

**TC 027.883/2010-8**

**Apenso: TC 034.093/2010-9**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE.

**Responsáveis:** Sr. Raimundo Antônio de Macêdo (CPF 163.127.673-53); Sr. Mário Bem Filho (CPF 119.537.213-20); Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto (CPF 172.648.713-04); e Atlântida Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 04.935.594/0001-83).

**Proposta:** preliminar

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada por determinação do Acórdão 5131/2010-2ª Câmara, proferido no âmbito do TC 012.184/2010-1 (RA), em razão de irregularidades identificadas no Convênio 806066 (Siafi 601323), celebrado entre o município de Juazeiro do Norte/CE e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em 30/6/2008, e que tinha por objeto a construção de três creches do Proinfância, no valor de R\$ 2.079.000,00, que, somado à contrapartida municipal de R\$ 21.000,00, resultou em um total de R\$ 2.100.000,00.

## HISTÓRICO

2. O relatório de fiscalização desta Unidade Técnica (peça 1, p. 1-17), produzido no âmbito do TC 012.184/2010-1, identificou a ocorrência de pagamentos irregulares por serviços não executados no âmbito do Contrato 2008.05.02.03 – Seduc/2008, que tinha por objeto a construção de três creches na sede do município de Juazeiro do Norte, utilizando recursos repassados pelo Convênio 806066 (Siafi 601323), celebrado com o FNDE.

3. Acolhendo as propostas desta Unidade Técnica, a 2ª Câmara desta Corte proferiu o Acórdão 5131/2010, determinando a instauração em autos apartados desta tomada de contas especial, bem como, a citação dos responsáveis (peça 1, p. 19).

4. Foram citados solidariamente, o Sr. Raimundo Antônio de Macêdo, ex-Prefeito Municipal de Juazeiro do Norte/CE (CPF 163.127.673-53), o Sr. Mário Bem Filho, ex-Secretário de Infraestrutura (CPF 119.537.213-20) e a empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. (empresa contratada), cujo representante legal é o Sr. João do Nascimento Lima (CPF 091.116.623-87).

5. A tabela abaixo apresenta um resumo das citações realizadas:

Responsável	Ofício	AR	Defesa
Raimundo Antônio de Macêdo	Peça 1, p. 33	Peça 1, p. 38	Peça 2, p. 8-27
Mário Bem Filho	Peça 1, p. 25	Peça 1, p. 37	Peça 2, p. 28-41
Atlântida Construções	Peça 1, p. 29	Peça 1, p. 37	Peça 1, p. 39-51 Peça 2, p. 1-7

6. As referidas alegações de defesa foram analisadas e rejeitadas em instrução anterior desta Unidade Técnica, que propôs o julgamento das contas pela irregularidade e a condenação em débito dos responsáveis (peça 2, p. 42-48).

7. O MP/TCU, no entanto, manifestou-se preliminarmente, no sentido de que os autos fossem devolvidos para esta Secex/CE, com vistas a que a unidade promovesse nova citação dos responsáveis pela totalidade dos valores transferidos tendo em vista a ausência de elementos que

permitissem afirmar que a fração executada do objeto trouxe de algum modo benefícios para a população (peça 3, p. 39-41).

8. Além disso, sugeriu a realização de audiência das autoridades do FNDE envolvidas na assinatura do convênio para que apresentassem razões de justificativa pelo fato do convênio ter sido firmado em valor aquém do montante estimado no plano de trabalho aprovado. Por fim, o mesmo parecer ainda sugeriu que a Unidade Técnica avaliasse o estágio atual de execução financeira do convênio, valendo-se, se for o caso, de uma eventual prestação de contas apresentada ao órgão repassador.

9. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 3, p. 42), que acolheu as sugestões do *parquet*, expediram-se novas citações, audiências e diligências, que estão novamente resumidas no quadro abaixo:

Citações			
Responsável	Ofício	AR	Defesa
Raimundo Antônio de Macêdo	Peça 4, p. 5	Peça 4, p. 13	Peça 9
Mário Bem Filho	Peça 4, p. 2	Peça 4, p. 14	Peça 4, p. 27-34
Atlântida Construções	Peça 3, p. 49	Peça 4, p. 9	Revel
Audiência			
Responsável	Ofício	AR	Justificativa
Daniel Silva – Presidente do FNDE	Peça 3, p. 47	Peça 4, p. 11	Peça 4, p. 15-25
Diligências			
Responsável	Ofício	AR	Resposta
FNDE	Peça 3, p. 46	Peça 4, p. 10	Peças 10-14
Banco do Brasil	Peça 4, p. 8	Peça 4, p. 38	Peça 15

10. Em nova instrução desta Secex (peça 17), de 23/11/2012, foram examinados os argumentos apresentados pelos responsáveis e elaborada proposta de encaminhamento no sentido de, dentre outros, acolher as razões de justificativas apresentadas pelo presidente do FNDE/ME, rejeitar as alegações de defesa dos demais responsáveis, julgar irregulares as contas do Sr. Raimundo Antônio de Macêdo, ex-Prefeito Municipal de Juazeiro do Norte/CE, condenando-o solidariamente com o Sr. Mário Bem Filho, ex-Secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE e a empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda., a recolherem ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE o valor original de R\$ 2.079.000,00, a partir de 24/6/2008.

11. Reencaminhados os autos ao MP/TCU (peça 19), o *parquet* emitiu novo parecer (peça 22), datado de 2/7/2013, acompanhando a Unidade Técnica no que tange ao acolhimento das razões de justificativa do Presidente do FNDE, mas concluindo que ainda não seria possível julgar o mérito das contas. Isto porque os novos documentos encaminhados pelo FNDE, em resposta à diligência promovida pelo TCU, indicam que, após ser prorrogada por quatro vezes, a data final para conclusão das obras foi adiada para 15/11/2011 (peça 14, p. 49-50), posterior, portanto, à data da última informação do estado das obras, qual seja, 4/5/2011, data do Parecer Técnico de Engenharia

12. Isso posto, o Representante do MP/TCU manifestou-se para que fosse realizada nova diligência ao FNDE solicitando esclarecimentos quanto à prestação de contas final do Convênio 806066/2007, acompanhados dos respectivos documentos, e, caso as informações obtidas com a diligência acima proposta apontem que as obras estão inconclusas, audiência do Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto, prefeito sucessor, para que apresentasse razões de justificativa para o não prosseguimento das obras. Por fim, diante da informação de que foi realizado uma Transferência Eletrônica – TED da quantia de R\$ 1.132.830,00, em 8/7/2008, para conta bancária

de titularidade não identificada, propôs a realização de diligência ao Banco do Brasil requerendo a identificação do titular da conta.

13. O Ministro Relator acolheu o posicionamento expendido pelo MP/TCU e determinou o retorno dos autos à unidade técnica para realização das medidas saneadoras sugeridas (peça 23).

14. Preliminarmente, foram então promovidas as diligências sugeridas pelo *parquet*, cujo resumo está apresentado na tabela abaixo:

Diligências			
Responsável	Ofício	AR	Resposta
FNDE	Peça 27	Peça 30	Peça 36
Banco do Brasil	Peça 37	Peça 38	Peça 39

15. Em resposta à diligência que lhe foi encaminhada, o Banco do Brasil informou que a titular da conta beneficiária do TED na quantia de R\$ 1.132.830,00 foi a empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 04.935.594/0001-83), empresa contratada para a execução das obras (peça 39). Dito isso, permaneceu como irregularidade nos autos apenas os pagamentos por serviços não executados e o não alcance dos objetivos pactuados no convênio.

16. Em atendimento à diligência, o FNDE informou que a vigência do Convênio 806066/2007 se encerrou em 15/11/2011, sendo que o prazo final para prestação de contas se encerrou em 14/1/2012.

17. Esclareceu que as prestações de contas com vencimento em 2012 deveriam ser entregues ao FNDE por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), mediante módulo denominado prestação de contas online, que pode ser acessado por meio do endereço eletrônico “www.fnde.gov.br/sigpc”, conforme disposto na Resolução/CD/FNDE 2, de 18/1/2012, que estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do SiGPC, desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas.

18. Considerando o processo de implantação do sistema, bem como a necessidade de capacitação dos gestores, a disponibilização das funcionalidades do sistema está ocorrendo por etapas.

19. Por conta disso, o Conselho Deliberativo do FNDE publicou a Resolução/CD/FNDE n. 43, de 4/9/2012, que altera a Resolução/CD/FNDE 2, de 18/1/2012, nos seguintes termos:

§ 3º-A Para as entidades previstas no §2º do art. 1º da Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2012, o prazo para o envio das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias, a partir da habilitação da funcionalidade ‘enviar’ da respectiva transferência.

(...)

Art. 10-A Excepcionalmente, no período compreendido entre 06 de setembro e 11 de outubro de 2012, o Sigpc monitorará as informações recebidas e comunicará aos gestores das entidades previstas no § 2º do art. 1º as possíveis complementações necessárias à remessa das prestações de contas.

20. Dito isso, esclareceu que a citada funcionalidade ainda não se encontra habilitada para o recebimento dos dados da prestação de contas do convênio em tela, mas que segundo previsão da autarquia, a conclusão do SiGPC ocorrerá ainda no segundo semestre de 2013 e que somente após esse evento, o FNDE terá condições de concluir a análise das contas requeridas.

21. Em análise aos elementos encaminhados (peça 40), esta Unidade técnica concluiu que restou claro a partir das informações prestadas pelo FNDE que, apesar da vigência do Convênio já se encontrar expirada, por conta dos procedimentos de habilitação do novo sistema criado pela autarquia, ainda não havia ocorrido a apresentação da prestação de contas do Convênio

806066/2007, nem tampouco o parecer conclusivo do concedente sobre a regularidade de sua execução.

22. A partir dos novos elementos trazidos aos autos, não se podia inferir se novos serviços foram realizados na gestão do Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto (Gestão 2009-2012), com vistas à conclusão da obra, desde a última informação do estado das obras, em 4/5/2011, data do Parecer Técnico de Engenharia – COMPI/CGIMP/DIRPE/FNDE/MEC.

23. Como bem esclareceu o MP/TCU, apesar da totalidade do convênio ter sido gasta na gestão do prefeito antecessor, três das quatro prorrogações concedidas no convênio foram solicitadas pelo Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto, sempre com a alegação de que necessitava de mais prazo para concluir as obras, assumindo, portanto, o risco do empreendimento.

24. Apesar do FNDE ainda não ter apreciado as contas do convênio em tela, a última informação nos autos é de que as obras ainda se encontram inconclusas, razão pela qual efetuou-se, conforme sugerido pelo MP/TCU, a promoção da audiência do prefeito sucessor nos seguintes termos:

I - com fundamento no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, realizar audiência do Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto (CPF 172.648.713-04), ex-Prefeito de Juazeiro do Norte/CE (Gestão 2009-2012), para, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentar razões de justificativa para a não conclusão das obras objeto do Convênio 806066 (Siafi 601323), apesar de ter solicitado prorrogação de sua vigência para que pudesse concluí-las, bem como justificativas para o não encaminhamento da prestação de contas devida após o término da vigência do ajuste, em descumprimento ao preconizado na Portaria Interministerial 127/2008.

a) alertar ao responsável que, caso as obras tenham sido concluídas em sua gestão, suas justificativas deverão estar acompanhadas de toda a documentação necessária para comprovar os serviços executados, bem como que as creches se encontram em funcionamento, beneficiando a comunidade.

25. A tabela abaixo resume o resultado da audiência realizada:

Audiência			
Responsável	Ofício	AR	Resposta
Manoel Raimundo de Santana Neto	Peça 41	Peça 42	Peça 43

26. Em atendimento à audiência, o Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto esclareceu que:

a) foram constatadas graves irregularidades na execução do convênio 806066/2007, apontando uma diferença entre o que havia sido executado pela empresa responsável, a Atlântida Construções e Serviços Ltda., e o que havia sido recebido pela referida firma;

b) diante desse fato, foi dado um prazo à empresa para corrigir a diferença e assim equiparar a execução da obra com os valores já recebidos por parte do prefeito antecessor, Sr. Raimundo Antonio de Macedo;

c) após sucessivos prazos descumpridos, a irregularidade foi notificada ao Ministério Público Federal, ao FNDE e ao Tribunal de Contas da União, resultando no Acórdão 5131/2010-TCU-2ª Câmara;

d) a sua gestão não efetuou qualquer pagamento à empresa Atlântida; e

e) foi realizada uma nova licitação neste ano de 2013, no novo mandato do prefeito Raimundo Antonio de Macedo, sendo que a questão se encontra novamente sendo acompanhada pelo Ministério Público Federal que firmou um Termo de Ajuste de Conduta com diversas recomendações e novo prazo para a conclusão da obra.

27. Aos autos, o Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto anexou o Parecer Técnico de Engenharia – COMPI/CGIMP/DIRPE/FNDE/MEC (peça 43, p. 3-12), de 4/5/2011, apontando as

irregularidades; comprovantes de pagamentos efetuados na gestão do Sr. Raimundo Antonio de Macedo (peça 43, p. 13-29); comprovantes de que não foram efetuados pagamentos na sua gestão (peça 43, p. 30-39) e a Ação de Improbidade Administrativa contra o Sr. Raimundo Antonio de Macedo (peça 43, p. 40-52).

28. Esta Unidade Técnica (peça 46), considerando os novos elementos trazidos aos autos pelo prefeito sucessor, resolveu realizar as seguintes diligências saneadoras:

a) Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para que:

a.1) informe se o Convênio 806066/2007 (Siafi 601323), celebrado com o Município de Juazeiro do Norte/CE, tendo por objeto construção de três creches do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (Proinfância), no valor total de R\$ 2.100.000,00, encontra-se ainda em vigência, em vista de informações dando conta de que aquela Municipalidade teria firmado termo de ajuste de conduta com o Ministério Público Federal no sentido da conclusão das creches no prazo estabelecido no termo, encaminhando, se for o caso, a documentação pertinente;

a.2) em caso negativo, informe se a prestação de contas alusiva ao mesmo convênio já foi apresentada no SIGPC, informando os resultados das análises respectivas, com cópias dos pareceres, ou esclarecer as providências adotadas, no caso de não haver sido concretizado o seu encaminhamento por parte dos responsáveis;

b) À Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE, para que apresente informações atualizadas sobre a:

b.1) Realização de nova licitação para dar seguimento à execução do objeto do Convênio 806066/2007 (Siafi 601323) celebrado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (construção de três creches do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos Para a Rede Pública de Educação Infantil (Proinfância), no valor total de R\$ 2.100.000,00), já no segundo mandato do atual prefeito, Sr. Raimundo Antonio de Macedo, iniciado em 2013, em face dos resultados da atuação do Ministério Público Federal concluída no final de 2012;

b.2) Realização de novo acompanhamento pelo Ministério Público Federal acerca do convênio em tela, do qual decorreu a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, contendo recomendações e novo prazo para a conclusão da obra, encaminhando-se cópia da documentação pertinente (termo de ajuste de conduta, eventuais termos aditivos prorrogando a vigência do convênio, etc.).

29. O quadro abaixo apresenta o resultado das novas diligências realizadas:

Diligências			
Destinatário	Ofício	AR	Resposta
FNDE	Peças 48 e 49	Peça 52	Peça 54
Prefeitura de Juazeiro do Norte	Peças 50 e 51	Peça 53	Peça 55

30. Em resposta à diligência que lhe foi encaminhada, o FNDE, em 28/1/2014, informou mais uma que a vigência do convênio em comento se encerrou em 15/11/2011, e que o prazo para o encaminhamento da prestação de contas do referido convênio se encerrou em 14/1/2012.

31. No entanto, o processo de implantação do SiGPC ainda não está concluído no que se refere às funcionalidades para o registro das prestações de contas de convênios e, dessa forma, conforme disposto na Resolução do FNDE, o prazo para o envio da prestação de contas do convênio em tela será de 60 dias, a partir da habilitação da funcionalidade “enviar” do SiGPC.

32. Em resposta à diligência que lhe foi encaminhada, a Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE, em 27/1/2014, informou que fora realizada a Concorrência Pública 2013.11.14.01 para as obras de conclusão das três creches do pró-infância, tendo se sagrado como vencedora do certame a empresa

FP Construtora Ltda. – ME, pelo valor global de R\$ 2.109.654,14. Em anexo a cópia do contrato assinado pelo Secretário de Educação, Sr. Geraldo Alves Silva (peça 55, p. 2-8).

33. O prazo previsto para conclusão das obras era de 120 dias contados da ordem de serviço e tem como fonte exclusiva dos recursos, o tesouro municipal.

34. Em relação ao acompanhamento pelo Ministério Público Federal (MPF), encontra-se anexado a cópia do Termo de Ajustamento de Conduta –TAC (peça 55, p. 9-16) e Aditivo (peça 55, p. 17-19), firmado entre o *parquet* e o município, que estabeleceram como prazo máximo para conclusão das obras o período de 6 meses contados a partir de 1º/1/2014.

35. Em análise aos elementos encaminhados, datada de 28/3/2014 (peça 58), Pronunciamento da Subunidade considerou que:

a) como o processo de implantação do SiGPC no âmbito do FNDE ainda não está concluído no que se refere às funcionalidades para o registro das prestações de contas de convênios, o prazo para o envio da prestação de contas do convênio em tela será de 60 dias, a partir da habilitação da funcionalidade “enviar” do SiGPC, que, por sua vez, não tem previsão de habilitação;

b) o município havia encaminhado inicialmente Plano de Trabalho datado de 19/12/2007, prevendo o aporte de R\$ 2.100.000,00 para conclusão das obras (peça 10, p. 12-37), plano este que serviu de base para a assinatura do convênio. No entanto, alegando alterações efetuadas no projeto executivo para construção das creches, com elevação da área construída, solicitou alteração do plano de trabalho com a previsão de R\$ 3.300.000,00 para a execução das creches, sendo R\$ 2.821.500,00 a cargo do FNDE e R\$ 478.500,00 a cargo do município (peça 11, p. 30-50; e peça 12, p. 1-3). O pedido de alteração contou com parecer favorável da área técnica do FNDE (peça 12, p. 4-13), bem como da procuradoria jurídica (peça 12, p. 30-32), mas nenhum aditivo chegou a ser firmado nesse intuito;

c) para executar o objeto do convênio, a prefeitura, representada pelo Secretário de Educação, Sr. Francisco Renato Sousa Dantas, firmou, em 20/6/2008, o Contrato 2008.05.02.03 – Seduc/2008 com a empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda., pela importância de R\$ 3.291.000,00, sendo R\$ 1.097.000,00 para cada creche (peça 3, p. 34-37). A ordem de serviço para início das obras se deu em 23/6/2008 (peça 6, p. 14 do TC 034.093/2010-9). O 1º Aditivo Contratual prorrogou sua vigência até 17/2/2009 (peça 2, p. 4-5);

d) quando esta Unidade Técnica realizou auditoria no citado município no período de 17/5/2010 a 21/5/2010 no âmbito do TC 012.184/2010-1, constatou-se que já haviam sido realizados os seguintes pagamentos (peça 6, p. 20-52; e peça 7, p. 1-35):

Medição	Notas Fiscais	Data	Valor (R\$)
1ª	0004 (peça 2, p. 6)	8/7/2008	1.230.000,00
2ª	0014 (peça 2, p. 7)	30/10/2008	870.000,00
Total			2.100.000,00

e) os extratos bancários da conta específica apresentavam as seguintes movimentações (peça 15):

Data	Descrição	Valor (R\$)	Destino
30/6/2008	Ordem bancária	2.079.000,00	Crédito
8/7/2008	TED	1.132.830,00	Atlântida Construções
10/7/2008	Cheque 850001	18.450,00	PM Juazeiro do Norte (IR)
10/7/2008	Cheque 850002	24.600,00	PM Juazeiro do Norte (ISS)
10/7/2008	Cheque 850003	54.120,00	INSS
11/8/2008	Transferência	21.000,00	Crédito da contrapartida
31/10/2008	Cheque 850004	635.000,00	Atlântida Construções

17/11/2008	Cheque 850005	166.270,00	Atlântida Construções
18/11/2008	Cheque 850007	17.400,00	PM Juazeiro do Norte (ISS)
18/11/2008	Cheque 850008	38.280,00	INSS
18/11/2008	Cheque 850009	13.050,00	PM Juazeiro do Norte (IR)

f) os dois pagamentos até então realizados já consumiam, por si só, o valor integral do convênio. Além disso, o primeiro pagamento, ocorreu apenas 15 dias depois da ordem de serviço e 8 dias depois do crédito da ordem bancária na conta, que se deu em 30/6/2008;

g) os pagamentos realizados, por creche, até aquela data podiam ser assim divididos:

Creche	Valor (R\$)
Creche Parque Antônio Vieira	875.995,92
Creche Parque São João	800.638,55
Creche Vila São Francisco	423.365,53
<b>Total</b>	<b>2.100.000,00</b>

h) no entanto, considerando tanto o observado em visita às obras, quanto o consignado nos relatórios de vistoria de obra extraídos do Sismec, datados de 1/9/2009 e alimentados pela própria municipalidade, observou-se que o percentual de execução física das três creches se encontrava apenas em 44,58%, 43,55% e 51% (peça 3, p. 9-14), representando um superfaturamento por pagamento antecipado de serviços não executados da ordem de R\$ 573.743,90. Um anexo fotográfico do estado das obras pode ser observado na peça 14 do TC 034.093/2010-9;

i) em 4 de maio de 2011, o FNDE emitiu Parecer Técnico de Engenharia após vistoria realizada nas três creches na data de 25/4/2011, no qual restou consignado, além de problemas na execução, que a execução financeira da obra não estava de acordo com a execução física. Ou seja, do total das obras contratadas, foram concluídos 39,5% dos serviços, enquanto já havia sido pago 63,81% das obras (peça 4, p. 16-25). Na ocasião, as obras na Vila São Francisco e Parque São João se encontravam paralisadas e as obras na comunidade Antônio Vieira se encontrava em ritmo bastante lento, quase paralisada;

j) o FNDE chegou a notificar o então prefeito de Juazeiro do Norte/CE, Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto (gestão 2009-2012), por meio de ofício datado de 29/6/2011, quanto às irregularidades verificadas (peça 10, p. 4-6);

k) o Presidente do FNDE, em resposta à audiência que lhe foi encaminhada, informou que a liberação da próxima parcela dos recursos, necessários para construção das obras, seria efetivada apenas depois de cumpridas as providências determinadas à prefeitura (peça 4, p. 15-24);

l) o prefeito sucessor, por ter solicitado sucessivas prorrogações de prazo sem concluir o objeto do convênio, foi ouvido em audiência e informou que, ao iniciar sua gestão e constatar a ocorrência de graves irregularidades na execução do convênio 806066/2007, em especial quanto à diferença entre o que havia sido executado pela empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda., e o que havia sido recebido pela referida firma, determinou um prazo à empresa para corrigir a diferença e assim equiparar a execução da obra com os valores já pagos;

m) no entanto, após sucessivos prazos descumpridos por parte da empresa, a irregularidade foi notificada ao Ministério Público Federal, ao FNDE e ao Tribunal de Contas da União;

n) o Sr. Raimundo Antônio de Macedo, Prefeito à época dos pagamentos irregulares realizados (gestão 2005-2008), se elegeu para novo mandato municipal (gestão 2013-2016);

o) o Ministério Público Federal instaurou por conta da notificação apresentada pelo Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto (gestão 2009-2012), o Inquérito Civil Público

1.15.002.000116/2013-73 e, no seu âmbito, firmou, com o atual prefeito, o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE, bem como aditivo, no qual o gestor se compromete a concluir as obras das três creches sem o aporte de novos recursos federais, num prazo de 6 meses contados a partir de 1/1/2014 (peça 55, 9-19); e

p) em decorrência do TAC, a prefeitura realizou a Concorrência Pública 2013.11.14.01 para as obras de conclusão das três creches do pró-infância, tendo se sagrado como vencedora do certame a empresa FP construtora Ltda. – ME, pelo valor global de R\$ 2.109.654,14. Em anexo a cópia do contrato assinado pelo Secretário de Educação, Sr. Geraldo Alves Silva, na data de 14/1/2014 (peça 55, p. 2-8).

36. Isso posto, neste mesmo Pronunciamento da Subunidade, deu-se por possível verificar que as obras objeto do convênio em tela ainda se encontravam em execução, apesar de agora estarem sendo pagas com recursos do tesouro municipal e sob os cuidados de uma nova empresa.

37. E que a solução adotada pelo Ministério Público Federal, apesar de se mostrar coerente e a mais benéfica à sociedade, uma vez que visa a conclusão de uma obra que se mostrava em vias de ser abandonada, devia ser analisada com cautela a fim de se vislumbrar os seus efeitos em relação à presente tomada de contas especial.

38. Para a Subunidade, não restavam dúvidas a partir dos pareceres técnicos aqui já citados, que houve, de fato, pagamentos antecipados à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda., pois, a última vistoria técnica realizada nas obras ocorreu em 25/4/2011, ocasião em que a execução física alcançava 39,5% dos serviços, enquanto já havia sido pago 63,81% das obras (peça 4, p. 16-25). Ocorrendo, porém, que o mesmo parecer informava que as obras em uma das creches, na comunidade Antônio Vieira, se encontrava em ritmo bastante lento, mas não paralisada. E, considerando que o convênio vigeu até 15/11/2011, não há como se afirmar, a partir dos elementos trazidos aos autos, qual era o percentual de serviços executados pela empresa Atlântida ao final da vigência do convênio.

39. Com a retomada das obras a serem pagas com recursos municipais, podia-se observar as seguintes situações:

a) foram realizados pagamentos da ordem de R\$ 2.100.000,00 à empresa Atlântida, dos quais parte foram para o pagamento de serviços que foram efetivamente executados, e parte foram pagos indevidamente por serviços não executados;

b) caso a obra venha a ser concluída com os R\$ 2.109.654,14 contratados com a empresa FP construtora Ltda. – ME, parte desses recursos será para pagar os serviços não executados pela empresa Atlântida e parte será para executar os serviços complementares decorrentes da alteração do plano de trabalho;

c) neste caso, se observa claramente que existe uma interseção de serviços nos dois contratos, correspondente justamente aos serviços que deixaram de ser realizados pela empresa Atlântida, e que, mesmo com a conclusão das obras, implica na ocorrência de débito em razão do enriquecimento ilícito da aludida empresa;

d) ocorre que tal débito só seria possível de ser calculado a partir de novo parecer técnico que informasse o estado da execução física das obras no final do convênio; e

e) em outra linha, caso a obra não venha a ser concluída, o débito a ser imputado corresponderá a todo valor repassado.

40. Ou seja, independente da conclusão das obras, ainda assim estará configurado dano ao Erário, sendo que a apuração efetiva deste dano só será possível após o término do prazo estabelecido pelo MPF e com a emissão de novo parecer técnico por parte do FNDE.

41. Ainda dentro da mesma análise, viu-se que a impossibilidade de calcular o dano ao Erário naquele momento, tornava insubsistente um dos fatos ensejadores da TCE e tinha, como consequência lógica, a possibilidade de arquivamento do processo de TCE por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU.

42. Porém, e em conclusão, esta Subunidade Técnica propôs o arquivamento dos autos sem prejuízo de se determinar ao FNDE que, num prazo de 90 dias contados a partir de 1º/7/2014, data estabelecida no TAC firmado pelo MPF para a conclusão das obras, requeresse a apresentação da prestação de contas do convênio em tela, mesmo sem a utilização do SiGPC, realizasse nova inspeção *in loco* nas obras do convênio e emitisse parecer conclusivo, instaurando, se for o caso, nova tomada de contas especial.

43. O Pronunciamento da Unidade, datado de 31/3/2014 (peça 59), manifestou-se de acordo com a proposta então formulada pela subunidade.

44. Em parecer datado de 7/8/2014 (peça 61), o Ministério Público/TCU, considerando que não se encontra devidamente indicado nos autos o valor efetivo pago a maior à empresa Atlântida por conta de serviços não executados e por conseguinte o valor do prejuízo causado ao erário a ser imputado como débito aos responsáveis arrolados no processo; considerando que foram realizadas diversas prorrogações da vigência do convênio e do prazo para prestação de contas; considerando que não foi realizada a prestação de contas final dos recursos sob análise; considerando que existia um TAC em que o Município se comprometeu com o Ministério Público Federal em concluir, até 1º/7/2014, a construção das três creches com recursos municipais; considerando, contudo, que não há informações de que essas obras foram concluídas, manifestou-me de acordo com a proposta da unidade técnica, assim transcrita:

I – arquivar os presentes autos sem julgamento do mérito por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno desta Corte;

II – Determinar ao Fundo Nacional de Educação que, num prazo de 90 (dias), contados a partir 1º/7/2014, data estabelecida pelo Ministério Público Federal no âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE, bem como em seu aditivo, para que a prefeitura de Juazeiro do Norte/CE conclua as obras do Convênio 806066 (Siafi 601323):

a) requeira a apresentação da prestação de contas final do aludido convênio, mesmo sem a utilização do SiGPC;

b) realize nova inspeção *in loco* nas obras do convênio, a fim de aferir se os serviços foram concluídos, bem como apurar o montante pago indevidamente à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 04.935.594/0001-83); e por fim

c) emita parecer conclusivo sobre as contas, instaurando, se for o caso, nova tomada de contas especial.

III – Determinar à Secex-CE que monitore o cumprimento da determinação.

45. Os Ministros do Tribunal de Contas da União, em 19/8/2014, em Acórdão 4292/2014 - TCU - 2ª Câmara (peça 62), com vistas à racionalidade processual, porém, decidiram sobrestar os presentes autos até o recebimento da resposta do FNDE e fazer as seguintes determinações:

1.8.1. ao Fundo Nacional de Educação – FNDE que preste informações, no prazo de 90 (noventa) dias, sobre a execução físico-financeira atualizada do convênio, realizando nova inspeção *in loco* se necessário, e encaminhe a análise da prestação de contas da avença, apresentando manifestação específica sobre o montante pago indevidamente à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. com recursos federais;

1.8.2. à Secex/CE que realize diligências com vistas a verificar se já houve o efetivo cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE, firmado pelo município de Juazeiro do Norte/CE com o Ministério Público Federal.

46. O quadro seguinte apresenta o resultado de diligência realizada ao FNDE:

Destinatário	Ofício	AR	Resposta
FNDE	Peça 63	Peça 64	Peça 65

## EXAME TÉCNICO

### I. Do atendimento da diligência pelo FNDE (peça 65)

47. A diligência ao FNDE solicitava que se encaminhasse a esta Secretaria informações sobre a execução físico-financeira atualizada do convênio 806066 (Siafi 601323), celebrado com o município de Juazeiro do Norte/CE, realizando nova inspeção in loco se necessário; bem como, a análise da prestação de contas da avença, apresentando manifestação específica sobre o montante pago indevidamente à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. com recursos federais.

48. Em atendimento à diligência, o FNDE, por meio de sua Presidência, encaminhou, em 18/12/2014, cópia dos Memorandos 608/2014/CGEST/DIGAP/FNDE e 261/2014/DIFIN/FNDE/MEC.

49. O Memorando 608/2014/CGEST/DIGAP/FNDE, datado de 18/12/2014 (peça 65, p. 2), por sua vez, encaminhava cópia do Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado, e dava por certo que:

a) ante a retomada dos serviços nas três obras, objeto do instrumento em questão, não há como se falar em desconformidades em tempo real, visto que as obras estão em execução. Portanto, fica prejudicada a avaliação e, por conseguinte, a glosa de valores relativos a serviços e quantitativos ainda não executados, em face do andamento das obras; e

b) não há, no momento, como apurar os valores a serem restituídos ao erário, consoante exposto no parecer técnico.

50. O citado Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado, datado de 16/12/2014 (peça 65, p.7-31), traz a análise exclusiva de Engenharia para Verificação de Conformidade Técnica entre o Objeto Conveniado e o Executado, sendo fruto de vistoria realizada em 26/11/2014, onde se verificou que:

a) os serviços haviam sido retomados em todas as três obras;

b) a qualidade dos serviços que estão sendo executados é boa;

c) o Município se utiliza de recursos próprio para a condução dos serviços;

d) a Gestão atual se comprometeu a terminar as obras; e

e) a vistoria denotou a seguinte situação estimada de andamento em cada uma das obras:

Obra	Executado (%)	A executar (%)
São José	65	35
Antônio Vieira	80	20
Vila Nova	65	35

51. Acompanhado de relatório fotográfico (peça 65, p. 10-29), o mesmo Parecer em seus itens 8 e 9 (peça 65, p. 30-31) conclui:

a) conforme se constata pelas vistorias inseridas no SIMEC, as obras foram paralisadas em 31/8/2011, vindo o Convênio a vencer em 15/11/2011. Nesta data, as obras apresentavam os seguintes percentuais de execução:

Obra paralisada	Executado (%)	A executar (%)
São José	49,37	50,63
Antônio Vieira	72,54	27,46
Vila Nova	45,32	54,68

b) as obras foram retomadas, também segundo o SIMEC, em 24/01/2014, sendo que os percentuais de execução, conforme se pode constatar, sofreram alterações para menos, acentuadamente na obra de Antônio Vieira, sugerindo que possa ter ocorrido depredação, furtos ou que houvesse desequilíbrio físico financeiro:

Obra retomada	Executado (%)	A executar (%)
São José	41,03	58,97
Antônio Vieira	56,11	43,89
Vila Nova	41,67	58,33

c) vistoria realizada em 21/3/2014, dois meses após as obras terem sido retomadas, por empresa credenciada do FNDE, atestou a execução das obras muito próximas aos percentuais baseados no SIMEC, quando da retomada das obras, como segue:

Obra vistoriada	Executado (%)	A executar (%)
São José	48,79	51,21
Antônio Vieira	59,97	40,03
Vila Nova	44,83	55,17

d) na data deste parecer, 16/12/2014, como já descrito, a obra de Antônio Vieira se encontra com aproximadamente 80% executada e as demais com 65%. Ou seja, se tomarmos como base o valor Conveniado, da época, por obra, de R\$ 1.100.000,00, teremos que a obra de Antônio Vieira teria consumido R\$ 880.000,00 deste valor e as demais, R\$ 715.000,00, cada. Podendo-se afirmar que o valor apropriado pelo FNDE, de R\$ 700.000,00 para cada obra já foi utilizado em serviços executados;

e) diante do exposto e da retomada dos serviços nas três obras, não há como se falar em desconformidades em tempo real, visto que as obras estão em execução, bem como, fica prejudicada a avaliação e, por conseguinte, a glosa de valores relativa a serviços e quantitativos ainda não executados, em face do andamento das obras; e

f) como as obras estão em execução, não há, no momento, como apurar inconformidades ou restrições relativas a serviços ou quantitativos não executados ou executados em desconformidade com o Projeto conveniado e, portanto, não há como apurar valores a restituir ao erário público.

52. Já o Memorando 261/2014/DIFIN/FNDE/MEC, datado de 17/12/2014 (peça 65, p. 3), em complementação às informações contidas no Memorando 257/2014/DIFIN/FNDE/MEC, datado de 11/12/2014 (peça 65, p. 4-5), informava que os dados de prestação de contas dos recursos destinados à Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE para execução do Convênio 806066 (Siafi 601323), foram registrados pelo gestor responsável na base de dados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC, conforme o comprovante em anexo de 11/12/2014 (peça 65, p. 47). A liberação do SiGPC (peça 65, p. 6), Módulo Contas Online, para o convênio em questão ocorrera em 27/8/2014.

53. No mesmo memorando, o FNDE salienta que a prestação de contas do citado Convênio encontra-se em análise e que informações complementares sobre o resultado de tal análise serão prontamente fornecidas assim que a mesma tenha sido concluída.

### **I.1 Análise**

54. O item 39 da presente instrução já colocava de forma apropriada as situações que se podiam observar com a retomada das obras a serem pagas com recursos municipais. Em especial que se observa claramente que existe uma interseção de serviços que deixaram de ser realizados pela empresa Atlântida e aqueles realizados ou a serem realizados pela nova executora, e que, mesmo com a conclusão das obras, implica na ocorrência de débito em razão do enriquecimento ilícito da aludida empresa.

55. Como lá explicitado, tal débito só seria possível de ser calculado a partir de novo parecer técnico que informasse o estado da execução física das obras no final do convênio, sendo que, caso a obra não viesse a ser concluída, o débito a ser imputado corresponderia ao total do valor repassado.

56. O FNDE, por meio de seu Parecer Técnico, esclareceu que como as obras estavam em execução, não havia, no momento, como apurar inconformidades ou restrições relativas a serviços ou quantitativos não executados ou executados em desconformidade com o Projeto conveniado e, portanto, como apurar valores a restituir ao erário público.

57. Porém, como consignado no próprio parecer de engenharia, considerando que na data da vistoria, 16/12/2014, a obra de Antônio Vieira se encontrava 80% executada e as demais com 65%, e se tomarmos como base o valor Conveniado, da época, por obra, de R\$ 1.100.000,00, a obra de Antônio Vieira teria consumido R\$ 880.000,00 deste valor e as demais, R\$ 715.000,00, cada, poder-se-ia afirmar que o valor apropriado pelo FNDE, de R\$ 700.000,00 para cada obra já foi utilizado em serviços executados.

58. Ou seja, caso se dê a obra por finalizada, os percentuais a serem utilizados para cálculo do valores a restituir ao erário público seriam os da data da paralização da obra, 15/11/2011, coluna a executar do item 51 “a” retro, aplicados sobre a ressaltada parcela individual de cada obra de R\$ 700.000,00, mas descontada da contrapartida de R\$ 21.000,00 rateada pelas três obras, correspondentes aos valores dos serviços pagos à empresa Atlântida e por ela não executados, conforme tabela seguinte:

Obra paralisada	A executar (%) = (A)	Repasse (R\$) = (B)	Débito (R\$) = (AxB)
São José	50,63	693.000,00	350.865,90
Antônio Vieira	27,46	693.000,00	190.297,80
Vila Nova	54,68	693.000,00	378.932,40
Valor total original, em 30/6/2008		2.079.000,00	920.096,10

59. Como persiste a possibilidade de que a obra não venha a ser dada por concluída pela concedente, e o débito a ser imputado corresponda ao todo do valor repassado, R\$ 2.079.000,00, há de termos nos autos a análise da prestação de contas do citado Convênio, em processamento à época do atendimento de diligência pelo FNDE.

60. Assim, deve-se reiterar a comunicação ao FNDE, relativa à determinação contida no Acórdão 4292/2014 - TCU - 2ª Câmara (peça 62), para que, em novo e improrrogável prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe a esta Unidade Técnica a análise da prestação de contas da avença, apresentando manifestação específica sobre o montante pago indevidamente à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. com recursos federais.

## **II. Das diligências com vistas a verificar o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta**

61. O mesmo Acórdão 4292/2014 - TCU - 2ª Câmara (peça 62), que determinava ao FNDE que prestasse informações sobre a execução físico-financeira atualizada do convênio em questão, também determinava à Secex/CE que realizasse diligências com vistas a verificar se já houve o efetivo cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE, firmado pelo município de Juazeiro do Norte/CE com o Ministério Público Federal.

62. O TAC era no sentido de que fossem concluídas até 1º/7/2014, com recurso municipal, as creches objeto do convênio relacionado a esta TCE. Por conta disso, foi contratada a empresa FP Construtora Ltda. – ME, pelo valor de R\$ 2.109.5654,14, conforme contrato firmado em 14/1/2014 (peça 55, p. 2-8). Porém, nos autos, não há informações de que essas obras foram concluídas.

63. Assim, em cumprimento à determinação da Egrégia Corte do TCU, deve-se diligenciar o MPF/PRM/JN/CE e a prefeitura com vistas a verificar se já houve o efetivo cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE, firmado pelo município de Juazeiro do Norte/CE com o Ministério Público Federal.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Submete-se os autos à consideração superior propondo:

I – Com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, seja realizada diligência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para que, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência:

a) realize nova inspeção *in loco* nas obras objeto do Convênio 806066 (Siafi 601323), celebrado com o município de Juazeiro do Norte/CE, com vistas à construção de três creches do Proinfância no valor total de R\$ 2.100.000,00, encaminhando a esta Unidade Técnica novo parecer técnico sobre a situação da execução físico-financeira da obra; e

b) encaminhe pronunciamento conclusivo acerca da prestação de contas da avença, apresentando manifestação específica sobre o montante pago indevidamente à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. com recursos federais, conforme determinado pelo Acórdão 4292/2014-2ª C, que foi notificado a esta autarquia por meio do Ofício 2251/2014.

II – Com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, seja realizada diligência ao Ministério Público Federal – MPF, Procuradoria da República Polo de Juazeiro do Norte - PRM/JN/CE, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe informações se já houve cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE, firmado pelo município de Juazeiro do Norte/CE com o Ministério Público Federal e que trata das obras objeto do Convênio 806066 (Siafi 601323), firmado com o FNDE.

III – Com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, seja realizada diligência à Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe informações se já houve cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE, firmado pelo município de Juazeiro do Norte/CE com o Ministério Público Federal e que trata das obras objeto do Convênio 806066 (Siafi 601323), firmado com o FNDE.

Fortaleza, 13 de fevereiro de 2015  
(Assinado eletronicamente)  
WALDY SOMBRA LOPES JÚNIOR  
AUFC – Matr. 1043-0