



**TC 023.796/2015-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte/CE

**Responsável:** João Dilmar da Silva (CPF 041.258.433-68)

**Procurador:** João Batista Freitas de Alencar, OAB-CE 4.972 (peça 14)

**Inte ressados em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurada contra o Sr. João Dilmar da Silva, ex-prefeito municipal de Limoeiro do Norte/CE, gestões 2005-2008 e 2009-2012, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) à Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte/CE, em razão de irregularidades identificadas na documentação encaminhada a título de prestação de contas final do Convênio PGE 21/2006 (Siafi 572783).

## HISTÓRICO

2. O referido convênio tinha por objeto a melhoria da infraestrutura básica municipal, no tocante ao setor hídrico, com drenagem e pavimentação no bairro Santa Luzia, em Limoeiro do Norte/CE, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 1.000.000,00 da parte da concedente, bem como R\$ 125.600,00 da parte da convenente, perfazendo o montante de R\$ 1.125.600,00, conforme se verifica do plano de trabalho (Peça 1, p. 41-43). A vigência do instrumento estendeu-se de 30/6/2006 a 1º/6/2007.

3. O recurso federal foi liberado em 27/12/2006 por meio da ordem bancária 2006OB906012, e depositado na agência 2253-5, conta corrente 21.576-7, do Banco do Brasil.

4. O Serviço de Contabilidade do Dnocs, após análise da documentação encaminhada pelo convenente a título de prestação de contas do convênio, emitiu o Relatório 34/2014 (peça 1, p. 79-80), o qual, seguido de análise de documentação complementar, foi corroborado pelo Relatório 41/2014 (peça 1, p. 88), em que pugna pela instauração da competente tomada de contas especial pelo valor integral repassado, deduzido da importância de R\$ 42.097,07, recolhida a título de saldo de convênio em decorrência das seguintes irregularidades de caráter financeiro:

a) a prefeitura apresentou extrato bancário da conta do Convênio evidenciando dois pagamentos realizados em 2/6/2007 (peça 1, p. 83), através do cheque 850009, no valor de R\$ 271.360,30, para cobertura da Nota Fiscal 103 (peça 1, p. 84); e cheque 850010, no valor de R\$ 283.303,91, para cobertura da Nota fiscal 116 (peça 1, p. 85), ambas emitidas pela empresa Divisa Construções Ltda. Estes cheques, com os valores referenciados, não foram, na ocasião, comprovados pela Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte/CE. Porém, instado em duas ocasiões, a prefeitura apresentou cópias dos referidos cheques com outros valores, R\$ 82.325,75 e R\$ 1.561,50, respectivamente, agora datados de 6/6/2007 (peça 1, p. 86-87), ou seja, após a vigência do Convênio;

b) a cópia do extrato demonstra que no dia 17/4/2007 a conta do Convênio recebeu transferência no valor de R\$ 22.727,27, supostamente como parte da contrapartida devida. Curiosamente, na mesma data e com o mesmo valor, foi realizado um saque da conta corrente



20.382-3 do Convênio PGE 077/2005 (peça 1, p. 81-82). Embora solicitadas, o município não enviou as cópias das respectivas TED, que comprovariam o cruzamento entre as contas dos Convênios, razão pela qual presume-se que o Município não entrou com seus próprios recursos para integralizar a contrapartida;

c) o conveniente não recolheu os valores referentes à Previdência Social e não os providenciou junto à Contratada, nem mesmo após a cobrança do Dnocs; e

d) ausência dos boletins de medição referentes às notas fiscais pagas.

5. Notificado o ex-prefeito sobre as irregularidades identificadas (peça 1, p. 100-102), não apresentou novas justificativas, motivo pelo qual, teve seguimento a TCE, com emissão de Relatório e Certificado de Auditoria pela Controladoria Geral da União (CGU) (peça 1, p. 124-127), corroborando o entendimento do Relatório do Tomador das Contas, e com a emissão do Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas (peça 1, p. 133).

6. Dando entrada o processo no âmbito do TCU, foram os autos objeto de instrução inicial (peça 3) e de pronunciamento desta unidade técnica (peça 4), onde foi determinada a citação do ex-prefeito Sr. João Dilmar da Silva e a realização de diligências ao Dnocs e ao Banco do Brasil, cujo resumo das comunicações expedidas está apresentado na tabela abaixo:

Citação			
Responsável	Ofício	AR	Resposta
João Dilmar da Silva	2265/2015 (peça 7)	peça 17	peça 18
Diligência			
Destino	Ofício	AR	Resposta
Dnocs	2266/2015 (peça 6)	peça 16	peça 8-13
Banco do Brasil	2267/2015 (peça 5)	peça 15	peça 19-26

7. Efetuada a citação do ex-prefeito e realizadas as diligências, volta o processo para análise das alegações de defesa e da documentação requerida.

## **EXAME TÉCNICO**

### **I. Exame da Diligência**

#### **I.1. Destinatários das Diligências: Dnocs e Banco do Brasil**

#### **I.2. Teores das Diligências:**

8. Por meio do Ofício de peça 6, foi solicitado por esta unidade técnica ao Dnocs:

cópia da prestação de contas final alusiva ao Convênio PGE 21/2006 (Siafi 572783), encaminhada pela prefeitura de Limoeiro do Norte/CE, bem como cópia das justificativas apresentadas no âmbito deste Convênio por parte do Engenheiro João Udison S. Cruz, uma vez que esta documentação não foi juntada aos autos que compõem a presente tomada de contas especial.

9. Mediante o Ofício de Peça 5, esta unidade técnica solicitou à Superintendência do Banco do Brasil:

cópia dos extratos bancários completos das contas específicas do Convênio PGE 21/2006 (conta corrente 21.576-7, agência 2253-5) e do Convênio PGE 077/2005 (conta corrente 20.382-3, agência 2253-5), firmados entre o Dnocs e a Prefeitura de Limoeiro do Norte/CE, bem como das contas de aplicação financeiras vinculadas aos convênios, acompanhados de cópias dos cheques, TEDs ou ordens de pagamento que movimentaram as respectivas contas, com informações que identifiquem os credores ou devedores respectivos.



### **I.3. Respostas às Diligências:**

10. Mediante o expediente e documentos de peças 8-13, em atendimento à diligência, o Dnocs apresentou cópia dos documentos que compõem a prestação de contas final do convênio, aí incluído o Relatório Conclusivo de Obra, datado de 21/12/2009, da lavra do engenheiro civil Sr. João Udison S. Cruz, vinculado à Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte (peça 9, p. 77-81).

11. O Banco do Brasil, por sua vez, atendeu à diligência por meio do expediente e documentos de peças 19-29, enviando extratos bancários, cópia de cheques, fichas de caixa e ordens bancárias.

### **I.4. Análise da Resposta à Diligência:**

12. Considerando que a análise dos documentos apresentados pelo Dnocs e Banco do Brasil tem intrínseca relação com o mérito desta tomada de contas especial e com o objeto da citação, por economia processual, deixa-se para efetuar a análise daquela documentação juntamente com a apreciação das alegações de defesa do responsável.

## **II. Exame da Citação**

**II.1. Responsável:** Sr. João Dilmar da Silva (CPF 041. 258.433-68), ex-Prefeito de Limoeiro do Norte/CE.

### **II.2. Irregularidade:**

13. Mediante o Ofício de peça 7, o responsável foi citado, conforme o Aviso de Recebimento - AR de peça 17, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o débito decorrente da seguinte irregularidade:

não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo Dnocs à Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte/CE, em razão das seguintes irregularidades identificadas na documentação encaminhada a título de prestação de contas final do Convênio PGE 21/2006 (Siafi 572783), que tinha por objeto a melhoria da infraestrutura básica municipal, no tocante ao setor hídrico, com drenagem e pavimentação no bairro Santa Luzia, em Limoeiro do Norte:

a) alteração do plano de trabalho aprovado sem a anuência do convenente;

b) a prefeitura apresentou extrato bancário da conta do Convênio evidenciando dois pagamentos realizados em 2/6/2007 (peça 1, p. 83), através do cheque 850009, no valor de R\$ 271.360,30, para cobertura da Nota Fiscal 103 (peça 1, p. 84); e cheque 850010, no valor de R\$ 283.303,91, para cobertura da Nota fiscal 116 (peça 1, p. 85), ambas emitidas pela empresa Divisa Construções Ltda. Estes cheques, com os valores referenciados, não foram, na ocasião, comprovados pelo Município. Porém, instado em duas ocasiões, a prefeitura apresentou cópias dos referidos cheques com outros valores, R\$ 82.325,75 e R\$ 1.561,50, respectivamente, agora datados de 6/6/2007 (peça 1, p. 86-87), ou seja, após a vigência do Convênio;

c) a cópia do extrato demonstra que no dia 17/4/2007 a conta do Convênio recebeu transferência no valor de R\$ 22.727,27, supostamente como parte da contrapartida devida. Curiosamente, na mesma data e com o mesmo valor, foi realizado um saque da conta corrente 20.382- 3 do Convênio PGE 077/2005 (peça 1, p. 81-82). Embora solicitadas, o município não enviou as cópias das respectivas TEDs, que comprovariam o cruzamento entre as contas dos Convênios, razão pela qual presume-se que o Município não entrou com seus próprios recursos para integralizar a contrapartida;

d) o convenente não recolheu os valores referentes à Previdência Social e não os providenciou junto à Contratada, nem mesmo após a cobrança do Dnocs; e

e) ausência dos boletins de medição referentes às notas fiscais pagas.



### **II.3. Síntese das Alegações de Defesa**

14. As alegações de defesa oferecidas pelo responsável constam da peça 18, não tendo sido acompanhadas de quaisquer outros documentos e, em resumo, apresentam argumentos no sentido de que:

a) a instrução inicial contém contradição, vez que apresenta informação sobre o atingimento da finalidade do convênio, ao passo em que aponta a necessidade de devolução dos recursos, o que demonstra a falta de justa causa para a devolução das verbas e enriquecimento sem causa da União;

b) conquanto tenha havido a alteração de ruas a beneficiadas efetuada pelo ex-gestor, mediante inclusões e exclusões de logradouros sem a anuência do concedente, não houve alteração do objeto do convênio, pois a finalidade de pavimentação foi atingida;

c) a área técnica do Dnocs reconheceu que o objeto do convênio foi atendido, superando até a meta estabelecida, não havendo, pois, que serem restituídos valores;

d) as atecnias contábeis e financeiras existentes não podem ser causa para o julgamento pela irregularidade das contas, visto serem falhas formais, passíveis de julgamento apenas pela regularidade com ressalva;

e) ao final, pede o ex-prefeito que sejam as contas julgadas regulares ou regulares com ressalva, sem nenhuma imputação de débito.

### **II.4. Análise das Alegações de Defesa**

15. Os argumentos apresentados pelo responsável resumidos nas alíneas “a” a “e”, supra, assim como a documentação carreada por meio das diligências, não foram hábeis a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio.

16. Isso porque, ocorreu alteração de alguns logradouros que seriam beneficiados com a pavimentação e drenagem objeto do convênio, sem anuência do órgão concedente, em que pese pareceres do engenheiro do Dnocs, Sr. José Taylor Bezerra Oliveira, informando que, de fato, houve a pavimentação e drenagem em diversas ruas e benefícios à população, inclusive em montante superior ao previsto no convênio (sendo que somente algumas estavam contempladas no plano de trabalho aprovado, com serviços no valor de R\$ 599.889,06, e outras com serviços executados na ordem de R\$ 542.912,53, sem autorização do Dnocs), conforme apontam os relatórios constantes da peça 11, p. 49 e 67-71.

17. A permuta de alguns logradouros, sem anuência do concedente, excepcionalmente, poderia ser aceita e não macular irremediavelmente as contas do gestor, visto que alegado em relatório da área de engenharia da prefeitura que objetivou atingir ruas com maior número de moradores e de maior fluxo de veículos (conforme descrito no Relatório Conclusivo de Obra, datado de 21/12/2009, da lavra do engenheiro civil Sr. João Udison S. Cruz), vinculado à Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte/CE (peça 9, p. 77-81). Tal permuta poderia excepcionalmente ser aceita, caso restasse comprovado que, de fato, a totalidade dos recursos do convênio foi carreada à obra. No entanto, não foi isso que ocorreu, visto que, conforme demonstrado adiante, a documentação apresentada não foi capaz de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

18. Primeiramente, houve a apresentação por parte da conveniente de extrato bancário onde constam pagamentos de cheques com valores adulterados, seguidos da apresentação de notas fiscais com valores que buscavam comprovar tais valores fraudados.

19. Isso porque a prefeitura inicialmente apresentou extrato bancário da conta do convênio evidenciando dois pagamentos realizados em 2/6/2007 (peça 1, p. 83), por meio do cheque 850009, no valor de R\$ 271.360,30, para cobertura da Nota Fiscal 103 (peça 1, p. 84); e cheque 850010, no



valor de R\$ 283.303,91, para cobertura da Nota fiscal 116 (peça 1, p. 85), ambas notas fiscais declaradas como emitidas pela empresa Divisa Construções Ltda.

20. Na realidade, quando se analisa o verdadeiro extrato da conta bancária do convênio enviado por meio da diligência realizada ao Banco do Brasil (peça 23) e compara-o com o extrato apresentado pela prefeitura na documentação enviada ao Dnocs inicialmente a título de prestação de contas (pela 1, p. 83), verifica-se ter ocorrido adulteração no extrato apresentado pela prefeitura. Isso porque, enquanto no extrato apresentado pelo banco via diligência os cheques 850009 e 850010, respectivamente, tem valores de R\$ 82.325,75 e 1.561,75, no extrato apresentado inicialmente pela prefeitura ao Dnocs, tais cheques apresentam como valores, respectivamente, R\$ 271.360,30 e R\$ 283.303,91.

21. Cotejando os valores dos referidos cheques constantes dos extratos bancários apresentados pela prefeitura, com as cópias desses cheques apresentadas pelo Banco do Brasil, em resposta à diligência (peça 21, p. 13-16), constata-se, facilmente ter ocorrido a referida adulteração do extrato apresentado pela municipalidade (peça 1, p. 83), pois jamais houve cheques pagos nos valores de R\$ 271.360,30 e R\$ 283.303,91.

22. Se não bastasse a adulteração do extrato bancário apresentado pela prefeitura, foram também apresentadas por ela notas fiscais ditas como emitidas pela empresa contratada com valores correspondentes aos constantes do extrato bancário adulterado, vide Notas Fiscais 103 e 116 (peça 1, p. 84-85).

23. Além de fraudar o extrato da conta corrente do convênio (peça 1, p. 83), também ocorreu fraude na elaboração da Relação de Pagamentos apresentada pela conveniente a título de prestação de contas (vide peça 8, p. 23), pois ali também constam como realizados pagamentos à construtora contratada, nos valores de R\$ 271.360,30 e 283.303,91, correspondentes aos cheques 850009 e 850010, quando, na realidade, tais cheques têm valores totalmente distintos (R\$ 82.325,75 e 1.561,75, respectivamente), conforme já afirmado, como demonstram as cópias dos ditos cheques e respectivo extrato das conta corrente do convênio apresentados pelo Banco do Brasil, em resposta à diligência (peça 21, p. 13-16 e peça 23).

24. Tais ocorrências, por si só, já seriam capazes de macular integralmente as contas do convênio e não constituem meras falhas formais, ao contrário do alegado pelo gestor em suas alegações de defesa, permitindo, pois, apontar a quebra do nexo de causalidade entre os recursos aplicados e a obra realizada.

25. Se isso não bastasse, também há fortes indícios de que pelo menos parte da contrapartida do convênio, de responsabilidade da prefeitura, foi paga não com recursos municipais, mas federais.

26. Isso porque, compulsando o extrato da conta corrente do Convênio PGE 21/2006 apresentado pelo Banco do Brasil (conta 21.576-7) com a conta de outro convênio, o PGE 077/2005, solicitada por meio da diligência do Banco do Brasil (conta 20.382-3), ambas da agência 2253, constata-se que no mesmo dia 17/4/2007, ocorreu o débito de um cheque nessa última conta, no valor de R\$ 22.727,27, assim como também houve um crédito no mesmo valor e data na conta corrente do convênio sob análise, a título de contrapartida.

27. Assim, mais uma vez, verifica-se ardil no trato de verba federal, mediante fraude, e o desejo de ludibriar o concedente e os mecanismos de controle, até mesmo quanto à origem da contrapartida do convênio.

28. Tal fraude também corrobora para macular as contas, impossibilitando qualquer conclusão no sentido de afirmar que apenas houve mera falha formal na execução do convênio, conforme alegado pelo ex-prefeito.



29. Infelizmente, porém, não foi possível afirmar que todas os demais créditos tidos como contrapartida do conveniente tiveram origem fraudulenta, visto que o Banco do Brasil não enviou a totalidade dos comprovantes das transferências de recursos aportados na conta corrente do convênio a título de contrapartida.

30. Se tudo isso não bastasse, não ocorreu a comprovação do recolhimento integral, nem o desconto das contribuições previdenciárias e do imposto sobre serviços incidentes sobre as faturas pagas. Além disso, não foram apresentadas as medições dos serviços realizados, conquanto tenha sido carreado aos autos pelo Dnocs, em atendimento à diligência, o Relatório Conclusivo de Obra, datado de 21/12/2009, da lavra do engenheiro civil João Udison S. Cruz, vinculado à Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte (peça 9, p. 77-81), informando em quais ruas foram realizados os serviços, quais ruas foram excluídas e quais foram incluídas etc.

31. No entanto, em que pese o relatório do engenheiro da prefeitura, tal documento não é hábil para substituir a emissão de boletins de medição, como documento hábil a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

32. Além disso, analisando a documentação juntada aos autos, constata-se haver relatórios e pareceres da área de engenharia do Dnocs, dando conta de que houve benefícios à população em face dos serviços realizados (ex.: peça 1, p. 78, peça 11, p. 89). No entanto, tais relatórios e pareceres da engenharia não se prestam a avaliar terem os recursos do convênio sido aplicados à obra, visto que a própria área de contabilidade do Dnocs, ter sido peremptória em afirmar em seus relatórios de análise da prestação de contas (peça 1, p. 79-80 e 88, peça 13, p. 27-29) não ter ocorrido a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, impugnando, pois, a integralidade das despesas efetuadas e pedindo a sua devolução integral pelo ex-prefeito.

33. Tal contexto, onde sobressaem a ocorrência de fraudes e adulterações e a ausência de boletins de medição e outros documentos hábeis a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais, indica a impossibilidade de serem acatadas as alegações de defesa do gestor e a necessidade de atribuir-lhe a responsabilidade pela devolução integral dos recursos transferidos, sem prejuízo da aplicação dos encargos e sanções devidas.

34. Ressalte-se ainda que, ante o relato e as provas da ocorrência de adulterações e fraudes de documentos e de desvio de recursos públicos federais, necessário se faz propor comunicação ao Ministério Público Federal para a adoção das medidas que julgar cabíveis na órbita de sua competência.

## **CONCLUSÃO**

35. Após análise da citação do responsável e das diligências realizadas, entende-se que as alegações de defesa e os documentos carreados aos autos não conseguiram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

36. Por fim, não foram apresentados aos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta do responsável, razão pela qual se propõe que as presentes contas sejam, desde já, julgadas irregulares, e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

I - com fundamento nos art. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”; 19; e 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. João Dilmar da Silva (CPF 041.258.433-68), condenando-o ao pagamento da quantia abaixo discriminada, fixando-lhe o prazo de



quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data especificada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Tipo	Data	Valor (R\$)
Débito	27/12/2006	1.000.000,00
Crédito	31/10/2007	42.097,47

II - aplicar ao Sr. João Dilmar da Silva (CPF 041.258.433-68), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do acórdão condenatório até a data do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

III - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

IV - autorizar desde já, caso requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

V - com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.

Fortaleza, em 14 de dezembro de 2015.

*(Assinado eletronicamente)*

Marco Aurélio Marques de Queiroz  
AUFC – Mat. 3486-0