

Proc. TC-017.405/2015-7
Tomada de Contas Especial

PARECER

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada contra o Sr. João Dilmar da Silva (CPF 041.258.433-68), ex-prefeito do Município de Limoeiro do Norte/CE nos períodos de 2005-2008 e 2009-2012, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 1.0294.00/2005, firmado entre o Município e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI.

Após termos apresentado proposta de mérito no Parecer que integra a peça 65, retornam os autos ao MP/TCU para nova manifestação, em decorrência da citação complementar do Sr. João Dilmar da Silva (peça 70), determinada pelo E. Relator (peça 66). A renovação do procedimento citatório se deu, segundo o Relator, em razão de a União fazer jus à atualização monetária dos recursos federais no período em que os recursos permaneceram sem utilização, isto é, entre o repasse ocorrido em 06/12/2006 e os diversos pagamentos realizados no intervalo de 01/02/2008 a 27/05/2008.

Com as vênias de estilo, dissentimos, em parte, da metodologia de cálculo para apuração do débito que foi explicitada pelo Relator na peça 66 e que foi utilizada de forma imprecisa pela Secex-TCE em sua derradeira instrução de mérito (peça 76), pelas razões a seguir expostas.

Não se questiona o fato de que, havendo irregularidades na aplicação de recursos repassados a terceiros por força de convênio, o concedente faz jus à restituição do dano apurado atualizado monetariamente desde a data do repasse dos recursos. Contudo, especialmente nos casos em que são auferidos rendimentos de aplicação financeira, há que se ter cuidado para que essa atualização não seja cobrada em duplicidade.

Imaginemos uma situação hipotética na qual o órgão concedente tenha repassado R\$ 518.000,00 no dia 07/12/2006 e o município, que não prestou contas, tenha restituído o valor de R\$ 78.683,05 em 07/10/2008, valor este que corresponde ao saldo final do convênio. Nesse exemplo bastante simples, fica evidenciado que pouco importa se o valor restituído contempla rendimentos de aplicações financeiras. A decisão de aplicar ou não os recursos é um ato de gestão que está na esfera de competência do gestor. O que ocorre é que, caso haja a necessidade de restituição do valor total transferido e os recursos não tenham sido aplicados, o gestor necessitará devolver um valor maior do que aquele que seria necessário caso os tivesse aplicado, já que, por decisão sua, deixou de auferir rendimentos no mercado financeiro. Ressalte-se que, sob a ótica de quem repassou os recursos, os frutos obtidos com uma eventual aplicação dos recursos são irrelevantes, desde que a atualização monetária dos recursos repassados seja preservada desde a data do repasse e o saldo total do convênio seja restituído. A exigência simultânea de restituição da atualização monetária dos valores repassados acrescida dos rendimentos eventualmente recebidos caracterizaria o enriquecimento sem causa do concedente.

Assim entendido, no nosso exemplo, independentemente de ter havido ou não rendimentos auferidos, o valor do débito devido pelo gestor seria apurado da seguinte forma:

Data	Valor (R\$)	Natureza
07/12/2006	518.000,00	D
07/10/2008	78.683,05	C

Para aprofundar um pouco mais o exemplo anterior, suponhamos agora que as contas foram prestadas e que parte das despesas foi aceita como regular e parte das despesas foi considerada indevida. Nessa situação, suponhamos então que R1 reais gastos na data D1 e R2 reais gastos na data D2 tenham sido considerados como despesas regulares; e que gastos nos valores de R\$ 155.914,50, R\$ 91.000,00, R\$ 153.669,60, R\$ 23.800,00 e R\$ 89.000,00, realizados, respectivamente, nas datas de 01/02/2008, 01/02/2008, 03/04/2008, 23/04/2008 e 27/05/2008, tenham sido considerados despesas irregulares. Nesse caso, haveria duas metodologias passíveis de serem utilizadas para a apuração do débito: na primeira, consideramos o valor total repassado atualizado monetariamente, deduzido dos créditos que correspondem a valores devolvidos e a despesas consideradas regulares; na segunda, assumindo, por hipótese, que houve a aplicação dos recursos no mercado financeiro e que houve a devolução do saldo final do convênio, bastaria glosar as despesas consideradas indevidas. O débito resultante da aplicação de cada uma dessas metodologias está demonstrado nas tabelas abaixo:

Tabela 1: débito considerando o valor total repassado atualizado monetariamente, deduzido dos créditos que correspondem a valores devolvidos e a despesas tidas como regulares.

Data	Valor (R\$)	Natureza
07/12/2006	518.000,00	D
D1	R1	C
D2	R2	C
07/10/2008	78.683,05	C

Tabela 2: débito considerando a glosa das despesas tidas como irregulares, desde que os recursos tenham sido aplicados no mercado financeiro e que o saldo final do convênio tenha sido devolvido.

Data	Valor (R\$)	Natureza
01/02/2008	155.914,50	D
01/02/2008	91.000,00	D
03/04/2008	153.669,60	D
23/04/2008	23.800,00	D
27/05/2008	89.000,00	D

Ressalte-se que, caso não tivesse havido a devolução do saldo do convênio, o débito apurado no exemplo anterior seria o constante da tabela 1, excluindo-se o lançamento a crédito no valor de R\$ 78.683,05; ou o constante da tabela 2, com o acréscimo de um lançamento a débito no valor do saldo final do convênio relativo à data limite para a apresentação da prestação de contas.

Avançando um pouco mais com o nosso exemplo hipotético, suponhamos agora, para fins de simplificação, que não houve despesas tidas como regulares, isto é, as despesas R1 e R2 devem ser desconsideradas. Adicionalmente, suponhamos também que as citadas despesas indevidas no valor de R\$ 91.000,00 e R\$ 89.000,00, realizadas em 01/02/2008 e 27/05/2008, constituem pagamentos que foram realizados em favor da Construtora X, que, dessa forma, deve responder solidariamente com o

prefeito pelo montante que recebeu. Nessa situação, no caso da sistemática utilizada na tabela 1, como o débito de responsabilidade da construtora se inicia com o recebimento indevido dos recursos, a data para a incidência de encargos sobre o débito solidário é a data em que ocorreram os pagamentos. Com isso, para que essa parcela do débito não seja cobrada em duplicidade do prefeito, o débito individual de sua responsabilidade necessita ser deduzido destes valores. Assim, o débito final devido pelos responsáveis, segundo a sistemática utilizada na tabela 1, passaria a ser o seguinte:

Tabela 3: débito considerando o valor total repassado atualizado monetariamente, deduzido dos créditos que correspondem a valores devolvidos ou que estão sendo cobrados à parte em razão de solidariedade.

Responsável: prefeito

Data	Valor (R\$)	Natureza
07/12/2006	518.000,00	D
01/02/2008	91.000,00	C
27/05/2008	89.000,00	C
07/10/2008	78.683,05	C

Responsável: prefeito, solidariamente com a Construtora X

Data	Valor (R\$)	Natureza
01/02/2008	91.000,00	D
27/05/2008	89.000,00	D

No caso da sistemática utilizada na tabela 2, adotando-se as mesmas premissas do exemplo anterior, bastaria separar os valores glosados lançados a débito naquela tabela, de modo que parte passe a constituir o débito de responsabilidade individual do prefeito, e parte passe a compor o débito do prefeito em solidariedade com a Construtora X. Assim, o débito final devido pelos responsáveis, segundo a sistemática utilizada na tabela 2, passaria a ser o seguinte:

Tabela 4: débito considerando a glosa das despesas tidas como irregulares, desde que os recursos tenham sido aplicados no mercado financeiro e que o saldo final do convênio tenha sido devolvido.

Responsável: prefeito

Data	Valor (R\$)	Natureza
01/02/2008	155.914,50	D
03/04/2008	153.669,60	D
23/04/2008	23.800,00	D

Responsável: prefeito, solidariamente com a Construtora X

Data	Valor (R\$)	Natureza
01/02/2008	91.000,00	D
27/05/2008	89.000,00	D

A situação hipotética descrita, resumida nas tabelas 3 e 4, é exatamente aquela que se verifica no presente processo, após o exame das defesas apresentadas. Nesse caso, o prefeito é o Sr. João Dilmar da Silva e a Construtora X é o Sr. Jorge da Silva Santos, que passou a responder pessoalmente pelo débito em razão da desconstituição da personalidade jurídica da empresa Brastec Projetos e Consultoria Ltda, determinada pelo Relator (peça 53). A proposta de mérito que apresentamos no Parecer que integra a peça 65 informa precisamente o débito indicado na tabela 4. Já o Relator, ao determinar uma nova citação do Sr. João Dilmar da Silva (peça 66), sinalizou – ainda que o resultado final, a nosso sentir, necessite de ajustes – que o débito, no seu entendimento, deve ser apurado segundo a metodologia de cálculo utilizada na tabela 3.

Comparando as duas metodologias apresentadas nas tabelas 3 e 4, pensamos que a sistemática adotada na tabela 4 é, além de mais intuitiva, a mais utilizada em decisões proferidas pelo Tribunal quando há a glosa de despesas, embora, ressalte-se, este procedimento (tabela 4) só possa ser utilizado se houver a aplicação dos recursos no mercado financeiro ou se os recursos forem gastos em datas próximas à data do repasse. Essa restrição ocorre precisamente pela necessidade de que o débito contemple a atualização monetária dos recursos repassados, conforme assinalou o Relator no Despacho que determinou a renovação da citação do Sr. João Dilmar da Silva (peça 66).

Independentemente da preferência por esta ou aquela metodologia, o fato é que os critérios utilizados por cada uma delas parecem conceitualmente adequados e, nesse sentido, deveriam conduzir a resultados finais semelhantes.

Em busca da comprovação de que as duas sistemáticas gerariam resultados finais que poderiam ser considerados equivalentes, elaboramos a tabela 7 abaixo, na qual é apresentado o valor total atualizado do débito segundo as metodologias utilizadas nas tabelas 3 e 4. Esses valores estão atualizados até o dia 07/10/2008 e foram considerados, separadamente, com ou sem a incidência de juros de mora. Todos os valores intermediários apresentados nas tabelas 5 e 6 foram atualizados pelo Sistema Débito. Para a elaboração das tabelas, como forma de atenuar a propagação de possíveis diferenças que decorressem de um período de tempo longo, foi utilizada a data de 07/10/2008 (e não a atual) para a atualização dos valores, por ser a última data em que os recursos foram movimentados.

Tabela 5: valores da tabela 3 atualizados até o dia 07/10/2008.

Responsável	Valores atualizados sem juros de mora (R\$)	Valores atualizados com juros de mora (R\$)
Prefeito individualmente	304.713,08	425.072,62
Prefeito solidariamente	186.153,58	198.305,64
Total	490.866,66	623.378,26

Tabela 6: valores da tabela 4 atualizados até o dia 07/10/2008.

Responsável	Valores atualizados sem juros de mora (R\$)	Valores atualizados com juros de mora (R\$)
Prefeito individualmente	345.579,67	369.563,42
Prefeito solidariamente	186.153,58	198.305,64
Total	531.733,25	567.869,06

Tabela 7: valores totais devidos ao concedente segundo os critérios adotados nas tabelas 3 e 4, atualizados pelo Sistema Débito até a data de 07/10/2008 (linha total das tabelas 5 e 6).

	Valores atualizados sem juros de mora (R\$)	Valores atualizados com juros de mora (R\$)
Tabela 3	490.866,66	623.378,26
Tabela 4	531.733,25	567.869,06
Diferença	-40.866,59	55.509,20

Como se vê na tabela 7, os valores de débito obtidos segundo as diferentes metodologias aplicadas nas tabelas 3 e 4, quando atualizados até uma mesma data, conduziram, surpreendentemente, a resultados bem diferentes. Como a parcela relativa ao débito solidário é a mesma para as duas tabelas, resta claro que a razão para a diferença encontrada está no critério utilizado para o cálculo do débito de responsabilidade individual do prefeito. Da mesma forma, quando se comparam os valores atualizados com e sem a incidência de juros, observa-se que, curiosamente, o menor dos valores atualizados sem a incidência de juros (tabela 3) se transforma no maior valor quando os juros são aplicados.

Alguma diferença significativa entre os valores das tabelas 3 e 4 já era esperada em relação aos valores atualizados com juros de mora. Isso se dá em razão da ordem que é adotada pelo Sistema Débito na amortização do principal e dos juros, conforme ocorre o aproveitamento dos créditos. Por conta disso, deixaremos de lado a diferença de R\$ 55.509,20 e nos concentraremos na busca de uma resposta para a diferença a maior de R\$ 40.866,59 em favor do valor total apurado na tabela 4, que se observa quando os valores são atualizados sem a incidência de juros de mora.

A explicação para essa diferença parece estar no fato de que o Sistema Débito, à época do repasse, utilizava critérios bem conservadores para a atualização de débitos. É o que nos mostra a tabela abaixo, na qual são apresentados alguns índices acumulados relativos ao período compreendido entre a data de repasse e a data em que o saldo do convênio foi devolvido (07/12/2006 e 07/10/2008).

Índice	Variação acumulada (%)	Fonte
Atualização do débito pelo TCU	9,95	Sistema Débito
IPCA	10,45	Sítio do Banco Central
Poupança	14,46	Sítio do Banco Central
IGP-M	18,39	Sítio do Banco Central
CDI	22,83	Sítio do Banco Central
Selic	22,96	Sítio do Banco Central

Diante desses números, faremos um cálculo aproximado, a fim de avaliar se os débitos indicados nas tabelas 3 e 4 seriam equivalentes, caso o rendimento obtido com a aplicação dos recursos no mercado financeiro tivesse apresentado remuneração média de 9,95%, a mesma utilizada pelo Sistema Débito para atualizar valores no período.

Tradicionalmente, fundos de investimento conservadores costumam ter como meta o pagamento de rendimentos equivalentes a 100% da variação do CDI. Partindo-se dessa premissa, assumiremos, por hipótese, que o rendimento médio dos recursos que permaneceram aplicados no período foi de 22%, isto é, um pouco abaixo da variação acumulada do CDI no período. Assim,

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

considerando que, segundo o que consta nos autos, o total dos rendimentos obtidos com a aplicação dos recursos no mercado financeiro foi de R\$ 74.067,15, conclui-se que esse rendimento teria sido de R\$ 33.498,55 ($74.067,15 \times 9,95 / 22$), caso a remuneração média tivesse sido de 9,95%. O valor total restituído à época (R\$ 78.683,05) era composto por R\$ 4.615,90 relativos à sobra de recursos do convênio ($78.683,05 - 74.067,15$) e R\$ 74.067,15 provenientes de rendimentos de aplicações financeiras. Como, pelo cálculo anterior, esse rendimento teria sido de R\$ 33.498,55, o saldo final do convênio devolvido em 07/10/2008 teria sido de R\$ 38.114,45 ($33.498,55 + 4.615,90$).

Substituindo-se, na tabela 3, o valor restituído de R\$ 78.683,05 em 07/10/2008 por R\$ 38.114,45 na linha correspondente ao débito de responsabilidade individual do prefeito, e atualizando os valores pelo Sistema Débito até o dia 07/10/2008, as novas tabelas 3, 5 e 7 passariam a ser as seguintes:

Tabela 3a: débito considerando o valor total repassado atualizado monetariamente, deduzido dos créditos que correspondem a valores devolvidos (remuneração média no mercado financeiro de 9,95%) ou que estão sendo cobrados à parte em razão de solidariedade.

Responsável: prefeito

Data	Valor (R\$)	Natureza
07/12/2006	518.000,00	D
01/02/2008	91.000,00	C
27/05/2008	89.000,00	C
07/10/2008	38.114,45	C

Responsável: prefeito, solidariamente com a Construtora X

Data	Valor (R\$)	Natureza
01/02/2008	91.000,00	D
27/05/2008	89.000,00	D

Tabela 5a: valores da tabela 3a atualizados até o dia 07/10/2008.

Responsável	Valores atualizados sem juros de mora (R\$)	Valores atualizados com juros de mora (R\$)
Prefeito individualmente	345.281,68	465.641,22
Prefeito solidariamente	186.153,58	198.305,64
Total	531.435,26	663.946,86

Tabela 7a: valores totais devidos ao concedente segundo os critérios adotados nas tabelas 3a e 4, atualizados pelo Sistema Débito até a data de 07/10/2008 (linha total das tabelas 5a e 6).

	Valores atualizados sem juros de mora (R\$)	Valores atualizados com juros de mora (R\$)
Tabela 3a	531.435,26	663.946,86
Tabela 4	531.733,25	567.869,06
Diferença	-297,99	96.077,80

Como se vê na tabela 7a, abstraindo-se de imprecisões decorrentes das simplificações adotadas, a pequena diferença encontrada (R\$ 297,99), obtida quando aplicamos o mesmo índice de correção do Sistema Débito à remuneração obtida no mercado financeiro, sugere que os critérios utilizados nas planilhas 3 e 4 estão corretos e são equivalentes. De fato, se considerarmos apenas os resultados obtidos sem a incidência de juros de mora, é possível concluir que os valores atualizados gerados pelas duas sistemáticas convergem para um valor comum, desde que o intervalo de tempo entre o recebimento e o uso dos recursos seja curto, ou que os rendimentos de aplicações financeiras estejam próximos do índice de correção do Sistema Débito. No caso presente, a diferença observada entre as duas metodologias foi significativa exatamente porque nenhuma dessas duas hipóteses ocorreu.

Desse modo, entendido que as duas metodologias são conceitualmente aceitáveis, faz-se necessário eleger uma delas para fins de quantificação do débito. Nesse caso, nossa escolha recai sobre o procedimento adotado na tabela 4 (glosa das despesas tidas como irregulares), não apenas porque nos parece a sistemática mais intuitiva, mas, também, porque é a mais favorável ao responsável quando os valores atualizados são acrescidos de juros. Além disso, essa metodologia é a que trará menos dificuldades para futura ação de execução a ser eventualmente proposta pela AGU, contribuindo, portanto, para uma maior efetividade da própria decisão da Corte de Contas.

Essa, inclusive, foi a proposta que sugerimos em manifestação anterior (peça 65). Ocorre que, como naquela ocasião o foco era o exame das defesas apresentadas, questões relativas à metodologia para o cálculo do débito não foram abordadas.

Assim, à vista das considerações expendidas, e considerando que o Sr. João Dilmar da Silva não se pronunciou quanto à derradeira citação determinada pelo Relator, manifestamo-nos, ratificando *in totum* a proposta sugerida no Parecer que integra a peça 65, por que:

a) sejam acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelas empresas Linard Engenharia e Fundação Ltda e Brastec Projetos e Consultoria Ltda, excluindo-as da relação processual;

b) seja excluída da relação processual a empresa Futura Construções Ltda;

c) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. João Dilmar da Silva, ex-prefeito, e Jorge da Silva Santos;

d) sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. João Dilmar da Silva e Jorge da Silva Santos, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, condenando os responsáveis aos pagamentos das quantias abaixo, na forma a seguir indicada:

d.1) Responsável: Sr. João Dilmar da Silva

Data	Valor (R\$)	Natureza
01/02/2008	155.914,50	D
03/04/2008	153.669,60	D
23/04/2008	23.800,00	D

d.2) Responsáveis solidários: Srs. João Dilmar da Silva e Jorge da Silva Santos

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

Data	Valor (R\$)	Natureza
01/02/2008	91.000,00	D
27/05/2008	89.000,00	D

e) seja fixado o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que os responsáveis indicados na alínea anterior comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das respectivas dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas lá informadas, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor;

f) seja aplicada aos Srs. João Dilmar da Silva e Jorge da Silva Santos, individualmente, a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, fixando-se o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das respectivas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo pagamento, caso quitadas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) sejam adotadas as demais medidas sugeridas pela Unidade Técnica no item 81, subitens VI, VII e VIII, de sua instrução anterior (peça 62, p. 20).

Alternativamente, caso o Tribunal decida que a metodologia utilizada na tabela 3 é a mais adequada ao caso, sugerimos que os débitos indicados nas alíneas d.1 e d.2 retro passem a constar da seguinte forma:

d.1) Responsável: Sr. João Dilmar da Silva

Data	Valor (R\$)	Natureza
07/12/2006	518.000,00	D
01/02/2008	91.000,00	C
27/05/2008	89.000,00	C
07/10/2008	78.683,05	C

d.2) Responsáveis solidários: Srs. João Dilmar da Silva e Jorge da Silva Santos

Data	Valor (R\$)	Natureza
01/02/2008	91.000,00	D
27/05/2008	89.000,00	D

Ministério Público, em 30 de julho de 2019.

(Assinado Eletronicamente)

Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador