreto 93.872/1986; e os arts. 7º, incisos XIII e XIV, e 20, § 3º, da Instrução Normativa STN 01/97:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
892,04	20/8/2007

Valor atualizado até 1/1/2017: R\$ 1.592,38 (demonstrativo na peça 30)

a.4) não comprovação do nexos causal entre os recursos repassados e a obras executadas, objeto do Convênio n. 081/2005, Siafi 555344, com infração ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; e os arts. 6º, inciso II, 7º, inciso XIII, 28, e 28, inciso IV, da Instrução Normativa STN 01/97, e a execução parcial das obras (15,92%) sem condições de funcionamento, sendo, assim, sem funcionalidade para a população do município, com infração aos arts. 66, e 73, inciso I, da Lei 8.666/1993; e art. 62 c/c 63, §1º, da Lei 4.320/1964:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
52.000,00	24/09/2007
52.000,00	14/11/2007

Valor atualizado até 1/1/2017: R\$ 184.344,57 (demonstrativo na peça 31)

a.5) utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras objeto do Convênio n. 081/2005, Siafi 555344, com infração ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; 93 do Decreto-lei 200/1967; e 66 do Decreto 93.872/1986; e os arts. 7º, incisos XIII e XIV, e 20, § 3º, da Instrução Normativa STN 01/97:



---

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
51,00	30/11/2007
51,00	31/12/2007

Valor atualizado até 1/1/2017: R\$ 180,02 (demonstrativo na peça 32)

b) informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

Secex-MA, 2ª DT, em 5 de junho de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*  
Leonardo Vieira de Melo Abreu  
AUFC – Mat. 9447-1

**Matriz de Responsabilização (TC 008.883/2013-0)**

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>A não comprovação do nexo causal entre os recursos repassados e a obra executada; a não comprovação de integralização da contrapartida devida; a utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras (v. item 82).</p>	<p>José Ribamar Ribeiro Castelo Branco CPF 177.220.983-04, ex-prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA.</p>	<p>1º/1/2005 a 31/12/2008</p>	<p>Não comprovar o nexo causal entre os recursos repassados e a obras executadas, não comprovar a integralização da contrapartida devida, e utilizar indevidamente os rendimentos dos recursos federais provenientes de aplicações financeiras, sem comprovação de seu emprego na execução das obras</p>	<p>A não comprovação da aplicação de parte dos repasses efetuados pela Funasa, bem como a não integralização da contrapartida proporcional às transferências realizadas, e a utilização indevida dos rendimentos das aplicações financeiras sem comprovação do seu emprego nas obras, resultaram na execução da obra sem o correspondente nexo de causalidade com os recursos repassados, pondo em dúvidas se os repasses efetuados pela Funasa foram destinados à consecução dos objetivos previstos, ou tiveram destinação estranha ao pactuado inicialmente no convênio</p>	<p>Na condição de prefeito municipal e representante legal do município beneficiário dos repasses, a gestão do Convênio 1100/2005 ficou sob sua responsabilidade. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para assegurar que o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução das obras fosse claro, comprovando a boa gestão dos recursos recebidos;</p>

**Matriz de Responsabilização (TC 009.294/2013-9)**

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>A não comprovação do nexo causal entre os recursos repassados e a obra executada; a execução parcial das obras (15,92%) sem condições de funcionamento, sendo, assim, sem funcionalidade para a população do município; e a utilização indevida dos rendimentos dos recursos federais, sem comprovação de seu emprego na execução das obras (v. item 113).</p>	<p>José Ribamar Ribeiro Castelo Branco CPF 177.220.983-04, ex-prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA.</p>	<p>1º/1/2005 a 31/12/2008</p>	<p>Não comprovar o nexo causal entre os recursos repassados e o objeto do convênio, executar parcialmente os serviços contratados, e utilizar indevidamente os rendimentos dos recursos federais provenientes de aplicações financeiras, sem comprovação de seu emprego na execução das obras;</p>	<p>A não comprovação da aplicação dos repasses efetuados pela Funasa, bem como a execução parcial do objeto conveniado, além da utilização indevida dos rendimentos das aplicações financeiras sem comprovação do seu emprego nas obras, resultaram na execução parcial da obra sem o correspondente nexo de causalidade com os recursos repassados, pondo em dúvidas se os repasses efetuados pela Funasa foram destinados à consecução dos objetivos previstos, ou tiveram destinação estranha ao pactuado inicialmente no convênio; ainda é preciso ressaltar que as obras não foram concluídas, consideradas inadequadas para a população local, importando em presunção de dano ao erário federal, uma vez que não se tem a funcionalidade do objeto contratado, nem a Funasa foi ressarcida dos recursos transferidos ao município;</p>	<p>Na condição de prefeito municipal e representante legal do município beneficiário dos repasses, a gestão do Convênio 081/2005 ficou sob sua responsabilidade. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para finalizar de forma adequada as obras, assegurando que o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução das obras fosse claro, comprovando a boa gestão dos valores recebidos</p>