TC 032.700/2011-3
Tipo: Denúncia
Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Curuçá/PA
Denunciante: identidade preservada nos termos do art. 236, do Regimento Interno/TCU
Proposta: Mérito

I – INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de denúncia sobre irregularidades praticadas pelo Prefeito Municipal de Curuçá/PA na gestão 2008-2012, Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz "que, em conluio com a maioria dos vereadores, formaram uma verdadeira facção criminosa e estão surrupiando os cofres da Prefeitura", segundo o denunciante.

II – HISTÓRICO

2. Na instrução à Peça 48, foi proposta a audiência, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, do Sr. Elielson Pereira da Silva, Superintendente Regional do Incra no Estado do Pará (SR01/PA), quanto à execução do Convênio Siafi 708842, celebrado com a Prefeitura Municipal de Curuçá/PA, para que justificasse as seguintes ocorrências:

2.1 Liberação a maior de R$ 166.059,66 para o Convênio 708842, contrariando o art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008;

2.2 Liberação de cada uma das três primeiras parcelas de recursos federais prevista no cronograma de desembolso do Convênio 708842 (R$ 166.059,66; R$ 166.059,66; e R$ 166.059,66) sem a comprovação do cumprimento da respectiva parcela de contrapartida (R$ 5.581,87; R$ 5.581,87; e R$ 5.581,88), contrariando o art. 43, inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008;

2.3 Realização de desembolsos do Convênio 708842 no valor total de R$ 225.394,53 - efetuada na data de 30/3/2012 - sendo que o Relatório de Fiscalização de Obras emitido cerca de um mês e meio antes registrava a conclusão de apenas 27% do objeto, contrariando o art. 43, inciso IV, da Portaria Interministerial 127/2008;

2.4 Afirmação no Ofício 1135/2012/INCRA-GAB/SR(01)/PA, de 8/10/2012, de que a vistoria *in loco* verificou a conclusão de todas as obras contratadas no Convênio 708842, quando o relatório da referida vistoria, de 16/2/2012, afirma a execução de cerca de 27% do objeto conveniado;

2.5 Razão para os relatórios de fiscalização de obras dos Convênios 708842 e 708845 registrarem que o montante de recursos federais previstos de serem repassados pelo Incra é inferior ao realmente conveniado: R$ 489.178,38 contra R$ 557.513,45 (Convênio 708842); R$ 998.530,74 contra R$ 1.273.711,41 (Convênio 708845).

3. Na mesma instrução técnica foi proposta a realização de comunicação ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, com fundamento no art. 3º, da Portaria Segecex 30/2010, de que o Prefeito Municipal de Curuçá/PA na gestão 2008-2012, juntamente com a então Secretária Municipal de Educação, admitiram a utilização de recursos a que se refere o art. 22, da Lei 11.494/2008 (Lei do Fundeb), para pagamento, no exercício de 2011, de professores que ministraram aulas em curso preparatório para vestibular, ferindo o citado dispositivo legal, para que aquela Corte de Contas promovesse as providências de sua alçada.

4. Propôs-se, junto ao ofício de audiência do Superintendente Regional do Incra no Pará encaminhar cópia daquela instrução. No mesmo sentido, propôs-se junto ao encaminhamento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50276292.

comunicação ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, encaminhar cópia da Peça 25.

5. A comunicação ao TCM/PA foi promovida por meio do Ofício 222/2013-TCU/Secex-PA (Peça 53), datado de 7/3/2013, recebido em 9/4/2013 (Peça 56).

6. A audiência do Sr. Elielson Pereira da Silva foi promovida por meio do Ofício 219/2013-TCU/Secex-PA (Peça 52), datado de 7/3/2013. Não há nos autos comprovante de recebimento do ofício de audiência endereçado ao Sr. Elielson Pereira da Silva, mas o responsável compareceu aos autos com razões de justificativa em 22/4/2013 (Peça 57). Não há como avaliar a tempestividade ou não da apresentação das razões de justificativa, em virtude de não constar comprovação da data de recebimento da comunicação da audiência.

7. A cópia da instrução à Peça 19 foi encaminhada à Superintendência Regional do Incra no Estado do Pará por meio do Ofício 223/2013-TCU/Secex-PA (Peça 54), de 7/3/2013, recebido em 9/4/2013 (Peça 55).

III – EXAME TÉCNICO

8. Tendo em vista as comunicações promovidas nestes autos e a análise anteriormente promovida por esta unidade técnica (Peças 19 e 38), observa-se que restam pendentes de análise os itens constantes do ofício de audiência encaminhado ao Sr. Elielson Pereira da Silva. Como o responsável respondeu à audiência (Peça 57), passa-se à análise.

III.1 RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELO SR. ELIELSON PEREIRA DA SILVA

9. Quanto ao item "liberação a maior de R$ 166.059,66 para o Convênio 708842, contrariando o art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial 127/2008", constante do ofício de audiência, o responsável esclarece em suas justificativas que tal fato não se efetivou (Peça 57, p. 2).

10. Argumenta que a suposta liberação contábil a maior do valor do convênio foi decorrente de inconsistência do Sistema "Siconv" que projetou como liberada uma parcela do ajuste convenial no valor de RS 166.059,66 (cento e sessenta e seis mil e cinquenta e nove reais e sessenta e seis centavos), sem a respectiva emissão da Ordem Bancária no sistema Siafi. Em razão disto, o "Siconv entendeu" como liberado o valor, que ficou registrado no sistema, impossibilitando a geração do repasse da parcela (Peça 57, p. 2).

11. Em face da impossibilidade de geração do repasse da parcela e considerando que o sistema disponibiliza opções quando da ocorrência de tais fatos, foi possível a geração de documento hábil com a situação contábil V83 - despesas com transferência voluntária sem contabilização e em sequência a geração da ordem bancária respectiva (Peça 57, p. 2).

12. O responsável esclarece ainda que a opção normal para geração de documento hábil é a situação V01 – despesas com transferências voluntárias. Afirma ter anexado ao memorando de resposta à audiência os espelhos do referido Convênio, extraídos do Siconv, nos quais demonstra os documentos hábeis e as ordens bancárias geradas e espelho do Siafi com os valores efetivamente liberados (Peça 57, p. 2). Entretanto, não juntou ao memorando de razões de justificativa os anexos mencionados.

13. Com relação ao item "liberação de cada uma das três primeiras parcelas de recursos federais prevista no cronograma de desembolso do Convênio 708842 (R$ 166.059,66, R$ 166.059,66, e R$ 166.059,66) sem a comprovação do cumprimento da respectiva parcela de contrapartida (R$ 5.581,87, R$ 5.581,87 e R$ 5.581,88), contrariando o art. 43, inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008", objeto da audiência, o responsável concorda com o registro da ocorrência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50276292.

14. Justifica que a ocorrência quanto à não observância do dispositivo legal de exigência do aporte da contrapartida concomitante à liberação da parcelas foi decorrente de um entendimento de "que por se tratar de conta bancária gerida no Sistema Siconv, a convenente obrigatoriamente e em sequência promoveria o ingresso dos recursos de contrapartida quando do recebimento das parcelas. A providência do aporte da contrapartida somente foi verificada quando da prestação de contas" (Peça 57, p. 2).

15. Quanto à "realização de desembolsos do Convênio 708842 no valor total de R$ 225.394,53 ter sido efetuada na data de 30/3/2012, sendo que o Relatório de Fiscalização de Obras emitido cerca de um mês e meio antes registrava a conclusão de apenas 27% do objeto, contrariando o art. 43, inciso IV, da Portaria Interministerial 127/2008", também objeto da audiência, o responsável argumenta que no decorrer do período de vigência do convênio a Superintendência Regional não teve como honrar os compromissos assumidos no cronograma de desembolso do Plano de Trabalho do convênio, devido a insuficiência de recursos financeiros (Peça 57, p. 3).

16. E que, desta forma, alguns objetos de convênio sofreram atrasos em suas execuções, dentre os quais o do convênio em apreço. Acrescenta que "no exercício de 2012, entretanto, com o recebimento de recursos financeiros em proporção suficiente para atender às demandas retraídas, além da constatação prévia de que o convênio Siafi 708842 vinha sendo executado e que se encontrava com uma evolução bastante significativa no período e após emissão de relatório, finalizou a liberação das parcelas, visando à conclusão definitiva do objeto em curto espaço de tempo" (Peça 57, p. 3).

17. Com relação à "afirmação no Ofício 1135/2012/INCRA-GAB/SR(01)/PA, de 8/10/2012, de que a vistoria *in loco* verificou a conclusão de todas as obras contratadas no Convênio 708842, quando o relatório da referida vistoria, de 16/2/2012, afirma a execução de cerca de 27% do objeto conveniado, o responsável argumenta que a afirmação decorreu da ciência de que aquelas obras estavam conclusas em 8/10/2012 (oito meses após a emissão do relatório de vistoria que apontava uma execução de cerca de 27% do objeto conveniado (Peça 57, p. 3).

18. No entanto, "devido à necessidade da realização da fiscalização formal do executado pelo assegurador devidamente constituído, tal providência só foi possível em dezembro de 2012, quando foi expedido o último relatório de conclusão do objeto c considerações dc ajustes para recebimento definitivo do objeto do convênio" (Peça 57, p. 3).

19. Em relação à cobrança de justificativas para o fato de "os relatórios de fiscalização de obras dos Convênios 708842 e 708845 registrarem que o montante de recursos federais previstos de serem repassados pelo Incra foi inferior ao realmente conveniado: R$ 489.178,38 contra R$ 557.513,45 (Convênio 708842); R$ 998.530,74 contra R$ 1.273.711,41 (Convênio 708845)", constante do item 5 do ofício de audiência, o responsável argumenta que "por inobservância do fiscal, que emitiu os relatórios de fiscalização, não houve inclusão nos relatórios dos valores disponibilizados por meio de Termo Aditivo com acréscimo de repasse por parte do Concedente". E acrescenta que diante da falha providenciará demandas junto ao fiscal do convênio para correção dos valores descritos (Peça 57, p. 3).

III.2 – ANÁLISE TÉCNICA

20. Em relação às ocorrências envolvendo o Convênio Siafi 708842, observa-se que a diferença apontada na audiência decorreu de falhas no sistema de gestão de convênios (Siconv), como justificou o responsável.

21. Quanto à liberação de parcelas sem o correspondente aporte de contrapartida pelo ente municipal, o próprio responsável admite a ocorrência da irregularidade e declara que na análise da prestação de contas adotará providências para o saneamento da irregularidade, com cobrança do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50276292.

valor devido pelo convenente. Ressalte-se, entretanto, que o objeto foi concluído, conforme o relatório final de acompanhamento do convênio (Peça 58, p. 1-2), extraído do Siconv.

22. Desta forma, compreende-se que o órgão concedente já adota providências para o saneamento da irregularidade, ainda em âmbito interno e que, caso não obtenha êxito, poderá instaurar Tomada de Contas Especial contra o gestor inadimplente, não havendo necessidade, neste momento processual, de adoção de providências por parte desta Corte de Contas.

23. A liberação de 3 (três) parcelas conjuntamente, como justificou o responsável, decorreu de dificuldades do Incra em honrar com os compromissos financeiros assumidos por meio dos convênios, nas datas estipuladas no cronograma de desembolso. Entretanto, milita em favor do responsável o fato de que houve o cumprimento do objeto do convênio.

24. As diferenças de valores registrados no Siconv com os constantes dos relatórios de conclusão das obras, conforme esclareceu o responsável, decorreram de falhas/desconhecimento no registro de termos aditivos pelo fiscal da execução física da obra. Trata-se de falha formal (não preenchimento correto do campo "valor" constante do relatório de acompanhamento da obra, Peça 58, p. 3) que não comprometeu a execução do convênio. Ademais, como se observa dos registros no Siconv do Convênio Siafi 708845, houve de fato a celebração de termo aditivo, com os valores devidamente registrados no referido sistema de gestão de convênios (Peça 58, p. 4-5).

25. Em relação ao Convênio Siafi 708842, o erro identificado no relatório elaborado pelo fiscal da obra (datado de 31/12/2012; Peça 58, p. 1-2), diz respeito a não inclusão no relatório do valor correto da contrapartida, alterado por meio de termo aditivo para R$ 16.745,62 (Peça 59) e de incorreção no registro do valor repassado, tendo registrado R$ 548.513,45 ao invés do valor liberado de R$ 557.513,45 (conforme ordens bancárias 2010OB803265, 2010OB801324, 2012OB800535 e 2012OB800536, Peça 59, p. 5). Esta falha no registro do valor do convênio, constante do relatório do fiscal da obra, não tem grande significância, vez que no Siconv os valores estão corretamente registrados (Peça 59, p. 1-4) e a soma das ordens bancárias acima descritas totaliza o valor do Siconv.

26. Conclui-se, pois, que as justificativas apresentadas pelo responsável demonstram a existência de falhas formais no registro de informações no Siconv, cujas providências de saneamento já foram e/ou estão sendo adotadas pelos responsáveis, como a alteração nos relatórios de recebimento do objeto para inclusão de valores de termos aditivos celebrados e a cobrança para a devolução de valores de contrapartida não aportados pelo ente municipal convenente.

27. Acrescente-se que os convênios Siafi 708842 e 708845 estão com prestações de contas ainda em análise pela Superintendência Regional do Incra no Pará (conforme consta do Siconv, Peça 58, p. 6-7), mas com indicativo de conclusão física das obras e de atingimento dos objetos, conforme relatórios de acompanhamento (Peça 58, p. 1-4).

28. Desta forma, observa-se que as justificativas trazidas aos autos são suficientes para afastar a ocorrência de irregularidades graves na execução dos convênios Siafi 708842 e 708845, celebrados entre a Superintendência Regional do Incra no Pará e o Município de Curuçá/PA. Nesta esteira, acatam-se as justificativas apresentadas pelo responsável, sem prejuízo de dar ciência à entidade acerca de falhas na gestão de convênios no Sistema Siconv, conforme item seguinte, tendo em vista o caráter pedagógico que norteia as ações de controle externo do TCU.

29. Propõe-se, assim, dar ciência à Superintendência Regional do Incra no Pará (SR01) acerca das seguintes impropriedades na execução de convênios no Siconv:

29.1 A liberação de parcelas de convênio sem o correspondente aporte de contrapartida pelo órgão/entidade convenente, como evidenciado na execução do Convênio Siafi 708842, contraria o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50276292.

art. 43, inciso II, da Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, vigente à época dos fatos (atualmente art. 24, §1º, da Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011);

29.2 Os valores dos convênios celebrados, constantes dos relatórios de fiscalização de obras, devem registrar o montante efetivo de recursos federais repassados pelo órgão concedente, com inclusão dos valores da avença original e dos termos aditivos porventura celebrados, de modo a evitar divergências nos registros no Siconv (como evidenciado nos Convênios Siafi 708842 e 708845), em atendimento aos princípios da publicidade e da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988) e ao art. 3º da Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, vigente à época dos fatos (atualmente art. 3º, da Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011).

IV – CONCLUSÃO

30. Conforme se extrai da exordial deste processo de denúncia (Peça 2) e das instruções anteriores (Peças 19, 33, 38 e 48), as principais irregularidades apontadas pelo denunciante foram:

30.1 Irregularidades em decretos/projetos de leis: Edição de diversos atos legislativos, objetivando a caracterização de situação de emergência no município, injustificadamente segundo o denunciante, para, caracterizada a emergência, o prefeito e seus seguidores praticarem diversas irregularidades.

30.2 Irregularidades envolvendo recursos oriundos do Ministério da Educação:

30.2.1 Utilização de percentual dos recursos do Fundeb abaixo do limite estabelecido na Lei 11.494/2007 para remuneração de profissionais da educação (28% em 2009 e nada, até a data da denúncia, 26/09/2011, no exercício de 2011).

30.2.2 Superfaturamento nas poucas obras, reformas e ampliações realizadas em escolas. Sendo as licitações e cartas convites montadas, para favorecer a "organização criminosa que age em conluio com o prefeito". Os R$ 841.500,00 (oitocentos e quarenta e um mil e quinhentos reais) repassados pelo Ministério da Educação, para a construção de duas escolas, nas agrovilas de Araquaim e São Pedro, teriam sido integralmente sacados e gastos e, até o momento da denúncia, da obra, haveria somente a placa.

30.2.3 Aquisição de apenas 3 ônibus com os recursos do Programa Caminho da Escola - R$ 615.000,00, (seiscentos e quinze mil reais) recebidos em 14/1/2011; e R$ 321.000,00, (trezentos e vinte e um mil reais) recebidos em 19/11/2009.

30.3 Irregularidades envolvendo recursos oriundos do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

30.3.1 Desvio dos recursos repassados por esse Ministério ao município de Curuçá, via a Superintendência Regional do Incra em Belém do Pará, no valor de R$ 1.273.711,41 (um milhão e duzentos e setenta e três mil e setecentos e onze reais e quarenta e um centavos), em 20/7/2011, para a construção de 55,20 km de estradas vicinais e mais R$ 557.513,45 (quinhentos e cinquenta e sete mil e quinhentos e treze reais e quarenta e cinco centavos), em 20/10/2010, para a recuperação de estradas vicinais na área Resex (Reserva Extrativista de Mãe Grande). Uma vez que, segundo o denunciante, todas as estradas se encontram intrafegáveis, com prejuízo para os agricultores, que não podem escoar sua produção.

30.3.2 Desvio dos recursos repassados pelo Incra, para a construção de 1.400 (mil e quatrocentas) casas populares, das quais apenas 900 teriam sido construídas, nenhuma completamente acabada.

30.4 Irregularidades envolvendo recursos oriundos do Ministério das Cidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50276292.

30.4.1 Desvio dos recursos da ordem de R$ 493.100,00 (quatrocentos e noventa e três mil e cem reais), no dia 17/03/2011, repassados por esse Ministério, destinados à construção de unidades habitacionais, os quais teriam sido sacados e nenhuma unidade construída.

30.5 Irregularidades envolvendo recursos oriundos do Ministério da Saúde:

30.5.1 Elevação da categoria da Unidade Básica de Saúde daquele Município, de semiplena para plena, por influência do prefeito junto ao SUS, com a única finalidade de o município passar a receber mais recursos, sem que UBS/Curuçá estivesse equipada para promover o atendimento compatível da categoria plena (média e alta complexidade).

30.5.2 Destinação inadequada do lixo hospitalar, a céu aberto, poluindo as nascentes dos rios e poços de abastecimento d'água do município.

30.5.3 Funcionamento inadequado e de modo precário dos postos de saúde da família, com os médicos neles lotados não cumprindo a devida jornada de trabalho.

30.6 Irregularidades envolvendo recursos oriundos do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social):

30.6.1 Desoneração criminosa da folha de pagamento da Prefeitura em 90%, para que os valores a serem recolhidos à Previdência Social baixassem a quantias irrisórias. E que, por influência do gestor municipal, a dívida da Prefeitura Municipal de Curuçá para com a Previdência Social, de R$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), até 2004, teria sido reduzida para R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Os valores descontados dos salários dos servidores, a título de INSS e FGTS, não estariam sendo recolhidos aos respectivos cofres.

31. Conjugando a análise decorrente desta instrução com a desenvolvida nas instruções de Peças 19, 33, 38 e 48, observa-se que as irregularidades indicadas nos subitens 30.1, 30.2.2, 30.2.3, 30.3.2, 30.4.1, 30.5.1, 30.5.2, 30.5.3 e 30.6.1 não devem ser conhecidas por refugirem à competência do TCU e/ou em virtude de ausência de elementos indicadores da ocorrência das irregularidades na exordial deste processo de denúncia. Quanto aos convênios Siafi 708842 e 708845, celebrados entre a Superintendência Regional do Incra no Pará e o município de Curuçá/PA, observa-se que houve integral execução do objeto conveniado e que a análise da prestação de contas ainda se encontra em curso (Peça 58, p. 6-7).

32. Quanto à irregularidade constante do subitem 30.2.1 (Utilização de percentual do Fundeb em valor inferior ao previsto legalmente para remuneração de profissionais da educação em efetivo exercício) - confirmada pelos próprios gestores daquela municipalidade quanto ao exercício financeiro de 2011 - foi encaminhada comunicação acerca do fato ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), com cópia da Peça 25 (que denuncia a irregularidade), para providências de sua alçada (Peças 53 e 56).

33. Identificadas irregularidades formais no registro de informações dos convênios Siafi 708842 e 708845 no Siconv, propõe-se dar ciência à Superintendência Regional do Incra no Pará acerca das ocorrências, como descrito no item 29 desta instrução.

V – BENEFÍCIOS DE CONTROLE EXTERNO

34. Dentre os benefícios de controle externo decorrentes deste processo de denúncia, destacam-se a resposta do TCU às demandas da sociedade e o fornecimento de subsídios para a atuação de entidades do Poder Executivo e de outros órgãos de controle externo.

VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50276292.

a) conhecer parcialmente da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, conforme análise empreendida nesta instrução e nas instruções às Peças 19, 33, 38 e 48;

b) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, Sr. Elielson Pereira da Silva (CPF 615.362.102-34), Superintendente Regional do Incra no Pará, conforme análise ao norte descrita (itens 9 a 28 desta instrução), com fulcro no art. 250, §1º, do Regimento Interno do TCU;

c) dar ciência à Superintendência Regional do Incra no Pará (SR01), com fulcro na Portaria/Segecex 13/2011, acerca das seguintes impropriedades na execução de convênios no Siconv:

c.1) A liberação de parcelas de convênio sem o correspondente aporte de contrapartida pelo órgão/entidade convenente, como evidenciado na execução do Convênio Siafi 708842, contraria o art. 43, inciso II, da Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, vigente à época dos fatos (atualmente art. 24, §1º, da Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011);

c.2) Os valores dos convênios celebrados, constantes dos relatórios de fiscalização de obras, devem registrar o montante efetivo de recursos federais repassados pelo órgão concedente, com inclusão dos valores da avença original e dos termos aditivos porventura celebrados, de modo a evitar divergências nos registros do Siconv (como evidenciado nos Convênios Siafi 708842 e 708845), em cumprimento aos princípios da publicidade e da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988) e ao art. 3º da Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, vigente à época dos fatos (atualmente art. 3º, da Portaria Interministerial 507, de 24/11/2011).

d) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao denunciante e à Superintendência Regional do Incra no Pará (SR01;

e) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 40, incisos II e III, da Resolução TCU 191/2006.

TCU/Secex-PA, em 4 de julho de 2013.

(Assinado eletronicamente)
João Ribeiro dos Santos Filho
AUFC – Mat. 6504-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50276292.