

TC 030.651/2015-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Governador Newton Bello - MA

Responsável: Francimar Marculino da Silva (CPF 055.651.383-53)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Francimar Marculino da Silva, ex-prefeito municipal de Governador Newton Bello/MA, com consolidação de débitos, em razão da impugnação de despesas na gestão de recursos relativos ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício de 2005, e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício de 2006.

HISTÓRICO

2. Em relação aos recursos repassados ao PDDE/2005, o Sr. Francimar Marculino da Silva, na qualidade de prefeito municipal de Governador Newton Bello/MA apresentou a prestação de contas do exercício de 2005 para análise do FNDE (peça 1, p. 70-74). A partir da análise documental, a Coordenação Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas do FNDE emitiu a Notificação Dipra 2300/PDDE/2006, informando ao então prefeito que os extratos bancários da conta específica da entidade executora do PDDE não haviam sido anexados à prestação de contas (peça 1, p. 76).

3. Mediante nova comunicação, foram encaminhados os extratos bancários relativos ao PDDE (peça 1, p. 80-109). Em resposta, o FNDE, por meio da Informação 22/2010, realizou nova análise da prestação de contas do PDDE referente ao exercício de 2005, tendo informado, em síntese, que (peça 1, p. 112):

- a) não foi informado o valor correspondente ao “saldo do exercício anterior” de R\$ 26,90;
- b) os extratos bancários não apresentam itens existentes na relação de pagamentos, o que configuraria pagamentos em espécie da ordem de R\$ 28.615,60;
- c) extrato bancário apresentado consta itens inexistentes na relação de pagamentos, no montante de R\$ 28.615,60.

4. Embora as contas desses recursos tenham sido analisadas pelo FNDE, a gestão da municipalidade foi fiscalizada pela então Controladoria Geral da União (CGU), que emitiu o Relatório de Demandas Especiais 00190.020399/2007-30 (peça 1, p. 178-231). Esse relatório apontou para a prática de desvio de recursos públicos recebidos pelo ente federativo, nos anos de 2005 a 2007, envolvendo licitações montadas, utilização de empresas “de fachada”, emissão de notas fiscais inidôneas, entre outras ilegalidades.

5. Especificamente com relação ao PDDE/2005, o relatório de auditoria da CGU assinalou que a totalidade dos recursos desse programa foram supostamente destinados à empresa JBL Vieira Comércio (CNPJ 06.893.714/0001-52) e que não foram apresentados extratos bancários nem cópia dos cheques que demonstrem o efetivo pagamento a esse fornecedor (peça 1, p. 228).

6. De acordo com consulta realizada pela CGU ao sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão, a empresa JBL Vieira Comércio estaria com seu cadastro cancelado desde 23/11/2005, razão pela qual entende que as notas fiscais foram emitidas irregularmente. O controle interno detectou, ainda, que no endereço da empresa funciona uma loja de confecções (peça 1, p. 229).

7. Com base nas informações colhidas por intermédio da fiscalização da CGU, por meio do Parecer 197/2013 (peça 1, p. 232-238), o FNDE sugeriu a aprovação com ressalvas das contas do PDDE/2005, impugnando o montante de R\$ 28.615,60 e encaminhamento o processo para instauração de TCE.

8. No que tange aos recursos oriundos do PNAE/2006, a prestação de contas do exercício de 2006 também foi apresentada (peça 1, p. 246-328), tendo sido aprovada pelo FNDE, consoante Parecer 63972/2008 (peça 1, p. 330).

9. Todavia, diante dos novos elementos trazidos pela CGU em sede de fiscalização, por meio da Informação 70/2013, o FNDE decidiu proceder ao estorno parcial da aprovação das contas, no valor de R\$ 133.890,00 (peça 1, p. 396). As irregularidades detectadas pela CGU que dizem respeito ao PNAE/2006 são as seguintes (peça 1, p. 218-221):

a) montagem fraudulenta de processo licitatório;

b) ausência de atesto de recebimento de produtos, em desacordo com o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

c) inexistência do número indicado como local do estabelecimento da empresa M. Alice Freitas (CNPJ 07.862.269/00051-4), responsável pelo fornecimento dos alimentos.

10. Com base nesse relatório, o FNDE emitiu a Informação 70/2013 (peça 1, p. 388-400; peça 2, p. 5-9), indicando a impugnação de despesas no valor de R\$ 133.890,00, por indícios de irregularidades nos processos licitatórios para aquisição de merenda escolar (peça 1, p. 394-396) e instou o ex-prefeito a apresentar justificativas (peça 2, p. 11-15).

11. Diante da não apresentação de defesa por parte do Sr. Francimar Marculino da Silva, o FNDE emitiu o Relatório de Tomada de Contas Especial 110/2015 (peça 2, p. 95-121), atribuindo a responsabilidade por tais ocorrências ao ex-prefeito municipal de Governador Newton Bello/MA, em razão de irregularidades na comprovação da execução dos recursos destinados ao PDDE/2005 e ao PNAE/2006.

12. Por sua vez, o Relatório de Auditoria 1889/2015 da CGU concluiu que o Sr. Francimar Marculino da Silva se encontra em débito com a Fazenda Nacional (peça 2, p. 135-138). O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluíram pela irregularidade das contas do responsável e submeteram os autos ao Ministro de Estado supervisor para pronunciamento (peça 2, p. 139-140).

13. Por fim, o Ministro de Estado da Educação tomou conhecimento das conclusões da TCE e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União para julgamento (peça 2, p. 141).

EXAME TÉCNICO

14. A situação encontrada nos autos evidencia a impugnação de despesas e a conseqüente não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados pelo FNDE por meio do PDDE/2005 e PNAE/2006 ao município de Governador Newton Bello/MA.

15. De início, deve-se registrar que incumbe ao gestor que recebe recursos federais o dever de demonstrar a correta aplicação dos valores que lhes foram repassados, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

16. Ademais, essa irregularidade configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração público, já que o gestor dos recursos deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao surgimento de presunção legal no sentido da aplicação dos valores com desvio de recursos federais.

17. No caso ora analisado, o Sr. Francimar Marculino da Silva deveria ter apresentado documentos comprobatórios junto ao FNDE que justificassem a regular aplicação dos recursos, de modo a viabilizar a avaliação dos resultados alcançados, bem como o próprio controle de sua aplicação no âmbito do PDDE/2005 e PNAE/2006.

18. Em relação ao **PDDE/2005**, cumpre ressaltar que os recursos repassados pelo FNDE teriam

sido destinados à empresa J. B. L. Vieira Comércio (CNPJ 06.893.714/0001-52), tendo o repasse de valores ocorrido da seguinte forma (peça 1, p. 228):

Nota fiscal	Data	Produtos	Valor (R\$)
6	12/12/2005	Materiais Hidráulicos	7.837,00
10	20/12/2005	Materiais de Limpeza	9.372,80
13	27/12/2005	Materiais de Limpeza	11.405,80
Total			28.615,60

19. Embora a consulta realizada pela CGU à Sefaz/MA tenha detectado que a empresa J. B. L. Vieira Comércio estaria com seu registro cancelado desde 23/11/2005, esta Unidade Técnica realizou consulta ao sistema CNPJ, da Secretaria da Receita Federal, e constatou que a empresa, nesse cadastro, está com sua situação cadastral ativa (peça 6), tendo como proprietário o Sr. Juan Batista Laurentino Vieira (CPF 640.589.802-49). De acordo com essa consulta, o endereço da referida empresa seria o mesmo, Praça do Mercado Central, 35, no município de Santa Luzia/MA. Ressalte-se que a situação no cadastro do CNPJ é de 29/07/2004, o que indica que a empresa teve seu registro cancelado no órgão fazendário estadual, em 23/11/2005, todavia nunca foi dado baixa no cadastro da Receita Federal.

20. De acordo com a CGU, a gestão municipal de Governador Newton Bello/MA não se utilizou de procedimentos licitatórios para contratação da empresa J. B. L. Vieira Comércio e apenas as notas fiscais foram apresentadas como comprovação das despesas, deixando-se de apresentar extratos bancários e cópia dos cheques que demonstrassem o efetivo pagamento ao fornecedor. A CGU registrou ainda que a nota fiscal n. 6 apresentou rasuras no campo referente às quantidades (peça 1, p. 228).

21. No caso em exame, verifica-se que a empresa J. B. L. Vieira Comércio concorreu para a ocorrência do débito, uma vez que foi a responsável pela emissão das notas fiscais e, conseqüentemente, auferiu remuneração pela suposta entrega dos bens – que não foi devidamente comprovada – à municipalidade.

22. Sobre a responsabilização de agente privado por dano ao erário, os artigos 4º e 5º da Lei 8.443/1992 estabelecem que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo todos os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União.

23. Já o §2º do art. 16 da mesma Lei determina que deve o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

24. No caso em tela, em que a obrigação foi assumida entre a empresa J. B. L. Vieira Comércio (CNPJ 06.893.714/0001-52) e a Prefeitura Municipal de Governador Newton Bello/MA, resta claro que a empresa é o terceiro mencionado no artigo 16 da Lei 8.443/1992, razão pela qual deveria responder solidariamente pelo dano ao erário oriundo da não comprovação da execução do evento conveniado.

25. Em que pese tal constatação, entende-se que a inclusão da empresa no rol de responsáveis ocasionaria prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, precisamente porque não houve sua notificação durante a fase interna da TCE e em face do prazo decorrido entre a eventual citação e a

ocorrência do dano – mais de 13 anos –, razão pela qual não será proposta a inclusão da empresa J. B. L. Vieira Comércio no rol de responsáveis.

26. Sobre o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, cumpre registrar que decisões recentes do Tribunal são nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 5.316/2018 – 2ª Câmara (Min. Rel. Aroldo Cedraz), 4.090/2018 – 2ª Câmara (Min. Rel. José Múcio Monteiro) e 10.318/2017 – 2ª Câmara (Min. Rel. Aroldo Cedraz).

27. Por sua vez, no que diz respeito ao **PNAE/2006**, a fiscalização realizada pelo controle interno destacou que a empresa M. Alice S. Freitas teria vencido dois processos licitatórios que resultaram em contratos da ordem total de R\$ 133.890,00 (peça 1, p. 218), tendo sido detectada montagem fraudulenta nessas licitações. As licitações vencidas pela empresa M. Alice S. Freitas tiveram as seguintes classificações (peça 1, p. 218):

Convite 21/2006		
Nome da empresa/CNPJ	Valor proposta (R\$)	Classificação
M. Alice S. Freitas (CNPJ 07.852.269/00051-4)	58.087,50	Vencedora
Juntar Distribuidora (CNPJ 01.021.032/0001-36)	64.150,00	Segundo lugar
Distribuidora Cialli (CNPJ 05.407.558/0001-00)	70.610,00	Terceiro lugar

Convite 38/2006		
Nome da empresa/CNPJ	Valor proposta (R\$)	Classificação
M. Alice S. Freitas (CNPJ 07.852.269/00051-4)	75.802,50	Vencedora
Juntar Distribuidora (CNPJ 01.021.032/0001-36)	85.170,00	Segundo lugar
Distribuidora Cialli (CNPJ 05.407.558/0001-00)	95.452,50	Terceiro lugar

28. Segundo a CGU, não houve atesto de recebimento de produtos e foi realizada visita *in loco* com vistas a identificar a existência da empresa M. Alice Freitas (CNPJ 07.852.269/0051-4), tendo sido constatada a inexistência de qualquer ponto comercial naquela rua (peça 1, p. 219).

29. Esta Unidade Técnica realizou consulta ao sistema CNPJ com o intuito de identificar a situação cadastral da empresa M. Alice Freitas. De acordo com esse sistema, a empresa possui a numeração CNPJ 07.852.269/0001-45 e está ativa (data da situação: 22/02/2006), tendo como proprietária a Sra. Maria Alice Silva Freitas (CPF 747.016.813-34), e ficaria localizada na Rua Goiânia, 250, bairro Centro, em Santa Luzia/MA (peça 7), ou seja, no mesmo endereço em que a CGU constatou não existir fisicamente a empresa (peça 1, p. 219/220).

30. Além disso, em procedimentos de circularização, as outras duas empresas que teriam participado dos certames informaram não ter participado e não reconheceram as assinaturas constantes das propostas de preços e das atas de abertura (peça 1, p. 220)

31. Na situação em questão, depreende-se que a empresa M. Alice S. Freitas (CNPJ 07.852.269/0001-45) também concorreu para a ocorrência do débito, uma vez que foi a responsável pela emissão das notas fiscais e, conseqüentemente, auferiu remuneração pela suposta entrega dos bens – que não foi devidamente comprovada – à municipalidade.

32. Todavia, da mesma forma em que foi constatado no PDDE/2005 (itens 25-26 desta instrução), deixa-se de realizar a inclusão da empresa no rol de responsáveis em razão do fato de ter transcorrido mais de dez anos desde a ocorrência dos fatos e eventual citação pelo Tribunal, em atendimento ao que dispõe o art. 6º da Instrução Normativa TCU 71/2012 e à jurisprudência do Tribunal.

33. Consoante o relatório de fiscalização da CGU, a relação de pagamentos à empresa M. Alice S. Freitas ocorreu da seguinte forma (peça 1, p. 219):

Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
10	3/4/2006	11.563,20
22	2/5/2006	11.627,74
26	6/6/2006	14.132,80
52	30/6/2006	14.132,80
101	10/8/2006	14.172,32
105	20/9/2006	14.149,70
107	9/10/2006	14.149,00
119	8/11/2006	14.144,00
161	25/11/2006	14.144,00
Total		122.215,56

34. Diante da execução financeira dos recursos repassados, verifica-se que o montante pago à empresa M. Alice S. Freitas – R\$ 122.215,56 – diverge do valor de R\$ 133.890,00 impugnado pelo FNDE (peça 1, p. 396). Nota-se que a autarquia alcançou esse valor por meio do somatório das duas contratações resultantes dos Convites 21/2006 e 38/2006 (R\$ 58.087,50 + R\$ 75.802,50).

35. Levando em conta que não há como assegurar que a empresa contratada recebeu a integralidade dos valores inicialmente estabelecidos pelos contratos, sendo até mesmo possível que a diferença desses valores tenha remanescido na conta corrente municipal, entende-se que o débito a ser imputado ao Sr. Francimar Marculino da Silva deva ser calculado com base na execução financeira analisada pela CGU, ou seja, considerando as notas fiscais que foram, de fato, emitidas pela empresa contratada.

36. Por fim, cumpre ressaltar que a jurisprudência do Tribunal caminha no sentido de que os relatórios de fiscalização de concedente de transferências voluntárias, enquanto não houver decisão administrativa ou judicial em sentido contrário, produzem os efeitos para os quais foram constituídos, e contam com presunção de veracidade e legitimidade, consoante Acórdãos 554/2018 – 2ª Câmara (Min. Rel. Aroldo Cedraz), 3.994/2016 – 1ª Câmara (Min. Rel. Weder de Oliveira) e 6.874/2016 – 2ª Câmara (Min. Rel. Raimundo Carreiro).

37. Em razão do exposto, conquanto não existam informações mais detalhadas acerca das despesas apontadas pelo FNDE, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos dá ensejo à presunção legal de dano ao erário, motivo pelo qual será proposta a citação do Sr. Francimar Marculino da Silva, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

38. O exame da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade do Sr. Francimar Marculino da Silva (CPF 055.651.383-53), ex-prefeito municipal de Governador Newton Bello/MA, e apurar adequadamente os débitos a ele atribuídos. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável (itens 14-35).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do Sr. Francimar Marculino da Silva (CPF 055.651.383-53), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a

quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência dos atos a seguir descritos:

a.1) ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Governador Newton Bello/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE/2005, com prejuízo ao erário por não comprovação do nexo de causalidade entre a despesa realizada e o objeto da transferência, em razão das irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais nº 00190.020399/2007-30 – CGU, a seguir descritas:

a.1.1) as compras contratadas com terceiros não foram precedidas de licitação;

a.1.2) não foram apresentados documentos comprobatórios das despesas, como extratos bancários e cópia dos cheques que demonstrassem o efetivo pagamento ao fornecedor;

a.1.3) a nota fiscal nº 006 apresentada como comprovação de despesa apresentava rasuras nos campos referentes às quantidades;

a.1.4) as notas fiscais da empresa J. B. L. Vieira Comércio apresentadas como comprovação de despesas foram emitidas irregularmente, em data posterior ao cancelamento do cadastro da referida empresa na Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão;

a.1.5) as notas fiscais apresentadas como comprovação de despesas foram emitidas pela empresa J. B. L. Vieira Comércio, supostamente de fachada, já que não existe fisicamente no endereço indicado em seus cadastros.

a.2) dispositivos infringidos: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto Lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Resolução CD/FNDE n. 43, de 11/11/2005 - PDDE/2005; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 2º da Lei 8.666/93.

Nota fiscal	Data	Produtos	Valor (R\$)
6	12/12/2005	Materiais Hidráulicos	7.837,00
10	20/12/2005	Materiais de Limpeza	9.372,80
13	27/12/2005	Materiais de Limpeza	11.405,80
Total			28.615,60

Valor atualizado até 25/6/2018: R\$ 56.438,55

a.3) ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Newton Bello - MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/2006, com prejuízo ao erário por não comprovação do nexo de causalidade entre a despesa realizada e execução do objeto da transferência, em razão das irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais nº00190.020399/2007-30 – CGU, a seguir descritas:

a.3.1) fraude à licitação nos convites nº 021/2006 e 038/2006, em razão da constatação, no convite nº 021/2006, de montagem fraudulenta do processo com a ocorrência dos mesmos erros de português nas três propostas supostamente apresentadas e erro na indicação dos nomes dos componentes da Comissão de Licitação na ata de abertura e julgamento das propostas, além da informação das outras duas empresas que teriam participado dos dois certames de que não participaram e não reconhecem as assinaturas constantes das propostas de preços e das atas de abertura;

a.3.2) não houve o atesto de recebimento dos produtos supostamente adquiridos;

a.3.3) as notas fiscais apresentadas como comprovação de despesas foram emitidas pela empresa M. Alice S. Freitas, supostamente de fachada, já que não existe fisicamente no endereço indicado em seus cadastros;

a.4) dispositivos infringidos: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto Lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Resolução CD/FNDE no 32, de 10/08/2006 - PNAE/2006; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; Lei 8.666/93.

Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
10	3/4/2006	11.563,20
22	2/5/2006	11.627,74
26	6/6/2006	14.132,80
52	30/6/2006	14.132,80
101	10/8/2006	14.172,32
105	20/9/2006	14.149,70
107	9/10/2006	14.149,00
119	8/11/2006	14.144,00
161	25/11/2006	14.144,00
Total		122.215,56

Valor atualizado até 25/6/2018: R\$ 235.768,30

Qualificação do responsável:

Nome: Francimar Marculino da Silva (CPF 055.651.383-53), ex-prefeito municipal de Governador Newton Bello/MA (gestão 2005-2008);

Endereço 1: Rua do Comércio S/N, Centro, Governador Newton Bello/MA, CEP 6533-000; Telefone: (98) 3653-2212 - Fonte: Sistema CPF;

Endereço 2: BR 316 – Fazenda São Francisco, Governador Newton Bello/MA, CEP 65363-000 - Fonte: Cadastro Eleitoral – TSE;

Endereço 3: Avenida Stanley Fortes Batista, CS3608, CEP 65365-000, Zé Doca/MA - Fonte: Registro Nacional de Carteira de Habilitação – RENACH.

b) informar ao responsável de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VI, da Resolução-TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004, que o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

Secex-PB, em 16 de agosto de 2018.

(Assinado eletronicamente)

João Marcelo Nogueira Tavares

AUFC – Mat. 10164-8