

TC 350.275/1996-3

Tipo: relatório de auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão (Seplan/MA); Superintendência do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP/Seplan/MA).

Responsáveis: Ricardo Laender Perez, ex-Secretário de Planejamento do Estado do Maranhão (CPF 055.154.671-91); Francisco de Assis Gomes de Castro, ex-Superintendente do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (CPF 012.264.521-91); César Rodrigues Viana, ex-Secretário de Estado Extraordinário de Solidariedade e Cidadania (CPF 001.661.113-68); Marconi Bimba C. de Aquino, então Prefeito do Município de Rosário/MA e Presidente do Conselho Municipal do Fumac (CPF 106.951.333-49); Domingos França, ex-Gerente da Agência do Banco do Brasil S.A. em Rosário/MA (CPF não identificado); José R. L. Campelo, ex-Gerente da Agência do Banco do Brasil S.A. em Rosário/MA (CPF não identificado); Moisés Bernardo de Oliveira, ex-Gerente Geral da Agência São Luís do BNB (CPF 060.136.513-53), Eliel Francisco de Assis, ex-Gerente de Negócios da Agência São Luís do BNB (CPF 065.670.026-20), Maria de Fátima Jansen Rocha, ex-membro do Comitê de Crédito da Agência São Luís-Comag/BNB (CPF 079.555.293-91); Marinéa Ferreira Lobato, ex-membro do Comag (CPF 055.958.863-15); Leudina Mota Lima ex-membro do Comag (CPF 087.916.601-06); José Ribamar Freitas Vieira, ex-membro do Comag (CPF 076.37.1.57.1-68); Chhai Kwo Chheng, administrador da empresa Kao I-Indústria e Comércio de Confeções Ltda. e sócio/representante da empresa Yamacom Nordeste S.A. (CPFs 161.239.642- 91 e 065.345.958-00); José de Ribamar Reis de Almeida, sócio da empresa Almeida Consultoria Ltda. (CPF 064.746.833-68); Jefferson Cavalcante Albuquerque, Coordenador do Comitê de Crédito - Comac (CPF 117.991.533- 04), Maria Rita da Silva

Valente, ex-membro do Comac (CPF 112.176.003-10); Jair Araújo de Oliveira, ex-membro do Comac (CPF não identificado); Francisco Mavignier Cavalcante França, ex-membro do Comac (CPF 071.588.313-53); Luis Sérgio Farias Machado, ex-membro do Comac (CPF 190.029.043-04); Antônia Nilcemar Linhares Vital, ex-membro do Comac (CPF 139.630.903-91); Yamacom Nordeste S.A. (CNPJ 41.298.134/0001-18); Casa Feitosa Indústria e Comércio de Máquinas de Costura Ltda. (CNPJ 41.106.592/0001-08); Normalhas Com. e Ind. de Confeções Ltda. (CNPJ 41.560.160/001-72); Paviplan-Pavimentação, Planejamento e Construções Ltda. (CNPJ 63.444.343/0001-65); Indecon Ind. de Estrutura de Concreto Ltda. (CNPJ 11.775.202/0001-21); Integral Engenharia Ltda. (CNPJ 07.334.816/0001-09); Kao I - Indústria e Comércio de Confeções Ltda. (CNPJ 00.961.432/0001-69); Almeida Consultoria Ltda. (CNPJ 12.551.404/0001-52).

Procurador do Sr. Francisco de Assis Gomes de Castro: Enéas Garcia Fernandes Neto, OAB/MA 6756, peça 125.

Procurador da empresa Normalhas Com. e Ind. de Confeções Ltda.: Sérgio Gurgel, OAB/CE 2799, peça 96, p. 1-4.

Procurador da empresa Integral Engenharia Ltda.: Manoel Leandro de Norões Milfont, OAB/CE 3176, e Edson Menezes da Nobrega Filho, OAB/CE 15937, peça 118.

Proposta: de mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de auditoria realizada para análise da aplicação de recursos federais, notadamente o acompanhamento do Projeto denominado Polo de Confeções de Rosário, localizado na cidade de Rosário/MA.

HISTÓRICO

2. Tendo em vista o vasto conjunto documental desses autos cabe sintetizar os trabalhos realizados até a presente data pelo Tribunal no mencionado Projeto. A auditoria foi realizada no período de 27/03/96 a 24/04/96, em atendimento a determinação contida na Decisão 32/95-Plenário. Por esse *decisum* o Tribunal resolveu ‘determinar às Secex da Região Nordeste que adotassem as medidas que entendessem necessárias para promover o acompanhamento *pari passu* da execução do

Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, no âmbito dos respectivos Estados, inclusive, se necessário, com visitas às comunidades beneficiadas'. Esse trabalho gerou o processo em tela.

3. Após diversas análises foi expedido o Acórdão 3273/2010 - TCU - Plenário que julgou as irregularidades encontradas no presente processo tendo determinado as medidas que se seguem:

a) em seu item 9.1, no tocante aos recursos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) originados do Acordo de Empréstimo/Bird 2862/BR e aplicados na 1ª etapa do Polo de Confeções de Rosário/MA foram determinadas diversas audiências e oitivas a serem efetivas no bojo desse processo;

b) já os itens 9.2 a 9.4, determinaram a formalização de processo apartado de tomada de contas especial para tratamento de irregularidades de ensejadoras de débito.

4. Como nota-se, a única medida que ainda resta para desfecho do presente feito é a análise das audiências e oitivas determinadas pelo item 9.1 e seus subitens do Acórdão condutor.

5. Com isso, passa-se ao exame das respostas trazidas à baila pelos responsáveis.

EXAME DAS AUDIÊNCIAS

6. Conforme determinado, foram efetuadas as notificações, em sede de audiência e oitiva para que os responsáveis apresentassem suas razões de justificativa para irregularidades apresentadas.

7. Por tratar-se de um conjunto processual extenso, existindo a presença de vários responsáveis, analisaremos as audiências por responsável notificado.

Audiência do ex-Superintendente do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural: Francisco de Assis Gomes de Castro (peça 90, p. 4-5)

8. A realização da audiência do responsável acima decorreu da sua condição de Superintendente do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP e nos quais se evidenciaram as irregularidades a ele imputadas que seguem:

a) inclusão do Polo de Confeções de Rosário/MA no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), mediante a assinatura de convênios, aprovação de projetos e liberação de recursos, em desacordo com as Diretrizes e Critérios Básicos de elegibilidade de financiamentos do Banco Mundial, uma vez que o empreendimento tinha natureza comercial/industrial e beneficiava habitantes da área urbana do município;

b) assinatura de convênios, aprovação e liberação de recursos para 180 subprojetos Fumac, destinados a um único empreendimento (Polo de Confeções de Rosário/MA), correspondendo a 20,17% do valor total dos recursos liberados em 1995, para todo o Estado, com infringência às Diretrizes e Critérios Básicos do Banco Mundial para a Implementação do PAPP;

c) aprovação dos projetos elaborados pela empresa Almeida Consultoria Ltda., sem o devido estudo de viabilidade técnico-econômica dos projetos e dos convenientes, no caso as associações de trabalho da comunidade;

d) falta de monitoramento adequado às 90 associações beneficiadas no Município de Rosário/MA, na implantação do Polo de Confeções por parte do PAPP, em desacordo com a Cláusula Terceira do Convênio, item III, letras "a, b e c" e Diretrizes e Normas do Banco Mundial, evidenciada por falta de orientação às associações quanto à Norma de Procedimentos para a Aplicação dos Recursos, ausência de comunicação às associações quanto à data de liberação dos recursos, designação de servidores do PAPP para organizar, divulgar, orientar e apoiar as 90 comunidades de Rosário/MA na implementação do Polo de Confeções sem o preparo e conhecimentos necessários a respeito do empreendimento, desconhecendo inclusive, o teor do Protocolo de Intenções, a estimativa de produção, as Normas e Diretrizes do Banco Mundial e as atribuições do Programa;

- e) aprovação de projetos, bem como ausência de providências, no tocante à previsão de fracionamento de licitação, caracterizado pela realização de 270 licitações distintas (Convites 1, 2 e 3), em vez de concorrência internacional conforme determinado pelas normas do Banco Mundial c/c a Lei 8.666/93, tendo em vista o volume de bens que seriam adquiridos com recursos do PAPP (1.620 máquinas/equipamentos, 9.540 móveis/utensílios e 10.000 m² de construção de galpões);
- f) autorização para os saque dos recursos financeiros do PAPP pelas associações, sem a análise da sua regularidade, nos termos do inciso II, alínea “c” dos termos de convênios firmados com os grupos de trabalhadores, uma vez que os recursos foram sacados das contas bancárias específicas em desacordo com os planos de trabalho dos convênios;
- g) organização e apresentação das prestações de contas por representantes do PAPP, Sr. Clésio e Sra. Auxiliadora, em vez das associações de trabalhadores;

9. Consoante aviso de recebimento à peça 92, p. 1, o responsável foi devidamente notificado, razão pelo qual teve o prazo regimental para manifestar-se, fato que veio a ocorrer à peça 125.

10. A defesa do justificante baseia-se ponto a ponto do que fora notificado, assim, usaremos a mesma forma de exame. Em relação à inclusão do Polo de Confecções de Rosário/MA no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) e à assinatura de convênios, aprovação e liberação de recursos para 180 subprojetos Fumac, destinados a um único empreendimento (Polo de Confecções de Rosário/MA), o responsável em tela esclarece, que não era ele quem assinava os convênios, tendo como signatários destes, o Secretário de Estado de Planejamento, o Secretário de Estado Extraordinário de Solidariedade e Cidadania, o Prefeito Municipal e o Presidente da entidade beneficiada, portanto, sem qualquer ingerência ou interveniência por parte do Defendente.

11. Demais disso, o justificante ainda expõe que as cláusulas e critérios estabelecidos pelo Banco Mundial não vedavam a inclusão do empreendimento de Rosário/MA, motivo pelo qual, o projeto incluso foi devidamente aceito por aquela instituição financeira internacional.

12. Assim, se defende, afirmar que a inclusão do Polo de Confecções de Rosário/MA no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) foi realizada em desacordo com as diretrizes e critérios básicos de elegibilidade de financiamentos do Banco Mundial, é, no mínimo, estar diante de uma falha do próprio financiador que liberou os recursos, mesmo havendo essa suposta irregularidade.

13. Como não houve, qualquer ressalva pelo Banco Mundial a respeito da inclusão desse empreendimento e com informação do justificante de que o manual de operações daquele banco, peça 125, p. 13-54, tanto em relação ao PAC, quanto ao FUMAC, apenas vedava o financiamento de projetos que envolvessem construção de habitações individuais, novas estradas, aquisição de terrenos, aquisição de animais de grande porte para engorda, templos religiosos, prédios de uso público municipal, sedes de partidos políticos e produção de fumo e de bebidas alcoólicas, atividades distintas daquela que seriam desenvolvidas no Polo de Confecções de Rosário/MA, temos que as referidas irregularidades devem ser afastadas por não se mostrarem comprovadas.

14. Continuando, no que tange à aprovação dos projetos elaborados pela empresa Almeida Consultoria Ltda., sem o devido estudo de viabilidade técnico-econômica, o justificante apresenta à peça 127, p. 17-24, o devido estudo de viabilidade técnico-econômica sobre o projeto, de forma que não houve a irregularidade de aprovação sem esse documento.

15. Com a apresentação do referido estudo de viabilidade, realizado pela empresa Almeida Consultoria Ltda., torna-se temerária a imputação de sanção ao responsável, isso porque há a comprovação de que algum estudo existiu.

16. No que diz respeito à irregularidade de falta de monitoramento e orientação adequado às associações beneficiadas no Município de Rosário/MA, na implantação do Polo de Confecções por

parte do PAPP, o responsável apresentou relatórios de atividades, peça 127, p. 56-57, e peça 128, em que demonstra a realização de encontros para orientação das comunidades.

17. Os documentos apresentados, de fato mencionam, como objetivos das ações a orientação à comunidades beneficiárias, contudo, a verdade material que se apresenta nos demais documentos desses autos é que houve manipulação dos grupos de trabalhadores, em que estes assinavam documentos sem prévio conhecimento.

18. A esse respeito é preciso identificar quem era, conforme termo de convênio, os responsáveis por tal ação. À peça 127, p. 35-45, consta o termo de convênio celebrado entre o Governo do Estado do Maranhão e o Grupo de Trabalhadores em Confecção em Bacabeira/MA, sendo que sua cláusula terceira, item III, estipula as obrigações do PAPP, dentre as quais estão acompanhar e fiscalizar a execução do objeto e aplicação dos recursos, bem como fornecer à entidade conveniada a rotina de procedimento para aplicação de recursos e apresentação de prestação de contas.

19. Nota-se que os documentos trazidos pelo justificante preenche exatamente essa última atribuição, ademais, consta do mesmo termo de convênio, cláusula terceira, item IV, alínea “a” que cabia à Prefeitura a obrigação de orientar e apoiar o grupo na execução do objeto do ajuste. Nesse sentido, responsabilizar o ex-Superintendente do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP pela falta de orientação adequado às associações beneficiadas no Município de Rosário/MA, na implantação do Polo de Confecções, quando o PAPP não detinha essa obrigação, conforme termo de convênio, é medida sem fundamento, ainda mais porque a alínea “d”, do item III da mesma cláusula terceira, impunha ao PAPP assumir a execução do projeto no caso da paralisação e/ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a descontinuidade dos serviços, de maneira tal que a obrigação pela continuidade do projeto seria direcionada para o próprio PAPP.

20. Em relação às demais irregularidades imputadas nesses autos ao Sr. Francisco de Assis Gomes de Castro, aprovação de projetos, bem como ausência de providências, no tocante à previsão de fracionamento de licitação, caracterizado pela realização de 270 licitações distintas (Convites 1, 2 e 3), em vez de concorrência internacional; autorização para os saque dos recursos financeiros do PAPP pelas associações, sem a análise da sua regularidade; e organização e apresentação das prestações de contas por representantes do PAPP, Sr. Clésio e Sra. Auxiliadora, em vez das associações de trabalhadores.

21. O referido justificante alega que cabia ao PAPP, tão somente a aprovação do projeto, liberação dos recursos, monitoramento e avaliação dos projetos os pelas comunidades e, por fim, aprovar ou não a prestação de contas apresentada. Assim, os projetos comunitários do PAC e FUMAC eram executados diretamente pelas comunidades ou sob contrato com entidades qualificadas, de escolha das comunidades, públicas ou privadas, segundo o Manual de Operações do Banco Mundial e suas próprias Diretrizes, bem como a Nova Estrutura do PAPP (peça 126, p. 3).

22. Para além, o PAPP apenas orientava os membros das associações quanto à organização e elaboração da prestação de contas, quanto ao aspecto formal da sua apresentação. A orientação não constitui qualquer irregularidade ou ilícito, pelo contrário, atesta a boa e regular aplicação dos recursos, haja vista que consistia na orientação exigida pelo Banco Mundial no tocante às diretrizes, apoio e preparo das comunidades para o recebimento dos projetos.

23. Desse modo, alega, a orientação repassada pelos citados servidores restringia-se ao aspecto formal da prestação de contas e que compulsando, por amostragem, uma prestação de contas apresentada pelos beneficiários, é simples averiguar que todos os documentos focam devidamente rubricados e assinados pelos respectivos beneficiários.

24. Embora o justificante apresente documentação sobre o alegado, há que ressaltar a gravidade do fato relacionado aos procedimentos licitatórios. Como já visto e sustentado pelo

defendente, cabia ao PAPP a fiscalização da execução do objeto, aplicação dos recursos e ainda a análise das prestações de contas.

25. Portanto, cabia ao PAPP examinar a legalidade dos processos licitatórios realizados pelas comunidades, que como disse o próprio justificante, carecia de informações e, conseqüentemente, de conhecimentos técnicos necessários à boa condução de um certame da magnitude do que fora apresentado nesses autos. Já o PAPP, como órgão estadual detinha tal estrutura e conhecimento, motivo pelo qual era de fácil detecção que os convites efetivados que fracionaram as licitações possuíam propostas e datas coincidentes, o que, juntamente com depoimentos prestados ao Ministério Público (peça 25 a 57), evidenciam a simulação de tais certames, sendo este uma grave afronta à norma legal.

26. Com isso, considerando, que o Sr. Francisco de Assis Gomes de Castro era ex-superintendente do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP ao qual cabia a análise das prestações de contas dos projetos, bem como a fiscalização da execução do objeto e aplicação dos recursos, rejeitamos as alegações de defesa por ele trazidas aos autos no que se refere à ausência de providências, no tocante à previsão de fracionamento de licitação, caracterizado pela realização de 270 licitações distintas (Convites 1, 2 e 3), em vez de concorrência internacional, ainda mais, quando estas foram simuladas, conforme conjunto documental existente nesse processo, restando caracterizada a irregularidade praticada e conseqüente responsabilidade do justificante, hipótese em que deve ter aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

Audiência do ex-Secretário de Planejamento do Estado do Maranhão: Sr. Ricardo Laender Perez (peça 89, p. 26-27)

27. A realização da audiência do responsável acima decorreu da sua condição de Secretário de Planejamento do Estado do Maranhão e nos quais se evidenciaram irregularidades, no seu caso as ilegalidades imputadas são: inclusão do Polo de Confecções de Rosário/MA no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), mediante a assinatura de convênios, aprovação de projetos e liberação de recursos, em desacordo com as Diretrizes e Critérios Básicos de elegibilidade de financiamentos do Banco Mundial, uma vez que o empreendimento tinha natureza comercial/industrial e beneficiava habitantes da área urbana do município; e assinatura de convênios, aprovação e liberação de recursos para 180 subprojetos Fumac, destinados a um único empreendimento (Polo de Confecções de Rosário/MA), correspondendo a 20,17% do valor total dos recursos liberados em 1995, para todo o Estado, com infringência às Diretrizes e Critérios Básicos do Banco Mundial para a Implementação do Programa Reformulado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).

28. Consoante aviso de recebimento à peça 90, p. 15, o responsável foi devidamente notificado, razão pelo qual teve o prazo regimental para manifestar-se, fato que não veio a ocorrer, motivo pelo torna-se revel o responsável, aplicando-se o disposto no artigo 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

29. Sobre esse ponto, cabe mencionar que a audiência constitui para os responsáveis não um dever, mas sim um direito, uma oportunidade para ser ouvido e trazer aos autos elementos que possam esclarecer os fatos. Assim, a simples omissão não constitui fundamento para aplicação de sanção. Também não se podem presumir verdadeiros, de forma absoluta, os fatos que deixaram de ser contestados, se tais ocorrências foram esclarecidas nos autos.

30. Entretanto, quando instados a se manifestar acerca de determinado fato, devem os responsáveis utilizar-se dos meios disponíveis para apresentar o conjunto de elementos suficientes para esclarecê-lo, sob pena de, não o fazendo, permitir ao julgador firmar convicção apenas com base nas informações constantes dos autos. O instrumento da audiência, bem como o da citação, delimita, na fase de instrução dos processos no âmbito deste Tribunal, o oferecimento de oportunidade de ampla e irrestrita defesa aos responsáveis. Trata-se de um direito assegurado à

parte, e a opção de não exercê-la é única e exclusivamente do responsável (Acórdãos 1.268/2011-TCU- Plenário, 892/2008-TCU-2ª Câmara, 1.711/2008-TCU-2ª Câmara e 2.092/2007-TCU-1ª Câmara).

31. Para além, como já analisado nos itens precedentes, as irregularidades aqui imputadas também o foram ao Sr. Francisco de Assis Gomes de Castro que era ex-superintendente do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP, momento pelo qual restou evidenciado que as inclusões eram possíveis, não havendo óbice inclusive do próprio financiador, o Banco Mundial, motivo pelo qual a responsabilidade do Sr. Ricardo Laender Perez deve ser afastada, por não terem se comprovado as irregularidades apontadas na sua audiência.

Audiência do ex-Secretário Extraordinário de Solidariedade e Cidadania do Estado do Maranhão: Sr. César Rodrigues Viana (peça 89, p. 24-25)

32. A realização da audiência do responsável acima decorreu da sua condição de Secretário Extraordinário de Solidariedade e Cidadania do Estado do Maranhão tendo lhe sido imputada a seguinte irregularidades: assinatura de convênios, aprovação e liberação de recursos para 180 subprojetos Fumac, destinados a um único empreendimento (Polo de Confecções de Rosário/MA), correspondendo a 20,17% do valor total dos recursos liberados em 1995, para todo o Estado, com infringência às Diretrizes e Critérios Básicos do Banco Mundial para a Implementação do Programa Reformulado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).

33. Consoante aviso de recebimento à peça 90, p. 17, o responsável foi devidamente notificado, razão pelo qual teve o prazo regimental para manifestar-se, fato que não veio a ocorrer, motivo pelo torna-se revel o responsável, aplicando-se o disposto no artigo 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

34. Contudo, a exemplo do que já fora explanado em relação ao responsável precedente, Sr. Ricardo Laender Perez, nesta instrução, a irregularidade imputada não restou comprovada, motivo pelo qual a responsabilidade do Sr. César Rodrigues Viana também deve ser afastada.

Audiência dos Gerentes da Agência do Banco do Brasil em Rosário/MA: Sr. Domingos França Soares (peça 21, p. 23-24) e Sr. José de Ribamar Launé Campelo (peça 21, p. 25-26)

35. A realização da audiência dos responsáveis acima decorreu em função de serem gerentes da Agência do Banco do Brasil em Rosário/MA e pelo fato de terem autorizado a emissão de noventa talonários de cheques em nome de cada associação componente da Rosacoop, contendo três folhas cada um, sem requisição ou autorização prévia dos mesmos, e a entrega desses talonários ao representante da empresa Kao I - Indústria e Comércio de Confecções Ltda., Sr. Chhai Kwo Chheng, situação manifestamente em desacordo com as normas bancárias.

36. Consoante aviso de recebimento à peça 138, os responsáveis foram devidamente notificados, razão pelo qual teve o prazo regimental para manifestar-se, fato que veio a ocorrer, consoante defesas acostadas à peça 139 e 140.

37. Como há alegações uniforme, faremos a análise em conjunto das razões de justificativa.

38. Em suma, os justificantes sustentam que realizaram suas atribuições, enquanto gerentes, conforme as normas bancárias pertinentes. Esclarecem e apresentam documentos onde se identifica que os cheques foram entregues aos titulares das contas, ou seja, os dirigentes das associações, sendo destes a responsabilidade pelo repasse às empresas Kao I - Indústria e Comércio de Confecções Ltda. Do Sr. Chhai Kwo Chheng.

39. Por último, indicam que a citada agência bancária foi auditada e não revelou qualquer inconsistência em relação ao procedimento adotado pelos justificantes, motivo pelo qual rogam pelo afastamento de responsabilidade nesse caso.

40. Examinado os autos e os documentos carreados junto às defesas dos justificantes é possível notar a relação factual com os argumentos levantados. Uma, porque a entrega de talonários de cheques a correntistas do banco não é prática irregular, havendo os filtros necessários nessa operação e mais, a movimentação das contas por parte das associações é realizada por meio de cheques, já que duas pessoas normalmente assinam. Dois, o repasse dos cheques a empresas, se assim ocorreu, não pode ter como causa a própria existência dos cheques, em outras palavras, estar-se-ia pretendendo estabelecer um nexo de causalidade em que, não havendo a emissão dos cheques, logo não haveria o repasse às empresas.

41. Nessa situação, não esta sendo levado em consideração algo essencial desse meio de pagamento que é a vontade do possuidor. Na verdade, independente de haver os cheques, a empresa Kao I - Indústria e Comércio de Confeções Ltda. Receberia, pois havia um contexto em que as associações estavam envolvidas e solicitadas a realizar tal transação, não tendo havido manipulação ou ilegalidade na atitude dos gerentes.

42. Até porque, eles, antes de qualquer controle, são monitorados pelos sistemas utilizados pelo banco e rotineiras auditorias nos procedimentos adotados nas agências, hipótese em que uma irregularidade dessa magnitude seria de fácil detecção naquela seara, fato que não ocorreu.

43. Nesse sentido, somos pelo acatamento das razões de justificativa trazidas pelos justificantes, por não haver elementos objetivos que sustentem a imputação de multa pelo ato praticado.

Audiência do Prefeito de Rosário/MA: Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino (peça 21, p. 21-22 e peça 90, p. 6-7)

44. A realização da audiência do responsável acima decorreu da sua condição de Prefeito municipal de Rosário/MA, à época dos fatos, assim como presidente do conselho municipal do Fumac tendo lhe sido imputada as seguintes irregularidades:

a) assinatura de convênios, aprovação e liberação de recursos para 180 subprojetos Fumac, destinados a um único empreendimento (Polo de Confeções de Rosário/MA), correspondendo a 20,17% do valor total dos recursos liberados em 1995, para todo o Estado, com infringência às Diretrizes e Critérios Básicos do Banco Mundial para a Implementação do Programa Reformulado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP);

b) inobservância da cláusula terceira, item IV, letras “a” e “b” dos convênios firmados com as associações vinculadas ao Polo de Confeções, quanto a orientar/apoiar os grupos comunitários na execução do objeto e acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do PAPP; e

c) falta de providências em responder sobre as ocorrências a ele denunciadas no documento protocolado em 25/01/96, na Prefeitura Municipal, sob o nº 38/96, infringindo a cláusula terceira, item IV, letra “c”, dos convênios firmados com as associações de trabalhadores e as Normas e Diretrizes do Banco Mundial.

45. Consoante aviso de recebimento à peça 138, p. 3, o responsável foi devidamente notificado, razão pelo qual teve o prazo regimental para manifestar-se, fato que não veio a ocorrer, motivo pelo torna-se revel o responsável, aplicando-se o disposto no artigo 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

46. Contudo, o exame da conduta do responsável deve ser feito conforme os elementos objetivos que constam nos autos. Assim, em relação à assinatura de convênios, a exemplo do que já fora tratado anteriormente nessa instrução, a inclusão do projeto sediado em Rosário/MA não se mostrou irregular, pois o Banco Mundial, financiador do empreendimento, não negou a referida inclusão do projeto, assim como os manuais daquela instituição não o vedavam.

47. Assim, tem-se afasta a responsabilidade do Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino sobre essa irregularidade.

48. Já em relação à inobservância da cláusula terceira, item IV, letras “a” e “b” dos convênios firmados com as associações vinculadas ao Polo de Confecções, quanto a orientar/apoiar os grupos comunitários na execução do objeto e acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do PAPP; e a falta de providências em responder sobre as ocorrências a ele denunciadas no documento protocolado em 25/01/96, na Prefeitura Municipal, sob o 38/96, infringindo a cláusula terceira, item IV, letra “c”, dos convênios firmados com as associações de trabalhadores e as Normas e Diretrizes do Banco Mundial.

49. Estas irregularidades possuem nexos com a atitude que o responsável de fato deveria ter feito. Primeiro, a cláusula terceira, item IV, letras “a” e “b” dos convênios firmados com as associações vinculadas ao Polo de Confecções expressamente indicava a Prefeitura de Rosário/MA como agente a realizar o apoio e assistência aos beneficiários, fato que verdadeiramente não ocorreu. Segundo, que ciente das irregularidades na execução do projeto e tendo condições de repassar àqueles que solucionariam, o referido prefeito não tomou as medidas que se espera de um gestor diligente, de forma a solucionar as ilegalidades que ocorriam no projeto.

50. Desta forma, temos pela prática de ato irregular passível da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

Oitiva das empresas Yamacom Nordeste S.A. (peça 21, p. 40-41 e peça 90, p. 8-9); Casa Feitosa Indústria e Comércio de Máquinas de Costura Ltda. (peça 21, p. 43-44 e peça 89, p. 22-23); e Normalhas Com. e Ind. de Confecções Ltda. (peça 89, p. 20-21)

51. Foram realizadas oitivas das empresas acima identificadas para que elas apresentassem justificativas, se assim o desejassem, a respeito dos indícios de participação em licitação fictícia, Convites 01 e 02/95, realizados pelas associações vinculadas ao Polo de Confecções de Rosário/MA, indícios esses indicadores de situação passível de ensejar a aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/92 e evidenciados pela coincidência de datas de recebimento e grafia nos recibos de entrega dos convites; cartas de credenciamento preenchidas como se emitidas em Rosário/MA e com a mesma data, não obstante as empresas se localizassem em outro Estado; cartas de credenciamento sem o nome do delegante, registro em cartório e assinatura legível; cartas de credenciamento contendo o mesmo teor; duplicidade de propostas com valores divergentes em uma mesma data e para as mesmas empresas; preços ofertados pela Casa Feitosa atribuídos à empresa Yamacom, vencedora do certame; adjudicação dos objetos à Yamacom, empresa pertencente e representada pelo Sr. Chhai Kwo Chheng, administrador da empresa âncora do polo, a Kao I.

52. A empresa Normalhas foi devidamente notificada, consoante aviso de recebimento à peça 90, p. 19, razão pelo qual teve o prazo regimental para manifestar-se, fato que veio a ocorrer, consoante defesa acostada à peça 96.

53. Já as empresas Yamacom Nordeste S.A. e Casa Feitosa foram devidamente notificadas por via editalícia, conforme peças 136-137, não tendo as mesmas apresentado a manifestação que lhe era facultado, motivo pelo qual pode-se dar continuidade ao processo.

54. No que diz respeito à matéria, na ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal de Contas da União declarará a inidoneidade do licitante para participar de licitações que envolvam a aplicação de recursos públicos federais.

55. Conforme documentos colhidos nos trabalhos de auditoria, bem como aqueles encaminhados pela Procuradoria da República do Maranhão – PGR/MA, peça 1 a peça 75, restou evidenciada as seguinte constatações:

- a) coincidência de datas de recebimento e grafia nos recibos de entrega dos convites; cartas de credenciamento preenchidas como se emitidas em Rosário/MA e com a mesma data, não obstante as empresas se localizassem em outro Estado;
- b) cartas de credenciamento sem o nome do delegante, registro em cartório e assinatura legível;
- c) cartas de credenciamento contendo o mesmo teor;
- d) duplicidade de propostas com valores divergentes em uma mesma data e para as mesmas empresas;
- e) preços ofertados pela Casa Feitosa atribuídos à empresa Yamacom, vencedora do certame;
- f) adjudicação dos objetos à Yamacom, empresa pertencente e representada pelo Sr. Chhai Kwo Chheng, administrador da empresa âncora do polo, a Kao I;

56. Pelos depoimentos realizados junto à PGR/MA, que foram juntados aos autos, especialmente à peça 35, p. 1. Esta irregularidade (montagem de propostas) pode ser também comprovada à peça 35, p. 24-41, onde, além da duplicidade de propostas com valores divergentes numa mesma data e para as mesmas empresas, podemos ver que os preços ofertados pela firma Casa Feitosa são atribuídos à firma Yamacom, sagrando-se esta última vencedora do certame.

57. O quadro existente à peça 15, p. 40, sintetiza as propostas e preços apresentados, onde se possibilita visualizar a troca de preços entre empresas. Nota-se, portanto que a empresa vencedora Yamacom Nordeste S.A. utilizou-se de uma proposta feita pela empresa Casa Feitosa para montar a sua e então vencer o certame.

58. Sendo que tanto a empresa Yamacom Nordeste S.A. como a empresa Kao I-Indústria e Comércio de Confecções Ltda. possuem mesmo sócio/representante, Sr. Chhai Kwo Chheng, demonstrando o interesse em que a primeira vencesse a licitação.

59. A relação entre a empresa Casa Feitosa Indústria, Normalhas Com. e Ind. de Confecções Ltda. e Yamacom Nordeste S.A. é que as duas primeiras são representantes de produtos da Yamacom, conforme assevera o depoimento à peça 15, p. 40 e a informação contida na própria defesa da Normalhas, acostada à peça 96.

60. Logo, havia interesse/vantagens para as empresas participantes que a Yamacom sagra-se vencedora, como de fato o foi. Assim, as irregularidades detectadas no processo demonstram que houve a intenção deliberada de fraudar o certame licitatório, convites 01 e 02/95, realizados pelas associações vinculadas ao Polo de Confecções de Rosário/MA. Em tais casos, a Lei 8.443/1992, em seu art. 46, impõe a declaração de inidoneidade das empresas envolvidas para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal.

61. É farta a jurisprudência desta Corte de Contas nesse sentido (Acórdãos 686/2011-TCU Plenário, 888/2011-TCU-Plenário, 1.293/2011-TCU-Plenário, 1.553/2011-TCU-Plenário, 720/2010-TCU-Plenário, 2.735/2010-TCU-Plenário, 339/2008-TCU-Plenário, 785/2008-TCU-Plenário, 928/2008-TCU-Plenário, 1.262/2007-TCU-Plenário, 1.364/2007-TCU-Plenário e 2.143/2007-TCU-Plenário).

62. Assim, constatada a fraude, devem as empresas fraudadoras Yamacom Nordeste S.A. (CNPJ 41.298.134/0001-18); Casa Feitosa Indústria e Comércio de Máquinas de Costura Ltda. (CNPJ 41.106.592/0001-08); e Normalhas Com. e Ind. de Confecções Ltda. (CNPJ 41.560.160/001-72); serem declaradas inidôneas, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, devendo, ainda, ser encaminhada cópia dos autos ao Ministério Público Federal, para as providências a seu cargo.

Oitiva das empresas Paviplan-Pavimentação, Planejamento e Construções Ltda. (peça 21, p. 47-48 e peça 89, p. 18-19); Indecon Ind. de Estrutura de Concreto Ltda. (peça 89, p. 16-17); e Integral Engenharia Ltda. (peça 21, p. 45-46 e peça 89, p. 14-15)

63. Foram realizadas oitivas das empresas acima identificadas para que elas apresentassem justificativas, se assim o desejassem, a respeito dos indícios de participação em licitação fictícia, Convite 03/95, realizado pelas associações vinculadas ao Polo de Confeções de Rosário/MA, indícios esses evidenciados pela coincidência de datas de recebimento e grafia nos recibos de entrega dos convites; apesar de duas das empresas convidadas serem do Maranhão, as cartas de credenciamento foram preenchidas como se emitidas em Fortaleza/CE, em 23/11/95, data em que ocorreria a abertura dos envelopes de propostas, às 07h30; cartas de credenciamento sem o nome do delegante, registro em cartório e assinatura legível; cartas de credenciamento contendo o mesmo teor; apesar de a empresa Paviplan - Pavimentação, Planejamento e Construção Ltda. constar como efetivamente convidada e de ter apresentado proposta, negou por meio da imprensa e em depoimento à Procuradoria da República/MA sua participação; a vencedora do certame, Indecon Ind. de Estrutura de Concreto Ltda., encontrava-se irregular com a Secretaria da Receita Federal, tendo em vista que o seu cartão de validade se encerrou em 31/12/91; a estimativa dos custos da construção prevista na proposta da empresa Indecon, vencedora do certame, coincidia com as estimativas contidas nos projetos apresentados ao PAPP em 14/11/95.

64. A empresa Paviplan foi devidamente notificada, consoante aviso de recebimento à peça 91, p. 10, razão pelo qual teve o prazo regimental para manifestar-se.

65. A empresa Indecon foi devidamente notificada, consoante aviso de recebimento à peça 90, p. 22, razão pelo qual teve o prazo regimental para manifestar-se, sem que o fizesse. Já a empresa Integral foi devidamente notificada, tendo apresentado defesa à peça 118.

66. Mais uma vez vale lembrar que a realização de oitiva indica o direito das empresas em se manifestar sobre irregularidades a ela imputadas, apresentando o contraditório caso queiram. Com isso, a não apresentação de manifestação revela que as análises devam ser feitas a partir dos documentos constantes nesses autos.

67. Na ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante para participar de licitações que envolvam a aplicação de recursos públicos federais, ocorre que no presente caso não há elementos que corroborem essa situação.

68. Dentre as três empresas participantes, a Paviplan, desde à época em que os fatos foram noticiados já havia se manifestado, negando sua participação no certame, depondo inclusive junto à PGR/MA, peça 34, p. 25. Assim, precisar-se-ia de um exame grafotécnico para que se comprovassem que as assinaturas, onde consta a Paviplan, não eram de seus representantes.

69. Ademais, a empresa Integral, outra concorrente, em sua defesa expõe que de fato participou do certame e que o perdeu como consequência natural do certame, pois só pode haver um vencedor com melhores preços, de forma que, alega a empresa, não há irregularidade de sua parte.

70. Apresentou ainda um conjunto de outras obras realizadas pela empresa como prova de sua atuação correta no mercado de construção.

71. Ao contrário do que fora já constatado nesses autos, a licitação para construção dos galpões do projeto não contém os mesmos elementos objetivos que levam à convicção de que houve fraude no certame. Uma, porque a empresa Paviplan nega sua participação no certame, hipótese que, sendo verdadeira, já não a incluiria na aplicação da sanção.

72. Dois, a empresa Integral, afirma que participou e perdeu por não ter ofertado o melhor preço, não havendo outros indícios que fomentem o juízo de fraude nesse convite.

73. O que há de fato é que a empresa vencedora não fez adequadamente o que fora contratado, assim, medida mais prudente seria identificar se esta não concorreu para o débito de corrente da inexecução perpetrada, já que nesses autos não há documentos suficientes que corroborem a tese de fraude, hipótese em que seria medida temerária a declaração de inidoneidade das empresas ora analisadas.

74. Assim, deixaremos de propor a declaração de inidoneidade das empresas ora tratadas por falta de elementos que sustentem essa sanção.

CONCLUSÃO

75. Feitas as análises pertinentes pode-se concluir pelas seguintes medidas a serem adotadas:

a) aplicar ao Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino na sua condição de Prefeito municipal de Rosário/MA, à época dos fatos, assim como presidente do conselho municipal do Fumac a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em relação à inobservância da cláusula terceira, item IV, letras “a” e “b” dos convênios firmados com as associações vinculadas ao Polo de Confecções, quanto a orientar/apoiar os grupos comunitários na execução do objeto e acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do PAPP; e a falta de providências em responder sobre as ocorrências a ele denunciadas no documento protocolado em 25/01/96, na Prefeitura Municipal, sob o 38/96, infringindo a cláusula terceira, item IV, letra “c”, dos convênios firmados com as associações de trabalhadores e as Normas e Diretrizes do Banco Mundial.

b) considerando, que o Sr. Francisco de Assis Gomes de Castro, ex-superintendente do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP, ao qual cabia a análise das prestações de contas dos projetos, bem como a fiscalização da execução do objeto e aplicação dos recursos, rejeitamos as razões de justificativa por ele trazidas aos autos no que se refere à ausência de providências, no tocante à previsão de fracionamento de licitação, caracterizado pela realização de 270 licitações distintas (Convites 1, 2 e 3), em vez de concorrência internacional, ainda mais, quando estas foram simuladas, conforme conjunto documental existente nesse processo, resta caracterizada a irregularidade praticada e consequente responsabilidade do justificante, hipótese em que deve ter aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

c) constatada a fraude aos convites 01 e 02/95, consoante exame contido nessa peça instrutiva, serem declaradas inidôneas, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, as empresas fraudadoras Yamacom Nordeste S.A. (CNPJ 41.298.134/0001-18); Casa Feitosa Indústria e Comércio de Máquinas de Costura Ltda. (CNPJ 41.106.592/0001-08); e Normalhas Com. e Ind. de Confecções Ltda. (CNPJ 41.560.160/001-72).

d) afastar a responsabilidade dos demais responsáveis arrolados nesses processos pela respectivas irregularidades a eles imputadas e examinadas nesses autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

76. Feitas as considerações supra, submetemos o encaminhamento abaixo à consideração superior:

76.1 afastar a responsabilidade, por não terem se comprovado as irregularidades apontadas nas respectivas audiência: o Sr. Ricardo Laender Perez; o Sr. César Rodrigues Viana; Sr. Domingos França Soares e Sr. José de Ribamar Launé Campelo;

76.2 deixar de aplicar a sanção de declaração de inidoneidade das empresas Paviplan-Pavimentação, Planejamento e Construções Ltda., Indecon Ind. de Estrutura de Concreto Ltda. e Integral Engenharia Ltda., por falta de documentos ou indícios suficientes que corroborem essa tese;

76.3 aplicar ao Sr. Francisco de Assis Gomes de Castro, ex-superintendente do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP, ao qual cabia a análise das prestações de contas dos projetos, bem como a fiscalização da execução do objeto e aplicação dos recursos, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, pela aprovação de projetos, bem como ausência de providências, no tocante à previsão de fracionamento de licitação, caracterizado pela realização de 270 licitações distintas (Convites 1, 2 e 3), em vez de concorrência internacional; e organização e apresentação das prestações de contas por representantes do PAPP;

76.4 aplicar ao Sr. Marconi Bimba Carvalho de Aquino na sua condição de Prefeito municipal de Rosário/MA, à época dos fatos, assim como presidente do conselho municipal do Fumac a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, pela inobservância da cláusula terceira, item IV, letras “a” e “b” dos convênios firmados com as associações vinculadas ao Polo de Confecções, quanto a orientar/apoiar os grupos comunitários na execução do objeto e acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do PAPP; e a falta de providências em responder sobre as ocorrências a ele denunciadas no documento protocolado em 25/01/96, na Prefeitura Municipal, sob o 38/96, infringindo a cláusula terceira, item IV, letra “c”, dos convênios firmados com as associações de trabalhadores e as Normas e Diretrizes do Banco Mundial;

76.5 constatada a fraude aos convites 01 e 02/95, consoante exame contido nessa peça instrutiva, serem declaradas inidôneas, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, as empresas fraudadoras Yamacom Nordeste S.A. (CNPJ 41.298.134/0001-18); Casa Feitosa Indústria e Comércio de Máquinas de Costura Ltda. (CNPJ 41.106.592/0001-08); e Normalhas Com. e Ind. de Confecções Ltda. (CNPJ 41.560.160/001-72); e

76.6 remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações cabíveis em relação à fraude a licitação identificada nesses autos, o que ensejou a aplicação do art. 46 da Lei 8.443/1992.

SECEX-MA, 7/5/2012.

(Assinado Eletronicamente)

Hugo Leonardo Menezes de Carvalho

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7708-9