

TC 016.715/2011-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Sucupira do Norte (MA)

Responsável: Benedito Sá de Santana, CPF 256.940.303-20, prefeito na gestão 2005-2008

Advogados: Antonio Gonçalves Marques Filho (OAB/MA 6527) e Sérgio Eduardo de Matos Chaves (OAB/MA 7405), procuração à peça 22

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Benedito Sá de Santana, prefeito de Sucupira do Norte (MA) na gestão 2005-2008, em razão da omissão na prestação de contas do Convênio 842080/2006, Siafi 577061, firmado com a prefeitura de Sucupira do Norte (MA) para a construção de um prédio escolar com seis salas de aula na zona urbana do município, conforme termo de convênio (peça 1, p. 74-82) e plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 19-62).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio, foram previstos R\$ 473.370,98 para a execução do objeto, dos quais R\$ 465.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 8.370,98 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2007OB842144, no valor de R\$ 465.000,00, emitida em 30/5/2007 (peça 1, p. 13). Os recursos foram creditados na conta específica em 1º/6/2007 (peça 12, p. 10).

4. O ajuste vigeu no período de 12/12/2006 a 31/10/2008 e previa a apresentação da prestação de contas até 30/12/2008, conforme extratos do Siafi à peça 1, p. 89 e 110.

5. A instrução inicial (peça 3) propôs a citação do responsável. Devidamente citado mediante Ofício 1323/2013-TCU/SECEX-MA pela omissão no dever de prestar contas e pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos do Convênio 842080/2006-FNDE (peças 7 e 8), o Sr. Benedito Sá de Santana não apresentou as devidas alegações de defesa, tendo sido proposto em instrução à peça 9 o julgamento pela irregularidade, à revelia do ex-prefeito.

6. Nesse ínterim, quando os autos estavam no Ministério Público/TCU para análise, o FNDE encaminhou ao TCU o Ofício 172/2012-COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 12, p.1), informando da apresentação intempestiva das contas por meio de ofício datado de 21/9/2011 e protocolizado naquela autarquia em 4/10/2011, acompanhado dos documentos à peça 12, p. 2-46.

7. O representante do Ministério Público junto ao TCU ressaltou que tais elementos foram protocolados no FNDE em 4/10/2011, data anterior à citação do Sr. Benedito Sá de Santana, ocorrida em 6/7/2012 (peças 7 e 8) e manifestou-se no sentido de serem os autos restituídos à Secex/MA para as providências cabíveis em relação aos novos documentos apresentados e, se for o caso, avaliar os possíveis reflexos que eles poderão acarretar no mérito das presentes contas, com posterior retorno ao gabinete do nobre *Parquet* para a intervenção regimental obrigatória (peça 13).

8. Em Despacho à peça 14, o relator dos autos, considerando que a data de protocolização da documentação é anterior à data da citação do responsável, e em homenagem ao princípio da verdade

material, acolheu a proposta do MP/TCU e determinou a restituição dos autos a esta unidade técnica para exame da documentação encaminhada pelo FNDE e, se for o caso, avaliação dos possíveis reflexos na proposta de mérito anteriormente formulada à peça 9.

9. A instrução à peça 15 propôs, em consequência, diligência ao FNDE no sentido daquela autarquia se manifestar a respeito dos documentos apresentados pelo ex-prefeito de Sucupira do Norte (MA). Com a manifestação positiva da unidade técnica (peça 16), foi formulada diligência ao FNDE (peças 17 e 18), respondida à peça 20.

10. A análise da diligência foi feita na instrução à peça 24, ressaltando que a Nota Técnica 3/2013 do FNDE (peça 20) constatara a conformidade dos extratos bancários com a nota fiscal da construtora contratada e com o Relatório de Pagamentos Efetuados, no valor total de R\$ 477.360,84; a movimentação dos recursos por meio de cheques; a devida aplicação da verba federal; e o depósito da contrapartida municipal.

11. Foi consignado que o FNDE, entretanto, concluíra pela não aprovação das contas em razão da não apresentação dos seguintes documentos: cópia do plano de trabalho, relatório do cumprimento do objeto, termo de aceitação definitiva da obra e termos de homologação e adjudicação da licitação realizada.

12. Foi registrada a juntada de procuração do Sr. Benedito Sá de Santana aos Adv. Antônio Gonçalves Marques Filho (OAB/MA 6.527) e Sérgio Eduardo de Matos Chaves (OAB/MA 7.405), com escritório à Avenida Colares Moreira, nº 10, sala 810, Ed. São Luís Multiempresarial, Renascença II, São Luís/MA, CEP 65.0075-441, conforme procuração à peça 22; como também o pedido de cópia dos autos (peça 21).

13. A instrução à peça 24 destacou o indício de pagamento antecipado, de simulação de licitação e de inexecução do objeto conveniado em razão dos seguintes fatos:

a) o aviso da Tomada de Preços 4/2007 (peça 12, p. 46) foi publicado no DOU de 3/7/2007, disponibilizando cópia do edital a partir de 5/7/2007 e fixando a data para recebimento e abertura dos envelopes de habilitação e proposta para o dia 20/7/2007 às dez horas. No entanto, a relação de pagamento os recibos e os extratos bancários informam a realização de pagamentos prévios à data do certame (em 4 e 18/7/2007), calcados na Nota Fiscal 138, de 27/7/2007, com data de emissão corrigida para 4/7/2007 (peça 12, p. 16-18);

b) o local onde seria construída a escola, segundo certidão e planta do terreno apresentadas pela prefeitura de Sucupira do Norte (MA) ao FNDE, era a Rua Marçala Barros Carneiro, no centro do município (peça 1, p. 97-104); entretanto, em consulta à relação de escolas do município (peça 23), não foi encontrado nenhum estabelecimento educacional naquele logradouro;

c) não houve apresentação do relatório do cumprimento do objeto e do termo de aceitação definitiva da obra, além da nota fiscal estar com carimbo de atesto sem a indicação expressa do agente público que teria atestado a execução dos serviços e efetuado em 4/7/2007, antes mesmo da licitação.

14. A referida instrução concluiu pela necessidade de novas diligências a fim de obter subsídios que comprovem que a empresa contratada fora a real beneficiária dos pagamentos; demonstrem a existência física do objeto conveniado; evidenciem a capacidade operacional e a existência física da empresa contratada; evidenciem a responsabilidade de todos os agentes públicos e licitantes envolvidos na fraude à licitação; e verifiquem a possibilidade de ter ocorrido multiplicidade de recursos para o mesmo objeto.

15. Com a anuência da unidade técnica (peça 25), foram promovidas diligências à prefeitura de Sucupira do Norte (MA), ao Banco do Brasil, à Secretaria de Educação do Estado do Maranhão, à Companhia Energética do Maranhão (Cemar) e à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Maranhão, respectivamente por meio dos Ofícios TCU/SECEX/MA 2279/2014, 2265/2014, 2275/2014, 2276/2014 e 2277/2014, datados de 7/8/2014 (peças 30, 29, 27, 28 e 26).

EXAME TÉCNICO

16. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria à Cemar, recebido em 27/8/2014 (peça 34), no sentido de enviar ao TCU a relação de todas as unidades consumidoras, com o nome do titular e o número da UC, da Rua Marçala Barros Carneiro, na cidade de Sucupira do Norte (MA), o órgão apresentou tempestivamente, via Ofício CE Jurídico 382/2014 (peça 36, p. 1), telas dos dados cadastrais solicitados, extraídas do sistema de banco de dados da Companhia (peça 36, p. 2-7), onde não se constata nenhuma unidade consumidora em nome da prefeitura ou de estabelecimento escolar.

17. Desta forma, há evidência da inexistência física do objeto conveniado.

18. A diligência promovida junto ao Ministério do Trabalho e Emprego no Maranhão para o envio da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) da empresa Construtora Rio Corda Ltda., CNPJ 08.401.627/0001-66, referente ao exercício de 2007, recebida no protocolo da unidade em 22/8/2014 (peça 32), foi tempestivamente respondida mediante Ofício 140/2014/SEPTER/SRTE/MA (peça 37), com a comunicação de que, ao proceder pesquisas nos sistemas de informações do órgão, com base no número do CNPJ da empresa, o resultado acusou que os dados eram inexistentes.

19. Tal informação serve como evidência para a falta de capacidade operacional da empresa dita contratada para executar o objeto da avença, evidenciando ainda a inexecução do objeto do convênio em tela.

20. A Secretaria de Estado da Educação, ao responder a diligência recebida em 22/8/2014 (peça 33), para informar a relação detalhada de convênios porventura firmados no período de 2005 a 2008 com a prefeitura de Sucupira do Norte (MA) para a construção de escolas, respondeu por meio do Ofício 368/2014-UGAM/SEDUC, que não consta dos arquivos convênios celebrados nesse período com a referida municipalidade (peça 38, p. 1-2). Como a certidão apresentada pela secretaria constou como conveniente a prefeitura de Graça Aranha (MA) (peça 38, p. 3), a instrução à peça 40 propôs reiteração da diligência, promovida via Ofício 3219/2014-TCU/SECEX-MA (peça 42), recebido em 19/11/2014 (peça 43), com a apresentação da certidão em nome da prefeitura de Sucupira do Norte (MA) (peça 44), no mesmo teor da anterior.

21. Tal informação afasta o indício de multiplicidade de recursos para o mesmo objeto e reforça o indício de que a escola não fora construída.

22. A diligência promovida ao Banco do Brasil requisitando cópia de todos os cheques (850001 a 850019) emitidos contra a conta corrente 10.005-6, da agência 2789-8, de titularidade da prefeitura de Sucupira do Norte/MA, específica do Convênio 842080/2006 (Siafi 577061), bem como os processos de pagamentos referentes a esse contrato, das contas remuneradas a ela atreladas, e de todos os extratos no período em que houve movimentação financeira, recebida em 26/8/2014 (peça 31), foi intempestivamente respondida mediante Ofício CENOP SJ 2014/14836165 (peça 39, p. 1), com o envio da documentação solicitada, confidencial e sigilosa.

23. A documentação demonstra que não houve emissão de cheque nominal à Construtora Rio Corda Ltda., confirmando o indício de que a empresa contratada não fora a real beneficiária dos pagamentos, conforme quadro abaixo:

Cheque n.	Data	Valor (R\$)	Beneficiário
850001 (peça 39, p. 12-15)	4/7/2007	106.000,00	Construtora Cunha e Feitosa
850002 (peça 39, p. 16-19)	18/7/2007	50.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850003 (peça 39, p. 20-23)	24/7/2007	35.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850004 (peça 39, p. 24-27)	30/7/2007	45.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850005 (peça 39, p. 28-31)	6/8/2007	85.000,00	E.C. Duarte e Cia. Ltda.
850006 (peça 39, p. 32-35)	10/8/2007	30.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850007 (peça 39, p. 36-39)	13/8/2007	20.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850008 (peça 39, p. 40-43)	16/8/2007	2.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)

850009 (peça 39, p. 44-47)	16/8/2007	18.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850010 (peça 39, p. 48-51)	20/8/2007	30.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850011 (peça 39, p. 52-55)	23/8/2007	8.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850012 (peça 39, p. 56-59)	31/8/2007	13.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850013 (peça 39, p. 60-63)	11/9/2007	5.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850014 (peça 39, p. 64-67)	12/9/2007	4.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850015 (peça 39, p. 68-71)	21/9/2007	5.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850016 (peça 39, p. 72-75)	27/9/2007	4.000,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850017 (peça 39, p. 7-11)	10/10/2007	13.487,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850018 (peça 39, p. 76-81)	14/11/2007	373,84	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)
850019 (peça 39, p. 82-85)	14/9/2007	3.500,00	Prefeitura de Sucupira do Norte (MA)

24. Além disso, a maioria dos cheques foram emitidos nominais à prefeitura, em desacordo à legislação, que determina a emissão em nome do contratado. E dois deles tiveram como beneficiárias outras construtoras, e não a Construtora Rio Corda Ltda., suposta contratada da prefeitura.

25. A diligência promovida à prefeitura de Sucupira do Norte (MA), apesar de recebida em 27/8/2009 (peça 35), não foi atendida pelo município, ficando os autos sem a cópia completa do procedimento licitatório da Tomada de Preços 4/2007 e do contrato administrativo dela decorrente.

26. Como o ofício foi em nome do município, não há como aplicar multa ao atual prefeito de Sucupira do Norte (MA) pelo não atendimento à diligência promovida por este Tribunal.

27. Mesmo sem a cópia do procedimento licitatório, entende-se que os autos podem seguir tramitação. Dos indícios de irregularidade levantados na instrução à peça 24, pode-se confirmar que a empresa contratada, Construtora Rio Corda Ltda., não foi a real beneficiária dos pagamentos realizados com os recursos conveniados, apesar de ter emitido a nota fiscal e os recibos.

28. Ao se analisar os recibos emitidos pela construtora em 2007 (peça 12, p. 19 a 36), verifica-se que foram assinados por Sebastião Franklin Filho, na condição de gerente administrativo da empresa. Em consulta ao Sistema CPF/SRF/MF constatou-se, entretanto, que ele é sócio administrador de outra empresa, a Construtora Rio Parnaíba Ltda., CNPJ 12.205.050/0001-94, desde 17/8/1987 (peça 45).

29. Como não foi estabelecida a correlação entre os documentos bancários e a prestação de contas apresentada, permanece o indício de que o objeto do convênio em tela não foi executado. Nesse sentido levam também a informação da Cemar sobre a inexistência de unidade consumidora na rua onde se situa o terreno no qual seria construída a escola, e a comunicação do MTE de inexistência de RAIS no período, que evidencia a falta de capacidade operacional da empresa para executar o objeto conveniado.

30. Tendo em vista que a Construtora Rio Corda Ltda. não se beneficiou com os recursos conveniados, não cabe a ela a responsabilidade solidária nos autos pela suposta inexecução do objeto do Convênio 842080/2006-FNDE. Apesar de estar em situação regular perante a Receita Federal, a empresa não apresentou ao Ministério do Trabalho informações sobre seu quadro de empregados, o que evidencia descumprimento legal ou existência apenas jurídica da construtora.

31. Consta dos autos também indício de simulação de procedimento licitatório, tendo em vista que o aviso da Tomada de Preços 4/2007 foi publicado no DOU de 3/7/2007 (peça 12, p. 46), colocando o edital à disposição para consulta na sede da prefeitura de Sucupira do Norte (MA) a partir do dia 5/7/2007, com recebimento e abertura dos envelopes marcada para as dez horas do dia 20/7/2007; e não mantém correlação com a Nota Fiscal 138, emitida em 20/7/2007 (peça 12, p. 16-17) e ratificada por erro na data de emissão, para 4/7/2007.

35. Desta forma, se a nota fiscal foi emitida em 4/7/2007, como a publicação oficial do aviso de licitação aconteceu em 3/7/2007 e o julgamento da TP 4/2007 ocorreu em 20/7/2007? Além disso, houve emissão de cheques em 4 e 18/7/2007, também antes do julgamento da licitação.

36. Conclui-se, portanto, que a documentação apresentada intempestivamente pelo responsável ao FNDE com o intuito de comprovar a utilização dos recursos geridos no Convênio 842080/2006, não foi capaz de sanear a irregularidade relativa à não comprovação da aplicação dos recursos conveniados, pelas razões acima expostas, restando caracterizado um débito no valor total dos recursos repassados à prefeitura de Sucupira do Norte (MA) por força do Convênio 842080/2006-FNDE, sob responsabilidade do ex-prefeito Benedito Sá de Santana, a contar de 1º/6/2007, data do crédito dos recursos na conta corrente específica.

37. Quanto à omissão no dever de prestar contas, outra irregularidade objeto da citação do responsável, entende-se não suprida. Apesar do §4º, do art. 209 do Regimento Interno do TCU dispor que “citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativas para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, (...)”, e do fato da citação ter sido efetivada em 6/7/2012 após o recebimento pelo FNDE dos documentos do convênio em tela, ocorrido em 4/10/2011, a omissão foi consumada perante o órgão concedente a partir de 30/12/2008.

38. É importante considerar que esta tomada de contas especial foi instaurada quando ainda não haviam sido apresentados tais documentos, e atuada nesta Corte de Contas também ainda sob o inadimplemento do responsável. Até na data da citação, 6/7/2012, o TCU desconhecia a apresentação da documentação ao FNDE, já que foi aqui protocolada posteriormente, em 1/10/2012.

39. E, além disso, o Sr. Benedito Sá de Santana não apresentou justificativas para a omissão, mesmo chamado por este Tribunal a apresentar alegações de defesa para a irregularidade, preferindo manter-se silente. Nem mesmo ao FNDE consta que o ex-prefeito tenha justificado o descumprimento do dever legal de prestar contas no prazo determinado pelo convênio. Em suma, a apresentação intempestiva das contas não justificada pelo responsável não elide a irregularidade da omissão.

40. Também vale ressaltar que o FNDE não aprovara as contas ante a ausência de documentos exigidos no termo de convênio e na IN/STN 1/1997 como termo de aceitação definitiva da obra, relatório de cumprimento do objeto e termos de adjudicação e homologação do procedimento licitatório realizado pela prefeitura de Sucupira do Norte (MA). Esse fato reforça a tese de que a documentação apresentada ao FNDE não pode ser considerada prestação de contas e não supre a omissão objeto desta TCE.

CONCLUSÃO

41. Diante da revelia do Sr. Benedito Sá de Santana, ficando sem justificativa a irregularidade relativa à não apresentação da prestação de contas do Convênio 842080/2006-FNDE no prazo legalmente determinado, como demonstram os itens 37 a 40; diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados após a análise dos documentos encaminhados (itens 16 a 36); e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

42. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar o débito imputado e a multa aplicada pelo Tribunal, dentre os constantes do anexo da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, via Ministério Público junto ao TCU, propondo ao Tribunal que decida por:

a) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. Benedito Sá de Santana, CPF 256.940.303-20, prefeito de Sucupira do Norte (MA) na gestão 2005-2008, e condená-lo ao pagamento da quantia de R\$ 465.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 1º/6/2007 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o valor eventualmente já ressarcido;

b) aplicar ao Sr. Benedito Sá de Santana, CPF 256.940.303-20, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

d) autorizar desde já, caso solicitado, o pagamento da dívida do Sr. Benedito Sá de Santana, CPF 256.940.303-20, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

TCU, Secex/MA, 1ª Diretoria, em 26/2/2015.

(Assinado eletronicamente)

Ana Cristina Bittencourt Santos Morais
AUFC – Mat. 2.800-2

Anexo à instrução

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO DO TC 016.715/2011-00
(conforme Memorando-Circular 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Omissão na prestação de contas do Convênio 842080/206-FNDE e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.	Benedito Sá de Santana, CPF 256.940.303-20, prefeito de Sucupira do Norte (MA).	2005-2008	Apresentar as contas intempestivamente, sem justificativas, e com documentos que não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos no objeto conveniado, quando deveria apresentar a documentação no prazo determinado e que possibilitasse o estabelecimento do nexos causal entre os recursos e o objeto conveniado.	A apresentação intempestiva das contas, sem justificativas, com documentos inábeis para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais no objeto conveniado resultou em dano ao erário.	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter apresentado as contas no prazo determinado no termo de convênio e na legislação, com documentos que pudessem estabelecer o nexos causal entre os recursos e o objeto conveniado.