



TC 016.176/2013-8

Tipo: Representação

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Campos Sales/CE

Representante: Antônia Ivete Fortaleza Cavalcante, Presidenta da Câmara Municipal de Campos Sales/CE

Representado: Paulo Ney Martins (CPF 008.814.143/87)

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

Trata-se de representação formulada pela Senhora Antônia Ivete Fortaleza Cavalcante, Presidenta da Câmara Municipal de Campos Sales/CE, acerca de possíveis irregularidades praticadas pelo Senhor Paulo Ney Martins (CPF 008.814.143/87), ex-gestor municipal (2005-2008) no âmbito do convênio 667655, firmado com a União com vistas à construção de uma escola de ensino fundamental composta por oito salas, em atendimento ao Plano de Ações Articuladas-PAR.

HISTÓRICO

2. Analisada a admissibilidade da presente representação, a auditora concluiu que a mesma preenche os requisitos de constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade relativamente a algumas questões, conforme explanado em item próprio. Ante referido exame, há esteio para o acolhido do pedido de verificação o inc. III do ar. 237 do RI/TCU.

3. Além disso, autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 234, § 2º, segunda parte, inciso III e parágrafo único do art. 237 do RI/TCU.

4. Segundo relato (peça 1), em 2012 o Senhor Paulo Ney Martins (CPF 008.814.143/87), então prefeito municipal, firmou com a União o convênio 667655, no valor de R\$ 2.880.560,09, com vistas à construção de uma escola de ensino fundamental composta por oito salas, em atendimento ao Plano de Ações Articuladas-PAR. Em 10/1/2012, foi liberado pelo Ministério da Educação - MEC a quantia de R\$ 1.440.280,05.

5. Até dez/2012, foi pago à empresa M7 Construções e Serviços Ltda.-ME (CNPJ 11.656.250/0001-09) a importância de R\$ 467.184,87, sendo que no local escolhido para construir a escola foi feito apenas a terraplenagem e a muralha no contorno do terreno, o que “é considerado altíssimo diante de tão pouca obra, ou seja, há fortes indícios de superfaturamento”.

6. Considerando o valor repassado à prefeitura de R\$ 1.440.280,05 e pago a empresa, “deveria ter ficado nos cofres da prefeitura municipal, a diferença, ou seja, a quantia de R\$ 973.095,18”. Entretanto, de acordo com informações obtidas, não restou nada.

7. Consta do Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará o registro do processo de licitação (06.02.01/2011/2012) para execução da obra, com data de abertura em 9/3/2012, entretanto a Câmara Municipal de Campos Sales, não tomou conhecimento da realização dessa licitação. Diante disso, a presidência da Casa Legislativa solicitou do atual

prefeito, em 26/4/2013, a remessa do questionado processo de licitação, bem como cópia do extrato bancário da conta-corrente de nº 21.178-8, agência do Banco do Brasil local. A solicitação não foi atendida.

8. Tem-se conhecimento de que as empresas participantes do certame (ARBJ- Construções Ind. Com. e Serviços e Mão de Obra Ltda.- CNPJ: 0740557300014, FENIX- Serviços, Assessoria, Construções, Locações e Empreendimentos Ltda. - CNPJ: 13037186000103, e M7 Construções e Serviços Ltda.-ME - CNPJ: 11656250000109), “fazem rodízio entre elas” para ganhar licitações no município de Campos Sales. Essas empresas estão na relação de Restos a Pagar juntados à peça 1, p. 35-79.

9. Consta na Relação de Restos a Pagar Não Processados Inscritos, exercício de 2012, assinado pelo ex-prefeito Paulo Ney Martins, a “vultosa” importância de R\$ 8.811.016,95, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, ferindo assim, o art. 42 da Lei Federal 101/2000.

10. Ante o relato apresentado, a representante solicitou a imediata fiscalização em todas as obras, licitações e nos Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2012, no município de Campos Sales/CE, principalmente nas obras ora denunciadas, bem como que seja levado ao conhecimento do Ministério Público Federal, por se tratar de recursos públicos federais. Informou, por fim, que esta denúncia seria encaminhada também a PROCAP- Procuradoria de Justiça dos Crimes Contra a Administração Pública.

11. Na qualidade de elemento comprobatório a representante encaminhou espelho da situação do convênio extraído do Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais; fotos sacadas em 18/4/2013; cópia de documentos financeiros atinentes à contratação questionada (empenhos, recibos, notas fiscais, etc.); cópia de expediente solicitando ao atual prefeito a remessa do questionado processo de licitação; e Relação de Restos a Pagar Não Processados Inscritos, exercício de 2012.

12. Em pesquisa ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, realizada em 24/1/2014, a auditora informou que não constavam informações relativamente à execução do convênio 667655, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Campos Sales/CE e o FNDE e que no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do próprio FNDE, as informações só podem ser acessadas pelo próprio órgão.

13. Em exame perfunctório de material encaminhado pela representante, a auditoria destacou que foi liquidado até o final de 2012, 16% do valor do convênio (R\$ 467.184,87/ R\$ 2.880.560,09= 0,16). Segundo ela, essa informação não seria indicativo de superfaturamento, tampouco seria suficiente para o exame do descompasso entre a execução física e financeira da obra. Assim, propôs diligência à Prefeitura Municipal de Campos Sales para que encaminhasse cópia do convênio 667655, do contrato celebrado com a empresa M7 Construções e Serviços Ltda.-ME, cronograma físico-financeiro e boletins de medição.

14. Destacou ainda no seu exame que, realizada pesquisa junto ao Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará- TCM/CE, constatou-se que não há informação acerca do eventual procedimento licitatório realizado para a construção da escola de ensino fundamental do qual resultou a contratação da empresa M7 Construções e Serviços Ltda.-ME (peça 2). Dessa feita, e considerando a negativa, por parte da atual gestão, de remessa do questionado processo licitatório à Câmara Municipal, a diligência à Prefeitura Municipal de Campos Sales deveria solicitar, também, o envio dessa documentação bem como cópia do extrato bancário da conta-corrente do convênio (nº 21.178-8, agência 0733-1, do Banco do Brasil) com vistas à análise de eventuais irregularidades.

15. Por fim, relativamente a suposta infração do gestor municipal ao art. 42 da Lei Federal 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), destacou que, nos termos do art. 59, a fiscalização do

cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal do município de Campos Sales/CE competiria ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará- TCM/CE.

16. Ao final, propôs diligência ao FNDE e à prefeitura de Campos Sales, nos seguintes moldes:

a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE para que encaminhe eventuais análises realizadas acerca da execução física e financeira do convênio 667655, celebrado com a Prefeitura Municipal de Campos Sales/CE;

b) à Prefeitura Municipal de Campos Sales/CE para que encaminhe:

b.1) cópia do convênio 667655 celebrado com o FNDE com vistas a construção de escola(s), em atendimento ao Plano de Ações Articuladas-PAR, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação;

b.2) cópia do procedimento licitatório realizado para a construção da escola de ensino fundamental do qual resultou a contratação da empresa M7 Construções e Serviços Ltda.-ME, bem como do contrato firmado com aquela empresa; e

b.3) cópia do cronograma físico-financeiro da obra, boletins de medição e do extrato bancário da conta-corrente do convênio (nº 21.178-8, agência 0733-1, do Banco do Brasil).

17. Realizadas as diligências propostas (Ofício 118/2014, de 29/1/2014, peça 5 e 117/2014, de 29/1/2014, peça 6), consoante pronunciamento do Secretário desta Secex/CE (peça 4), as respostas dos interessados se encontram acostadas aos autos (peças 10 a 15).

18. De acordo com o FNDE (peça 15, p. 1), o valor pactuado foi na ordem de R\$ 2.909.656,66, sendo que a prefeitura recebeu em c/c R\$ 1.440.280,05, em 13/1/2012, ou seja, 50% dos valores previstos. Feita a análise com base nos dados constantes do sistema SIMEC do próprio órgão, o FNDE declarou que a situação da obra se encontrava paralisada e que somente 1,84% teriam sido executados. Além disso, foram retirados da c/c a integralidade dos recursos depositados pela autoridade concedente, o que evidenciava grave desequilíbrio econômico-financeiro na realização do objeto conveniado.

19. Ainda de acordo com as informações prestadas pelo repassador, foi realizada diligência à atual gestão acerca das ocorrências acima relatadas, tendo o novo gestor solicitado prorrogação do ajuste (peça 15, p. 40), a qual foi posteriormente autorizada, sob alegação de dificuldades na execução/conclusão da obra, bem como pelo fato de o prefeito antecessor haver transferido os valores dos recursos para c/c da prefeitura. Para fins de análise foram encaminhados o detalhamento contido da obra no sistema, onde se evidencia o respectivo percentual de execução e cópia dos extratos bancários.

20. Por sua vez, a prefeitura encaminhou vários documentos para exame: cópia do convênio (peça 10, p. 15-26); do processo licitatório (peça 10, p. 32); e cronograma físico-financeiro da obra. Não foi atendida a solicitação acerca dos boletins de medição. Foi ainda esclarecido de forma adicional que além do inquérito civil que tramita no Ministério Público Federal (peça 14, p. 6), o Município proporá em prazo breve ao poder judiciário ação de improbidade administrativa em relação ao gestor antecessor face aos eventos noticiados, requerendo ao final de sua missiva instauração de tomada de contas especial contra o citado ex-prefeito.

ANÁLISE

21. Como mencionado acima, foram encaminhados para exame vários documentos: registros do sistema SIMEC do FNDE, processo licitatório, extratos bancários, comunicações trocadas entre o órgão repassador e a prefeitura e medidas adicionais tomadas pelo prefeito sucessor.

22. Inicialmente, examinando a documentação de licitação apresentada pela prefeitura, algumas situações chamam a atenção.

23. A primeira delas se refere à modalidade de licitação. Embora, tenha sido selecionada a concorrência, somente três empresas acorreram ao certame, sendo que nenhuma delas é oriunda do município interessado pelo empreendimento. Duas são do Município de Tauá/CE e uma terceira de São Benedito/CE. O fato ganha relevo em conjunto à notícia trazida aos autos de que a licitação não fora publicada no site do TCM/CE, consoante orientação daquele tribunal. O que põe em cheque a divulgação que deveria haver sobre o procedimento, muito embora, ritualmente, tenham sido observadas as publicações determinadas pela lei de licitações.

24. O segundo aspecto se refere à organização primorosa da documentação. Com relação a esta, destaca-se que todas as licitantes fizeram uso de um mesmo cartório de títulos e documentos – com vista à autenticação dos documentos -, diga-se de passagem, não localizado nem no município de Campos Sales/CE, muito menos no Estado do Ceará - mas na capital paraibana - distante cerca de 710 km do local de realização do certame (peça 10, p. 120, 121, 123, 125, 126, 135, 136, 139, 140; peça 11, p. 49, 51 etc.). Devido ao interesse coincidente entre as licitantes e considerando o fato de haver cartórios na região, inclusive no próprio município, considera-se de bom alvitre a realização oportuna de diligência ao citado cartório visando confirmar a autenticidade dos registros efetuados, dada a possibilidade de fraude ao certame, enviando a documentação anterior mencionada.

25. Nos valores ofertados pelas licitantes APBJ Construções Ind. e Com. e Serviços de Mão de Obra – R\$ 3.182.520,71 (peça 12, p. 128), Fênix Serviços, Assessoria, Construções e Empreendimentos Ltda. R\$ 3.176.168,78 (peça 13, p. 23) e M7 Construções e Serviços Ltda. ME – R\$ 3.174.581,00 (peça 13, p. 57) reside no terceiro aspecto sob exame. Como se nota, exceto pela APBJ que transcreveu *ipsis literis* o orçamento da prefeitura (peça 10, p. 62-70), as empresas Fênix e M7 apresentaram valores muito próximos. Em verdade a diferença das cotações foi na ordem de 0,9995, ou seja, menos de 1%, situação pouco crível, considerando a concorrência de mercado que deveria existir entre as empresas, o que dá sinais de simulação da mesma.

26. Já a movimentação financeira dos recursos do convênio e os pagamentos efetuados consistem em outro conjunto de irregularidades. Quanto a estes, observa-se que as notas fiscais se encontram desacompanhadas dos boletins de medição, o que impossibilita aferir com exatidão que serviços foram realizados e se fazem efetivamente parte da obra em questão. A situação ganha relevo vez que não foram localizados junto aos processos de pagamentos pela atual gestão e sequer os documentos fiscais foram atestados por servidor habilitado (peça 13, p. 139 e 144, peça 14, p. 5), o que compromete a legalidade dos pagamentos como um todo.

27. Em referência ao saldo residual que deveria existir na c/c após a realização dos pagamentos, os mesmos foram transferidos de forma indevida para lugar incerto. Segundo informação da própria prefeitura (peça 15, p. 40) “(...) a administração que antecedeu transferiu grande parte dos recursos da conta corrente vinculada ao citado instrumento para a ‘conta diversos’ da Prefeitura”. Como é sabido, tal procedimento é ilegal por ferir norma legal do próprio ajuste (item II, letra c) (peça 10, p. 16), que guarda consonância com entendimento do TCU (Acórdão 5609/2012-TCU-1ª Câmara), *verbis*:

Recurso de Reconsideração. Convênio e congêneres. É obrigatória a manutenção das importâncias voluntariamente transferidas em conta bancária específica, para controle da aplicação dos recursos. Nas prestações de contas é exigida a apresentação do extrato bancário da conta corrente específica. Rejeição das alegações de defesa do responsável. Negado provimento.

28. Neste diapasão, a jurisprudência sistematizada do Tribunal considera que a movimentação irregular impede a formação de nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos mediante convênio e a execução do objeto, face a transferência para conta-corrente

estranha ao ajuste (Acórdão 3384/2011 – TCU – 2ª Câmara; 3948/2014 – TCU – 1ª Câmara; 344/205 – TCU – Plenário; 9714/2011 – TCU – 2ª Câmara). Inclusive, o Tribunal tem considerado que fatos desta gravidade caracterizam desvio de finalidade (Acórdão 613/2010 – TCU – Plenário). Em tais circunstâncias, o Tribunal tem decidido pela apuração do débito e condenar os responsáveis, *verbis*:

Acórdão 3384/2011- TCU – 2ª Câmara

Tomada de Contas Especial. Convênio e congêneres. Prestação de contas. Desvio de objeto. A movimentação financeira irregular impede a formação de nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos mediante convênio e a execução do objeto, comprovada por meio de saques em espécie, transferências para conta corrente estranha ao ajuste, diversos pagamentos de despesas mediante suprimento de fundos sem a devida comprovação fiscal e pagamentos mediante cheques a empresas que não constaram ou divergiram das empresas informadas na prestação de contas. Contas irregulares com débito e multa.

Acórdão 613/2010 – TCU - Plenário

Tomada de Contas Especial. Convênio e congêneres. Inexecução das obras medidas, faturadas e pagas. A transferência dos recursos para contas diferentes da conta específica do convênio caracteriza desvio de finalidade. Contas irregulares. Débito e multa. Inabilitação para exercício de cargos.

29. Nesta esteira, o caminho não é outro senão propor oportunamente a respectiva conversão dos autos em tomada de contas especial visando a apuração dos fatos. As seguintes razões são motivadores da mencionada conversão: há o agravante da mudança de gestão; o incerto destino dos recursos (98,16%); pairam suspeitas de fraude sob o certame; a assinatura do convênio data de 2012; a obra possui ínfimo percentual de realização (1,84%), além das despesas realizadas possuírem indícios de irregularidades (inexistência dos boletins de medição, ausência de atesto e desacompanhas de descrição detalhada nos documentos a que se referem).

30. Não obstante, os autos também apontam que há apuração em paralelo por parte do Ministério Público Federal de Juazeiro do Norte/CE, inclusive relacionando a ocorrência de fraude na licitação realizada. Como foram detectadas situações que levam a crer a ilicitude, propõe-se antes da conversão dos autos em TCE a realização de diligência a Procuradora da República encarregada do procedimento, Dra. Lívia Maria de Sousa, com vistas a que seja disponibilizado, a título de subsídio para exame deste Tribunal, o material da investigação já coletado. Tal medida se faz necessária visando robustecer os autos com eventuais provas de que possa dispor o MPF sobre a fraude ao certame e à apropriação indevida dos recursos.

CONCLUSÃO

31. Os autos evidenciam que os recursos, quase em sua totalidade, 98,16%, foram sacados de forma indevida da c/c do convênio e que somente 1,84% da obra foi realizada. O exame indicou, com base na documentação fornecida pelo FNDE e pela prefeitura que há elementos que põe sob suspeição o certame realizado, fato este que enseja proposta de diligência ao MPF com vistas a obter eventuais documentos que possam subsidiar o exame neste Tribunal. Por sua vez, a análise dos pagamentos efetuados indica também irregularidade, eis que foram efetuados desacompanhados dos boletins de medição, sem qualquer tipo de detalhamento e sem o atesto respectivo por servidor habilitado. Quanto à licitação, há indícios de fraude (não concorrência entre as participantes; propostas com valores próximos e/ou copiados; há presença de documentos autenticados por um mesmo cartório localizado em outro estado da empresa, enquanto a base territorial da empresa se localiza próximo ao município de realização do certame; publicidade precária etc.). Por fim, o ponto crucial – a retirada dos recursos da c/c do convênio – conforme exame perfunctório, com base na jurisprudência sistematizada do TCU, impõe que seja, oportunamente, a presente representação convertida em tomada de contas especial, haja vista que a movimentação irregular dos valores impede a formação de nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos mediante



convênio e a execução do objeto. Frisou-se que as atuais circunstâncias urgem a medida em comento, eis que: houve mudança de gestão; o destino dos recursos é incerto (98,16%); pairam suspeitas de fraude sob o certame; a assinatura do convênio data de 2012; a obra possuir ínfimo percentual de realização (1,84%); além das despesas realizadas possuírem indícios de irregularidades (inexistência dos boletins de medição, ausência de atesto e desacompanhas de descrição detalhada nos documentos a que se referem). Não obstante, propôs-se a realização preliminar de diligência ao MPF com vistas a coletar informações sobre a fraude ao certame e a apropriação indevida dos recursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao E. Ministro-Relator, André Carvalho, com fundamento no art. 11 da LO-TCU, a realização de diligência ao Ministério Público Federal, notadamente à Procuradora da República encarregada do procedimento, Dra. Livia Maria de Sousa, com vistas a que seja disponibilizado, a título de subsídio para exame deste Tribunal, o material da investigação coletado com relação ao inquérito civil envolvendo o ex-prefeito Paulo Ney Martins, da prefeitura municipal de Campos Sales/CE, responsável pela execução do Convênio 700171/2011 (Siafi 667655), que tinha por objeto a construção de uma escola de ensino fundamental.

SECEX/CE, em 30/3/2015.

ROBERTO Sérgio do Nascimento
AUFC - Matrícula 3039-2
(assinado eletronicamente)