

TC 001.035/2015-0

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Frei Martinho/PB

Interessado: Fundação Nacional de Saúde

Responsáveis: Ana Adélia Nery Cabral (CPF 752.139.074-15); José Alex da Silva (CPF 013.057.904-13); Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04).

Recorrente: Ana Adélia Nery Cabral (CPF 752.139.074-15)

Advogado: Édson Barros Batista (OAB/PB 7.042); procuração: peça 64

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Contas Irregulares. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados. Empresa de fachada. Ausência do nexo de causalidade entre recursos repassados e despesas efetuadas. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ana Adélia Nery Cabral – ex-prefeita de Frei Martinho/PB (peça 122), contra o Acórdão 3181/2016-TCU-Plenário (peça 106), transcrito na íntegra abaixo (grifado):

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04) e José Alex da Silva (CPF 013.057.904-13), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. excluir da relação processual Evaldo Portela de Araújo (CPF 022.266.874-16);

9.3. **julgar irregulares as contas de Ana Adélia Nery Cabral (CPF 752.139.074-15), de Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04) e de José Alex da Silva (CPF 013.057.904-13), com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, 19 e 23 da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores por ventura ressarcidos:**

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATAS DA OCORRÊNCIA
R\$ 100.000,00	5/1/2006
R\$ 99.056,13	10/3/2006
R\$ 99.056,13	20/3/2006
R\$ 90.000,00	22/5/2006
R\$ 90.000,00	29/5/2006
R\$ 117.000,00	7/7/2006
R\$ 39.958,76	19/3/2007

R\$ 185.000,00	14/12/2007
R\$ 86.600,00	17/6/2008
R\$ 8.400,00	17/6/2008

9.4. aplicar, individualmente, a Ana Adélia Nery Cabral (CPF 752.139.074-15), Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04) e José Alex da Silva (CPF 013.057.904-13) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 166.000,00 (cento e sessenta e seis mil reais), fixando-lhes do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas dos responsáveis em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. considerar graves as infrações cometidas por Ana Adélia Nery Cabral (CPF 752.139.074-15), Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04) e José Alex da Silva (CPF 013.057.904-13), e inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada em atendimento ao Acórdão de Relação 7839/2014-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas, prolatado nos autos de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TC 037.466/2011-9), noticiando irregularidades perpetradas na aplicação de recursos federais por prefeituras no Estado da Paraíba, dentre as quais, 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 e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), para a execução de obras de esgotamento sanitário no município. (peça 3).

3. No âmbito deste Tribunal, foram promovidas as citações dos responsáveis pelo débito decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no âmbito dos referidos convênios (peças 56-59), refeitas após constatação de equívoco na identificação de parcela do débito referente ao Convênio 1133/2006 (peças 83-86). Os responsáveis Marcos Tadeu Silva e José Alex da Silva não apresentaram alegações de defesa, sendo considerados revéis para todos os efeitos (subitem 9.1 do acórdão recorrido).

4. O Plenário acolheu a proposta do relator *a quo* (peça 107), que considerou as instruções uniformes da unidade técnica (peças 103-104) e a anuência integral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU – peça 105), nos termos do acórdão ora recorrido (peça 106).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo Serviço de Admissibilidade de Recursos, que propôs o conhecimento do presente recurso, nos termos dos arts. 32, inc. I, e 33, da Lei

8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, conferindo efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.8 do acórdão recorrido (peça 125).

6. O ministro-relator Augusto Nardes conheceu do recurso, na forma proposta, e encaminhou os autos a esta Secretaria de Recursos (Serur) para exame de mérito (peça 127).

EXAME TÉCNICO

7. Constitui objeto do presente recurso definir se a responsabilidade da recorrente deve ser afastada.

Não comprovação da boa e regular gestão dos recursos

8. A recorrente defende que “seja o presente recebido, com efeito suspensivo, para que seja o acórdão recorrido reconsiderado por V.Exas., para no mérito, declarar improcedente a presente, com o conseqüente arquivamento do presente processo de tomada de contas especial”, com base nos seguintes argumentos (peça 122, p. 2-3):

a) a obra foi concluída por quem foi contratada para tal – cita o Relatório de Visita Técnica nº 33/2012, realizado em 5/6/2012 pela Funasa, que chegou à conclusão de que a obra estava concluída, em percentual de atingimento do objetivo em 100%;

b) as irregularidades imputadas à empresa contratada não são responsabilidade de quem a contratou de boa-fé como vencedora da Tomada de Preços nº 1/2004 – cita que a licitação ocorreu dentro dos parâmetros exigidos pela legislação e que a contratada se apresentava como empresa sólida, com obras em todas as partes do Estado da Paraíba, principalmente com a Funasa, e com sede própria em Campina Grande;

c) nunca teve nenhuma ligação com a contratada, criminosa ou não – cita como prova o fato de seu nome não ter sido citado nas investigações da Polícia Federal (PF) nem do Ministério Público Federal (MPF).

Análise

9. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

10. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, que dispõe que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”.

11. Nesse sentido são os Acórdãos 6553/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3587/2017-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz; e 2610/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas.

12. O lastro da responsabilização da recorrente está na ocupação do cargo de prefeita de Frei Martinho/PB – gestão 2005-2008, durante a assinatura e a execução dos convênios, tendo sido responsável por gerir os recursos transferidos.

13. Como razões recursais, a recorrente repete literalmente os argumentos já apresentados em suas alegações de defesa (peças 60 e 98), ao mesmo tempo em que não junta nenhuma documentação probatória. Não obstante, suas alegações serão novamente analisadas.

14. A recorrente inicia argumentando pela conclusão da obra objeto do convênio pela contratada, segundo vistoria da própria Funasa.

15. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim (Acórdãos 2505/2017-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; 3223/2017-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; e 3088/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo).

16. É imprescindível, portanto, o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos repassados e a destinação que lhes foi dada, afastando-se por completo a possibilidade de consecução dos objetos pactuados com recursos outros que não os dos convênios em questão.

17. Nesse contexto, a utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado (Acórdãos 2044/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler; 5796/2017-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes; e 2496/2016-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro).

18. Com efeito, a defesa apresentada pela recorrente não se mostra apta a afastar a afirmação de que a contratada se trata de uma empresa de fachada, visto que apenas alega que não pode ser responsabilizada pelas irregularidades imputadas à contratada e que nunca teve nenhuma ligação com ela.

19. Por oportuno, ressalta-se que tal afirmação é fruto de investigações da PF, como as operações “I-Licitação” e “Carta Marcada”, do MPF, como o Inquérito Policial nº 32/2004.

20. No âmbito deste Tribunal, conforme destacou o relator *a quo*, as questões suscitadas no presente processo já foram reiteradamente discutidas em diversas outras oportunidades, concluindo-se, em todas elas, pela culpabilidade do sócio de fato das empresas de fachada e do prefeito que as contratava.

21. Por fim, quanto ao fato de seu nome não ter sido citado nas investigações da PF nem do MPF, a conclusão do Inquérito Policial nº 32/2004 (peça 7) registrou, entre outras coisas, que Marcos Tadeu Silva liderou, de 2003 a 2008, uma complexa organização criminosa, que fraudou ao menos 306 licitações em 40 municípios do Estado da Paraíba. Dessa forma, dada a amplitude das investigações, MPF e PF centraram as investigações nas condutas praticadas pelos componentes da organização criminosa a fim de tipificar os delitos de formação de bando e quadrilha, falsidade ideológica, falsificação de documento público e de documento particular, uso de documento falso e falso conhecimento de firma e de certidão. Os demais fatos delituosos praticados também com o intuito de fraudar certames licitatórios, como corrupção ativa e passiva, crimes de responsabilidade de prefeitos, e as próprias fraudes às licitações, seriam investigados por meio de novos inquéritos policiais.

22. Logo, a mencionada ausência de seu nome nas investigações da PF e do MPF que subsidiaram os presentes autos significa apenas que a recorrente não foi arrolada como parte dessa organização criminosa, o que não prova sua ausência de responsabilidade enquanto prefeita de Frei Martinho/PB.

23. Por todo o exposto, conclui-se que a responsabilidade da recorrente está devidamente comprovada nos autos, pois não houve comprovação da boa e regular gestão dos recursos, considerando que a utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado.

CONCLUSÃO

24. O exame técnico concluiu que:

- a) cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos federais

repassados, por meio de documentação consistente; e

b) não houve comprovação da boa e regular gestão dos recursos, considerando que a utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado

25. Dessa forma, cabe negar provimento ao recurso, mantendo o acórdão recorrido nos seus exatos termos.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

26. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, ressalta-se o novel posicionamento deste Tribunal. Nos autos de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 030.926/2015-7), a prolação do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, assentou, em suma, que: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.

27. No caso ora em análise, os débitos começam em 5/1/2006, conforme subitem 9.3 do acórdão recorrido. Considerando que o ato que ordenou a citação do responsável é de 2/12/2014 (peça 3 – item 1.9.2 do Acórdão 7839/2014-TCU-1ª Câmara), verifica-se a inoccorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do presente recurso de reconsideração interposto por Ana Adélia Nery Cabral contra o Acórdão 3181/2016-TCU-Plenário, para posterior encaminhamento ao MP/TCU, propondo-se:

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

b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba e aos demais órgãos/entidades interessados.

Secretaria de Recursos/SACP, em 22 de setembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

Rosa Maria Leite Albuquerque
AUFC – Mat. 5681-2