GRUPO I – CLASSE II – SEGUNDA CÂMARA
TC 029.764/2014-9.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Município de Ararendá – CE.
Responsáveis: Alini Alves Lopes (CPF 042.700.183-80), Cláudio Eder Mendonça da Silva (CPF 968.470.183-72), Djinaldo Barbosa de Andrade (CPF 837.612.763-20), Francisco Reginaldo Torres de Oliveira (CPF 970.561.033-91), José Adriano Paiva de Aguiar (CPF 396.991.103-68), Tania Paiva Nibon Mourao (CPF 247.884.143-68) e MA Engenharia Ltda. – ME (CNPJ 04.425.717/0001-36);
Representação legal:
_ Eugênio Aguiar Camurça (8.196/OAB-CE), representando a Sra. Tânia Paiva Nibon Mourão.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. AUDIÊNCIA E CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor de José Adriano Paiva de Aguiar, como ex-prefeito de Ararendá – CE (gestão: 2009-2012), diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Termo de Compromisso PAC nº 281/2007 destinado à execução do sistema de esgotamento sanitário no referido município sob o montante de R$ 2.680.556,81, com R$ 2.600.000,00 em recursos federais e R$ 80.556,81 em recursos municipais.

2. Após a análise final do feito, o auditor federal da Secex-CE lançou o seu parecer conclusivo à Peça 81 (fls. 1/10), com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 82 e 83), nos seguintes termos:

"(...) 2. O referido convênio tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no município de Ararendá/CE, mediante recursos financeiros da ordem de R$ 2.600.000,00 da parte da concedente, bem como R$ 80.556,81 da parte do convenente, perfazendo o montante de R$ 2.680.556,81, conforme se verifica no Plano de Trabalho Aprovado – PTA (peça 1, p. 132-136) e no Termo do Compromisso (peça 1, p. 40-42). A vigência do instrumento estendeu-se de 31/12/2007 a 22/1/2014, tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 23/3/2014 (peça 66).

3. Os recursos federais foram liberados parcialmente por meio de três ordens bancárias, depositadas na agência 1409-5, conta corrente 23059-6, do Banco do Brasil, conforme disposto abaixo (peça 3, p. 111-113).

Ordem Bancária	*Data de Crédito*	*Valor (R$)*
2008OB909495	*1º/12/2008*	*520.000,00*
2008OB800337	*19/1/2009*	*780.000,00*
2010OB802631	*6/4/2010*	*780.000,00*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

		2080.000,00

4. Consta dos autos documentação alusiva à licitação, ordem de serviço e contrato para realização do objeto do ajuste (peça 1, p. 102-116), na qual é possível observar que foi contratada para a realização das obras a empresa MA Engenharia Ltda., pelo valor de R$ 2.677.985,94.

5. Em 16/3/2009, o então prefeito de Ararendá, Sr. José Adriano Paiva de Aguiar (Gestão 2009-2012), encaminhou a prestação de contas referente a 1ª parcela do TC/PAC 281/2007, contendo os documentos à Peça 1, p. 246-258.

6. Destaca-se que os recursos da 1ª parcela foram gastos ainda durante a gestão da prefeita Tânia Paiva Nibon Mourão (gestão 2005-2008).

7. Em 30/4/2009, a Divisão de Engenharia e Saúde Pública da Funasa/CE – Diesp realizou vistoria nas obras e emitiu relatório de visita técnica e respectivo parecer técnico, datados de 10/5/20009 (peça 1, p. 260-268), nos quais se informa que os recursos liberados na primeira parcela foram 100% empregado no objeto e que as obras se encontravam paralisadas aguardando nova liberação. Além disso, a parcela computada de rede de distribuição se referia à parte da tubulação estocada no canteiro de obras.

8. Na sequência, a equipe de convênios da Funasa/CE emitiu o parecer financeiro 304/2009 (peça 1, p. 286-288), sugerindo a aprovação da respectiva prestação de contas.

9. Consta dos autos também uma cópia do Relatório de Demandas Especiais 00206.000576/2009-15, resultante de ação de controle realizada pela CGU no âmbito do termo de compromisso em tela, no qual foram apontadas diversas irregularidades no ajuste (peça 2, p. 177-218).

10. Em 11/9/2012 a Diesp realizou nova vistoria nas obras e elaborou parecer técnico, datado de 29/10/2012, no qual também foram registradas diversas inconformidades na execução do objeto (peça 2, p. 245-269).

11. Em 21/3/2013, o então prefeito de Ararendá/CE, Sr. Aristeu Alves Eduardo (gestão 2013-2016), informou seu interesse em cancelar o Termo de Compromisso 281/2007, devido às graves irregularidades constatadas pela Divisão de Engenharia da Funasa, da omissão da gestão anterior em sanar as falhas apontadas e do total abandono da obra por parte da empresa contratada (peça 2, p 342).

12. A Diesp emite então o Despacho 63/2013, no qual informa que o objetivo do convênio não fora alcançado e, considerando apenas as medições 1 e 2, R$ 27.436,00 em serviços foram impugnados (peça 2, p. 354).

13. Posteriormente, a equipe de convênios emitiu o Parecer Financeiro 110/2013 sugerindo a não aprovação da totalidade dos recursos repassados pela Funasa tendo em vista o não atingimento dos objetivos pactuados no ajuste, sendo responsável pelo dano o ex-prefeito José Adriano Paiva de Aguiar (peça 2, p. 362-368).

14. Consta dos autos ainda expediente datado de 4/9/2013 do então gestor municipal, o Sr. Aristeu Alves Eduardo, por meio do qual teria encaminhado comprovante de devolução de saldo de recursos em conta no valor de R$ 10.910,91 (peça 3, p. 12).

15. Instaurada a tomada de contas especial, a Funasa/CE providenciou, inicialmente, a notificação do ex-prefeito José Adriano Paiva de Aguiar em 11/11/2013 (peça 3, p. 28); e, em resposta, o responsável encaminhou justificativas acostadas à peça 3, p. 41-51.

16. Tais justificativas foram, no entanto, rejeitadas no âmbito do Parecer Financeiro 84/2014, de 2/4/2014 (peça 3, p. 61-63).

17. O relatório do tomador de contas, datado de 19/5/2014, responsabilizou o Sr. José Adriano Paiva de Aguiar pelo débito de R$ 2.080.000,00 tendo em vista a impugnação total dos recursos por parte da Diesp (peça 3, p. 97-103).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

18. O Relatório de Auditoria da CGU 1300/2014 anuiu ao relatório do tomador de contas (peça 3, p. 121-123).

19. Na instrução inicial desta Unidade Técnica (peça 4), a fim de esclarecer melhor os fatos ocorridos, propôs-se a realização de diligência à Prefeitura de Ararendá a fim de obter a portaria de nomeação dos membros da comissão permanente de licitação em 2008, bem como diligência ao Banco do Brasil solicitando cópia dos extratos bancários da conta específica do ajuste.

20. A tabela abaixo resume o resultado das comunicações realizadas.

Destinatário	*Ofício*	*Ciência*	*Resposta*
Prefeitura de Ararendá/CE	*283/2015 (peça 8)*	*Peça 13*	*Peça 12*
Banco do Brasil	*284/2015 (peça 7)*	*Peça 9*	*Peças 10-11*

21. Em nova instrução (peça 21), após analisar os documentos carreados aos autos na fase interna da TCE, bem como os colhidos em diligência, propôs-se a realização de citação do ex-prefeito José Adriano Paiva de Aguiar, bem como da empresa contratada para a realização das obras, MA Engenharia Ltda., solidariamente, pelo débito decorrente da impugnação total da aplicação dos recursos do termo de compromisso.

22. Além disso, por conta das irregularidades alusivas ao procedimento licitatório, noticiadas no relatório de demandas especiais da CGU, propôs-se a realização de audiência da ex-prefeita, Tânia Paiva Nibon Moura; dos membros da comissão de licitação, Sr. Djinaldo Barbosa de Andrade (CPF 837.612.763-20), ex-presidente da CPL, Sr. Cláudio Eder Mendonça da Silva (CPF 968.470.183-72), ex-membro da CPL e Sr. Francisco Reginaldo Torres de Oliveira (CPF 970.561.033-91), ex-membro da CPL; e ainda da ex-secretária de obras do município, Sra. Alini Alves Lopes (CPF 042.700.183-80), que assinou o termo de homologação e adjudicação do certame.

23. A tabela abaixo resume o resultado das comunicações realizadas (omissis)

24. Na última instrução desta unidade técnica (peça 61), o auditor propôs considerar os responsáveis José Adriano Paiva de Aguiar, Alini Alves Lopes, Cláudio Eder Mendonça da Silva e MA Engenharia Ltda. revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992; e rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis. Além disso, propôs:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/com os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. José Adriano Paiva de Aguiar (CPF 396.991.103-68), e condená-lo, em solidariedade, com a empresa Construtora MA Engenharia Ltda. (CNPJ 04.425.717/0001-36), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação 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 da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor (R$)	*Data*
520.000,00	*1/12/2008*
780.000,00	*19/1/2009*
780.000,00	*6/4/2010*

b) aplicar ao Sr. José Adriano Paiva de Aguiar (CPF 396.991.103-68), e à empresa Construtora MA Engenharia Ltda. (CNPJ 04.425.717/0001-36), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992 c/com os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma lei, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Tânia Nibon Mourão (CPF 247.884.143-68), do Sr. Djinaldo Barbosa de Andrade, do Sr. Cláudio Eder Mendonça da Silva (CPF 968.470.183-72) e Francisco Reginaldo Torres de Oliveira (CPF 970.561.033-91), e da Sra. Alini Alves Lopes (CPF 042.700.183-80);

d) aplicar à Sra. Tânia Nibon Mourão (CPF 247.884.143-68), aos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade (CPF 837.612.763-20); Cláudio Eder Mendonça da Silva (CPF 968.470.183-72); Francisco Reginaldo Torres de Oliveira (CPF 970.561.033-91); e à Sra. Alini Alves Lopes (CPF 042.700.183-80), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, 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 do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

e) 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;

f) autorizar, caso seja solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer ao responsável que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República do Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/com o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

25. O Ministério Público junto ao TCU, em seu parecer (peça 64), divergiu da proposta encaminhada pela unidade técnica pelas razões que seguem.

'(...)

8. Quanto à contratação de empresas fictícias, a jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.804/2012-Plenário, cujo trecho do voto condutor transcreve-se a seguir, por pertinente, é no sentido de que as notas fiscais por ela emitidas passam a ser inidôneas, comprometendo, por conseguinte, o devido nexo causal entre tais documentos e os recursos pactuados:

Ao examinar os elementos constantes dos autos, a unidade técnica verificou que a empresa contratada para execução do objeto do convênio foi considerada fisicamente inexistente (empresa de fachada), o que torna todos os documentos probantes inidôneos. O controle interno do órgão concedente também não aceitou as apresentadas na fase interna da TCE.

Com essa informação, torna-se impossível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do convênio e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas, para comprovar a execução e o pagamento dos serviços contratado, havendo, nesse proceder, vários indícios de desvio de recursos.

O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência ou a apresentação sem elementos essenciais à demonstração da movimentação financeira, significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a falta de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais transferida ao município tenha sido integralmente desviada, em benefício do administrador ímprobo ou de pessoas por ele determinadas (destacou-se).

9. Considerando as evidências nos autos de que a empresa contratada MA Engenharia Ltda. ME era inexistente, irregularidade esta, inclusive, que constou dos ofícios de audiência enviados à ex-prefeita, à ex-secretária municipal de obras e aos membros da comissão de licitação, há o rompimento do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas apresentadas, razão por que a prestação de contas atinente à primeira parcela das verbas transferidas, na importância de R$ 520.000,00, não tem o condão de comprovar a regular aplicação desse valor.

10. Cumpre esclarecer que a Funasa, por ocasião da aprovação da prestação de contas da primeira parcela transferida, em 27/5/2009 (peça 1, 286-290), ainda não tinha ciência das irregularidades de fraude ao procedimento licitatório e de contratação de empresa fictícia, identificadas pela CGU no Relatório de Demandas Especiais 00206.000576/2009-15 da CGU (peça 2, p. 177-218), datado de 3/2/2012.

Assim, tendo em vista que a contratação da empresa fictícia se deu na gestão da prefeita antecessora e que ela foi a responsável pela gestão da primeira parcela do termo de compromisso, este representante do Ministério Público junto ao TCU entende que o débito correspondente deve ser a ela atribuído, e não ao prefeito sucessor, razão por que opina, preliminarmente, no sentido de citar Tânia Paiva Nibon Mourão, em solidariedade com a MA Engenharia Ltda. ME, pelo valor original de R$ 520.000,00'.

26. Acolhendo o posicionamento do Ministério Público, o Relator determinou o retorno dos autos a esta unidade técnica para realização da citação solidária sugerida (peça 65).

27. Encaminhados os autos a esta Secex, receberam novo exame em pronunciamento da unidade (peça 67), no qual retificações do representante do Ministério Público junto à Corte são acatadas, não se excluindo entretanto da responsabilização solidária o prefeito sucessor, o Sr. José Adriano Paiva de Aguiar, seja porque também continuou realizando despesas com a mesma empresa fictícia, seja porque persistem nos autos outras irregularidades graves e passíveis de dano integral dos recursos federais repassados a serem atribuídas ao sucessor, como o não cumprimento dos objetivos pactuados do ajuste e a omissão no dever de prestar contas dos recursos por ele geridos, em conformidade com o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

28. Dessa forma, dando-se prosseguimento às citações determinadas, se incluiu o sucessor, ex-prefeito José Adriano Paiva de Aguiar, sem prejuízo da exclusão do mesmo, caso assim seja entendido quando da análise de mérito.

29. As citações dos arrolados foram realizadas via ofícios desta Secex. Cientificada, a MA Engenharia Ltda., consoante aviso de recebimento (peça 71), não apresentou qualquer alegação de defesa ao teor do Ofício 1803/2017 (peça 69). Já os Srs. José Adriano Paiva Aguiar e Tânia Paiva Nibon Mourão, ambos ex-prefeitos de Ararendá/CE, apresentaram alegações de defesa aos autos, ela mediante representante constituído (peça 49), que serão analisadas a seguir.

Exame Técnico

Alegações de defesa do Sr. José Adriano Paiva de Aguiar

30. O defendente questiona aspectos relacionados à correta identificação dos responsáveis e à individualização da pena. No seu caso específico pondera que, segundo a própria Secex-CE (peça 67), o convênio teria sido devidamente executado, haja vista que, segundo atestara a Funasa, a prestação de contas foi aprovada com a atingimento de 100% da finalidade do instrumento.

31. Só posteriormente, em sede de nova fiscalização, constatou-se vicissitudes no procedimento licitatório e execução da obra. Considera completamente injusto que, pela falta de manutenção dos gestores subsequentes, se busque responsabiliza-lo por vicissitudes decorrentes do mau uso ou desgaste natural da obra. Falhas no procedimento licitatório seriam da responsabilidade da Sra. Tânia Paiva Nibon.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

32. Questiona, por outro lado, em seu arrazoado, a imputação de débito e o dano cometido. A mera ilegalidade seria insuficiente à impugnação da despesa realizada. Alega que, da sua parte, inexistiu participação pessoal em atos lesivos ao erário.

33. Se foram abertas valas, inseridos canos, instaladas bombas, ou seja, se foi despendida energia, utilizado recursos materiais, não existiria razão para a devolução do valor integral do termo de compromisso, sob pena de locupletamento sem justa causa da Administração Pública. Dessa forma e sem acrescentar qualquer outro elemento ou documentação aos autos, o defendente espera que a TCE seja julgada improcedente e as contas regulares, ou ressalvadas.

Análise

34. Não se trata nesta TCE de mera irregularidade formal, ao contrário do que argumenta o ex-prefeito José Adriano Paiva Aguiar em sua defesa. É fraude, conduta fraudulenta, detectada e demonstrada pela CGU, mediante achados de auditoria do Relatório de Demandas Especiais 00206.000576/2009-15.

35. Conduta fraudulenta na tipologia da contratação de empresas fictícias (fisicamente inexistentes ou de fachada). A jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2.804/2012-Plenário é no sentido de que as notas fiscais em tal ambiência emitidas se tornem inidôneas, comprometendo o nexo causal entre tais documentos e os recursos pactuados.

36. No caso, torna-se impossível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do convênio e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas, para comprovar a boa e regular execução e pagamento dos serviços contratados.

37. Nesse diapasão o ex-prefeito José Adriano Paiva de Aguiar, seja porque continuou realizando despesas com a empresa fictícia, seja porque persistem nos autos outras irregularidades graves e passíveis de dano integral dos recursos federais repassados a lhe serem atribuídas, como o não cumprimento dos objetivos pactuados no ajuste ou a própria omissão no dever de prestar contas dos recursos por ele geridos, permanece no alcance da TCE.

38. Cabe repisar que o dever de prestar contas, com assento constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência ou a apresentação sem elementos essenciais à demonstração da movimentação financeira, significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a falta de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais transferida ao município tenha sido integralmente comprometida, devendo assim ser impugnada.

Alegações de defesa da Sra. Tânia Paiva Nibon Mourão

39. A defendente questiona aspectos relacionados à correta identificação dos responsáveis e à individualização da pena. No seu caso específico pondera que, segundo o pronunciamento da Secex-CE (peça 17), em sua gestão foram manuseados apenas recursos da primeira parcela do instrumento. Seria indevida, então, a sua responsabilização em solidariedade pela totalização dos recursos alcançados.

40. Argumenta que em primeiro momento, ao término da obra, a Funasa havia constatado que os recursos aplicados alcançaram o objetivo do instrumento. A sua gestão e a de seu sucessor estariam, pois, isentas. Vicissitudes impactantes sobre a eficácia ou efetividade da obra, tais como ausência de manutenção ou desgaste natural, ocorreram em gestões posteriores às arguidas nesta TCE.

41. No que toca aos procedimentos atinentes à licitação e à contratação da empresa executora da obra de esgotamento sanitário, a ex-prefeita afiança não ter responsabilidade sobre os mesmos. Atribui as falhas verificadas a gestões posteriores a sua.

42. O entendimento segundo o qual o prefeito municipal deve ser responsabilizado pelos atos praticados por seus nomeados não deveria prosperar, segundo a defendente, pois não seria possível ao gestor municipal ter absoluto controle dos atos praticados por aqueles, sendo injusta sua condenação por atos praticados a sua revelia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

43. No mais, aponta que as irregularidades detectadas no processo licitatório, bem como na contratação, pela CGU, posteriormente ao exame da Funasa, não importariam em faltas graves, sendo apenas atecnias.

44. A responsabilidade do prefeito por dano sobre o erário, alinhava a defendente, não decorreria diretamente de sua qualidade de chefe do Executivo, mas da sua participação pessoal em atos lesivos aos cofres públicos. Ou seja, a imputação da responsabilidade pessoal do mandatário exige provas de sua participação, o que, no feito, não teria acontecido.

45. Dessa forma e sem acrescentar qualquer outro elemento ou documentação aos autos, a Sra. Tânia Paiva Nibon Mourão espera, de forma análoga à de seu sucessor imediato, que a TCE seja julgada improcedente e as contas regulares, ou ressalvadas.

Análise

46. Não se trata no feito de falta de manutenção ou desgaste natural de obra de esgotamento sanitário atribuível a gestões subsequentes às dos ex-prefeitos solidarizados na TCE. Trata-se de fraude detectada e descrita pela CGU no Relatório de Demandas Especiais 00206.000576/2009-15.

47. Trata-se de contratação de empresa fictícia, fisicamente inexistente, de fachada e sem condições técnicas ou operacionais de executar em sua completude a obra que, de resto, resultou sem proveito à coletividade.

48. Tal irregularidade grave jamais poderia ser imputada a administrações posteriores às dos dois alcançados nestas contas.

49. O prefeito municipal, agente político, que assina convênios, torna-se responsável pela administração dos recursos, devendo, portanto, prestar contas e arcar com os prejuízos ao erário advindos da sua execução.

50. Nos casos em que o dirigente firma o instrumento, sua responsabilidade não se restringe a simplesmente fiscalizar e acompanhar a execução do interesse comum pactuado, mas, sim, a propriamente executá-lo.

51. Essa obrigação não pode ser afastada ou delegada a outro agente. Tal responsabilidade do agente político convenente é pessoal e não pode ser afastada por delegações administrativas, consoante o Acórdão 177/2000-TCU-Plenário, no qual se sublinha que a delegação de atividades e atribuições administrativas não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do instrumento pactuado com a administração federal.

Conclusão

52. É de bom aviso lembrar que, embora o prazo final para apresentação da prestação de contas do termo de compromisso tenha se consumado no início de 2014, todo o manuseio e aplicação dos recursos disponibilizados à obra de esgotamento se deu entre fins de 2008 e início de 2010.

53. A grave irregularidade, a fraude detectada por ação de controle da CGU com o emprego de ferramentas de inteligência, que impugnou a totalização dos recursos do TC/PAC 281/2007 manuseados pela administração municipal de Ararendá/CE foi o fato, evidenciado nos autos, de a empresa contratada para executar a obra de esgotamento sanitário pactuado, a MA Engenharia Ltda., ser inexistente.

54. Referida irregularidade constou dos ofícios de audiência e citação, enviados ao longo deste processo aos integrantes do polo passivo da TCE, vale dizer, ex-prefeitos, secretária municipal de obras e membros da comissão de licitação, além da construtora pivô da ocorrência.

55. Há o claro e insofismável rompimento do nexo causal entre os recursos transferidos para a obra e as despesas apresentadas, todas elas, razão por que foi gravada a totalização dos recursos transferidos.

56. Urge lembrar, também, que a não comprovação da boa e regular aplicação desses recursos, assim como o insucesso na finalização eficaz da obra, ao efetivo uso do público alvo daquela municipalidade, do sistema de esgotamento sanitário pactuado, se deu por conta de tratativas com empresa executora contratada para a obra de forma fraudulenta, pois tais tratativas irregulares,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

lesivas ao interesse público e ao erário, foram compartilhadas pelos dois ex-prefeitos ora responsabilizados solidariamente pelo malfeito, como pelos outros agentes públicos também envolvidos nos processos de contratação/fiscalização da empresa fictícia.

57. Analisadas as alegações de defesa pendentes, constatada a revelia da empresa MA Engenharia Ltda., solidarizada no feito e pivô da avença, vale dizer, da fraude detectada pela CGU, e com base na instrução desta Secex da peça 61, no que concerne aos outros agentes incluídos no polo devedor da TCE, se considera, para o encaminhamento das contas, o que segue.

58. Inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade nas condutas analisadas na fase externa da TCE e diante da revelia da empresa MA Engenharia Ltda., bem como dos Srs. Cláudio Eder Mendonça da Silva e Alini Alves Lopes, já considerados revéis na instrução da peça 61, propõe-se o encaminhamento do feito na forma abaixo disposta.

59. Que suas contas dos Srs. José Adriano Paiva de Aguiar (CPF 396.991.103-68) e Tânia Paiva Nibon Mourão (CPF 247.884.143-68), bem como da empresa fictícia MA Engenharia Ltda. (CNPJ.04.425.717/0001-36), sejam julgadas irregulares e que os responsáveis assinalados sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

60. Propõe-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do artigo 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação, aos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade (CPF 837.612.763-20), Francisco Reginaldo Torres de Oliveira (CPF 970.561.033-91), Cláudio Eder Mendonça da Silva (CPF 968.470.183-72) e Alini Alves Lopes (CPF 042.700.183-80), todos já objeto de audiências analisadas na instrução da peça 61, da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo diploma legal.

Proposta de Encaminhamento

61. Diante do exposto, submetem-se os autos a considerações superiores com a proposta de encaminhamento abaixo alinhavada.

a. considerar revéis os responsáveis, Srs. Cláudio Eder Mendonça da Silva (CPF 968.470.183-72) e Alini Alves Lopes (CPF 042.700.183-80), como também a empresa MA Engenharia Ltda. (CNPJ 04.425.717/0001-36), nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

b. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/com os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Tânia Paiva Nibon Mourão (CPF 247.884.143-68), e condená-la, em solidariedade à empresa Construtora MA Engenharia Ltda. (CNPJ 04.425.717/0001-36), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação 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 e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor (R$)	*Data*
520.000,00	*1/12/2008*

c. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e § 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/com os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. José Adriano Paiva de Aguiar (CPF 396.991.103-68), e condená-lo, em solidariedade à empresa Construtora MA Engenharia Ltda. (CNPJ 04.425.717/0001-36), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação 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 e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

Valor (R$)	*Data*
780.000,00	*19/1/2009*
780.000,00	*6/4/2010*

d. aplicar aos Srs. José Adriano Paiva de Aguiar (CPF 396.991.103-68) e Tânia Paiva Nibon Mourão (CPF 247.884.143-68), bem como à empresa Construtora MA Engenharia Ltda. (CNPJ 04.425.717/0001-36), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação 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 do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

e. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992 c/com os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade (CPF 837.612.763-20), Francisco Reginaldo Torres de Oliveira (CPF 970.561.033-91), Cláudio Eder Mendonça da Silva (CPF 968.470.183-72) e Alini Alves Lopes (CPF 042.700.183-80).

f. aplicar aos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade (CPF 837.612.763-20), Francisco Reginaldo Torres de Oliveira (CPF 970.561.033-91), Cláudio Eder Mendonça da Silva (CPF 968.470.183-72) e Alini Alves Lopes (CPF 042.700.183-80), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, 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 das dívidas aos cofres do tesouro nacional, atualizadas monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

g. 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.

h. Autorizar, caso seja solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer aos responsáveis que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU).

i. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao procurador-chefe da Procuradoria da República do Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/com o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis".

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, o MPTCU anuiu parcialmente à aludida proposta da unidade técnica, consignando, para tanto, o seu parecer à Peça 84, nos seguintes termos:

"*Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. José Adriano Paiva de Aguiar, ex-prefeito do Município de Ararendá/CE, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais transferidos ao município por meio do Termo de Compromisso PAC 281/2007.*

2. O ajuste teve como objeto a execução de um sistema de esgotamento sanitário e envolveu o aporte efetivo de R$ 2.080.000,00 por parte da concedente – embora estivesse previsto o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

total de R$ 2.600.000,00 de recursos federais, além de R$ 80.556,81 da parte do convenente –, efetuado na conta específica do termo de compromisso em três parcelas: uma de R$ 520.000,00, em 1º/12/2008, e duas de R$ 780.000,00 cada, em 19/1/2009 e 6/4/2010.

3. A vigência do termo de compromisso abrangeu o período de 31/12/2007 a 22/1/2014, com termo final para apresentação da prestação de contas fixado para 23/3/2014. De 2007 a 2014, três ex-prefeitos estiveram à frente do Município de Ararendá:

a) Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão: de 2005 a 2008;

b) Sr. José Adriano Paiva de Aguiar: de 2009 a 2012;

c) Sr. Aristeu Alves Eduardo: de 2013 a 2016.

4. No Tribunal, foram promovidas, inicialmente, as seguintes citações e audiências, nos termos propostos pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE), conforme instrução à peça 21 (pareceres concordantes do escalão dirigente às peças 22 e 23), e autorizados pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 24):

I – citações:

Sr. José Adriano Paiva de Aguiar:

2. O débito é decorrente da impugnação total da aplicação dos recursos referente aos recursos liberados pela concedente, por força do Termo de Compromisso PAC 281/2007, (...), uma vez que nos Pareceres Técnicos da Funasa foi constatado que as obras estavam paralisadas, inconclusas e o programa físico financeiro encontrava-se em atraso não tendo atingido o objetivo social da obra.

(peça 26, p. 1 – grifos nossos)

b) empresa MA Engenharia Ltda., contratada pelo Município de Ararendá para execução das obras:

2. O débito é decorrente de irregularidades verificadas na execução das obras de sua responsabilidade referentes à construção de Sistema de Esgotamento Sanitário no Município de Ararendá/CE, (...), visto ter recebido os recursos para a execução do convênio e não realizou a obra a contento. Conforme os Pareceres Técnicos da Funasa, foi constatado que as obras estavam paralisadas, inconclusas e o programa físico financeiro encontrava-se em atraso não tendo atingido o objetivo social do convênio.

(peça 27, p. 1)

II – audiências:

a) Srª Tânia Paiva Nibon Mourão e Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade (ex-presidente da comissão permanente de licitação – CPL – da prefeitura municipal de Ararendá), Francisco Reginaldo Torres de Oliveira (ex-membro da CPL) e Cláudio Eder Mendonça da Silva (ex-membro da CPL):

(...) apresente razões de justificativa em relação às empresas participantes da Concorrência 1/2008 (MFA Construções Ltda., JPL Construções Ltda. e MA Engenharia Ltda.) e aos seguintes fatos:

a) indício de montagem de processo licitatório e contratação de empresa inexistente;

b) ausência de abertura de matrícula da obra no Cadastro Específico do INSS – CEI;

c) ausência de comprovação do efetivo recolhimento e pagamento do IRPJ;

d) licenciamento ambiental vencido;

e) prática de sobrepreço de itens cotados na planilha da proposta de preço contratada.

(trecho comum aos ofícios de audiência às peças 28, p. 1; 29, p. 1; 31, p. 1; e 39, p. 1)

b) Srª Alini Alves Lopes (ex-secretária de obras da prefeitura municipal de Ararendá):

(...) apresente razões de justificativa em relação aos fatos constatados na Concorrência 1/2008:

a) assinou Termo de Homologação e Adjudicação e contratou empresa supostamente inexistente para executar o objeto do convênio, tendo em vista a constatação de indícios de fraude na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

licitação em conluio entre as empresas participantes do certame licitatório, conforme registrado no Relatório da CGU, a saber:

a.1) as três empresas que participaram da Concorrência 1/2008 (Construtora Gaivota Ltda., MFA Construções Ltda. e MA Engenharia Ltda.), seriam empresas de fachada, em razão de não possuírem empregados registrados na RAIS de 2006 a 2009 e não funcionarem nos endereços constantes da base do CNPJ e da Junta comercial do Estado do Ceará, além de a vizinhança desconhecer qualquer empresa com os nomes MA Engenharia e MFA Construções no local e no município de Nova Russas/CE, onde supostamente mantinham endereço.

(peça 30, p. 1)

5. Após analisar e rejeitar as defesas apresentadas pela Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão e pelos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade e Francisco Reginaldo Torres de Oliveira, e diante da revelia dos demais responsáveis, a Secex/CE, propôs, em pareceres uniformes (peças 61 a 63), entre outras medidas, o julgamento pela irregularidade das contas dos ex-gestores; a condenação ao pagamento do débito identificado nos autos, em solidariedade, do Sr. José Adriano Paiva de Aguiar e da empresa MA Engenharia Ltda., com aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; além da imposição da multa do art. 58, inciso I, dessa lei aos demais responsáveis, de forma individual.

6. Na primeira manifestação deste representante do Ministério Público de Contas nesta TCE (peça 64), ressaltou-se que a impugnação integral dos recursos transferidos decorreu do não atingimento dos objetivos pactuados, não obstante ter sido verificada a execução parcial da obra, e que, além dessa irregularidade que deu origem ao débito, constavam dos autos indícios de fraude a processo licitatório e de contratação de empresa fictícia, levantados no Relatório de Demandas Especiais 00206.000576/2009-15 da Controladoria-Geral da União (CGU), de 3/2/2012 (peça 2, p. 177-218).

7. Por entender que os presentes autos não se encontravam, à época, em condições de serem apreciados no mérito, o nosso parecer consignou que, ao serem contratadas empresas fictícias, as notas fiscais por elas emitidas passariam a ser inidôneas, comprometendo, por conseguinte, o devido nexo causal entre tais documentos e os recursos pactuados. Tal compreensão teve como suporte o voto condutor do Acórdão 2.804/2012-TCU-Plenário, do qual se extrai o seguinte excerto, de lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

'Ao examinar os elementos constantes dos autos, a Unidade Técnica verificou que a empresa contratada para execução do objeto do convênio foi considerada fisicamente inexistente (empresa de fachada), o que torna todos os documentos probantes inidôneos. O controle interno do órgão concedente também não aceitou as apresentadas na fase interna da TCE.

Com essa informação, torna-se impossível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do convênio e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas, para comprovar a execução e o pagamento dos serviços contratado, havendo, nesse proceder, vários indícios de desvio de recursos'.

8. Ainda no parecer à peça 64, foi ressaltado que as evidências nos autos indicavam a inexistência da empresa MA Engenharia Ltda. e que essa irregularidade, que implicou o rompimento do nexo entre os recursos transferidos e as despesas apresentadas, constou dos ofícios de audiência enviados à ex-prefeita, à ex-secretária municipal de obras e aos membros da comissão de licitação. Por essa razão, o MP anotou que a prestação de contas atinente à primeira parcela das verbas transferidas – aprovada pela Funasa em 27/5/2009 (peça 1, 286-290), antes de ter tido ciência do Relatório de Demandas Especiais CGU 00206.000576/2009-15 –, na importância de R$ 520.000,00, não teria o condão de comprovar a regular aplicação desse valor.

9. Após destacar que a contratação da empresa fictícia ocorreu na gestão da Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão e que ela foi a responsável pela gestão da primeira parcela do termo de compromisso, no valor original de R$ 520.000,00, foi sugerido, ao final do parecer à peça 64, que o débito correspondente deveria ser a ela atribuído, e não ao prefeito sucessor, razão por que opinou-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

se, preliminarmente, no sentido de ser citada a ex-prefeita em solidariedade com a MA Engenharia Ltda., pelo referido montante.

10. O Ministro-Substituto André Luís de Carvalho autorizou as citações sugeridas pelo MP/TCU, conforme despacho à peça 65.

11. A Secex/CE, em vez de promover as citações, em solidariedade, somente da Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão e da MA Engenharia Ltda. pela parcela de R$ 520.000,00, na forma proposta pelo MP/TCU e determinada pelo relator desta TCE, decidiu pela realização, em solidariedade, das citações do Sr. José Adriano Paiva de Aguiar, da Srª. Tânia – que geriu apenas a primeira parcela (peça 11, p. 75) – e da referida empresa pelas três parcelas que conformaram o total repassado pela Funasa (pronunciamento da unidade instrutiva à peça 67).

12. De qualquer modo, apesar de a unidade técnica ter expandido os termos da citação determinada pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, não se verificou prejuízo ao andamento processual ou ao exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos responsáveis, em face da inclusão de parcelas de débito que se referiram a recursos que não foram geridos ora pela Srª Tânia Paiva Nibon Mourão (duas últimas parcelas do termo de compromisso), ora pelo Sr. José Adriano Paiva de Aguiar (primeira parcela do termo de compromisso).

13. As novas citações nesta TCE foram realizadas para que os responsáveis a seguir mencionados apresentassem alegações de defesa quanto às seguintes condutas:

a) Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão: "(...) na condição de Prefeita de Ararendá à época dos fatos (gestão 2005-2008), rompeu o nexo de causalidade financeiro na aplicação dos recursos ao contratar e realizar pagamentos a empresa de fachada ou inexistente." (peça 70, p. 1);

b) Sr. José Adriano Paiva de Aguiar:

'(...) na condição de Prefeito de Ararendá à época dos fatos (gestão 2009-2012), não prestou contas dos recursos geridos durante a sua gestão em descumprimento ao art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, não atingiu os objetivos pactuados no Termo de Compromisso e rompeu o nexo de causalidade financeiro na aplicação dos recursos ao realizar pagamentos a empresa de fachada ou inexistente'.

(peça 68, p. 1)

c) empresa MA Engenharia Ltda.: "(...) na condição de contratada, não possuía capacidade operacional para a realização do objeto do ajuste, por se constituir em empresa [de] fachada." (peça 69, p. 1).

14. Por meio da instrução à peça 81, com pareceres concordantes do escalão dirigente da Secex/CE às peças 82 e 83, a unidade técnica procedeu ao exame das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Adriano Paiva Aguiar e pela Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão, tendo verificado, mais uma vez, a revelia da empresa MA Engenharia Ltda.

15. Ao rejeitar as defesas apresentadas pelos ex-prefeitos, a Secex/CE destacou que a conduta fraudulenta na tipologia da contratação de empresas fictícias (fisicamente inexistentes ou de fachada) tornaria impossível o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas, que serviriam para comprovar a regular execução e pagamento dos serviços contratados.

16. Ao final da instrução à peça 81, entre outras medidas, a Secex/CE propôs o julgamento pela irregularidade das contas de todas as pessoas físicas arroladas na TCE, com imputação de débito aos ex-prefeitos, em solidariedade com a empresa MA Engenharia Ltda., e aplicação, de forma individual, da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 àqueles que foram ouvidos em citação. Além disso, ratificou o exame anterior das audiências promovidas no processo, conforme instrução à peça 61, tendo sugerido a aplicação individual da multa do inciso I do art. 58 da referida lei aos membros da CPL e à ex-secretária de obras da prefeitura municipal.

17. O Ministério Público concorda com as conclusões da Secex/CE, sem prejuízo de sugerir ajustes à proposta de encaminhamento apresentada ao final da instrução à peça 81.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

18. Quanto às audiências realizadas nesta TCE, o MP/TCU manifesta-se em consonância com a análise apresentada pela Secex/CE, no sentido de serem rejeitadas as razões de justificativa da Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão e dos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade e Francisco Reginaldo Torres de Oliveira. O contexto de irregularidades evidenciado na instrução à peça 61, com relação ao qual não foi ofertada defesa aceitável por esses responsáveis, demonstrou que "o conjunto de indícios apresentados constitui em prova indiciária de que houve fraude no processo licitatório ocorrido no município de Ararendá/CE, com a contratação de empresa inexistente para a execução das obras." (parágrafo 50 da citada instrução).

19. Ao terem habilitado e declarado vencedora da Concorrência Pública 1/2008, promovida pela Prefeitura Municipal de Ararendá, uma empresa inexistente, que não teria qualquer condição de ter executado o objeto do Termo de Compromisso PAC 281/2007, para o qual foi contratada, os membros da CPL demonstraram falta de cuidado na condução do processo licitatório, com exposição da Administração à possibilidade de fraude que, no caso sob exame, se concretizou em benefício da empresa MA Engenharia Ltda. Idêntica conclusão pode ser atribuída à conduta da ex-secretária de obras, que homologou o certame (peça 1, p. 102) e figurou como signatária do ajuste com a empresa de fachada (peça 1, p. 116).

20. A Srª Tânia Paiva Nibon Mourão, apesar de ter sido signatária apenas do Termo de Compromisso PAC 281/2007 (peça 1, p. 42), mas não do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Ararendá e a MA Engenharia Ltda., também deve ser responsabilizada em face das irregularidades mencionadas no ofício de audiência à peça 28, com relação às quais não apresentou defesa aceitável.

21. Além do dever geral de supervisão das ações administrativas, o pequeno porte do Município de Ararendá – aproximadamente, 10.500 habitantes, de acordo com o censo de 2010, promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, mostra que a ex-prefeita teria, em tese, condições de acompanhar as licitações promovidas pelo município, a fim de resguardar sua legalidade e, por exemplo, tomar conhecimento da eventual existência de conluios entre agentes públicos e terceiros licitantes e contratados.

22. Embora não constem dos autos indícios de eventual conluio entre os agentes públicos ouvidos neste processo e os responsáveis/prepostos da empresa MA Engenharia Ltda., não se descarta que esse tipo de relação irregular tenha maculado todos os atos da Concorrência Pública 1/2008 e da contratação que dela decorreu.

23. No que tange ao encaminhamento decorrente da rejeição das razões de justificativa apresentadas nestes autos, o Ministério Público entende, ao contrário da Secex/CE, que não é o caso de serem julgadas irregulares as contas dos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade e Francisco Reginaldo Torres de Oliveira, que apresentaram defesa na TCE, bem como as daqueles com relação aos quais foi verificada a revelia, a Srª. Alini Alves Lopes e o Sr. Cláudio Eder Mendonça da Silva, no caso.

24. Como não houve citação dos quatro responsáveis mencionados no parágrafo precedente, mas apenas audiência, não há contas especiais a serem julgadas em relação a essas pessoas. Desse modo, as irregularidades que constaram dos respectivos ofícios de audiência poderiam ter sido, por hipótese, objeto de questionamento em modalidade processual distinta, a exemplo da representação. Nesse caso, da apreciação dos fatos pela Corte de Contas, não resultaria o julgamento de contas, mas, tão somente, um juízo de procedência ou improcedência, podendo resultar, ou não, na aplicação de multa.

25. A inclusão dos responsáveis que foram ouvidos apenas em audiência no polo passivo desta TCE deve ser admitida, tão somente, por razões de economia processual, não implicando julgamento de contas, pois não há contas especiais a serem tomadas, eis que ausente o pressuposto concernente aos indícios de dano ao erário em relação a esses responsáveis (art. 8º da Lei 8.443/1992).

26. Isso não quer dizer que o ato de gestão irregular, quando desacompanhado de qualquer indício de dano ao erário, seja necessariamente menos grave. Pode-se, facilmente, cogitar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

de hipóteses em que uma irregularidade sem dano se mostre mais grave do que eventual insuficiência documental impeditiva da verificação da devida aplicação de recursos públicos.

27. Trata-se, apenas, de medida voltada a dar tratamento uniforme àqueles a quem se imputa a prática de irregularidade dissociada de dano ao erário, independentemente da natureza do processo em que estiver sendo examinada. Isso não impede, contudo, caso o responsável tenha contas a prestar ao Tribunal, que a irregularidade venha a ser considerada no âmbito da apreciação de suas contas ordinárias, podendo vir a maculá-las, a depender da gravidade da infração, necessariamente avaliada no contexto da gestão.

28. Como consequência desse entendimento – externado, também, em manifestações deste representante do Ministério Público nos TC 021.455/2016-3 (peça 87 desse processo) e 011.784/2014-8 (peça 169 desses autos), ainda não julgados –, sugere-se, ao final deste parecer, que o Tribunal não proceda ao julgamento das contas dos responsáveis mencionados na letra "e" do parágrafo 61 da instrução à peça 81, conforme sugeriu a unidade instrutiva. Devem ser promovidas, portanto, apenas a rejeição das defesas apresentadas pelos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade e Francisco Reginaldo Torres de Oliveira e a declaração da revelia da Srª. Alini Alves Lopes e do Sr. Cláudio Eder Mendonça da Silva, com aplicação a esses responsáveis, de forma individual, da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

29. No caso da Srª Tânia Paiva Nibon Mourão, o Ministério Público entende que essa responsável também deve ter suas razões de justificativa rejeitadas e ser apenada com a sanção indicada ao final do parágrafo precedente, considerando que não houve proposta da Secex/CE nesse sentido. Há que se notar que as irregularidades que constaram do ofício de audiência à peça 28 tiveram como foco tanto a fase de licitação que precedeu a contratação da empresa MA Engenharia Ltda., incluso o 'indício de montagem de processo licitatório' (peça 28, p. 1), como aspectos da fase de execução.

30. No ofício de citação à peça 70, o cerne da responsabilização da ex-prefeita ateve-se à contratação – em sentido lato, pois a Srª Tânia Paiva Nibon Mourão não assinou o contrato com a empresa MA Engenharia Ltda. – e, em especial, à realização de pagamentos em prol de empresa de fachada, o que difere dos aspectos mencionados no parágrafo precedente, objeto de audiência.

31. Desse modo, não há que se falar, no caso concreto sob exame, em absorção da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992 por aquela do art. 57 dessa lei, visto terem fundamento em irregularidades inter-relacionadas, mas distintas (vide a seguinte jurisprudência desta Casa: Acórdãos 1.592/2017, da 1ª Câmara – Relator: Ministro Bruno Dantas, e 486/2016, da 2ª Câmara – Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

32. Quanto às citações promovidas nos autos, não foram apresentadas justificativas aceitáveis pelos ex-prefeitos quanto ao fato de terem autorizado a realização de pagamentos à empresa inexistente MA Engenharia Ltda., o que impossibilitou o estabelecimento do nexo entre os recursos repassados por meio do Termo de Compromisso PAC 281/2007 e os dispêndios que deveriam ter custeado o sistema de esgotamento sanitário. Assim, suas alegações de defesa devem ser rejeitadas.

33.Além do julgamento pela irregularidade das contas da Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão e do Sr. José Adriano Paiva de Aguiar, devem ser julgadas irregulares, também, as contas da empresa MA Engenharia Ltda., que, mesmo sem ter capacidade operacional para executar o sistema de esgotamento sanitário, se beneficiou de pagamentos no total de R$ 2.080.000,00, oriundos de recursos federais. Além de estar embasada nos arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, essa proposta, que não foi incluída entre aquelas sugeridas pela Secex/CE, encontra amparo nos seguintes precedentes da Corte de Contas, por meio dos quais foi destacada a possibilidade de responsabilização e julgamento de contas de terceiros que não demonstrarem a correta execução dos objetos das avenças para os quais foram contratados: Acórdãos 10.355/2017, da 2ª Câmara – Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, e 2.730/2017, do Plenário – Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

34. Registro, por fim, que o MP/TCU não está propondo a inidoneidade da empresa MA Engenharia Ltda. nesta TCE, visto não ter constado dos ofícios de citação a ela dirigidos nos autos (peças 27 e 69) menção à existência de fraude à licitação – verificada, no presente caso – que pudesse conduzir à declaração da inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 (vide, nesse sentido, o Acórdão 1.134/2007-TCU-Plenário – Relator: Ministro Aroldo Cedraz).

35. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas acompanha, de modo parcial, o encaminhamento sugerido pela Secex/CE. Sugere, em consequência, o seguinte desfecho para esta TCE:

35.1. declarar a revelia do Sr. Cláudio Eder Mendonça da Silva e da Srª Alini Alves Lopes, bem como da empresa MA Engenharia Ltda., nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;

35.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade e Francisco Reginaldo Torres de Oliveira, bem como pela Srª Tânia Paiva Nibon Mourão;

35.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Srª Tânia Paiva Nibon Mourão e pelo Sr. José Adriano Paiva de Aguiar;

*35.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, **caput**, e 23, inciso III, dessa lei, julgar irregulares as contas da Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão, do Sr. José Adriano Paiva de Aguiar e da empresa MA Engenharia Ltda., com a condenação em débito da seguinte forma:*

35.4.1. Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão, em solidariedade com a empresa MA Engenharia Ltda., ao pagamento da quantia de R$ 520.000,00, com data de ocorrência em 1º/12/2008, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida à Conta Única do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data dos recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

35.4.2. Sr. José Adriano Paiva de Aguiar, em solidariedade com a empresa MA Engenharia Ltda., ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas à Conta Única do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Débito (R$)	*Data de Ocorrência*
780.000,00	*19/1/2009*
780.000,00	*6/4/2010*

35.5. aplicar à Srª. Tânia Paiva Nibon Mourão, ao Sr. José Adriano Paiva de Aguiar e à empresa MA Engenharia Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas à Conta Única do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

35.6. aplicar aos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade, Francisco Reginaldo Torres de Oliveira e Cláudio Eder Mendonça da Silva e às Srªs. Tânia Paiva Nibon Mourão e Alini Alves Lopes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, 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/TCU), o recolhimento das dívidas à Conta Única do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.

35.7. 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;

35.8. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao procurador-chefe da Procuradoria da República do Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis".

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59391756.