

TC 008.033/2015-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

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

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

Interessado em sustentação oral: não há.

Procurador: João Batista Freitas de Alencar, OAB-CE 4.972 (peça 9).

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) contra o ex-prefeito João Dilmar da Silva, gestões 2005-2008 e 2009-2012, em decorrência da impugnação total das despesas do Convênio 77/2005 (Siafi 555427), celebrado com a Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte/CE, tendo por objeto a construção de drenagem com pavimentação no bairro Luiz Alves de Freitas, com vigência estipulada para o período de 5/1/2006 a 14/5/2007 e prazo final de apresentação de prestação de contas em 13/7/2007 (peça 1, p. 146 e 156).

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do objeto do referido Convênio foram orçados no valor total de R\$ 1.495.234,87 com a seguinte composição: R\$ 245.234,87 de contrapartida da Conveniente e R\$ 1.250.000,00 à conta do Concedente, dos quais foram liberados somente R\$ 1.000.000,00 mediante a Ordem Bancária 2006OB905269, de 16/11/2006 (peça 1, p. 27-28 e 152).

3. De acordo com a cláusula terceira das obrigações dos partícipes do Convênio 77/2005 (Siafi 555427) coube ao Dnocs repassar ao Município de Limoeiro do Norte recursos financeiros no valor de R\$ 1.250.000,00 e ao município participar com recursos financeiros em contrapartida no valor de R\$ 245.234,87 que somados totalizam R\$ 1.495.234,87 (peça 1, p. 27-28).

4. Acontece que o Dnocs só repassou R\$ 1.000.000,00, implicando conseqüentemente na redução da contrapartida devida para a proporção de R\$ 196.172,25, totalizando um novo valor global de R\$ 1.196.172,25 a ser prestado contas (peça 1, p. 84-86).

5. Enquanto que o Município Conveniente além de depositar a contrapartida proporcional de R\$ 196.172,25, depositou também mais R\$ 275.923,02 a título de recursos próprios, totalizando R\$ 472.095,27, objetivando assim, concluir os serviços contratados (peça 1, p. 86).

6. Sendo assim, quem quebrou o equilíbrio econômico-financeiro do Convênio 77/2005 (Siafi 555427) foi o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) que só repassou R\$ 1.000.000,00, e descumpriu a sua obrigação da cláusula terceira das obrigações dos partícipes de repassar o valor de R\$ 1.250.000,00.

7. O rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do Convênio 77/2005 (Siafi 555427) provocado pelo Dnocs forçou o município a modificar as metas previstas no Plano de Trabalho pactuado onde ruas foram suprimidas e outras incluídas, sem prejuízo dos quantitativos físicos e financeiros que ainda precisam ser convalidadas pela autoridade competente do órgão concedente para que sejam acatadas.

8. A Comissão de Fiscalização informa ainda que houve sim, execução de serviços no Bairro Luiz Alves de Freitas, inclusive maior do que os recursos repassados, apresentando a obra

alcance social à população beneficiada (peça 1, p.86).

9. O Relatório de Tomada de Contas Especial 6/2014/Dnocs menciona as seguintes informações acerca do Convênio 77/2005 (Siafi 555427) (peça 1, p. 6-11):

a) favorável à aprovação da prestação de contas:

1) a Comissão de Fiscalização em seu relatório opina pelo acatamento da prestação de contas, haja vista que concluiu que se as alterações das metas constantes no Plano de Trabalho fossem aprovadas pelo setor competente, não haveria mudança no objeto do Convênio, mas tão - somente, em parte das metas; que o valor do serviço executado foi de R\$ 1.298.632,9 superior ao do repasse do Convênio 77/2005 adicionado ao valor da contrapartida, R\$ 1.196.172,25, não restando pois quantia a ser ressarcida; bem como o alcance social foi atingido (peça 1, p. 84);

2) o setor de análise de projetos da Diretoria de Infraestrutura corroborou com o parecer da Fiscalização, informando, ademais, que caso não houvesse lesão ao Erário e nem prejuízo a terceiros, a autoridade competente poderia convalidar o ato e encerrar o convênio.

b) desfavorável à aprovação da prestação de contas: o serviço de contabilidade fez uma reanálise da referida prestação de contas, e constatou que:

1) o extrato bancário encaminhado pela Conveniente através do ofício 835/2007, anexo ao processo é inverídico;

2) dificuldade de se estabelecer uma relação de causalidade entre o Convênio assinado e as notas fiscais pagas, assim como destas com os valores dos cheques e até mesmo com as peças licitatórias;

3) a Conveniente não recolheu os valores atinentes à Previdência Social e não os providenciou junto à Contratada, nem mesmo com as cobranças por parte do Concedente;

4) ausência dos Boletins de Medições de responsabilidade da fiscalização da Conveniente, referentes às notas fiscais pagas; e

5) expressiva quantia paga após o término da vigência.

6) o serviço de contabilidade solicitou, com base no exposto, que fosse instituída a presente Tomada de Contas Especial pelo valor total da transferência, deduzida da importância de R\$ 43.771,96 já devolvida em 31/10/2007 (peça 1, p. 86-87).

10. Segundo informações, ainda, do Relatório de Tomada de Contas Especial 6/2014/Dnocs, foi dada oportunidade de defesa ao Sr. João Dilmar da Silva conforme o resumo das análises sobre as justificativas e sobre as defesas apresentadas na peça 1, p. 9-10.

11. O Relatório de Auditoria CGU 428/2015 anuiu com as conclusões do relatório do tomador de contas (peça 1, p. 156-158).

12. Foram emitidos, ainda, Certificado de Auditoria 428/2015, Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 428/2015, cujas opiniões foram pela irregularidade das contas, e o Pronunciamento Ministerial, atestando haver tornado conhecimento das conclusões pela irregularidade das contas, que encaminhou a Tomada de Contas Especial ao Tribunal de Contas da União para fins de julgamento (peça 1, p.160-168).

13. Tendo em vista que o serviço de contabilidade do Dnocs ao proceder a reanálise da documentação da referida prestação de contas constatou em resumo as irregularidades abaixo identificadas, propôs-se, então, a citação do responsável em epígrafe pelo suposto débito apurado pela autarquia:

a) ausência de nexo de causalidade na aplicação dos recursos tendo em vista a falta de correlação entre extrato bancário, notas fiscais, cheques e licitação;

- b) a Conveniente não recolheu os valores atinentes à Previdência Social;
- c) ausência dos Boletins de Medições;
- d) pagamentos realizados fora da vigência do convênio e do contrato

EXAME TÉCNICO

14 Na sequência, foi promovida a citação do Sr. João Dilmar da Silva mediante o Ofício 1264/2015-TCU/SECEX-CE datado de 9/6/2015 (peça 6).

15. Efetuou-se, ainda, as diligências ao Dnocs e ao Banco do Brasil, por meio dos Ofícios 1267/2015-TCU/SECEX-CE (peça 7) e 1266/2015-TCU/SECEX-CE (peça 8), ambos datados de 9/6/2015.

16. O Sr. João Dilmar da Silva tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 11 tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa/razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 19.

17. Por meio do seu advogado João Batista Freitas de Alencar, o ex-prefeito João Dilmar da Silva apresentou as seguintes alegações de defesa contraditórias às constatações desfavoráveis à aprovação da prestação de contas, apontadas pelo serviço de contabilidade do Dnocs (peça 19):

a) o extrato bancário encaminhado pela conveniente através do ofício 835/2007, anexo ao processo é inverídico;

defesa: Pertinente a esse item, pouco ou nada se tem a dizer, pois o serviço de contabilidade não diz, especificamente, porque chegou a tal conclusão, impossibilitando, assim, o defendente de se contrapor à essa suposta ocorrência. O defendente assegura, no entanto, que nenhum extrato encaminhado junto à prestação de contas foi falsificado ou alterado.

b) dificuldade de se estabelecer uma relação de causalidade entre o convênio assinado e as notas fiscais pagas, assim como destas com os valores dos cheques e até mesmo com as peças licitatórias.

defesa: O Convênio 77/2005 a que se reporta o serviço de contabilidade do Dnocs tinha por objeto a construção de drenagem com pavimentação no bairro Luiz Alves de Freitas. As notas fiscais juntas ao processo de prestação de contas especificam as medições relativas ao objeto do convênio, não havendo lugar para se dizer de qualquer dificuldade para o estabelecimento de causalidade entre o objeto do convênio e as notas fiscais pagas. Aliás, o serviço de contabilidade do Dnocs, assim como na constatação do item anterior, também não esclarece em que consistiria essa dificuldade de relação de causalidade, prejudicando a defesa do ex-gestor, pois este não tem como se defender de “constatações” sem fundamentação. Da mesma forma, é de se perguntar: em que consistiria a falta de relação de causalidade entre as notas fiscais e os valores dos cheques? Seria pela falta de correspondência entre o valor exato da nota fiscal e dos cheques? Com certeza não, pois se os cheques eram nominais à empresa contratada e a conta relativa ao cheque era a do convênio, também não tem lugar para se dizer da dificuldade de se estabelecer uma relação de causalidade entre as notas fiscais e os cheques.

Quanto a suposta ausência de causalidade entre o convênio e as peças licitatórias, é de total impertinência, pois o objeto da licitação é o mesmo do convênio, não havendo como não enxergar a perfeita relação de causalidade entre ambos, até porque o serviço de contabilidade não especifica quais licitatórias estariam desprovidas dessa relação, ademais, pelo documento de fl. 20 destes autos, o Dnocs atesta a regularidade do processo licitatório, importando dizer a licitação foi procedida de acordo com os termos do convênio.

c) a conveniente não recolheu os valores atinentes à previdência social e não providenciou junto à contratada, nem com as cobranças por parte do concedente;

defesa: O documento de fl. que está nestes autos comprova o recolhimento da previdência social, sendo oportuno destacar que ao fazer o pagamento das medições a contratada comprova a sua regularidade junto à Receita Federal do Brasil.

d) ausência dos boletins de medições de responsabilidade da fiscalização da conveniente, referente às notas fiscais pagas;

defesa: As medições foram realizadas à luz da execução do objeto conveniado, como constam das notas fiscais, que fazem referência às medições, e que são atestadas nas próprias notas fiscais.

e) expressiva quantia paga após o término da vigência.

defesa: Todos os fatos geradores das despesas pagas ocorreram durante a vigência do instrumento pactuado. No mais, é de se destacar que, conforme relatórios de fiscalização, as obras de execução do objeto do convênio foram executadas, e além do previsto, mas dentro do mesmo objeto, que era o de drenagem e pavimentação de ruas do Bairro Luiz Alves de Freitas Se o projeto foi alterado, o foi para melhor atender à população do bairro, sendo também oportuno destacar que o município aportou uma contrapartida maior do que a previamente estabelecida, e a União menor do que a pactuada, e em atraso.

O município foi contemplado com as obras pactuadas no convênio em referência, conforme constatado pelo engenheiro José Taylor Bezerra Oliveira, não sendo o caso de imputar ao ex-gestor qualquer débito, pois tal imputação importaria em enriquecimento ilícito por parte do município que foi beneficiado com as obras, e em quantidade maior do que a inicialmente avençada.

A aprovação das contas do ex-gestor se impõe, em virtude de ter realizado as obras objeto do convênio, embora com algumas alterações, mas para melhor atender à população.

Sendo assim, requer a aprovação das contas como regulares, ou, assim não entendendo essa Corte de Contas que sejam julgadas regulares com ressalva, sem qualquer imputação de débito ou aplicação de multa ao ex-gestor.

18. Em atendimento à diligência do Ofício 1267/2015 o Dnocs encaminhou a documentação referente a prestação de contas do Convênio 77/2005 (Siafi 555427) constante das peças 12-18, composta dos seguintes elementos entre outros:

Documento	Localização
Relatório de cumprimento do objeto	Peça 13, p. 80
Relatório de execução físico-financeira	Peça 13, p. 71-72
Relatório das receitas e despesas realizadas	Peça 13, p. 76
Relação de pagamentos efetuados	Peça 13, p. 77-78
Relação de bens	Peça 13, p. 73-75
Extratos bancários	Peça 12, p. 12-123 e Peça 13, p. 1-67 e p. 83-92
Termo de homologação da licitação	Peça 14, p. 50
Conciliação bancária	Peça 13, p. 79
Termo de Aceitação da Obra	Peça 13, p. 81
Comprovante de recolhimento do saldo de recursos	Peça 13, p. 82
Notas fiscais e recibos	Peça 13, p. 93-102; Peça 14, p. 1-20

19. O Banco do Brasil em atendimento à diligência do Ofício 1266/2015 encaminhou a documentação referente ao extrato da conta específica do próprio convênio constante da peça 21.

20. Ao se checar os documentos encaminhados pelo Dnocs e pelo Banco do Brasil identifica-se o que está no quadro abaixo:

Cheques nominais	Valores (R\$)	Beneficiário
850001	53.860,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850002	22.000,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850003	121.472,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850004	4.224,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850005	70.000,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850006	132.000,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850007	203.000,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850009	27.000,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850010	98.251,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850011	38.397,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850012	22.727,27	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850013	184.000,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850014	51.500,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850015	67.725,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850016	45.458,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850017	56.000,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850018	60.689,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850019	49.432,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850020	56.931,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850021	59.148,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850022	45.977,00	Construtora Imobiliária CICAL Ltda
850023	43.771,96	Devolvido ao Dnocs
Total	1.513.563,00	

21. Em cada cheque da relação acima, que pertencem ao mesmo talonário, está timbrado no anverso dos cheques os nomes da prefeitura municipal de Limoeiro do Norte, do Dnocs e a drenagem com pavimentação no bairro Luiz Alves de Freitas que foi a finalidade do objeto do Convênio 77/2005 (Siafi 555427), estando assim identificado a conexão das despesas com a realização do objeto desejado.

22. O valor total de R\$ 1.513.563,00 deduzido do valor de R\$ 43.771,96 devolvido ao Dnocs corresponde a R\$ 1.469.791,10 aplicado na obra de drenagem e pavimentação em referência que excede o valor repassado de R\$ 1.000.000,00 mediante a Ordem Bancária 2006OB905269, de 16/11/2006 pelo Dnocs.

23. O extrato da conta específica encaminhado pelo Banco do Brasil é o mesmo que foi encaminhado pelo município ao Dnocs, não sendo, assim, possível afirmar que o conveniente municipal apresentou extrato inverídico.

24. Sobre o pagamento das duas notas fiscais 777 e 798 nos valores respectivos de R\$ 220.683,00 e 272.177,00, ambas emitidas pela empresa Construtora e Imobiliária Cical Ltda que somam R\$ 492.860,00, o fato que se pode afirmar é que a soma dos cheques nominais 850014,850015,850016,850017,850018,850019,850020,850021 e 850022 correspondem a esse valor conforme o esboço abaixo.

cheque	valor
850014	51.500,00
850015	67.725,00

850016	45.458,00
850017	56.000,00
850018	60.689,00
850019	49.432,00
850020	56.931,00
850021	59.148,00
850022	45.977,00
total	492.860,00

25. Não obstante a dificuldade de cada cheque de pagamento não ter sido emitido no valor exato de cada nota fiscal emitida pela vencedora do certame empresa Construtora e Imobiliária CICAL Ltda, ocorreu relação de causalidade entre os tais documentos.

26. Localizei nestes autos um documento que comprova o pagamento de INSS da nota fiscal da 3ª medição da obra do convênio 77/2005 (Siafi 555427), (peça 13, p.101) que segundo o advogado do responsável em epigrafe comprova o recolhimento da previdência social, e que ele achou oportuno destacar que ao fazer o pagamento das medições a contratada comprovou a sua regularidade junto à Receita Federal do Brasil.

27. Sobre a ausência dos boletins de medições referente as notas fiscais pagas, o advogado expressa que as referidas medições foram atestadas nas próprias notas fiscais, destaca também que conforme os relatórios de fiscalização do Dnocs, as obras de execução do objeto do convênio foram executadas, e além do previsto, mas dentro do mesmo objeto.

28. Quanto a impressão de que houve expressivo valor pago após o fim da vigência do convênio é preciso não olvidar que o Dnocs quebrou o equilíbrio econômico-financeiro do Convênio 77/2005 (Siafi 555427) quando só repassou R\$ 1.000.000,00, e descumpriu a sua obrigação da cláusula terceira das obrigações dos partícipes de repassar o valor de R\$ 1.250.000,00, obrigando o município a colocar mais recursos próprios para preencher a omissão do valor de R\$ 250.000,00 a menos que o Dnocs abortou do convênio em referência.

29. Sendo assim, foi necessário o depósito a mais de R\$ 275.923,02 a título de recursos próprios, acima da contrapartida proporcional de R\$ 196.172,25 totalizando R\$ 472.095,27, feito pelo município para realizar os pagamentos da conclusão dos serviços contratados no valor de R\$ 1.494.649,60 com a vencedora da licitação 2305.01/2006 empresa Construtora e Imobiliária CICAL Ltda, (peça 14, p.50) que foi inferior ao valor total original orçado em R\$ 1.495.234,87 (peça 14, p.28) do referido Convênio, não sendo isso expressivo valor pago, mesmo com a realização de pagamentos posteriores ao prazo de sua vigência, tendo em vista que os fatos geradores das despesas ocorreram durante a vigência do instrumento pactuado e no seu objeto.

30. No relatório de justificativas técnicas de engenharia encaminhado pela prefeitura ao Dnocs é informado que houve necessidade (peça 16, p.56-62):

a) de troca de drenagem subterrânea por superficial visto que em razão da topografia plana da área objeto da intervenção, ao se aplicar os índices técnicos mínimos de declividade, o nível de saída de alguns drenos previsto no projeto, ficava inferior ao nível da cheia do rio o que inviabilizou a implantação de drenagem subterrânea em alguns trechos previstos, pois o retorno das águas quando ocorressem enchentes no rio causaria estouro das tubulações. A alternativa técnica para o escoamento das águas desta área foi a implantação da drenagem superficial que associada a drenagem subterrânea executada, beneficiou todo o bairro Luiz Alves de Freitas com o escoamento das águas pluviais, seja ela pela drenagem subterrânea e/ou drenagem superficial;

b) a pavimentação da rua Pedro Coelho entre a Rua Sabino Roberto e ao ponto D4 e da Rua Antônio de Castro entre a Rua José Ferreira Sombra ao ponto M4 não foram executadas, pois já havia pavimentação em pedra tosca nestes trechos;

c) a pavimentação da rua Manfredo, entre o ponto E2 e E1, e a rua Jaime Lopes de Assis, entre a rua Antônio Castro e o ponto A5 foi executada, mesmo não estando prevista no projeto básico, pois, a execução desses trechos eram extremamente necessários para o adequado escoamento das água pluviais até o rio;

d) com a execução da pavimentação da rua Cláudio Benevides, ocorreu a elevação do graide, causando o estancamento e dificultando o escoamento pluvial das travessas acima para solucionar o problema de drenagem;

e) a pavimentação da rua Raimundo Craveiro e da Travessa Maria Carmelita e Travessa Carmélia foi necessária fazer pelo mesmo fato descrito no parágrafo anterior;

f) as alterações técnicas no projeto básico ocorreram sem comprometer os objetivos previamente previstos do projeto e as metas físicas executadas são compatíveis com os recursos aportados pelo Dnocs que só repassou R\$ 1.000.000,00 quando a meta financeira prevista no convênio em referência era de R\$ 1.250.000,00

31. Diante da solicitação da prefeitura a Comissão de Fiscalização de Engenharia do Dnocs promoveu nova avaliação dos serviços executados, desta vez considerando o projeto contido no Relatório e Justificativas Técnicas de Engenharia com as seguintes manifestações (peça 17, p. 46-48):

a) de fato, quando de nossa primeira visita podemos verificar que estavam sendo realizados trabalhos em outras ruas do bairro, além daquelas incluídas nas metas programadas, quais sejam: rua Raimundo Craveiri, numa extensão de 325,26m; parte da rua João Lopes de Assis, num total de 67,85; parte da rua Manfredo, com 79,40m, e rua Aloizio Alves de Freitas, numa extensão de 59,40;

b) na atual visita podemos constatar que exceção, além dos trechos já referenciados, aqueles referentes à: parte da rua Maria Carmelita, numa extensão de 109,28m; parte da rua Antônio de Castro com 45,98m; total da Travessa Carmelita com trecho de 102,08m; dois trechos de larguras diferentes da rua José Augusto, nos trechos de 184,50 e 39,77 e: contorno de uma quadra localizada no fim da mesma rua, composto por três trechos, sem denominação, a saber, 33,58;35,50 e 35,58m;

c) tais vias que vieram a receber melhoramentos e que acima foram descritas, complementadas pela que demais contidas na planta de folha 184, correspondem ao total executado, excetuando-se o trecho da Travessa Carmelita, situado entre as ruas Raimundo Craveiro e Travessa Maria Carmelita, trecho este que embora constante da planta;

d) conclui o engenheiro da referida comissão que para que se possa definitivamente eliminar a pendenga é preciso submeter a quem da Administração competente for para deliberar quanto àquilo que extrapola as possibilidades da fiscalização, ou seja, sobre a aprovação do projeto acostado pela prefeitura, e, o valor real do convênio a ser considerado para fins de prestação de contas R\$ 1.472.095,27 ou R\$ 1.196.172,25 o qual passará a ser o valor do objeto;

32. Em outro expediente, o mesmo engenheiro da referida comissão repete que, se aprovada as alterações nas metas, opina pelo acatamento da presente prestação de contas, haja vista que (peça 18, p.21):

a) não ocorreu alteração no objeto do referido convênio e sim, tão somente, em parte das metas programadas;

b) o valor total do convênio para o caso de ser aprovado as alterações em parte das metas programadas é de R\$ 1.196.172,25, e como o valor do serviço executado foi superior a essa importância que abrange o valor federal repassado de R\$ 1000.000,00 adicionado a contrapartida obrigatória de R\$ 196.172,25, não há valor financeiro a ser restituído;

c) o alcance social foi atingido.

33. Do exposto, propor-se-á o acolhimento da defesa apresentada pelo responsável e o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) sejam acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. João Dilmar da Silva (CPF 041.258.433-68);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. João Dilmar da Silva (CPF: 041.258.433-68), ex-prefeito municipal de Limoeiro do Norte/CE gestões 2005-2008 e 2009-2012, dando-se-lhe quitação;

c) sejam arquivados os presentes autos, após as comunicações pertinentes.

Secex/CE, em 1º de setembro de 2015

(Assinado eletronicamente)

Juscelino Oliveira de Brito

AUFC – Mat. 2552-6