

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 016.715/2011-0

Natureza Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte - MA

Responsável: Benedito Sa de Santana (256.940.303-20)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-  
FNDE

Representação Legal: Antonio Gonçalves Marques Filho  
(6527/OAB-MA), Sérgio Eduardo de Matos Chaves (7405/OAB-  
MA) e outros, representando Benedito Sá de Santana.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. DESCARACTERIZAÇÃO DA OMISSÃO PREVISTA NO ART. 209, § 4º, DO REGIMENTO INTERNO. PROVIMENTO PARCIAL. EXCLUSÃO DA OMISSÃO COMO FUNDAMENTO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MANUTENÇÃO DOS DEMAIS DISPOSITIVOS DO ACÓRDÃO.

## RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos, vazada nos termos a seguir transcritos, com a qual anuíram os dirigentes da referida unidade técnica:

*1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Benedito Sá de Santana (peça 64), ex-prefeito do Município de Sucupira do Norte/MA (gestão 2005-2008), contra o Acórdão 7136/2015 – 1ª Câmara (peça 51), proferido na Sessão de 10/11/2015, Ata 39/2015, com o seguinte teor:*

*9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20), 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 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;*

*9.2. aplicar ao Sr. Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20), multa no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992, 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;*

*9.3. 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;*

*9.4. 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

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentaram, 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.

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE-MEC, em razão da omissão da prestação de contas dos recursos repassados em virtude do Convênio 842080/2006 objetivando conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar, com a construção de escola, para oferecer melhor condição de ensino e aprendizagem aos alunos da Educação Básica.

2.1 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).

2.2 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 (peça 1, p. 89 e 110).

2.3 Ante a configuração de revelia, foi proposto que as contas fossem julgadas irregulares. Contudo, foram os autos devolvidos do Gabinete do Exmº Ministro Relator para nova análise, em razão do encaminhamento, pela Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas do FNDE, de documentos referentes à prestação de contas, a qual foi protocolizada naquela autarquia em 4/10/2011 pelo responsável, o Sr. Benedito Sá de Santana.

2.4 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, determinou a restituição dos autos à unidade técnica para exame da documentação encaminhada, que propôs diligência ao FNDE no sentido daquela autarquia se manifestar a respeito dos documentos apresentados pelo ex-prefeito de Sucupira do Norte (MA).

2.5 Após examinar os documentos, a unidade técnica identificou indícios de pagamento antecipado, de simulação do processo licitatório e de inexecução do objeto. Com a análise de outros elementos colhidos junto a diversos órgãos, a Secex/MA concluiu pela inexecução do objeto pactuado no ajuste e, assim, pugnou pela irregularidade das presentes contas, no que foi acompanhada pelo representante do parquet.

2.6 O Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 7136/2015 – Primeira Câmara transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao ressarcimento do débito, além de aplicar-lhe multa.

2.7 Não satisfeito com o julgado, o responsável Benedito Sa de Santana interpôs recurso de reconsideração (peça 64), objeto do presente exame.

## **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 66), ratificado pelo então Ministro-Relator (peça 69), que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo do Acórdão 7136/2015– Primeira Câmara, por falta de amparo legal, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## **MÉRITO**

### **4. Delimitação**

#### 4.1. Constituem objetos do recurso verificar:

- a) se a documentação acostada aos autos comprova a regularidade das contas (peça 64);
- b) se houve omissão na prestação de contas (peça 64, p. 3);
- c) se é possível aferir a boa-fé do recorrente (peça 64, p. 5-6).

### 5. Da regularidade das contas

5.1. O recorrente argui pela regularidade na aplicação dos recursos, tendo em vista os seguintes argumentos:

*toda a documentação acostada aos autos (nota fiscal, recibos, declaração) são meios hábeis a comprovar a regularidade na aplicação dos recursos, bem como a conclusão do objeto pactuado;*

*durante sua gestão, na condição de gestor municipal, todas as despesas foram precedidas do devido processo licitatório, salvo as exceções previstas em lei;*

*a unidade de fiscalização, ao realizar as diligências no município, se dirigiu erroneamente para a Rua Marçala Barros Carneiro, sendo que as obras do prédio escolar estavam localizada na Rua Bento Inácio da Silva, S/N, Centro, Sucupira do Norte/MA. Tal erro, conduziu erroneamente a equipe técnica a concluir pela inexecução do objeto conveniado;*

*o objeto foi concluído, tanto que possui o número da unidade consumidora da escola, Cemar UC 47761218;*

*e) foi acostado aos autos a declaração da secretária municipal de educação, Sra. Silvana Alves Lima, a qual confirma o pleno funcionamento da escola.*

#### Análise

5.2 Não assiste razão ao recorrente.

5.3 Inicialmente, cabe destacar que para ser válido, o documento fiscal precisa conter o número da nota, entre outras exigências legais. No entanto, no documento acostado aos autos na peça recursal não consta tal exigência. Estranhamente, porém, o documento fiscal apresentado como elemento da prestação de contas possuía em seu corpo o número da nota fiscal (peças 12, p. 16; 64, p. 50).

5.4 Nessa linha, merece realçar que, por meio do Acórdão PL-TCE 804/2009, publicado no DOE de 13/5/2010, às fls. 29 e 30, as contas anuais de gestão do responsável, referentes ao exercício de 2007, tiveram o parecer desfavorável pela aprovação, em razão de diversas irregularidades, entre as quais a apresentação de notas fiscais inidôneas com número de AIDF divergente da relação da Sefaz/MA, como bem destacado no relatório desta Corte de Contas (peça 24, p. 6).

5.5 Ainda sobre o documento fiscal apresentado, observa-se que no carimbo de atesto apostado na nota fiscal (peça 12, p. 16), não há a indicação expressa do agente público que teria atestado a prestação dos serviços.

5.6 Destaque-se que o suposto atesto ocorrera dia 4/7/2007, antes mesmo de finalizado o processo licitatório e, conseqüentemente, sem o contrato administrativo, o qual, a propósito, não se encontra nos autos, de forma que não há documento que embase a liquidação da despesa. Ademais o responsável não apresentou o relatório do cumprimento do objeto e nem a cópia do termo de aceitação definitiva da obra.

5.7 A tudo isso, some-se o fato de o Ministério do Trabalho e Emprego no Maranhão ter informado que, ao proceder pesquisas nos sistemas de informações do órgão, RAIS, com base no

número do CNPJ da empresa Construtora Rio Corda Ltda., referente ao exercício de 2007, o resultado acusou que os dados eram inexistentes (peça 37).

5.8 Na análise documental, não foi identificado nos autos a emissão de cheques nominais à empresa contratada Construtora Rio Corda Ltda. Porém, verifica-se que a maior parte dos cheques emitidos no período ora analisado foram nominais à própria prefeitura, exceto dois cheques que foram emitidos em nome de outras construtoras, e não em nome da empresa supostamente contratada para a execução do objeto do convênio 842080/2006-FNDE (peça 39).

5.9 Como já destacado no relatório fundamentador do Acórdão ora recorrido, em relação aos recibos acostados aos autos:

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).

5.10 Some-se a todas essas irregularidades, a existência de indícios de simulação de processo licitatório com o fim de dar aspecto de legalidade às despesas executadas. Ora, o aviso da Tomada de Preços 4/2007 foi publicado no DOU de 3/7/2007 (peça 12, p. 46). A consulta ao edital somente foi disponibilizada na sede da prefeitura a partir de 5/7/2007. A abertura dos envelopes dia 20/7/2007. No entanto, a nota fiscal apresentada para subsidiar toda a operação foi emitida dia 20/7/2007, com retificação da data de emissão para o dia 4/7/2007 (peças 12, p. 16-17; 64, p. 50-51), ou seja, antes mesmo da data fixada para apresentação das propostas. Destaque-se, ainda, que foram realizados pagamentos antes mesmo do julgamento da licitação, como se observa na emissão de cheques nos dias 4/7/2007 e 18/7/2007 (peça 12, p. 4 e 11), o que contraria os arts. 2º e 3º da Lei 8.666/1993 e 62 da Lei 4.320/1964.

5.11 Não consta nos autos, qualquer documento que comprove efetivamente que a empresa contratada fora a real beneficiária dos pagamentos, como cópia dos cheques nominais à empresa, o que se torna imprescindível, dado o quadro de irregularidade que se apresenta.

5.12 Contra o recorrente, pesa, ainda, o fato de este não ter apresentado o Relatório do Cumprimento do Objeto e a Cópia do Termo de Aceitação definitiva da obra.

5.13 Em que pese o recorrente alegar que a escola foi construída na rua Bento Inácio da Silva, S/N, constam dos autos documentação, tais como documento de propriedade do terreno e planta de situação e locação, as quais constam como endereço da escola a Rua Marçala Barros Carneiro (peça 1, p. 97-106).

5.14 Em relação à declaração emitida pela secretária municipal de educação, esse documento, isoladamente, não é suficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio na consecução do objeto pactuado.

5.15 Segundo jurisprudência pacífica do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória. Provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (acórdãos 153/2007–Plenário, 1293/2008–2ª Câmara e 132/2006–1ª Câmara). Tal entendimento também se aplica às fotografias juntadas pelo recorrente (peça 64, p. 73-76), não sendo possível estabelecer, a priori, sua vinculação com a obra supostamente custeada com recursos do convênio.

5.16 Diante desse contexto, conclui-se que, não há documentos que estabeleçam o liame entre as despesas realizadas, o objeto pactuado, e os recursos federais transferidos, restando

*rompido o nexo de causalidade entre o recebimento dos recursos federais e a aquisição do objeto pactuado, caracterizando, portanto, o dano ao erário.*

## **6. Da omissão na prestação de contas**

*6.1. O recorrente argui que não houve omissão na prestação de contas, tendo em vista que entregou toda a documentação ao FNDE.*

### Análise

*6.2 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 (peça 1, p. 89 e 110).*

*6.3 Em que pese a apresentação intempestiva da documentação, enviada num lapso tardio de mais de três anos, o recorrente não apresentou qualquer justificativa para a sua inércia inicial na prestação de contas (peça 12, p. 2-46). Nesse sentido, o §4º, do art. 209 do Regimento Interno do TCU dispõe que a irregularidade quanto à omissão na prestação de contas persiste, nos casos em que, instado a se justificar, o responsável apresenta posteriormente as contas, porém não justifica a sua inércia.*

*6.4 Pelo exposto, não merece guarida as alegações apresentadas.*

## **7. Da boa-fé**

*7.1. O recorrente argui pela prevalência da boa-fé, posto que esta se presume, enquanto a má-fé deve ser provada nos autos, o que de fato não foi verificado.*

### Análise

*7.2 Não assiste razão ao recorrente.*

*7.3 Sobre a boa-fé, cumpre perquirir sobre o seu conceito. DE PLÁCIDO E SILVA (Vocabulário Jurídico, vol. I, 12ª ed., Forense, 1993, p. 327), assim a define, in verbis:*

*Sempre se teve boa fé no sentido de expressar a intenção pura, isenta de dolo ou engano, com que a pessoa realiza o negócio ou executa o ato, certa de que está agindo na conformidade do direito, conseqüentemente, protegida pelos preceitos legais.*

*7.4 A boa-fé pressupõe que o agente não tenha consciência da ilicitude dos atos praticados. É necessário que essa inconsciência sobre a ilicitude seja inevitável, isto é, que não possa ser atribuída à negligência ou à desatenção do agente. Assim, se o agente tem consciência da ilicitude dos atos e mesmo assim ele os pratica, sua conduta é culpável, reprovável, e, por isso, não há de cogitar a boa-fé.*

*7.5 Há de se ressaltar trecho do Voto do Ministro-Relator Bento José Bugarin, fundamentando o Acórdão 63/1994 - Plenário, que dispõe que “a boa-fé é, em princípio, uma presunção a militar em favor dos gestores de recursos públicos. É, todavia, uma presunção relativa, que pode ser afastada em determinadas situações, como ocorre, por exemplo, quando um gestor deixa de prestar contas de recursos sob sua guarda ou colocados à sua disposição”.*

*7.6 Era de conhecimento do gestor, ora recorrente, sua obrigação constitucional e legal de prestar contas dos recursos públicos sob sua responsabilidade. Ainda assim, o recorrente optou pela inércia, e, quando da apresentação da documentação, ainda que tardia, não demonstrou a regular aplicação dos recursos.*

*7.7 Dessa forma, não há que se presumir a boa-fé do recorrente que, além de prestar contas intempestivamente, não justificou sua inércia quanto à prestação de contas, nem demonstrou a regularidade na aplicação dos recursos objeto do convênio 842080/2006-FNDE.*

## **CONCLUSÃO**

8. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) não há documentos que estabeleçam o liame entre as despesas realizadas, o objeto pactuado, e os recursos federais transferidos, restando rompido o nexo de causalidade entre o recebimento dos recursos federais e a aquisição do objeto pactuado, caracterizando, portanto, o dano ao erário;

b) a irregularidade quanto à omissão na prestação de contas persiste, nos casos em que, instado a se justificar, o responsável apresenta posteriormente as contas, porém não justifica a sua inércia;

c) não há que se presumir a boa-fé do recorrente que, além de prestar contas intempestivamente, não justificou sua inércia, nem demonstrou a regularidade na aplicação dos recursos objeto do convênio 842080/2006-FNDE.

8.1. Assim, os elementos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

Manifestando-se de acordo com a proposição da Serur, o representante do Ministério Público junto ao TCU exarou o despacho abaixo transcrito:

*Examina-se recurso de reconsideração interposto por Benedito Sá de Santana (peça 64) contra o Acórdão nº 7136/2015-1ª Câmara (peça 51), mediante o qual esta Corte julgou irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 465.000,00 e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 80.000,00.*

2. A unidade técnica responsável pela análise da documentação apresentada a título de prestação de contas identificou indícios de pagamento antecipado, de simulação do processo licitatório e de inexecução do objeto. Com a análise de outros elementos colhidos junto a diversos órgãos, a Secex/MA concluiu pela inexecução do objeto pactuado no ajuste e, assim, pugnou pela irregularidade das presentes contas, no que foi acompanhada por este representante do MP/TCU (peça 50).

3. Conforme já apontado na instrução técnica de peça 24, p. 5-7, o Tribunal de Contas do Maranhão, ao apreciar as contas anuais de gestão do responsável, identificou diversas irregularidades, dentre as quais a apresentação de notas fiscais inidôneas.

4. No atesto de execução dos serviços aposto na nota fiscal de peça 12, p. 16, não há indicação expressa do agente público e ocorreu em 04/07/2007, antes de finalizado o processo licitatório.

5. A Serur destaca que a Superintendência do MTE no Maranhão, em consulta à RAIS com base no CNPJ da empresa contratada, constatou a inexistência de dados da empresa (peça 37).

6. Além disso, não foram emitidos cheques nominais à empresa contratada e sim à própria Prefeitura.

7. Foram apontados, ainda, indícios de simulação do processo licitatório ante a realização de pagamentos antes mesmo da data para apresentação de propostas.

8. A Serur também afasta a alegação de que não houve a omissão no dever de prestar contas, pois o responsável não apresentou qualquer justificativa para a inércia inicial no envio da prestação de contas.

9. Assim, da análise efetuada pela Serur (peça 70), o que se verifica é o fato de que os argumentos apresentados na peça recursal não são suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal, sendo, por conseguinte, incapazes de alterar a deliberação recorrida.

10. Desse modo, considerando adequada a análise da unidade técnica, este representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento (peça 70, p. 6-7), no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se os exatos termos do Acórdão nº 7136/2015-1ª Câmara (peça 51).

É o relatório.