



Processo TC-033.962/2012-0 (com 118 peças)
Aposos: TC-037.712/2011-0 (com 66 peças)
TC-007.169/2013-2 (com 6 peças)
TC-037.132/2012-1 (com 6 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial originária da conversão do TC-037.712/2011-0, conforme o Acórdão 2.333/2012 – Plenário (peça 64), por meio do qual o Tribunal deliberou nos seguintes termos:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação encaminhada pelo Sr. Rogério Gomes Miranda, Vereador do Município de Silvanópolis/TO, tratando de possíveis irregularidades relacionadas à execução do Convênio n. 656.983/2009, firmado entre a municipalidade e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para a construção de uma unidade escolar de educação infantil no aludido município, no importe originário de R\$ 1.256.082,51 de recursos federais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fulcro no art. 45 da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 276 do RI/TCU, determinar, cautelarmente, à Prefeitura Municipal de Silvanópolis/TO que se abstenha de utilizar as disponibilidades financeiras repassadas pelo FNDE/MEC, por meio do Convênio n. 700.760/2011 (Siafi/Siconv 669761), cujo escopo é a aquisição de mobiliário e equipamentos padronizados para aparelhar a creche do Proinfância no município, até a decisão de mérito a ser proferida nestes autos, tendo em vista a obra de construção da referida escola encontrar-se inacabada e os relatos de irregularidades apontados na gestão dos recursos do Convênio n. 656.983/2009 (Siafi 657214);

9.3. com fundamento no art. 47 da Lei n. 8.443/1992, c/c art. 252 do RI/TCU, converter estes autos em tomada de contas especial e autorizar a citação solidária dos Srs. Bernardo Siqueira Filho, Prefeito do Município de Silvanópolis/TO, Aurélio Bonfim Teixeira Sousa, Secretário de Finanças do Município de Silvanópolis/TO, Marcelo Gomes de Sousa, Engenheiro Fiscal da Prefeitura Municipal de Silvanópolis/TO, assim como da empresa Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda., por meio de seus representantes legais, para apresentarem as alegações de defesa ou recolherem ao FNDE os valores concernentes ao Convênio n. 656.983, no total de



R\$ 1.256.082,51, transferidos em duas parcelas iguais de R\$ 628.041,25, em 02/02/2010 e em 02/03/2011, considerando o quadro de ilícitos evidenciado nestes autos, principalmente a realização de saques em espécie na conta única, as incongruências entre as informações inseridas nos boletins de medição em contraponto com a verificação *in loco*, a realização de pagamentos à contratada por serviços não executados, assim como a não possibilidade de se firmar nexo de causalidade entre os saques da conta do convênio e o objeto supostamente realizado, além da ausência de fiscalização da execução contratual;

9.4. determinar a realização da audiência dos seguintes responsáveis a respeito dos fatos a seguir indicados:

9.4.1. Sr. Bernardo Siqueira Filho, Prefeito Municipal de Silvanópolis/TO, pela aprovação de edital da licitação na modalidade Tomada de Preços n. 01/2010, com indícios de direcionamento da licitação para a contratação das obras, com cláusulas restritivas de competitividade, que culminaram na exclusão de outras prováveis empresas interessadas em participar do certame, contrariando o art. 32, parágrafo 5º, da Lei n. 8.666/1993, e a jurisprudência deste Tribunal, à vista das seguintes constatações:

9.4.1.1. a disponibilização do edital e seus anexos condicionada, além do pagamento de taxa ilegal e abusiva, à coleta do material no endereço da sede do município, conforme teor dos avisos publicados (peça n. 11, pp. 48/49), constituindo condição restritiva incompatível com os meios de transmissão do material por via eletrônica;

9.4.1.2. a exigência de taxa (R\$ 300,00) considerada exorbitante e ilegítima para a disponibilização do edital e para habilitação, consoante subitem 2.4 e 4.4, letra **c**, do edital normativo, em confronto com a Lei n. 8.666/1993 (art. 32, § 5º);

9.4.1.3. não expedição do Termo de Vistoria Técnica para os prepostos ou representantes enviados por empresas interessadas que não comprovaram na ocasião da visita vínculo e/ou prova de registro e quitação no Crea, a exemplo da Cendrela Design e Arquitetura Ltda., HW Construtora Ltda. e E2 Engenharia Ltda., conforme a Ata da Comissão de Licitação (peça n. 12, p. 1), com base em exigência sem respaldo legal (subitem 3.4, letra **g**, subitem 4.4, letra **d** e anexo IX do edital);

9.4.1.4. o retardamento da publicação do aviso da licitação no Diário Oficial do Estado do Tocantins (peça n. 11, p. 49), efetivada em 13/04/2010, com potencial para dificultar a realização da vistoria ao local de obras, prevista para ocorrer em data única (16/04/2010), muito próxima à do anúncio veiculado na imprensa oficial do Estado do Tocantins;

9.4.1.5. a alegação de que a empresa Irmãos Meurer Ltda. não recebeu o correspondente Certificado de Registro Cadastral, em 26/04/2010, por apresentar Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) vencido desde 20/04/2010, como assentado na Ata da Comissão de Licitação da Tomada de Preços n. 01/2010 (peça n. 12, p. 2), não condiz com os resultados da consulta ao sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal, segundo a qual a referida empresa estava com certificado renovado e válido na ocasião (peça n. 37);

9.4.2. Sr. Marison de Araújo Rocha, Assessor Jurídico do Município de Silvanópolis/TO, pela emissão de pareceres jurídicos, o primeiro aprovando edital da licitação na modalidade Tomada de Preços n. 01/2010 com cláusulas restritivas de competitividade, que culminaram na exclusão de outras prováveis empresas interessadas



em participar do certame, e o outro, atestando a regularidade do processamento da referida tomada de preços;

9.5 remeter aos responsáveis retromencionados cópia da instrução da Secex/TO, com os resultados da inspeção feita na Prefeitura Municipal de Silvanópolis/TO, objeto destes autos.”

Realizadas as medidas preliminares (peças 72 a 84), vieram aos autos as defesas dos srs. Bernardo Siqueira Filho (peça 101), Aurélio Bonfim Teixeira Sousa (peça 100), Marcelo Gomes de Sousa (peças 111 e 112), Marison de Araújo Rocha (peça 102) e da empresa Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda. (peça 103).

Após análise das defesas ofertadas, a Secex/TO pronunciou-se no sentido de (peças 116 a 118):

“56.1 rejeitar a questão preliminar, bem como as justificativas apresentadas por Bernardo Siqueira Filho (CPF 364.676.851-72) e Marison de Araújo Rocha (CPF 388.918.591-68);

56.2 aplicar, individualmente, aos responsáveis identificados no subitem anterior, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c art. 268, inciso II, do RITCU, fixando prazo de quinze dias para que comprovem perante este Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea ‘a’ do RITCU) o recolhimento dos respectivos valores ao Tesouro Nacional, atualizados na forma da regulamentação vigente, caso o pagamento ocorra após o prazo;

56.3 rejeitar as alegações de defesa aduzidas por Bernardo Siqueira Filho (CPF 364.676.851- 72), Aurélio Bonfim Teixeira Sousa (CPF 388.863.161-00), Marcelo Gomes de Sousa (CPF 341.672.691-04) e pela empresa Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda. (CNPJ 06.064.333/0001-60);

56.4 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘d’, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 201, § 2º, 202, § 6º, 205, 209, incisos II e IV, § 5º, incisos I e II e § 6º, incisos I e II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU), julgar irregulares as contas de Bernardo Siqueira Filho (CPF 364.676.851-72), ex-prefeito de Silvanópolis/TO, relativamente ao Convênio 656.983/2009 (Siafi 657214), firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e aquele município, condenando-o ao pagamento dos valores abaixo discriminados, solidariamente com Aurélio Bonfim Teixeira Sousa (CPF 388.863.161-00), Marcelo Gomes de Sousa (CPF 341.672.691-04) e Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda. (CNPJ 06.064.333/0001-60, fixando prazo de quinze dias para comprovarem perante este Tribunal (artigo 214, inciso III, a linha ‘a’, do RITCU) o recolhimento da dívida em favor do FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora desde as datas de ocorrência dos fatos geradores até a do efetivo recolhimento, de acordo com a regulamentação em vigor:

Data	Valores originais (R\$)
2/3/2010	628.041,25
4/3/2011	628.041,26
TOTAL	1.256.083,51



56.5 aplicar aos responsáveis identificados no subitem anterior a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, c/c o 267 do RITCU, fixando prazo de quinze dias para que comprovem perante este Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea 'a' do RITCU) o recolhimento dos respectivos valores ao Tesouro Nacional, atualizados na forma da regulamentação vigente, caso o pagamento ocorra após o prazo;

56.6 com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, do RITCU, autorizar desde já o parcelamento dos valores a que se referem os subitens 56.2, 56.4 e 56.5, em até 36 parcelas, caso solicitado por qualquer dos responsáveis;

56.7 com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, c/c art. 219, inciso II, do RITCU, autorizar a cobrança judicial das dívidas retrocitadas, por intermédio do MPTCU, caso não atendidos os termos e prazos estipulados nas notificações correspondentes;

56.8 com espeque no art. 60 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 270, §§ 1º a 3º, do RITCU, considerar grave as infrações cometidas pelo ex-prefeito Bernardo Siqueira Filho (CPF 364.676.851-72), pelo ex-secretário municipal de finanças Aurélio Bonfim Teixeira Sousa (CPF 388.863.161-00) e por Marcelo Gomes de Sousa (CPF 341.672.691-04), engenheiro contratado pela municipalidade para acompanhar e fiscalizar as obras objeto do Convênio 656.983/2009 (Siafi 657214), inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

56.9 encaminhar cópia do acórdão prolatado ao FNDE, acompanhado dos respectivos relatório e voto, alertando a autarquia para a necessidade de adoção de medidas administrativas que visem a interromper os efeitos do Convênio 656.983/2009 (Siafi 657214), na forma regulamentar, bem como para promover o registro contábil, no Siafi, dos valores a serem ressarcidos pelos responsáveis ora imputados;

56.10 com arrimo nos arts. 37 e 38 da Resolução - TCU 191/2006, formar processo apartado, da mesma natureza deste, cuja finalidade será apurar a ocorrência indiciária de irregularidades na gestão dos recursos vinculados ao Convênio 700.760/2011 (Siafi/Siconv 669761), bem como o descumprimento de determinação emanada a partir do subitem 9.2 do Acórdão 2.333/2012 - TCU - Plenário, a ser constituído pela deliberação (relatório, voto e acórdão) que autorizar tal medida processual, bem como pela reprodução das peças 39, 64, 65, 71 e 114 destes autos;

56.11 com base no art. 4º da Portaria - Segecex 13/2011, dar ciência ao Município de Silvanópolis, por intermédio de seu atual prefeito, da conveniência de abertura de procedimento administrativo tendente a sancionar a construtora Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda. com as penalidades previstas no art. 87, incisos III e IV, da Lei 8.666/1993, além de medidas administrativas e judiciais que entender necessárias, em razão das impropriedades e dos danos que advieram do Contrato 040/2010, firmado com a mencionada empresa, o qual teve por objeto a construção de creche/escola do Proinfância no município, assegurando àquela as prerrogativas da ampla defesa e do contraditório, evitando a caracterização de negligência da gestão com os fatos;

56.12 enviar cópia do acórdão e dos demais elementos que o integram à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU.”



II

O Ministério Público aquiesce à proposição da unidade técnica, que refutou, com pertinência, as defesas aduzidas pelos responsáveis.

Foram apurados, no essencial, os seguintes ilícitos na execução do Convênio 656.983/2009: saques de cheques na “boca do caixa”, saques em espécie na conta única; distribuição de valores sacados para pessoas e empresas não relacionadas à execução da obra, incongruências entre as informações inseridas nos boletins de medição em contraponto com a verificação *in loco*; simulação de medições; pagamentos à contratada por serviços não executados; remuneração do fiscal da obra pelo município e pela construtora contratada, além de ausência de fiscalização da execução contratual e de restrição ao caráter competitivo da licitação.

A respeito, vale salientar a conclusão da Secex/TO no âmbito do TC-037.712/2011-0 (cópia à peça 60):

“Dos fatos narrados no presente achado, e traçando um paralelo com os demais achados da fiscalização, sobram evidências de que estamos diante de um caso clássico de desvios de recursos públicos federais transferidos mediante convênios a municípios. As peças juntadas dão conta da existência de um processo licitatório contendo inúmeros vícios que remetem para um direcionamento da contratação da única empresa que, em tese, conseguiu ser habilitada no certame. Em ato seguinte, foram realizadas sucessivas simulações de operações ou superfaturamento (qualitativa e quantitativa) dos serviços prestados, através da falsificação de documentos de comprovação das despesas efetuadas, evidenciando a ficção do contrato formalizado entre a prefeitura e a empresa contratada. E, por fim, coroando os ilícitos praticados, temos o desvio dos recursos financeiros, ora sacando os recursos em espécie diretamente na ‘boca do caixa’, ora transferindo para contas de pessoas completamente estranhas à relação contratual formalizada, ora destinando recursos para as próprias contas particulares de gestores municipais, fiscal da obra e sócios da construtora contratada.”

No caso, destacam-se os saques de recursos por meio de cheques nominais à prefeitura, descontados na “boca do caixa”; os saques em espécie e os depósitos em contas do ex-prefeito e de terceiros alheios ao convênio (peça 60), ilicitudes que obstam o estabelecimento do necessário nexo causal entre os valores repassados por força do convênio e os dispêndios realizados na execução da obra, bem como indicam o desvio das verbas federais pactuadas.

Sobre a questão, vale citar trecho do relatório que precedeu o Acórdão 2.333/2012 – Plenário (peça 62), que traz os achados da inspeção levada a efeito pelo Tribunal no âmbito do TC-037.712/2011-0 (peça 60, apenso):

“7.1. Situação encontrada

No início dos trabalhos, chamou a atenção da equipe de fiscalização uma incomum movimentação financeira da conta do convênio (C/C n. 9.364-5, Agência 3980-2, do Banco do Brasil S.A.), a qual apresentava a existência de 38 cheques descontados na ‘boca do caixa’, no montante de R\$ 1.079.929,57.

Cabe destacar que, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, o saque em espécie, além de contrariar normativo legal, impede, em regra, o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos federais e a execução do objeto pactuado por meio de convênio, além de prejudicar a análise da prestação de contas do convênio.



A análise documental dos processos de despesas apresentavam vestígios de fraude documental (assim como da inserção de informações falsas nos boletins de medição já relatados no achado precedente).

Identificamos, também, a ausência de documentos de comprovação dos gastos relativos ao cheque n. 850066, no valor de R\$ 35.836,09, descontado em 15/12/2011.

Diante de tais indícios de irregularidades, requisitamos cópias de documentos e informações ao Banco do Brasil relativo à conta do convênio, com o objetivo de aprofundar as análises.

Em nova análise documental, evidenciamos que os processos de despesas existentes no setor contábil/financeiro da Prefeitura de Silvanópolis não passam de uma simulação com o objetivo de encobrir as reais operações financeiras que foram praticadas com os recursos federais transferidos ao município por meio do Convênio n. 656.983/2009, os quais foram sacados em dinheiro e tomados destinos diversos daqueles registrados na contabilidade do município.

(...)

Cabe destacar, também, que os pagamentos anteriormente apontados foram contabilizados tendo como beneficiária a empresa Tabocão (peça n. 34, pp. 1/3), a qual forneceu notas fiscais e boletins de medição, devidamente assinados por engenheiros, para respaldar as fraudes apontadas.”

A propósito, não basta ao gestor dos recursos públicos demonstrar a realização das ações previstas no convênio – o que nem mesmo foi verificado no presente caso –, cumpre também comprovar que estas foram executadas com os valores transferidos para este mister. Do contrário, nada obstaría, por exemplo, que tais ações fossem realizadas com recursos de outras fontes e as verbas federais repassadas fossem desviadas.

Demonstrar a existência deste nexos faz parte do inafastável ônus do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração.

Nesse sentido, vale citar os seguintes julgados:

Acórdão 869/2012 - Primeira Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS REPASSADOS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES.

Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao responsável, em face da não comprovação do nexos de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto avençado.

Acórdão 2.190/2012 - Segunda Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. COMPROVAÇÃO DE DESPESAS POR MEIO DE NOTAS FISCAIS INIDÔNEAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

Julgam-se irregulares, com a condenação ao pagamento de débito e de multa, as contas dos responsáveis por recursos federais transferidos por meio de convênio quando



não for possível comprovar o nexo causal entre os valores repassados e as despesas realizadas.

Acórdão 719/2012 - Segunda Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS NO ÂMBITO DE PROGRAMAS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

Nos termos do entendimento assente no voto que precede o Acórdão 6.358/2012 – 2ª Câmara “(...) *a principal irregularidade alvitrada nos autos [TC-015.440/2009-8] consiste no saque em espécie da totalidade dos recursos federais transferidos pela Funasa (cerca de R\$ 731 mil), fato esse que impede o estabelecimento de qualquer nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas no âmbito do convênio em questão, lembrando que cabe ao gestor responsável pelo saque em espécie o dever de comprovar a boa e regular destinação dada aos valores federais, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988*” (destacou-se).

Ressalte-se, ainda, os excertos dos seguintes julgados:

“18. Da leitura dos documentos apresentados, depreende-se, de pronto, que nenhum deles afasta o maior problema relacionado à presente prestação de contas: a ausência do nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados e os recursos federais disponibilizados à municipalidade.

19. O recorrente, ao realizar os saques em espécie da conta corrente do convênio, impossibilitou a verificação do necessário nexo de causalidade da execução financeira da avença, o que se faz mediante a movimentação dos recursos na conta corrente com transferências nominalmente identificadas.

(...)

21. Observo que, em momento algum, os novos documentos apresentados elucidam essa questão; ao contrário, a microfilmagem dos cheques (peça 63) somente confirma o acerto da deliberação recorrida. Referidos cheques foram emitidos nominalmente à própria Prefeitura Municipal de Belém/PB, o que afronta os normativos legais aplicáveis às transferências voluntárias e impossibilita a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

(...)

25. Assim, a mera alegação de que o saque em espécie era medida recorrente na administração, em detrimento das regras estabelecidas no próprio termo de convênio e na legislação aplicável à espécie, não justifica o reconhecimento pretendido.” (Acórdão 2.464/2013 – Plenário)

“1. O saque dos recursos de uma só vez, em espécie, impossibilita verificar o nexo de causalidade entre a despesa realizada e os recursos transferidos.” (sumário do Acórdão 2.018/2007 - 2ª Câmara).



“Isto porque, conforme jurisprudência deste Tribunal, para que se configure a boa e regular aplicação de recursos públicos descentralizados, não basta que o gestor afirme a consecução de determinado objeto. A este compete demonstrar efetivamente que o objeto fora realizado com a verba recebida por meio do ajuste, mediante o estabelecimento de nexo causal entre as despesas realizadas e os valores transferidos.

Para isso, é imprescindível que a apresentação da conciliação bancária do termo de parceria esteja composta dos comprovantes de despesas, juntamente com os cheques nominativos, ou transferências bancárias, aos respectivos credores, de forma a que se possa aferir, mediante a análise dos extratos bancários, a associação de cada movimentação da conta específica a cada pagamento de despesa e seu respectivo credor.” (voto condutor do Acórdão 386/2008 – Plenário).

“A ausência no nexo de causalidade entre as despesas declaradas e os recursos federais repassados, em decorrência do saque integral mediante recibo dos recursos depositados na conta específica do convênio, importa no julgamento pela irregularidade das contas do responsável, na sua condenação em débito pelo valor total do repasse e na aplicação de multa.” (sumário do Acórdão 2.831/2009 – 2ª Câmara)

“1. Os recursos recebidos por prefeituras municipais em decorrência de convênios firmados com a União devem ser mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no plano de trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro.

2. A retirada dos recursos da conta corrente quebra a presunção de regular nexo causal entre os pagamentos e a quitação, inviabilizando a aceitação da quitação como documentação suficiente para provar a regularidade do pagamento.” (Acórdão 753/2007 – 2ª Câmara)

No caso, respondem solidariamente pelo dano os srs. Bernardo Siqueira Filho, ex-Prefeito de Silvanópolis; Aurélio Bonfim Teixeira de Sousa, ex-Secretário Municipal de Finanças, Marcelo Gomes de Sousa, engenheiro, e a empresa Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda. Neste sentido, veja-se parte do relatório da inspeção realizada pela Secex/TO no âmbito do TC-037.712/2011-0 (cópia à peça 60):

“Responsável 1:

Nome: **Bernardo Siqueira Filho** (CPF: 364.676.851-72), **Prefeito** do Município de Silvanópolis/TO;

Conduta: atestar boletins de medição com informações visivelmente falsas, Autorizar pagamentos por serviços não prestados, assinar cópias de cheques com o objetivo de simular processos de pagamentos, efetuar descontos de cheques diretamente no caixa, receber em conta particular recursos financeiros oriundos do Convênio n. 656.983/2009.

Nexo de causalidade: tal conduta culminou com o desvio de recursos, pagamentos a pessoas estranhas à relação contratual formalizada, saques em espécie, pagamentos indevidos e consequente prejuízo ao erário.



Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, tendo em vista que o mesmo foi beneficiário direto de depósitos efetuados com os recursos oriundos do convênio.

Embora a documentação contábil/financeira aponte que o responsável praticou os atos com base em parecer técnico do fiscal da obra, houve fraudes documentais que apontam que o responsável teria consciência da ilicitude do ato que praticara, tendo em vista o pagamento por serviços visivelmente não executados.

É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois somente deveria realizar os pagamentos após a efetiva comprovação dos serviços realizados.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano (...).

Responsável 2:

Nome: **Aurélcio Bonfim Teixeira Sousa** (CPF: 388.863.161-00), **Secretário de Finanças** do Município de Silvanópolis/TO.

Conduta: autorizar pagamentos por serviços não prestados, assinar cópias de cheques com o objetivo de simular processos de pagamentos, efetuar descontos de cheques diretamente no caixa, movimentar em espécie recursos oriundos do Convênio n. 656983/2009 (Siafi 657214).

Nexo de causalidade: tal conduta culminou com o desvio de recursos, pagamentos a pessoas estranhas à relação contratual formalizada, saques em espécie, pagamentos indevidos e consequente prejuízo ao erário.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, tendo em vista que o mesmo contribuiu para a prática de fraudes documentais apontadas, tais como a inserção de cópias de cheques falsas nos processos de pagamentos da prefeitura.

É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois somente deveria realizar os pagamentos após a efetiva comprovação dos serviços realizados.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano (...).

Responsável 3:

Nome: **Marcelo Gomes de Sousa** - CPF: 341.672.691-04, **Engenheiro Fiscal da Obra** de Construção da Escola de Educação Infantil (Proinfância) no Município de Silvanópolis/TO (de 7/6/2010 até 3/1/2012).

Conduta: atestar boletins de medição contendo faturamento de serviços que não foram executados pela empresa construtora. Receber pagamentos com recursos oriundos do convênio à margem da relação contratual firmada com a prefeitura.

Nexo de causalidade: tal conduta subsidiou a realização de pagamentos superfaturados e contribuiu para a simulação das operações financeiras perpetradas com os recursos federais repassados que culminou no desvio de recursos do convênio.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Tendo em vista que era o responsável técnico da prefeitura e tendo o dever de realizar a medição dos serviços executados. Assim, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano (...).”



Registre-se que, como provas da efetiva execução do convênio, o engenheiro Marcelo Gomes de Sousa apresentou tão somente fotos da suposta obra. No entanto, tais elementos têm escasso valor probatório, conforme, v.g., o Acórdão 1.022/2006 – Plenário:

“As declarações de supostos contratados e fotografias apresentadas pelo recorrente (...) constituem provas bastante frágeis, não possuindo o condão de, por si só, demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos geridos e as obras eventualmente realizadas.”

A propósito, vale destacar, ainda, os seguintes julgados:

Acórdão 4.856/2010 - 2ª Câmara

Voto

“22. A esse respeito, cumpre assinalar o entendimento vigente nesta Corte de Contas no sentido de que fotografias e declarações prestadas por terceiros, desacompanhadas de elementos capazes de estabelecer o nexo entre o desembolso dos valores federais recebidos e os recibos de despesas apresentados, não comprovam a execução do objeto (*ex vi* dos Acórdãos nº 654/2009-Segunda Câmara, 193/2008-Segunda Câmara, 264/2007-Primeira Câmara, 420/2005-Primeira Câmara e 374/2002-Segunda Câmara).”

Acórdão 832/2005 - 2ª Câmara

Voto

“Com relação ao emprego de fotografias, como meio de prova, para atestar a boa e regular aplicação dos recursos, observo que a unidade técnica transcreveu entendimento firmado pelo Tribunal mediante o Acórdão 227/99-Plenário, acompanhando voto de minha lavra no qual consignei:

‘No que tange a essa questão, a jurisprudência desta Corte de Contas é farta em exemplos da não aceitação de fotografias trazidas pelos responsáveis como prova da efetiva realização de objetos conveniados. A uma, porque, na ausência de documentos hábeis, tais como cópia do termo de aceitação definitiva da obra, relatório de execução do projeto, termo de vistoria etc., ou insuficiência destes, as fotos não podem ser aceitas como prova da execução do objeto, até porque, não há como identificar o local, nem como identificar se os objetos que aparecem nas fotos são realmente os definidos no convênio e, a duas, porque fotografias não são meio de prova previsto no instrumento de convênio’.”

No tocante à empresa Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda., em consonância com a análise levada a efeito pela Secex/TO, deve responder solidariamente pelo dano apurado, pois há evidências nos autos de que esta empresa participou ativamente dos ilícitos apurados, colaborando para dar aparência de legalidade ao procedimento eivado de vícios. A sua responsabilidade está bem caracterizada à peça 60:

“Nome: **Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda.** - CNPJ: 06.064.333/0001-60, empresa formalmente contratada para a execução da obra.

Conduta: apresentar boletins de medição com informações falsas e contendo faturamento de serviços não executados, fornecer notas fiscais para respaldar a



simulação das operações financeiras praticadas na Prefeitura Municipal de Silvanópolis com os recursos recebidos através do Convênio n. 656.983/2009 (Siafi 657214), receber através de pessoas interpostas pagamentos à margem da relação contratual formalizada com a Prefeitura de Silvanópolis/TO.

Nexo de causalidade: tal conduta resultou no recebimento por serviços não prestados, favoreceu a simulação dos processos de pagamentos e culminou no desvio de recursos do convênio.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, há ainda a obrigação de reparar o dano (...).”

De fato, a responsabilidade pelo débito deve recair solidariamente sobre todos os que a ele deram causa, uma vez que a obrigação de indenizar surge em razão da conduta integrante da cadeia causal propiciadora do prejuízo, não sendo necessário nem mesmo que fique caracterizado o locupletamento por parte do agente. Cumpre incluir, assim, tanto os agentes públicos que praticaram o ato irregular, quanto os terceiros que, de qualquer modo, hajam concorrido para o cometimento do dano apurado, a teor do disposto no § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

Esta Corte já decidiu que *“a imputação de débito a pessoa jurídica de direito privado (...) ocorre quando comprovada sua participação na prática de ato lesivo ao patrimônio público ou seu beneficiamento decorrente de pagamento indevido”* (Acórdãos 366/2007 e 454/2007, ambos da 2ª Câmara).

No que concerne às irregularidades afetas aos pagamentos por serviços não executados, vale destacar excerto do relatório do Acórdão 2.333/2012 - Plenário (peça 62):

“6.1. Situação encontrada

Ao realizarmos a inspeção física na obra, identificamos que ela se encontra paralisada. Ao compararmos os serviços executados com a posição percentual do último boletim de medição pago, foram identificadas discrepâncias quantitativas na execução de 182 itens dos serviços, evidenciando, assim, a inserção de informações falsas nos boletins de medições que serviram de suporte para os pagamentos realizados.

(...)

Cabe destacar que a integralidade dos recursos financeiros repassados pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Silvanópolis/TO (R\$ 1.256.082,50) já foram sacados da conta n. 9.364-5 (Agência 3980-2, do Banco do Brasil S.A.). O mesmo se deu com a contrapartida municipal (R\$ 6.343,85) e os rendimentos de aplicações financeiras (R\$ 26.290,65); o saldo da referida conta encontra-se zerado desde 30/01/2012.

Somam-se a tais irregularidades os indícios observados da baixa qualidade dos serviços prestados e materiais empregados, o que pode vir a comprometer a durabilidade e a segurança da obra (ver registro fotográfico na peça n. 40).

Cabe registrar que a equipe de fiscalização não obteve êxito em entrar em contato com o fiscal da obra e os responsáveis pela empresa construtora. No endereço da empresa indicado nas bases cadastrais, na cidade de Fortaleza do Tabocão/TO, funciona a Secretaria Municipal de Infraestrutura daquela cidade (peça n. 58), conforme informações coletadas com agentes postais.

Em pesquisa realizada nas informações sociais da empresa Tabocão, identificamos apenas 15 empregados registrados no ano de 2011, sendo que nenhum deles possui endereço na cidade de Silvanópolis/TO (peça n. 57). Reforçando tal constatação, apuramos, em entrevistas realizadas com vizinhos da obra e trabalhadores



da construção civil local, que é de conhecimento público o fato de que a empresa Tabocão teria abandonado a obra há mais de um ano, e que os serviços passaram a ser executados por trabalhadores contratados informalmente no próprio município por pessoas ligadas à prefeitura.”

No que tange às irregularidades atinentes à licitação, conforme bem consignado pela Secex/TO no relatório de inspeção (cópia à peça 60):

“O conjunto de impropriedades elencadas alijou outros licitantes e deixou apta a participar da licitação somente a construtora Tabocão, inexistindo de fato disputa, restando contratada por R\$ 1.267.989,55 a única proposta apresentada (peça 12, p. 4-15), com desconto próximo a 0,06% em relação ao preço estimado (R\$ 1.268.770,21) aprovado e pactuado pelas partes (peça 37, p. 6, cláusula sexta);

Corroborando a tese de direcionamento da licitação e simulacro contratual, concorrem várias outras evidências que em tópicos distintos desta instrução serão detalhadas, das quais se destacam:

a) saques na boca do caixa dos cheques supostamente destinados à construtora para a realização de dezenas de pagamentos e destinos não vinculados ao contrato e nem registrados contabilmente pelo conveniente, agravado pelos saldos vultosos levados em espécie pelos sacadores (peças 42-56);

b) gestor municipal pagava com recursos do convênio valores extraordinários (peça 50, p. 1, peça 52, p. 2 e peça 53, p. 2), não contabilizados e maiores que aqueles amparados na contratação convencionada (peça 35) com o suposto engenheiro fiscal da prefeitura;

c) dispensa irregular da exigência de integralização da caução prevista no edital e no contrato;

d) emissão e desconto de cheque (n. 850066 – R\$ 35.836,09) não suportado em boletim de medição;

e) flagrante descompasso entre o estágio da edificação existente, com base na inspeção realizada por equipe do TCU, e os dados do último boletim de medição apresentado;

f) o fato de que os únicos pagamentos que ingressaram em conta bancária da suposta contratada só ocorreram nos meses de junho, agosto e outubro de 2010, representando ao todo pouco mais de 16% (R\$ 206.922,19) do valor nominal explicitado no contrato (R\$ 1.267.989,55) aparentemente ficto, fato que implica em justa dedução de que tais ingressos foram tão somente para cobrir os encargos tributários havidos pela emissão dos documentos fiscais e eventual remuneração pelo arbil;”

Nesse caso, em conformidade com a proposta da unidade técnica (peça 60), devem ser apenados com multa o sr. Bernardo Siqueira Filho, ex-Prefeito, e o sr. Marison de Araújo Rocha, então assessor jurídico do município:

“Responsável 1

Nome: Bernardo Siqueira Filho CPF: 364.676.851-72, Prefeito do Município de Silvanópolis/TO.

Conduta: aprovar edital de licitação com cláusulas restritivas de competitividade.



Nexo de causalidade: tal conduta resultou na exclusão de possíveis empresas concorrentes.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara, tendo em vista os demais fatos que permeiam a relação contratual firmada.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável (...).

Responsável 2

Nome: Marison de Araújo Rocha – CPF: 388.918.591-68, Assessor Jurídico do Município de Silvanópolis/TO.

Conduta: emitir parecer jurídico atestando a regularidade do edital de licitação com cláusulas restritivas de competitividade e, posteriormente, ratificando o processamento da licitação.

Nexo de causalidade: tal conduta resultou na exclusão de possíveis empresas concorrentes do certame.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara tendo em vista os demais fatos que permeiam a relação contratual firmada.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável (...).”

Quanto à responsabilidade do parecerista jurídico, o Tribunal tem entendimento de que este deve responder pelos ilícitos quando atuar com dolo ou culpa. A propósito, vale trasladar excerto do voto condutor do Acórdão 4.996/2012 - Primeira Câmara:

“11. Quanto à responsabilização do parecerista jurídico, este Tribunal tem entendimento firmado de que pode ser ele responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório – caso em que há expressa exigência legal – ou mesmo opinativo. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gerencie, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista jurídico pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio ‘ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário’.

12. Aduz-se, ainda, que a responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), que, em seu art. 32, dispõe que o ‘advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa’. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão, ao estatuir o seguinte: ‘Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito’. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código traz a seguinte previsão: ‘Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo’. Assim, **existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da**



administração pública, poderá haver responsabilização pelas irregularidades e prejuízos aos quais se tenha dado causa.

13. O Supremo Tribunal Federal, tratando da responsabilização de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico, admitiu a responsabilidade solidária do parecerista em conjunto com o gestor, conforme voto condutor proferido em julgamento do Plenário (MS 24631/DF, de 9/8/2007, Rel. Ministro Joaquim Barbosa):

‘Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso’.

14. Em face do exposto, e considerando que o recorrente não se limitou à emissão de parecer jurídico, mas sim, contribuiu decisivamente para o conjunto de atos que resultaram no pagamento indevido (...), permanece o entendimento firmado no acórdão recorrido e, ao não se verificar elementos probatórios capazes de alterar a decisão combatida, concluo por não afastar a responsabilidade do recorrente.” (destacou-se)

Nesse contexto, merece prosperar a análise da Secex/TO, no sentido de ser inafastável a responsabilidade do sr. Marison de Araújo Rocha (peça 116):

“que atuou na TP 01/2010 como parecerista jurídico, e contribuiu decisivamente para a implementação dos vícios que restringiram a difusão e disponibilização do edital, alijaram empresas interessadas e direcionaram a contratação para a empresa Tabocão Terraplenagem e Pavimentação Ltda., única participante do evento (peça 12, p. 1-3), pelo montante de R\$ 1.267.989,55, valor que representou desconto simbólico (+/- 0,06%) em relação ao preço estimado (R\$ 1.268.770,21);

26. Primeiro, urge salientar que a responsabilização do pareceristas jurídicos é plenamente possível segundo a jurisprudência desta Corte, mormente quando se alude à manifestação decorrente do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, conforme excertos abaixo:

‘Acórdão 5.291/2013 - TCU - 1ª Câmara (Voto)

[...]

Na verdade, para que haja a responsabilização, no âmbito do TCU, é desnecessária a caracterização de dolo ou má-fé, bastando que o gestor tenha agido com culpa. Não se exige a intenção de causar dano ao Erário, ou locupletamento, elementos que agravariam a situação do agente. Não se deve olvidar, ademais, que a condenação foi fundamentada no artigo 58, II, da Lei 8.443/1992, ou seja, em decorrência da prática de ato com grave infração à norma legal.

A responsável emitiu parecer jurídico favorável ao prosseguimento do certame, com base no artigo 38, parágrafo único, da Lei de Licitações.

Cuida-se, pois, de parecer que a doutrina e a jurisprudência denominam de vinculante, porquanto o procedimento licitatório só pode prosseguir se houver a aprovação da assessoria jurídica, não havendo espaço para o gestor atuar de forma contrária, cabendo-lhe apenas decidir nos termos do parecer ou não decidir. Nesse caso, não há dúvidas: o parecerista responde subjetivamente por seus atos, conforme as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal: MS 24.584-1/DF e MS 24.631/DF.’



27. Licitação é rito administrativo fundado em previsão constitucional e infraconstitucional, de elevada importância no campo da Administração Pública. A aprovação da minuta do edital por parte de advogado é procedimento inafastável para o regular prosseguimento do feito licitatório e tem o poder e o propósito de direcionar a decisão do gestor;

(...)

29. E mais: além de ter aprovado minuta do edital contendo vícios que contrariavam a legislação, a jurisprudência e a doutrina, no caso ora apreciado o advogado assumiu mais responsabilidade quando ratificou, posteriormente, todos os atos, decisões e procedimentos adotados no curso TP 01/2010 (peça 12, p. 17), mesmo que tal mister não esteja previsto na lei e, portanto, não estando obrigado a isto, contribuiu decisivamente para a materialização das irregularidades perpetradas;”

Por fim, cabe ratificar a proposta da unidade técnica de formação de processo apartado, conforme o seguinte trecho de sua instrução (peça 116):

“52. Há, ainda, uma questão paralela a ser tratada, concernente à medida cautelar proferida no subitem 9.2 do Acórdão 2.333/2012 - TCU - Plenário (peça 64), a qual consistiu em determinar à Prefeitura Municipal de Silvanópolis/TO que se abstivesse de utilizar as disponibilidades financeiras repassadas pelo FNDE (R\$ 101.238,57 transferidos em 4/4/2012 e creditados em 9/4/2012, por meio das ordens bancárias 2012OB701908 e 2012OB701909, nos valores de R\$ 53.183,10 e R\$ 48.055,47 respectivamente, destinados à conta 10276-8, do Banco do Brasil, agência 3980, conforme peça 29, p. 3, e peça 114, p. 1) no âmbito Convênio 700.760/2011 (Siafi/Siconv 669761), com prazo de vigência previsto atualmente até 24/3/2014 e cuja finalidade é a aquisição de mobiliário e equipamentos padronizados para aparelhamento da creche/escola do Proinfância contemplada no convênio atingido pelas irregularidades arroladas nestas contas especiais;

53. Apesar de formal e validamente comunicados (peças 65 e 71), no último dia de seu período de gestão no comando municipal, os ex-gestores que apontamos como responsáveis nesta TCE promoveram um desfalque de R\$ 48.480,00 (peça 114, p. 9) na conta bancária que custodiava os recursos destinados à compra de mobiliário e equipamentos para a creche/escola, mediante transferência eletrônica com destinação e finalidade não conhecida pelos atuais dirigentes;

54. Além de descumprir decisão do TCU, assim como os precedentes na conduta daqueles, avaliamos como necessário que seja autorizada a formação de processo apartado, de mesma natureza deste (art. 37 e 38, da Resolução TCU 191/2006), tendo por finalidade apurar a ocorrência indiciária de irregularidades na gestão dos recursos vinculados ao Convênio 700.760/2011 (Siafi/Siconv 669761), a ser constituído pela deliberação (relatório, voto e acórdão) que autorizar tal medida processual, bem como pela reprodução das peças 39, 64, 65, 71 e 114 destes autos;”

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de acordo com a proposição da Secex/TO, constante à peça 118, opinando, em acréscimo, por que sejam julgadas irregulares também



as contas do sr. Aurélio Bonfim Teixeira Sousa, então Secretário Municipal de Finanças, gestor dos recursos do convênio juntamente com o ex-prefeito.

Brasília, em 13 de novembro de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador