

TC 025.536-2014-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Esperantinópolis/MA

Responsável: Mário Jorge Silva Carneiro, CPF 224.629.963-20, prefeito nas gestões 2005-2008 e 2009-2012.

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização Agrária no Maranhão (Incra/MA), em razão da impugnação parcial de despesas do Convênio CRT/MA 13.000/2006 (peça 1, p. 283-295; peça 2, p. 106-108; 135-137), celebrado com a Prefeitura Municipal de Esperantinópolis/MA, tendo por objetivo "implantar 03 Km (três quilômetros) e recuperar 38,5 (trinta e oito e meio quilômetros) de Estradas Vicinais, construção de 40m (quarenta metros) de Ponte em Madeira de Lei (extensão 60 metros; e 04 metros de largura), implantação de 120m (cento e vinte metros) de bueiros, beneficiando Núcleos Residenciais de Projeto de Assentamento, conforme consta nos Projetos Básicos e Plano de Trabalho devidamente aprovados pelo Incra", com vigência estipulada para o período de 30/6/2006 a 26/7/2007 (peça 3, p. 313).

HISTÓRICO

2. Segundo o Relatório de Auditoria 1310/2014 da CGU (peça 3, p. 325-327), a motivação para a instauração da presente tomada de contas especial foi materializada pela constatação de irregularidades na execução do Convênio, conforme apontado no despacho (peça 3, p. 260), de onde se extrai o seguinte quadro:

IRREGULARIDADE	VALOR	VALOR ATUALIZADO
Item 2.1 - Diferença entre notas fiscais e recibos	424,68	915,96
Item 2.2 - Contrapartida depositada após a vigência	40.575,40	87.513,67
Rendimentos referentes a contrapartida em atraso e não aplicada 1ª) R\$ 40.575,39 - 04/07/06 (data prevista) - 26/07/07 (vigência) 2ª) R\$ 40.575,39 - 28/12/06 (data prevista) - 26/07/07 (vigência)	0,00	22.668,22
Item 2.3 - Saque com cheque avulso	4.240,00	9.144,90
Item 2.4 - Saque contra recibo	18.030,29	38.888,02
Item 2.5 - Diferença: Taxas bancárias	5,00	10,79
Item 2.11 - Pagamentos após a vigência	18.500,00	39.901,10
Item 4 - Saldo de Obra (relatório de adimplente)	25.565,50	55.140,08
TOTAL	107.340,87	254.182,74

3. Os recursos previstos para implementação do objeto do Convênio foram orçados no valor total de R\$ 811.506,95 (peça 1, p. 289), com a seguinte composição: R\$ 81.150,79 de contrapartida da

Conveniente e R\$ 730.356,16 à conta do Concedente, liberados mediante as Ordens Bancárias 2006OB901246, de 30/6/2006, e 2006OB903985, de 26/12/2006, ambas no valor individual R\$ 365.178,08 (peça 3, p. 319), creditadas no Banco do Brasil, agência 1313-7, conta corrente 11.382-4, em 4/7/2006 e 28/12/2006, respectivamente. (peça 2, p. 371 e peça 3, p. 23).

4. Segundo consta Relação de Pagamentos (peça 2, p. 215-217), com os recursos do ajuste foram feitas despesas junto à firma Classe Construções Ltda., CNPJ 02.984.702/0001-82, no valor total de R\$ 811.506,95, através dos cheques e ordens bancárias abaixo, referente ao pagamento de duas notas fiscais de R\$ 405.753,48, da firma citada, sendo uma datada de 20/7/2006 (apenas sete dias após a homologação da licitação, peça 2, p. 289) e outra de 3/1/2007 (peça 2, p. 283 e 285):

Cheque/OB	Data	Valor (R\$)
850.001	27/7/2006	52.700,00
850.002	26/7/2006	12.478,00
850.004	31/7/2006	62.000,00
850.005	7/8/2006	30.000,00
850.006	11/8/2006	5.000,00
850.007	16/8/2006	3.000,00
850.009	22/8/2006	10.000,00
850.010	25/8/2006	13.000,00
850.011	25/8/2006	38.000,00
850.012	28/8/2006	1.000,00
850.013	1/9/2006	10.000,00
850.014	8/9/2006	13.000,00
850.015	15/9/2006	32.100,00
850.016	22/9/2006	20.500,00
850.017	25/9/2006	8.000,00
850.020	28/9/2006	10.900,00
850.021	29/9/2006	8.000,00
850.022	17/10/2006	18.000,00
850.023	17/10/2006	18.500,00
850.024	20/10/2006	40.000,00
850.025	4/1/2007	64.700,00
850.026	15/1/2007	30.000,00
850.027	15/1/2007	5.250,00
850.028	23/1/2007	18.000,00
850.029	26/1/2007	47.800,00
850.030	30/1/2007	12.000,00
850.031	31/1/2007	11.000,00
850.032	5/2/2007	40.500,00
850.033	12/2/2007	7.000,00
850.034	15/2/2007	50.000,00
850.035	16/2/2007	38.000,00
850.037	23/2/2007	17.000,00
850.038	28/2/2007	10.000,00
850.039	23/3/2007	7.000,00
850.040	2/4/2007	2.000,00
850.041	4/4/2007	5.000,00
850.042	23/4/2007	1.000,00
OB 1313	24/8/2007	4.240,00
850.043	24/8/2007	10.000,00

Cheque/OB	Data	Valor (R\$)
850.044	24/8/2007	8.500,00
OB 131300	27/8/2007	2.260,00
OB 131300	12/9/2007	10.990,00
OB 131300	21/9/2007	2.000,00
OB 131300	22/10/2007	1.088,95
		811.506,95

5. A prestação de contas dos recursos do ajuste foi apresentada (peça 1, p.361-400 à peça 2, p. 1-57, bem como à peça 2, p. 183-291), sendo analisada no âmbito do Incra/MA, por meio da INFORMAÇÃO SR-(12)A4/Nº. 03/2009 (peça 2, p. 303-311), oportunidade em que foram constatadas diversas ocorrências impeditivas da aprovação das contas, conforme ali consignado.

6. Por essa razão, o responsável foi notificado (peça 2, p. 315 e 327), para que justificasse as impropriedades/irregularidades apontadas na sobredita análise, atinentes ao Convênio CRT/MA-13.000/07 (Siafi 560823), “sob pena de inscrição no Siafi, na situação de inadimplente”.

7. Ciente, o responsável apresentou peça defensiva (peça 2, p. 349-353), à qual juntou a documentação complementar (peça 2, p. 355-400 e peça 3, p. 1-63), analisada no âmbito do Incra/MA, por meio da INFORMAÇÃO SR- (12)/Nº 18/2010 (peça 3, p. 65-81), cujas irregularidades/impropriedades consideradas como não justificadas fundamentam a presente tomada de contas especial, conforme síntese à peça 3, p. 150.

8. Passo subsequente, foi feita a notificação da Prefeitura, para a adoção das providências apontadas no OFÍCIO/INCRA/Nº36/SR(12)MA/CPTCE (peça 3, 153), cuja defesa se encontra à peça 3, p. 157-195. Nova análise das justificativas foram feitas no âmbito do Concedente (peça 3, p. 225-227), oportunidade em que o técnico responsável decidiu por manter “todas as manifestações proferidas anteriormente por este setor, em seus relatórios contábil-financeiros, não acatando; portanto, as justificativas apresentadas pela conveniente”.

9. Deve-se consignar que, de acordo com o Relatório de Vistoria Técnica e respectivos anexos (peça 2, p. 143-157), foi atestada a execução de 96% da obra conveniada. Também contou no dito Relatório que, do ponto de vista quantitativo, os serviços foram executados de acordo projeto básico, com exceção de “três bueiros que deixaram de ser executados no P.A Cipó/Canaã. Além disso, a DMT de piçarra projetada é de 10km, enquanto que em campo verificou-se 6km. Por outro lado, neste mesmo P.A utilizou-se 01 (um) bueiro duplo a mais”.

10. A partir dos registros acima, na instrução preliminar (peça 5), ficou assente que foi constatada a ocorrência, dentre outras, de indícios de irregularidade envolvendo a movimentação dos recursos do Convênio CRT/MA 13.000/2006, relacionado a saque contra recibo, indicando que houve saque em espécie da conta corrente específica.

11. Ademias, também foi registrado que sobre a matéria, o entendimento consolidado do TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes. Além disso, tais atos impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3384/2011-TCU-2ª Câmara, 2831/2009-TCU-2ª Câmara, 1298/2008-TCU-2ª Câmara, 1385/2008-TCU/Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1099/2007-TCU-2ª Câmara, 3455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

12. Daí então, foi proposta a realização de diligência ao **Banco do Brasil** para que remetesse a esta Unidade Técnica cópia dos documentos lançados a débito conta corrente 11.382-4, agência 1313-7, mantida pela Prefeitura Municipal de Esperantinópolis/MA, referente ao período compreendido entre 4/7/2006 e 31/10/2007, que incluem os cheques e ordens de pagamentos referentes ao item 4

destra instrução.

13. Decorrente disso, e com a concordância da Unidade Técnica, foi expedido o Ofício 1428/2015-TCU/SECEX-MA, de 28/4/2015 (peça 7), respondido pela dita instituição financeira, conforme consta das peças 9 a 11.

ANÁLISE TÉCNICA

14. O Banco do Brasil encaminhou ao Tribunal cópia da documentação de débito abaixo:

Cheque/OB	Data	Valor (R\$)	Beneficiário	Peça
850.001	27/7/2006	52.700,00	Emitente	Peça 10, p. 1
850.002	26/7/2006	12.478,00	Emitente	Peça 10, p. 9
850.004	31/7/2006	62.000,00	Enésio Carneiro	Peça 10, p. 13
850.005	7/8/2006	30.000,00	Manoel Cirino Silva Carneiro	Peça 10, p. 21
850.006	11/8/2006	5.000,00	Emitente	Peça 11, p. 4
850.007	16/8/2006	3.000,00	Em branco	Peça 10, p. 57
850.009	22/8/2006	10.000,00	Emitente	Peça 9, p. 14
850.010	25/8/2006	13.000,00	Emitente	Peça 9, p. 42
850.011	25/8/2006	38.000,00	Emitente	Peça 9, p. 46
850.012	28/8/2006	1.000,00	Emitente	Peça 11, p. 8
850.013	1/9/2006	10.000,00	Emitente	Peça 11, p. 20
850.014	8/9/2006	13.000,00	Emitente	Peça 10, p. 5
850.015	15/9/2006	32.100,00	Emitente	Peça 11, p. 28
850.016	22/9/2006	20.500,00	Emitente	Peça 9, p. 18
850.017	25/9/2006	8.000,00	Emitente	Peça 9, p. 30
850.020	28/9/2006	10.900,00	Emitente	Peça 11, p. 16
850.021	29/9/2006	8.000,00	Ilegível	Peça 9, p. 22
850.022	17/10/2006	18.000,00	Margarida Maria Silva Carneiro	Peça 11, p. 34
850.023	17/10/2006	18.500,00	Margarida Maria Silva Carneiro	Peça 11, p. 30
850.024	20/10/2006	40.000,00	Margarida Maria Silva Carneiro	Peça 11, p. 24
850.025	4/1/2007	64.700,00	Emitente	Peça 10, p. 29
850.026	15/1/2007	30.000,00	Emitente	Peça 10, p. 45
850.027	15/1/2007	5.250,00	Emitente	Peça 10, p. 25
850.028	23/1/2007	18.000,00	Em branco	Peça 9, p. 50
850.029	26/1/2007	47.800,00	Emitente	Peça 9, p. 54
850.030	30/1/2007	12.000,00	S. C. Jovita	Peça 10, p. 49
850.031	31/1/2007	11.000,00	Em branco	Peça 9, p. 2
850.032	5/2/2007	40.500,00	Margarida Maria Silva Carneiro	Peça 11, p. 38
850.033	12/2/2007	7.000,00	S. C. Jovita	Peça 10, p. 37
850.034	15/2/2007	50.000,00	Ilegível	Peça 9, p. 26
850.035	16/2/2007	38.000,00	Margarida Maria S. Carneiro	Peça 9, p. 34
850.037	23/2/2007	17.000,00	Emitente	Peça 10, p. 17
850.038	28/2/2007	10.000,00	Emitente	Peça 10, p. 33
850.039	23/3/2007	7.000,00	Emitente	Peça 9, p. 39
850.040	2/4/2007	2.000,00	Em branco	Peça 9, p. 6
850.041	4/4/2007	5.000,00	Emitente	Peça 11, p. 12
850.042	23/4/2007	1.000,00	Alberto da Silva Carneiro	Peça 10, p. 41
OB 1313 (saque)	24/8/2007	4.240,00	Documento não encaminhado pelo Banco Brasil	
850.043	24/8/2007	10.000,00	Enésio Silva Carneiro	Peça 9, p. 10
850.044	24/8/2007	8.500,00	Manoel Cirino Silva Carneiro	Peça 10, p. 53
OB 131300 (saque)	27/8/2007	2.260,00	Emitente	Peça 11, p. 50
OB 131300 (saque)	12/9/2007	10.990,00	Emitente	Peça 11, p. 54
OB 131300 (saque)	21/9/2007	2.000,00	Emitente	Peça 11, p. 46
OB 131300 (saque)	22/10/2007	1.088,95	Emitente	Peça 11, p. 42

15. Como se constata no quadro acima, nos pagamentos descritos, correspondentes ao montante integral expresso na Relação de Pagamentos, o beneficiário figura como sendo quase sempre o próprio emitente. Nos casos em que figuram outros beneficiários, estes igualmente não guardam correlação com o descrito na Relação de Pagamentos apresentada na prestação de contas (Classe Construções Ltda., CNPJ 02.984.702/0001-82), fato esse que aponta para a ocorrência de possível locupletamento do responsável. Nesse sentido, merece relevo que em nove pagamento distintos, o beneficiário teve o mesmo sobrenome do gestor municipal, ou seja, “Silva Carneiro”. Some-se a isso que no manuseio da coisa pública é o gestor quem deve provar a boa e regular aplicação dos recursos a ele confiados. Nesses casos, este Tribunal tem deliberado sistematicamente ser o ônus da prova de responsabilidade do responsável, conforme consta no item 11, do Voto do Ministro Benjamin Zymler, que fundamentou o Acórdão 6358/2009 – TCU – 2ª Câmara:

11. Nos termos da jurisprudência assente neste Tribunal, cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade, ou seja, em matéria de gestão de recursos públicos, o ônus da prova é invertido. Assim, para que não haja condenação em débito, deve o responsável colacionar aos autos provas convincentes e robustas que demonstrem, cabalmente, os gastos efetuados e o **nexo causal entre esses e os recursos repassados** (negrito nosso).

16. No caso em espécie, o nexo de causalidade a ser demonstrado pelo responsável diz respeito à totalidade dos recursos aplicados, posto que a documentação probante apresentada encontra-se dissonante **in totum** com a documentação bancária correspondente.

17. Além da ausência de nexo de causalidade constatada nos pagamentos efetuados, persistem as ocorrências registradas como motivadoras da instauração da presente tomada de contas especial, conforme transcritas no item 2 da presente instrução. No entanto, para fins de citação, deve ser considerado o total das transferências federais à conta do ajuste, pelas razões já expostas no item anterior.

CONCLUSÃO

18. Mostram-se agravados pela documentação bancária das peças 9 a 11 os indícios de irregularidades, conforme apontado no despacho (peça 3, p. 260) e transcritos no item 2 da presente instrução, que justificam a citação do senhor Mário Jorge Silva Carneiro, CPF 224.629.963-20, na condição prefeito de Esperantinópolis/MA nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, em razão da impugnação total das despesas com os recursos repassados pelo Instituto Nacional de Colonização Agrária no Maranhão (Incrá/MA), por meio do Convênio CRT/MA 13.000/2006, que teve por objetivo "implantar 03 Km (três quilômetros) e recuperar 38,5 (trinta e oito e meio quilômetros) de Estradas Vicinais, construção de 40m (quarenta metros) de Ponte em Madeira de Lei (extensão 60 metros; e 04 metros de largura), implantação de 120m (cento e vinte metros) de bueiros, beneficiando Núcleos Residenciais de Projeto de Assentamento, conforme consta nos Projetos Básicos e Plano de Trabalho devidamente aprovados pelo Incra".

19. A impugnação total das despesas se justifica devido à ausência de nexo de causalidade constatada entre os beneficiários dos pagamentos efetuados à conta do ajuste por meio da documentação bancária (itens 14 a 17) e o beneficiário registrado na prestação de contas e nas notas fiscais correspondentes (item 4), situação essa agrava pelo fato de que em nove pagamentos distintos o beneficiário tinha o mesmo sobrenome do gestor municipal, ou seja “Silva Carneiro”, conforme consta no quadro do item 14.

20. Não bastasse a ausência de nexo de causalidade constatado nos pagamentos efetuados, persistem as ocorrências registradas como motivadoras da instauração da presente tomada de contas especial, conforme transcritas no item 2 acima. No entanto, para fins de citação, deve ser considerado o total das transferências federais à conta do ajuste, pelas razões já expostas no item anterior.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

21. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar a imputação de débito e a aplicação de multa, constantes do anexo da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do senhor Mário Jorge Silva Carneiro, CPF 224.629.963-20, na condição de então Prefeito Municipal de Esperantinópolis/MA (gestões 2005-2008 e 2009-2012), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Instituto Nacional de Colonização Agrária no Maranhão (Incrá/MA), as quantias abaixo, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas, até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades a seguir, praticadas na execução dos recursos do repassados por meio do Convênio CRT/MA 13.000/2006, que teve por objetivo "implantar 03 Km (três quilômetros) e recuperar 38,5 (trinta e oito e meio quilômetros) de Estradas Vicinais, construção de 40m (quarenta metros) de Ponte em Madeira de Lei (extensão 60 metros; e 04 metros de largura), implantação de 120m (cento e vinte metros) de bueiros, beneficiando Núcleos Residenciais de Projeto de Assentamento, conforme consta nos Projetos Básicos e Plano de Trabalho devidamente aprovados pelo Incra".

a1) Composição da dívida:

Data	Valor (R\$)
4/7/2006	365.178,08
28/12/2006	365.178,08

Valor atualizado em 11/11/2015: 2.048.582,70

a1.1. **Índicio de irregularidade 1** - ausência de nexo de causalidade em razão da divergência entre os beneficiários descritos na prestação de contas e aqueles efetivamente favorecidos pelos cheques e demais documentos de débito emitidos (encaminhados pelo Banco do Brasil) à conta dos recursos do Convênio CRT/MA 13.000/2006;

a1.2. **Índicio de irregularidade 2** – indícios apontados no despacho do Setor Contábil do Incra/MA, onde consta o seguinte quadro:

IRREGULARIDADE	VALOR	VALOR ATUALIZADO
Item 2.1 - Diferença entre notas fiscais e recibos	424,68	915,96
Item 2.2 - Contrapartida depositada após a vigência	40.575,40	87.513,67
Rendimentos referentes a contrapartida em atraso e não aplicada 1ª) R\$ 40.575,39 - 04/07/06 (data prevista) - 26/07/07 (vigência) 2ª) R\$ 40.575,39 - 28/12/06 (data prevista) - 26/07/07 (vigência)	0,00	22.668,22
Item 2.3 - Saque com cheque avulso	4.240,00	9.144,90
Item 2.4 - Saque contra recibo	18.030,29	38.888,02
Item 2.5 - Diferença: Taxas bancárias	5,00	10,79
Item 2.11 – Pagamentos após a vigência	18.500,00	39.901,10
Item 4 - Saldo de Obra (relatório de adimplente)	25.565,50	55.140,08



TOTAL	107.340,87	254.182,74
--------------	-------------------	-------------------

b) encaminhar ao responsável cópia do presente processo em meio magnético, para fins de possibilitar ao mesmo a ampla defesa e o contraditório;

c) Informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

SECEX-MA, 20/11/2015.

(Assinado eletronicamente)

Francisco de Assis Martins Lima

AUFC – Mat. TCU 3074-0

Anexo à instrução

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO DO TC 025.536/2014-1
(conforme Memorando-Circular 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Divergência entre os beneficiários descritos na prestação de contas e aqueles efetivamente favorecidos pelos cheques e demais documentos de débito emitidos (encaminhados pelo Banco do Brasil) à conta dos recursos do Convênio CRT/MA 13.000/2006	Mário Jorge Silva Carneiro, CPF 0224.629.963-20, ex-prefeito de Esperantinópolis/MA	2005-2008 e 2009-2012	Deixar de demonstrar o nexo causal entre a documentação constante da prestação de contas e aqueles efetivamente favorecidos pelos cheques e demais documentos de débito emitidos (encaminhados pelo Banco do Brasil) à conta dos recursos do Convênio CRT/MA 13.000/2006	A divergência entre os descritos na prestação de contas e aqueles efetivamente favorecidos pelos cheques e demais documentos de débito possibilitou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos.	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter apresentado a prestação de contas coerente com a aplicação dos recursos.
Diferença entre notas fiscais e recibos			Deixar de comprovar a regular integralização da contrapartida, bem assim deixar de documentar adequadamente a realização das despesas e de aplicar os recursos nos termos da legislação pertinente.	A responsável deixou de cumprir adequadamente as normas atinentes à aplicação de recursos de convênio, acarretando, assim, prejuízo aos cofres públicos.	É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveriam cercar-se dos cuidados atinentes à aplicação de recursos de convênio, conforme legislação pertinente em cada caso.
Contrapartida depositada após a vigência					
Rendimentos referentes a contrapartida em atraso e não aplicada					
Saque com cheque avulso					
Saque contra recibo					
Diferença: Taxas bancárias					
Pagamentos após a vigência					
Saldo de Obra (relatório de adimplente)					