

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC-024.304/2009-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: João Teodoro Nunes Neto, ex-prefeito, Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda., Graciana Brito Cardoso, Nilza Akiko Furuta e Maria do Socorro Almeida Freire, funcionárias do Banco do Brasil

Unidade: Prefeitura Municipal de Primeira Cruz/MA

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETO. OBRA INSERVÍVEL. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES DO EX-PREFEITO. CONDENAÇÃO AO RECOLHIMENTO DO DÉBITO, SOLIDARIAMENTE COM A EMPRESA CONTRATADA. MULTA. AUDIÊNCIA DE FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 39):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em razão do não cumprimento do objeto pactuado no termo de Convênio 1.231/1999 (Siafi 391316) (peça 2, pp. 1/8), firmado entre a Funasa e a prefeitura de Primeira Cruz (MA), para a execução de melhorias sanitárias domiciliares, com a construção de 156 privadas higiênicas com vaso sanitário, tanque séptico e sumidouro em domicílios de bairros periféricos da cidade, de acordo com o plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 26/34), no total de R\$ 165.000,00, sendo R\$ 150.000,00 de recursos federais e R\$ 15.000,00 de contrapartida municipal.

A vigência do convênio correspondeu ao período de 20.1.2000 a 20.3.2001 e o prazo para a prestação de contas até 19.5.2001 (peça 6, p. 36).

O Controle Interno manifestou-se pela irregularidade das contas (peça 9, pp. 10/4).

A instrução inicial da Secex/MA (peça 11, pp. 46/8) elencou diversas irregularidades e propôs, para saneamento dos autos, a promoção de diligências ao Banco do Brasil, às Secretarias da Fazenda de São José de Ribamar (MA) e de São Luís (MA), ao Crea/MA e à Funasa.

Atendidas as diligências, à exceção dos ofícios encaminhados ao Banco do Brasil S/A (Ofício 4056/2010-TCU/Secex/MA, peça 11, p. 51, reiterado pelos Ofícios 70/2011 e 2204/2011, peça 12, pp. 60 e 72), o secretário da Secex/MA propôs a audiência das empregadas da instituição bancária, sras. Nilza Akiko Furuta, Maria do Socorro Almeida Freire e Graciana Brito Cardoso, para apresentarem razões de justificativa pelo não atendimento da diligência promovida por esta Corte de Contas, mesmo diante de sucessivas reiteraões e concessões adicionais de prazo (peça 12, p. 75), autorizadas pelo relator dos autos (peça 12, p. 76)

A audiência formulada para a sra. Graciana Brito Cardoso mediante Ofício 3447/2011/TCU/Secex/MA (peça 12, p. 77) foi recebida em 26.10.2011 (peça 23), tendo a responsável, por estar viajando, emitido procuração particular a Nilza Akiko Furuta para defesa de

seus interesses junto ao TCU (peças 16 e 20), que apresentou as justificativas solicitadas em 7.11.2011 (peça 17).

A sra. Maria do Socorro Almeida Freire teve sua audiência efetivada via Ofício 3448/2011 (peça 12, p. 78), recebido em 24.10.2011 (peça 30), e atendida com a apresentação de informações em 7.11.2011 (peça 18).

Ouvida em audiência por meio do Ofício 3449/2011-TCU/Secex/MA (peça 12, p. 79), recebido em 24.10.2011 (peça 24), a sra. Nilza Akiko Furuta apresentou as devidas razões de justificativas em 10.11.2011 (peça 19), posteriormente complementadas (peça 25).

A diligência ao Banco do Brasil foi atendida via Ofício CSO Judi 3046037-2/2011, de 25.10.2011, recebido na Secex/MA, em 4.11.2011, que encaminhou os documentos solicitados nas letras 'a' e 'b' do Ofício 4056/2010 (peça 21); complementado pelo Ofício CSO Judi 3046037/3/2011, de 25.11.2011, recebido na Secex/MA em 15.12.2011, encaminhando a documentação relacionada à letra 'c' do ofício de diligência (peça 26).

Em nova análise (peça 27), a unidade técnica adiou o exame das audiências dos empregados do Banco do Brasil para a verificação do mérito dos autos, elencando as irregularidades apuradas na aplicação dos recursos federais para a execução do Convênio 1.231/1999-Funasa, a seguir demonstradas:

a) quanto às obras do Convênio 1.231/1999:

a.1) inexecução total da meta ajustada, segundo relatório de vistoria técnica que a entidade repassadora efetuou no dia 4.10.2005 (peça 7, p. 55/6);

a.2) aceitação definitiva mediante termo assinado em 20.7.2001, não obstante, em diferentes e posteriores comunicados, o próprio ex-prefeito haja, de maneira inequívoca, reconhecido a não conclusão delas (peça 2, p. 58; peça 4, pp. 35/7; peça 6, p. 39);

b) com relação à sociedade empresária Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 02.096.094/0001-70:

b.1) cadastro em ramo de atividade que, segundo pesquisa nos bancos de dados oficiais (intranet do TCU e site da Receita Federal do Brasil), é o de 'lojas de variedades, exceto lojas de departamentos ou magazines', sem afinidade, pois, com qualquer negócio ligado à construção civil (peça 11, pp. 42/5);

b.2) inexistência de anotação de responsabilidade técnica em nome dela relativamente ao exato objeto do Convênio 1.231/1999, aparecendo no Crea/MA apenas uma ART (de número 142770) que alude à construção de 42 unidades habitacionais do programa Habitar Brasil em Primeira Cruz, no valor de R\$ 68.870.46 (peça 12, pp. 40/5);

b.3) ausência de cadastro na Secretaria da Fazenda de São José de Ribamar, Maranhão, não tendo sido localizada filial ou matriz da referida pessoa jurídica na estrada de Ribamar, km 8, n.º 99, Vila Sarney Filho, São José de Ribamar/MA, CEP 65110-000, suposto endereço operacional dela, tudo conforme declarou o órgão fiscal competente (peça 11, p. 58);

b.4) inidoneidade das notas fiscais 382, 385, 389, 397 e 399, visto como supostamente impressas pela Gráfica e Editora Industrial, CNPJ 41.611.952/0001-09, inscrição estadual 12.132.048-1, pessoa jurídica que, todavia, não detém cadastro válido nas instâncias tributárias federal, estadual e municipal (peça 3, pp. 48/53; peça 4, pp. 1/9; peça 11, pp. 36/8 e 58);

c) no que tange aos procedimentos licitatórios:

c.1) fracionamento do objeto em dois convites (4 e 6/2000), embora, à luz do art. 23, **caput**, I, b, e § 5.º, da Lei 8.666/1993, fosse indeclinável, para contratar a execução de **kits** sanitários, cujo montante à época superava R\$ 150.000,00, licitação na modalidade tomada de preços (peça 2, pp. 56/8; peça 3, pp. 1/47);

c.2) posterioridade da adjudicação (19.6.2001) da Carta-Convite 4/2000 em relação ao contrato (28.5.2000), à ordem de serviço (14/12/2000), às notas fiscais 382, 385, 389 e 397 e aos saques (de 18.1.2001 a 28.5.2001) de numerário da conta específica (peça 2, pp. 47/53 e 55; peça 3, pp. 23/6, 48, 50 e 52; peça 4, p. 5);

c.3) anterioridade do contrato (7/7/2000) vinculado à Carta-Convite 6/2000 em confronto com os atos de adjudicação (10/7/2000) e homologação (12/7/2000), como se depreende dos elementos agrupados na peça 3, pp. 42/3 e 45/7;

d) no tocante aos documentos de movimentação financeira e de prestação de contas:

d.1) divergência entre as cifras dos cheques 850009 e 850011 lançadas na relação de pagamentos e as verificáveis na conta convenial, de modo que, naqueles, se exibem como R\$ 18.000,00 e R\$ 16.000,00 e, nestes, como R\$ 17.000,00 e R\$ 16.430,00, respectivamente (peça 2, p. 46 e 51/3); e

d.2) discrepância entre os valores (R\$ 18.000,00 e R\$ 16.000,00) dos recibos assinados nos dias 27.3.2001 e 28.5.2001 e aqueles (R\$ 17.000,00 e R\$ 16.430,00) que, sem diferença de cronologia, figuram no extrato da conta específica do convênio (peça 2, pp. 51 e 53; peça 4, pp. 54 e 57).

A análise anterior da Secex/MA concluiu pela necessidade de citação do sr. João Teodoro Nunes Neto, ex-prefeito, em solidariedade com a empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda., para apresentarem alegações de defesa quanto às irregularidades acima; proposta que teve a concordância do Diretor e do Secretário da Secex/MA (peças 28 e 29), bem como a autorização do relator dos autos (peça 31).

Foi então expedido o Ofício de Citação 1033/2012-TCU/Secex/MA para o Sr. João Teodoro Nunes Neto (peça 33), recebido em seu endereço registrado no Sistema CPF/SRF/MF (peça 11, pp. 31-32) em 14.6.2012 (peça 35), sem manifestação do responsável.

Da mesma forma, a empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda. foi citada por meio do Ofício 1034/2012-TCU/Secex/MA (peça 32), recebido no endereço registrado no cadastro da Receita Federal (peça 11, p. 33) em 16.6.2012 (peça 34), sem atendimento.

Diante da inércia dos responsáveis, a unidade instrutiva entendeu que estes deveriam ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992.

A auditora destacou que, apesar de o convênio ter sido firmado em 1999, com recursos repassados em 2000, não incidiria, no presente caso, o posicionamento do TCU adotado pela Instrução Normativa TCU 56/2007, de arquivamento pelo decurso do prazo de dez anos, em razão da interrupção do tempo promovida pelas notificações ao ex-prefeito, sr. João Teodoro Nunes Neto, em 27.8.2004 e 20.4.2006 (peça 1, p. 12 e peça 10, p. 8).

Já em relação à empresa contratada para a execução do convênio, a auditora verificou que, a despeito de sua responsabilidade como terceiro envolvido na aplicação de recursos federais, a sua convocação aos autos deu-se somente em 22.5.2012, para justificar fatos ocorridos há cerca de doze anos, o que, segundo seu entendimento, compromete o exercício da ampla defesa e do contraditório. Considerou que tal situação seria totalmente oposta a do ex-gestor, que foi notificado no âmbito interno da TCE em diversas oportunidades. Dessa forma, a auditora concluiu pela necessidade de excluir a responsabilidade da empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda. no presente processo.

Noticiou que, segundo documento acostado na prestação de contas, o sr. João Teodoro Nunes Neto recolheu à conta do Tesouro Nacional, em 9.10.2001, o saldo do convênio, no valor de R\$ 9,18 (peça 2, p. 55), que deve ser abatido do valor do débito.

Após a análise do mérito dos autos, passou, então, a verificar as razões de justificativas apresentadas pelas empregadas do Banco do Brasil, sras. Nilza Akiko Furuta, Maria do Socorro Almeida Freire e Graciana Brito Cardoso.

A auditora destacou que o Ofício de Diligência 4056/2010 foi emitido em 21.10.2010 (peça 11, p. 51) e reiterado pelos Ofícios 70/2011, (peça 12, p. 60) e 2204/2011 (peça 12, p. 72), emitidos respectivamente em 12.1.2011 e 16.7.2011.

Verificou que a primeira manifestação do banco foi via Ofício CSO Judi 3046037/2011 (peça 13), datado de 9.2.2011, portanto, após o recebimento do primeiro ofício de reiteração. Asseverou que a remessa de parte dos documentos foi feita por meio do Ofício CSO Judi 3046037-2/2011, de 25.10.2011 (peça 21), e o atendimento completo deu-se via Ofício Judi 3046037-3/2011, de

25.11.2011 (peça 26). Destacou que ambas as correspondências foram emitidas após o recebimento pelas empregadas do Banco do Brasil dos ofícios de audiência (24 e 26.10.2011).

Considerou que as empregadas do setor bancário responsáveis pelo atendimento da diligência, em peças separadas, mas de igual teor, alegaram que tal atraso foi motivado pela dificuldade em recuperar dados bancários de mais de dez anos atrás, especialmente os relacionados à aplicação financeira (letra 'c' do ofício), que foram solicitados ao setor competente.

Ponderou que é verídica a dificuldade de obter documentos de prova de fatos ocorridos há mais de dez anos e concluiu que a situação em análise restou caracterizada como intempestividade no atendimento de diligência do TCU, tendo em vista que a requisição deste órgão de controle externo foi atendida. Assim, propôs o acatamento das razões de justificativas.

A proposta elaborada pela auditora (peça 36, p. 6), que contou com anuência do Diretor (peça 37) e do Secretário (peça 38), foi vazada nos seguintes termos:

'a) acatar as razões de justificativas apresentadas pelas sras. Nilza Akiko Furuta, Maria do Socorro Almeida Freire e Graciana Brito Cardoso, por elidirem a irregularidade relacionada ao não atendimento de diligência promovida pelo TCU;

b) considerar revêis o Sr. João Teodoro Nunes Neto e a empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda., com amparo no § 3º do inciso IV do art. 12 da Lei 8.443, de 16/7/1992;

c) excluir a responsabilidade da empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda.,

d) julgar irregulares as contas do sr. João Teodoro Nunes Neto (CPF 062.444.833-91), ex-prefeito, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, **caput**, da Lei 8.443, de 1992; e condená-lo ao pagamento das importâncias de R\$ 50.000,00 e R\$ 100.000,00, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir de 23/6/2000 e 9/11/2000, respectivamente, até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação vigente, abatendo-se a quantia de R\$ 9,18, recolhida em 9/10/2001; fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU;

e) aplicar ao sr. João Teodoro Nunes Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação proferida até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor, e

g) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada dos correspondentes relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações penais e civis cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 71, inciso XI, da Constituição Federal, e 209, § 6º, do RI/TCU.'

II

O Ministério Público anui, em parte, à proposta precedente.

Primeiramente, convém assinalar que o art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 disciplina que o Tribunal poderá aplicar multa na hipótese de 'não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal'.

No presente caso, houve o não atendimento de diligência efetuada pelo TCU no prazo fixado. Entretanto, conforme verificado pela unidade instrutiva, deve ser feito um juízo de ponderação acerca das razões que motivaram o atendimento intempestivo da diligência. Certamente, o fato de se tratar de um convênio executado em 2001, ou seja, mais de dez anos atrás, conduz sim ao juízo de que há uma dificuldade maior na obtenção das informações buscadas.

Deve-se ressaltar que a primeira manifestação do banco foi via Ofício CSO Judi 3046037/2011 (peça 13), datado de 9.2.2011, portanto, após o recebimento do primeiro ofício de reiteração da diligência (o Ofício de Diligência 4056/2010 foi emitido em 21.10.2010, (peça 11, p. 51) e reiterado pelos Ofícios 70/2011, (peça 12, p. 60) e 2204/2011 (peça 12, p. 72), emitidos respectivamente em 12.1.2011 e 16.7.2011).

Dessa forma, considerando-se que houve o cumprimento da diligência promovida pelo TCU, ainda que de forma extemporânea, bem como a dificuldade na obtenção dos documentos e que as empregadas do Banco do Brasil não se mantiveram inertes, o Ministério Público endossa o encaminhamento da unidade instrutiva no sentido de que as razões de justificativas sejam acatadas. Já em relação aos responsáveis pelas irregularidades tratadas nos autos, devem ser feitas algumas considerações.

O sr. João Teodoro Nunes Neto assinou o termo de convênio (peça 1, p. 6), bem como a prestação de contas encaminhada (peça 1, pp. 28/58, peças 2 e 3 e peça 4, pp. 1/9). Daí a sua responsabilização pelas irregularidades relativas ao ajuste.

No que toca à principal falha tratada nos autos e que resultou na imputação do débito, deve-se ressaltar que a impugnação total do objeto, conforme Parecer Técnico da Diesp (peça 8, pp. 6/8), que ensejou a instauração da tomada de contas especial, ocorreu em virtude de sua execução estar em desacordo às 'especificações técnicas e várias outras pendências que comprometem a funcionalidade da obra quanto aos aspectos sanitários [sic]' (peça 8, p. 8). As irregularidades estão discriminadas no Relatório de Visita Técnica (peça 7, pp. 56/7), que afirma que, dos 150 módulos sanitários previstos, 'encontravam-se executados 94 módulos sanitários, que apresentam problemas quanto à sua execução física, no que diz respeito à devida obediência às especificações técnicas do projeto [...] e à lista de beneficiários prevista'. A este respeito, a Auditoria Interna concluiu, por meio do Parecer Técnico 29/2006 (peça 9, pp. 1/4), que 'se nenhum dos módulos sanitários está em pleno funcionamento, de modo que possa atender à população destinatária, a inexecução do objeto foi total [sic]'.

A empresa Gêmeos Engenharia Comércio Ltda. foi contratada para a execução das obras (peça 2, p. 56) e recebeu os recursos do convênio, de acordo com a relação de pagamentos (peça 2, p. 45). Conforme já mencionado não houve a execução do objeto do convênio consoante o pactuado. Diferentemente do que foi propugnado pela unidade técnica, o Ministério Público entende que deve haver a responsabilização da empresa. Apesar de as irregularidades terem ocorrido a mais de 10 anos, deve-se destacar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário. Ademais, os prejuízos para a ampla defesa e para o contraditório, se houver, devem ser avaliados em concreto e não em abstrato, o que não podem ocorrer neste processo dado que a empresa sequer se manifestou nos autos, configurando sua revelia.

III

Ante o exposto, o Ministério Público propõe o seguinte:

a) acatar as razões de justificativas apresentadas pelas sras. Nilza Akiko Furuta, Maria do Socorro Almeida Freire e Graciana Brito Cardoso, por elidirem a irregularidade relacionada ao não atendimento de diligência promovida pelo TCU;

b) considerar revéis o sr. João Teodoro Nunes Neto e a empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda., com amparo no § 3º do inciso IV do art. 12 da Lei 8.443, de 16.7.1992;

*c) julgar irregulares as contas do sr. João Teodoro Nunes Neto (CPF 062.444.833-91), ex-prefeito, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, **caput**, da Lei 8.443, de 1992, e condená-lo solidariamente com a empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda., ao pagamento das importâncias de R\$ 50.000,00 e R\$ 100.000,00, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir de 23.6.2000 e 9.11.2000, respectivamente, até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação vigente, abatendo-se a quantia de R\$ 9,18, recolhida em 9.10.2001; fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da Fundação Nacional*

de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU;

d) aplicar ao sr. João Teodoro Nunes Neto e à empresa Gêmeos Engenharia Comércio e Serviços Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação proferida até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor, e

f) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada dos correspondentes relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações penais e civis cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 71, inciso XI, da Constituição Federal, e 209, § 6º, do RI/TCU.”

É o relatório.