

VOTO

O processo de tomada de contas especial em exame decorre de representação encaminhada pelo TCE/PB e trata de irregularidades na aplicação de recursos dos Convênios 2023/2004 (Siafi 529620), 2061/2004 (Siafi 529619) e 1133/2006 (Siafi 569779), firmados entre a Prefeitura de Frei Martinho/PB e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), para a execução de obras de esgotamento sanitário no município.

2. As irregularidades consistem na ausência de comprovação do nexo de causalidade entre os recursos utilizados e a consecução do objeto dos convênios, uma vez que as obras foram contratadas e pagas a uma empresa comprovadamente de fachada, conforme investigação da Polícia Federal na Operação “I-Licitações”.

3. Após exame preliminar realizado pela unidade técnica deste Tribunal à peça 2, foram propostas a desconsideração da personalidade jurídica da empresa contratada, Construtora Ipanema Ltda., e as citações do seu sócio administrador, José Alex da Silva, do seu sócio de fato, Marcos Tadeu Silva, do seu representante, Evaldo Portela de Araújo e da então prefeita de Frei Martinho/PB à época, Ana Adélia Nery Cabral, pelos valores pagos à construtora, dando origem ao Acórdão 7.839/2014 - 1ª Câmara.

4. José Alex da Silva e Marcos Tadeu Silva deixaram transcorrer *in albis* o prazo concedido, ao passo que Evaldo Portela de Araújo e Ana Adélia Nery Cabral apresentaram alegações de defesa às peças 60, 65, 92 e 98.

5. A Secex-PB e o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestaram-se, em essência, no sentido de considerar revéis José Alex da Silva e Marcos Tadeu Silva, não acolher as razões de defesa da ex-prefeita, e julgar irregulares as contas dos referidos responsáveis, com fulcro no art. 16, III, “b” e “d”, da Lei 8.443/1992, condenando-os em débito e multa e inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. Em relação a Evaldo Portela de Araújo, os pareceres uniformes opinam pela sua exclusão da relação processual.

II

6. Desde já, registro minha concordância com os pareceres uníssonos da unidade instrutora e do *Parquet*, adotando os seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem óbice dos comentários que passo a tecer.

7. Existem, nesta Corte, 21 tomadas de contas especiais análogas ao presente processo, envolvendo Marcos Tadeu Silva como responsável por atos que geraram débito ao erário em decorrência de um esquema montado para fraudar licitações. Alguns processos já foram julgados e encerrados. Em todos eles, as deliberações foram no sentido de julgar irregulares as contas de Marcos Tadeu Silva e do então prefeito responsável pela gestão dos recursos, condenando-os em débito e multa. Também foram aplicadas, na maioria dos feitos, a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública aos responsáveis e/ou a declaração de inidoneidade das empresas envolvidas.

8. Apresento a seguir um quadro com algumas informações das referidas tomadas de contas especiais:

Item	Processo	Status	Acórdão	Relator
1	022.755/2009-7	encerrado	2.696/2011	Ministro Walton Alencar Rodrigues
2	025.459/2009-3	encerrado	2.228/2013	Ministro Walton Alencar Rodrigues
3	004.545/2010-9	encerrado	2.675/2012	Ministro José Múcio Monteiro
4	008.267/2010-3	encerrado	1.327/2012	Ministro Walton Alencar Rodrigues

5	032.656/2010-6	encerrado	476/2013	Ministro Walton Alencar Rodrigues
6	017.917/2011-5	encerrado	2.458/2014	Ministro Bruno Dantas
7	015.196/2013-5	aberto	7.557/2015	Ministro José Múcio Monteiro
8	030.135/2013-3	aberto	1.938/2016	Ministro José Múcio Monteiro
9	030.895/2013-8	aberto	758/2015	Ministro Bruno Dantas
10	000.957/2014-3	aberto	6.986/2014	Ministro Walton Alencar Rodrigues
11	027.716/2014-7	aberto	1.243/2016	Ministro Bruno Dantas
12	032.492/2014-6	aberto	4.637/2015	Ministro Walton Alencar Rodrigues
13	032.999/2014-3	aberto	295/2016	Ministro Bruno Dantas
14	001.096/2015-0	aberto	3.100/2016	Ministro Bruno Dantas
15	001.805/2015-0	aberto	179/2016	Ministro Bruno Dantas
16	001.035/2015-0	aberto	não houve	Ministro Bruno Dantas
17	031.326/2015-3	aberto	não houve	Ministro Bruno Dantas
18	017.489/2012-1	aberto	não houve	Ministro Walton Alencar Rodrigues
19	036.939/2012-9	aberto	não houve	Ministro José Múcio Monteiro
20	006.872/2013-1	aberto	não houve	Ministro José Múcio Monteiro
21	012.048/2013-5	aberto	não houve	Ministro José Múcio Monteiro

9. Anoto, assim, que as questões suscitadas no presente processo já foram reiteradamente discutidas em diversas outras oportunidades no âmbito desta Corte, concluindo-se, em todas elas, pela culpabilidade do sócio de fato das empresas de fachada e do prefeito que as contratava.

10. Consoante abordou a unidade instrutora, não há como se firmar o nexo de causalidade entre os recursos aplicados e as obras realizadas. As notas fiscais e recibos apresentados na prestação de contas dos citados convênios, sendo emitidos por empresa que não existia de fato, não se prestam para tal fim.

11. A jurisprudência desta Corte mostra-se farta no sentido de que, além de comprovar a execução do objeto, é dever do gestor demonstrar o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos repassados e a consecução do objeto, sob pena de julgamento irregular de suas contas e condenação em débito e multa (Acórdãos 3882/2014 - 2ª Câmara, 1.324/2014 - 1ª Câmara, 2.675/2012 - Plenário, entre outros). Isso porque, se assim não o fosse, o administrador público mal intencionado poderia, eventualmente, desviar recursos públicos federais para fins ilegítimos e concluir o objeto com recursos municipais ou de outras fontes públicas.

12. Pelos detalhes ocorridos no presente processo, não há como se afastar a responsabilidade da prefeita à época. Saliente-se que, sob seu comando, a prefeitura licitou as obras, utilizando a modalidade “convite”, para chamar três empresas que não existiam de fato, quais sejam: Multi-obras Construtora, Construtora Ipanema e DJ Construções Ltda., sendo que as duas primeiras pertenciam ao mesmo sócio de fato, Marcos Tadeu Silva, consoante sentenças proferidas nas Ações Judiciais 0004231-17.2009.4.05.8201 e 0003964-45.2009.4.05.8201 (peças 65-219 do TC 013.194/2012-7). Em seguida, contratou a empresa de fachada, Construtora Ipanema, e realizou o pagamento integral de recursos a essa entidade, que não possuía empregados suficientes para a execução das obras. É pacífico nesta Casa (Acórdãos Plenário 2.143/2007, 502/2015, 3.270/2012 etc.) e no Supremo Tribunal Federal (RE 68.006-MG) que “indícios vários e coincidentes são prova”. Acrescente-se que escutas telefônicas realizadas na Operação “I-Licitações” revelaram que o esquema de fraude à licitação era combinado com prefeitos e funcionários das prefeituras.

13. Acrescente-se, por esclarecedor, o *modus operandi* do esquema de fraude a licitações apurado na operação “carta marcada” da Polícia Federal (semelhante à operação “i-licitações”), descrito na Ação Civil Pública 1.24.000.000316/2007-99:

“o prefeito comprava uma licitação fictícia – normalmente, na modalidade convite –, formada por empresas de fachada, por um preço correspondente a uma fração ínfima do valor contratado; em seguida, **realizava as obras por administração direta** (recursos humanos e materiais da prefeitura), e/ou contratava, informalmente, por preço bem inferior, terceiros (geralmente, pessoas físicas ou pequenas firmas); ao final, praticava o alcance dos recursos públicos não utilizados. As consequências, geralmente, eram obras inacabadas, ou, quando concluídas, eram sérios os comprometimentos na qualidade da obra e no prazo de execução. (Grifamos).”

14. Portanto, é indubitável que Ana Adélia Nery Cabral tenha participado das irregularidades em relevo.

15. Em relação a Marcos Tadeu Silva, a sua culpa em sentido amplo encontra-se fartamente comprovada no inquérito policial da Operação I-Licitações, inclusive com base em sua própria confissão (peças 4, 26 do TC 001.258/2011-7, anexo).

16. Para manter coerência com as demais deliberações proferidas nas tomadas de contas que envolvem a Operação I-Licitações, esta Corte deveria declarar a inidoneidade da Construtora Ipanema Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal. Todavia, verifico que essa empresa não foi citada previamente, o que impede a adoção de tal medida. Considerando que essa empresa já consta como inapta no cadastro da Receita Federal e que o retorno dos autos à unidade de origem para promover a citação retardaria o desfecho do presente processo sem um benefício à altura, entendo ser dispensável tal medida, devendo-se prosseguir com o julgamento do feito.

17. No que tange à José Alex da Silva, anoto que ele era o sócio-administrador e majoritário da Construtora Ipanema Ltda. e assinou ordens de pagamento em seu nome, recebendo os valores nelas constantes. Registro, ainda, que evidências contidas no inquérito policial comprovam sua participação no esquema criminoso.

18. Quanto a Evaldo Portela de Araújo, corroboro o entendimento de que não há provas de que ele tenha contribuído para causar o prejuízo em foco. O referido agente foi listado como responsável apenas pelo fato de ter sido citado como representante da empresa no contrato. No entanto, ele não praticou qualquer ato em nome da construtora. Assim, não existem elementos suficientes para caracterizar sua responsabilidade.

19. Por fim, na mesma linha defendida pela Secex-PB e pelo *Parquet*, considero graves as irregularidades perpetradas de modo a subsumirem-se à hipótese do art. 60 da Lei 8.443/1992.

20. Ante o exposto, em conformidade com os pareceres emitidos, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de dezembro de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator