

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-023.796/2015-4

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Limoeiro do Norte/CE.

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

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS – DNOCS. CONVÊNIO. MELHORIA DE INFRAESTRUTURA BÁSICA. ADULTERAÇÃO DE EXTRATO BANCÁRIO APRESENTADO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. FRAUDE. IRREGULARIDADE GRAVE. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A DESPESA E A VERBA CONVENIADA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. DECLARAÇÃO DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. Julgam-se irregulares as contas do responsável, a teor do disposto no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, com imputação de débito e multa, em função da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais recebidos mediante convênio firmado com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

2. A comprovação da boa e regular aplicação de recursos conveniados destinados à realização de melhoria da infraestrutura básica deve ser efetuada mediante a apresentação de documentação idônea que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba conveniada.

3. A adulteração de extratos bancários apresentados em sede de prestação de contas de convênio consiste em fraude, sendo irregularidade grave o suficiente para ensejar a penalidade de declaração de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor do Sr. João Dilmar da Silva, ex-Prefeito 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 municipalidade em função do Convênio PGE 21/2006 (Siafi 572783).

2. Referido ajuste teve por objeto a melhoria da infraestrutura básica, no tocante ao setor hídrico, com drenagem e pavimentação no bairro Santa Luzia, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 1.000.000,00 do concedente e de R\$ 125.600,00 a título de contrapartida, com vigência de

30/6/2006 a 1º/6/2007 (peça 1, pp. 41/43). O recurso federal foi liberado em 27/12/2006 por meio da Ordem Bancária 2006OB906012.

3. O Dnocs, em análise da prestação de contas encaminhada pelo responsável, concluiu, por meio dos Relatórios 34/2014 (peça 1, pp. 79/80) e 41/2014 (peça 1, p. 88), pela impugnação do valor conveniado, deduzido da importância de R\$ 42.097,07 – recolhida a título de saldo de convênio – em função, dentre outras, das seguintes irregularidades: i) divergência entre valores constantes de extratos bancários e aqueles constantes das folhas dos cheques 850009 e 850010; ii) evidências de uso de verba federal oriunda de outro convênio firmado com a municipalidade para cobertura da contrapartida a cargo da concedente; e iii) inexistência de boletins de medição referentes às notas fiscais pagas.

4. O responsável foi instado a sanar as irregularidades mas não se manifestou, o que levou o Dnocs a instaurar a presente Tomada de Contas Especial (peça 1, pp. 100/102 e pp. 7/12).

5. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 127) e a autoridade ministerial competente manifestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Certificado (peça 1, p. 133).

6. No âmbito deste Tribunal, a Secex/CE instruiu os autos (peças 3 e 4) e efetuou, por delegação de competência, a citação do Sr. João Dilmar da Silva pelo débito apurado nos autos, bem como diligência junto ao Dnocs e ao Banco do Brasil (peças 5/13 e 15/26).

7. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Secex/CE por meio da qual este feito foi analisado (peça 27):

“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.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 [em função] da 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.

(...)

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 alteração efetuada pelo ex-gestor nas ruas beneficiadas, 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.

(...)

17. A permuta de alguns logradouros, sem anuência do concedente, excepcionalmente poderia 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 (...) 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 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 o compara 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. [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. (...) constata-se [assim] ter ocorrido (...) 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 (...).
24. Tais ocorrências, por si só, já seriam capazes de macular integralmente as contas do convênio e não se constituem meras falhas formais, ao contrário do alegado pelo gestor em suas alegações de defesa, permitindo, pois, apontar a quebra donexo de causalidade entre os recursos aplicados e a obra realizada.
25. (...) 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. (...) 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 [impossibilita] qualquer conclusão no sentido de afirmar que apenas houve mera falha formal na execução do convênio, conforme alegado pelo ex-prefeito.
29. (...) 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. [Não ficou assente, ainda,] a comprovação do recolhimento integral e 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.
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 função dos serviços realizados (peça 1, p. 78, peça 11, p. 89). No entanto, tais relatórios e pareceres da engenharia não [são hábeis para comprovar] que os recursos do convênio tenham sido aplicados à obra, pois a própria área de contabilidade do Dnocs [afirmou, de forma peremptória, a inexistência de] comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.
33. Tal contexto, no qual 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

(...)

36. (...) 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.”

8. Feitas tais considerações, a unidade técnica, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito (peças 27, pp. 6/7, 28 e 29):

‘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, 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 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 8.443/1992, 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/TCU, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.”

9. O **Parquet** especializado, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento da Secex/CE, sugerindo, em adição, que, diante da gravidade da irregularidade consistente em fraudar a prestação de contas do convênio, mediante a adulteração do extrato bancário da conta vinculada, seja aplicado ao responsável a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (peça 30).

É o Relatório.