

## VOTO

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) em desfavor do Sr. Daltro Fiúza, prefeito de Sidrolândia/MS no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Convênio Siconv 707597/2009, pactuado entre o Incra e o aludido município.

2. O ajuste, celebrado em 1º/12/2009 e com vigência de 120 dias, tinha como objetivo a implantação de 19.247,49 metros de estradas vicinais no Projeto de Assentamento Eldorado Parte, localizado no município de Sidrolândia/MS.

3. Na assinatura do convênio previu-se o montante de R\$ 384.147,19 para sua consecução, sendo R\$ 24.147,19 relativos à contrapartida e R\$ 360.000,00 relativos a recursos federais. Foram repassados os R\$ 100.188,00, em 11/12/2009, e R\$ 161.928,00, em 8/4/2010, no total de R\$ 262.116,00. O Incra deixou de repassar a última parcela, no valor de R\$ 97.884,00, em função de irregularidades levantadas em visita *in loco*, realizada em 2012, com a finalidade de verificar a execução do empreendimento, conforme detalharei mais adiante.

4. Por meio da Tomada de Preços 20/2009, a prefeitura contratou a empresa ND2 Engenharia e Comércio Ltda., pelo valor de R\$ 384.146,60, e celebrou o Contrato 14/2010, em 11/2/2010, para a execução dos 19.247,49 m de estradas vicinais.

5. De acordo com as informações contida nos autos, a empresa teria executado o objeto entre as datas de 11/2 a 9/4/2010.

6. Em 31/3/2010, ainda durante a execução do Contrato 14/2010, a prefeitura pleiteou aditamento do convênio para a construção de mais 4.902,51 m de estradas vicinais, pelo montante R\$ 96.094,85. O referido aditivo foi assinado em 8/6/2010, após o recebimento definitivo do objeto inicialmente pactuado. Todavia, esses recursos não foram repassados ao conveniente em razão das irregularidades observadas na primeira etapa.

7. Com relação ao aditivo, apesar do valor proposto (R\$ 96.094,85), a empresa JNC Construções e Comércio Ltda. venceu a Tomada de Preços 15/2011 com o lance de R\$ 59.992,81. Em visita realizada à empresa, a então Controladoria-Geral da União (CGU) obteve a informação de que ela teria realizado todo o objeto aditivado, porém teria recebido somente um pagamento parcial, no valor de R\$ 41.040,73, proveniente do FunderSul - ICMS, na data de 23/10/2013, conforme extrato bancário fornecido ao órgão de controle interno pela própria empresa (peça 4, p. 192). Esses recursos não transitaram na conta do convênio em análise.

8. Esclareço que, por não ter recebido recursos federais, o objeto aditivado não faz parte do escopo da presente tomada de contas especial.

9. Corroborá a informação prestada pela empresa, o ofício encaminhado pelo prefeito Daltro Fiúza ao Incra, na data de 4/4/2012, em que encaminha a medição da empresa JNC – Construções e Comércio Ltda., no valor de R\$ 57.447,61, para que o departamento de engenharia da autarquia procedesse à vistoria técnica (peça 3, p. 45-46). Nessa ocasião a empresa ainda não tinha recebido pagamentos com recursos da municipalidade, o que só veio a ocorrer em 23/10/2013, após restar frustrada a expectativa da prefeitura em receber recursos pactuados com o Incra.

10. A informação do parágrafo anterior atesta que a execução do objeto conveniado, inclusive o aditivo, teria ocorrido entre fevereiro de 2010 e abril de 2012.

11. No Relatório de Visita Técnica 3, de 22/3/2013 (peça 3, p. 143-147), elaborado, portanto após a execução física do aditivo pela empresa JNC, a engenheira civil do Incra recomendou a aprovação de R\$ 331.086,04, equivalente a 69% da execução das obras, ao tomar como base todo o escopo avençado (19.247,49 m + 4.902,51 m), no valor de R\$ 480.242,07. Nessa ocasião, a engenheira

só tinha conhecimento de duas medições realizadas pela convenente, uma no valor de R\$ 111.937,17, na data de 12/3/2010, e outra no valor de R\$ 177.412,43, realizada na data de 30/3/2010, ambas faturadas pela empresa ND2, resultando no valor medido de R\$ 289.343,60.

12. Ciente do relatório acima, o superintendente regional do Inbra encaminhou notificação ao prefeito com vistas à correção das pendências relativas ao convênio, de modo que fosse apresentado um ajuste do plano de trabalho, adequando os serviços contratados à medição apurada no relatório técnico em comento.

13. Ao tomar conhecimento da notificação do superintendente (6/6/2013), a prefeitura de Sidrolândia produziu a terceira medição no valor de R\$ 41.739,44 (peça 3, p. 169 e 181), exatamente a diferença entre a medição atestada pelo Inbra (R\$ 331.086,04) e o valor das duas medições que haviam sido encaminhadas a título de prestação de contas (R\$ 289.343,60). Registra-se que essa terceira medição não especificava qual empresa tinha executado os serviços e possuía a data de 27/5/2013, ou seja, quando não havia mais a execução de nenhum dos contratos celebrados..

14. Ademais, a referida medição apresentava em seu cabeçalho a exata dimensão do aditivo, 4.902,51 m, enquanto os preços unitários eram referentes à proposta de preço da primeira empresa, contratada para a execução dos 19.247,49 m, fato este que evidencia que a referida medição foi produzida com o intuito de equalizar os valores das duas primeiras medições apresentadas pela prefeitura com o valor medido pela fiscal do concedente.

15. Na mesma oportunidade, 6/6/2013, a prefeitura pleiteou um novo processo para execução de revestimento primário, no total de 5.925m, no valor de R\$ 149.156,03, novamente, a exata diferença entre o valor conveniado (R\$ 480.242,07) e o valor que havia sido considerado executado pelo Inbra (R\$ 331.086,04).

16. Registra-se que, nessa época, os dois contratos já se encontravam encerrados e não havia mais nenhum indício de serviços sendo executados (peça 3, p. 146).

17. Além disso, não obstante já ser de conhecimento da prefeitura o exato valor das duas etapas contratadas, R\$ 444.139,41 (R\$ 384.146,60 + R\$ 59.992,81), bem como o fato de que as empresas já tinham executado ambos os contratos, ela pleiteou junto ao concedente recursos que remetiam à totalidade do inicialmente pactuado, R\$ 480.242,07.

18. Após a apresentação da terceira medição, em nova análise técnica, a engenheira civil do Inbra reviu sua posição anterior, excluindo dos valores que havia medido na visita *in loco* aqueles que ultrapassavam o valor acumulado das três medições apresentadas pela prefeitura. Desse modo, por meio do Parecer Técnico 48/2013 (peça 4, p. 140-145), apontou uma execução física de 54%, equivalente a R\$ 256.291,94 (peça 4, p. 141), menor, portanto, do que o percentual de 69% aferido em sua visita *in loco*.

19. Nesse ponto, ressalvo que o ajuste realizado pela engenheira do Inbra distorceu o real valor medido por ela quando realizou a inspeção *in loco*, visto que a terceira medição entregue pela prefeitura não deveria ter sido considerada, uma vez que teve como única finalidade igualar a execução física da prefeitura com a execução física atestada pela engenharia do concedente.

20. Posteriormente, em auditoria *in loco* conduzida pela CGU em janeiro de 2014, o órgão de controle interno identificou irregularidades na execução física do convênio que ensejaram um dano calculado de R\$ 287.430,30. Desse modo, considerou que a prefeitura de Sidrolândia deveria ressarcir aos cofres públicos o valor de R\$ 273.044,35 (peça 4, p. 205), equivalente a 95% do dano apurado. Em suas considerações, a CGU tomou como valor da obra a quantia de R\$ 444.139,41, correspondente a soma dos contratos celebrados pela prefeitura (R\$ 384.146,60 + R\$ 59.992,81).

21. Sob outro prisma, a CGU considerou válida a execução correspondente ao montante de R\$ 156.709,11 (R\$ 444.139,41 – R\$ 287.430,30).

22. Na tabela a seguir encontra-se um resumo do cálculo feito pela CGU:

Item (Descrição)	Dano ao Erário
1. - Sobreposição de objetos (já existiriam 3.900m de estradas quando o Assentamento Eldorado foi criado).	R\$ 65.132,88
2. - Abertura e desmatamento desnecessários de 5,9km (CGU entendeu que 5,9 km de estradas vicinais seriam desnecessárias, uma vez que já existia uma rodovia estadual paralela ao trecho executado). – Empresa ND2.	R\$ 103.898,88
3. - Ausência de placa indicativa da obra – Empresa ND2.	R\$ 996,00
4. - Ausência de execução de 2.743,93 m de estrada vicinal (1.143,21 m de estrada com largura de pista de rolamento de 6m – R\$ 10.921,79 - JNC e 1600,72 m com largura de pista de rolamento de 9 m não foram realizadas – R\$ 27.283,64 – ND2).	R\$ 38.205,43
5. - Execução de aproximadamente 8,446 km em desacordo com o projeto aprovado (não separou a parte relativa ao objeto original da parte aditivada). Esses trechos apresentavam largura de plataforma menor do que a prevista em projeto.	R\$ 79.197,11
Total	R\$ 287.430,00

23. Diante da divergência entre as execuções físicas quantificadas pela fiscalização do Inkra (Parecer 48/2013) e a levantada pela auditoria interna da CGU (peça 4, p. 205), a engenheira civil do Inkra (peça 5, p. 62) recomendou ao setor de convênios da autarquia que considerasse a execução física contida no Relatório de Auditoria 201303854/CGU.

24. Por seu turno, as irregularidades que fundamentaram a imputação do débito integral estão contidas no Parecer Financeiro Final acostado à peça 5, p. 146 e referem-se, entre outros, a:

(i) vinculação das notas fiscais ao Convênio CRT 47.000/2008, em vez do Convênio Siconv 70759/2009;

(ii) utilização da mesma conta corrente para recursos orçamentários e financeiros de dois convênios;

(iii) apresentação de documentos expressos na Portaria 127/2008, art. 58, não vinculados ao convênio 70759/2009;

(iv) apresentação de aceitação de objeto da empresa ND2 Engenharia, tendo sido constatado por vistoria de órgão de controle interno que foi outra empresa quem realizou o serviço, com indícios de simulação de execução da obra;

(v) os pagamentos não foram realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade da contratada; e

(vi) não foram apresentados todos os documentos dispostos na IN 127/2008 para prestação de contas.

25. Devidamente notificado pela concedente (peça 5, p. 161) acerca da reprovação da prestação de contas em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos, o prefeito sucessor, Ari Basso, solicitou a instauração de tomada de contas especial em razão de a sua administração não possuir elementos para embasar a defesa e prestação de contas (peça 5, p. 181).

26. A comissão encarregada do relatório de tomada de contas especial concluiu que o Sr. Daltro Fiúza deveria devolver a quantia de R\$ 264.570,61, em valores originais, em virtude da má aplicação dos recursos federais repassados (peça 5, p. 223-235).

27. Submetido o relatório de tomada de contas especial para parecer da CGU, esta concordou na essência, apenas retificando o dano ao erário para R\$ 262.116,00, valor de fato repassado ao conveniente nos anos de 2009 e 2010 (peça 5, p. 243-247). O Ministro de Estado atestou ter tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e no certificado de auditoria (peça 5, p. 249).

28. Encaminhados os autos ao TCU, a Secretaria de Controle Externo em Mato Grosso do Sul (Secex/MS) promoveu a citação do Sr. Daltro Fiúza em face dos fatos apontados nos autos (peça 11),

bem como da empresa ND2 — Engenharia e Comércio Ltda. (peça 12) pelo débito identificado pelo tomador de contas. A unidade técnica assinalou que a citação da empresa se deveu ao fato de que ela recebeu os recursos relativos aos serviços contratados pelo município, conforme notas fiscais constantes à peça 4, p. 4 e 15, sem que, de fato, houvesse sido comprovada a sua execução. Os valores repassados à empresa foram R\$ 111.934,17, em 15/3/2010 (nota fiscal 6) e R\$ 177.412,43, em 12/4/2010 (nota fiscal 10).

29. Citado, o Sr. Daltro Fiúza apresentou alegações de defesa à peça 38. Por sua vez, a empresa ND2 — Engenharia e Comércio Ltda. apresentou defesa às peças 15 a 36.

30. Na instrução à peça 39, a Secex/MS concluiu que as defesas apresentadas pelo ex-prefeito e pela empresa não foram capazes de afastar suas responsabilidades quanto às irregularidades que motivaram suas citações, pugnando pela restituição integral dos recursos transferidos, posição acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado no feito pela Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva (peça 41).

31. Ante o exposto, passo ao exame da presente tomada de contas especial.

32. Conforme extenso relato fático extraído dos autos, inicialmente, devo esclarecer qual o valor que deve ser considerado para fins de execução física do objeto conveniado. Na sequência, abordarei aspectos relacionados à execução financeira no ajuste, para, ao fim, me pronunciar sobre o julgamento das presentes contas.

33. De pronto, entendo que não deve ser considerada a execução física de R\$ 256.291,94 constante do Parecer Técnico 48/2013-Incra (peça 4, p. 140-145), uma vez que foi deturpada com base na medição fabricada pela prefeitura de Sidrolândia com a finalidade de igualar sua execução física com a do concedente.

34. Por outro lado, não deve ser descartada, de imediato, a execução física constante do Relatório de Visita Técnica 3, de 22/3/2013 (peça 3, p. 143-147), no valor de R\$ 331.086,04. Das três aferições da execução física (duas realizadas pelo Incra e uma pela CGU), esta foi a realizada com data mais próxima à conclusão do objeto, o que de certo modo mitiga eventuais erros de medição decorrente da deterioração da obra causada por intempéries ou por ausência de manutenção.

35. Tenho considerações em relação à medição realizada pela CGU, sumariadas no §22 deste Voto.

36. Dos indícios de irregularidades identificados pela CGU e relacionados na tabela do §22, entendo pertinentes apenas o 1º, 3º e 4º (Sobreposição de Objetos, ausência de placa indicativa de obra e ausência de execução de 1600,72 m de estrada vicinais) para fins de quantificação do dano. A soma desses três indícios relativos à parte executada pela empresa ND2 totalizam o valor de R\$ 93.412,52 (R\$ 65.132,88 + R\$ 996,00 + R\$ 27.283,64)

37. Embora a CGU tenha impugnado a construção de 5,9 km de estradas em paralelo à rodovia estadual (2º indício da tabela), ao custo de R\$ 103.898,88, por entender que já havia uma rodovia estadual em paralelo ao trecho executado, este valor não deve ser incluído na apuração de dano por duas razões. A uma porque o trecho foi executado nos termos do plano de trabalho e não teve sua pertinência questionada quando da celebração do convênio. E a duas porque uma das justificativas utilizadas na proposição do convênio para execução das estradas vicinais referia-se ao transporte escolar dos filhos dos assentados. Logo, sob o prisma da segurança no trânsito, não me parece razoável desconsiderar a construção desse trecho apenas porque havia uma rodovia estadual em paralelo a ele.

38. Sobre o 5º indício, relativo à construção de 8.446 km em desacordo com o projeto aprovado, cujo dano estimado foi de R\$ 79.197,11, a CGU não apontou, em seus cálculos, qual seria a parte atribuída a cada uma das empresas contratadas pela prefeitura, fato este que impede a inclusão desse valor no suposto dano.

39. Além disso, como a fiscalização da CGU ocorreu quatro anos após a execução da etapa contratada com a ND2, as medições realizadas pela Controladoria podem ter sido distorcidas pela ausência de manutenção da faixa de domínio das estradas vicinais, como se observa das fotos apresentadas em seu relatório (peça 4, p. 205). A falta de manutenção pode ter contribuído para a redução da largura de plataforma observada pela CGU quando da inspeção física, o que traz incerteza quanto ao débito apurado.
40. Desse modo, excluindo-se os R\$ 93.412,52 (dos 1º, 3º e 4º indícios) do objeto inicialmente contratado com a empresa ND2 (R\$ 384.146,60), restaria o valor executado de R\$ 290.734,08.
41. Se considerar que a referida empresa recebeu da prefeitura pagamentos no valor de R\$ 289.346,60, conforme atestam as duas primeiras medições, ordens de pagamentos, cheques e extratos bancários fornecidos na prestação de contas (peça 3, p. 9 a 42), bem como que o concedente repassou recursos no valor de R\$ 262.116,00, e que a parte executada atendeu à população alvo, logo, reputo afastada a ocorrência de dano aos cofres do Incra no caso em tela, sob o aspecto da execução física.
42. A imputação de débito integral se originou a partir da análise financeira do convênio, evidenciada no Parecer Financeiro Final acostado à (peça 5, p. 146).
43. Julgo que as principais constatações apontadas no documento em epígrafe podem ser consideradas como falhas formais, conforme fundamentos que exponho a seguir.
44. A vinculação das notas fiscais ao Convênio CRT 47.000/2008, em detrimento do Convênio 70759/2009, pode ser considerado um erro de menor gravidade, uma vez que o primeiro ajuste, também celebrado com o Incra, foi cancelado sem o repasse de recursos federais, bem como possuía o mesmo objeto que o tratado nestes autos.
45. Sobre a utilização da mesma conta corrente para recursos orçamentários e financeiros de dois convênios, ao compulsar todos os extratos bancários fornecidos, não identifiquei nenhum pagamento estranho a ajuste firmado com o Incra (peça 4, p. 76). Tal apontamento pode ter surgido em face da referida conta bancária ter sido criada para receber recursos do Convênio 47.000/2008, que foi cancelado sem o aporte de recursos federais, e que também tinha por objeto a execução de estradas vicinais no Projeto de Assentamento Eldorado Parte.
46. Também reputo como falha de menor gravidade os pagamentos terem sido efetuados mediante cheque em detrimento de crédito na conta bancária de titularidade da contratada. Verifiquei, nos autos, que os cheques foram emitidos nominalmente à empresa contratada e que os comprovantes bancários atestam os valores foram creditados na conta da referida empresa (peça 3, p. 224 e peça 4, p. 17).
47. À luz de todo o exposto, entendo afastada a ocorrência de dano ao erário nas presentes contas especiais.
48. Por outro lado, não cabe deixar incólume todo o transtorno causado pelo responsável em razão da precariedade dos documentos que subsidiaram a sua prestação de contas, além da montagem de medição com o intuito de equalizar os valores da execução física da sua prestação de contas com os valores medidos pela fiscal do concedente.
49. Tais situações contribuíram de sobremaneira para a instauração da tomada de contas especial, bem como pela atuação dos dois órgãos de controle (interno e externo), fato que não teria ocorrido se o gestor tivesse agido com zelo no seu dever de prestar contas, conforme mandamento constitucional (Parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988).
50. Ante o exposto, divergindo parcialmente da unidade técnica e do *Parquet*, entendo pertinente julgar as contas do Sr. Daltro Fiúza irregulares, com a imputação de multa com previsão no art. 58, inciso I e II, da mesma Lei, visto que a conduta do responsável, de não comprovar a boa e

regular aplicação dos recursos federais sob sua alçada, caracteriza infração a normas legais e regulamentares de natureza contábil, financeira e orçamentária, conforme disposição do art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.433/1992.

51. Por fim, afastada a ocorrência de dano ao erário, a empresa ND2 Engenharia e Comércio Ltda. deve ser excluída da presente relação processual.

Ante o exposto, VOTO para que seja acolhida a proposta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator