

Processo 029.764/2014-9
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Djinaldo Barbosa de Andrade, Cláudio Eder Mendonça da Silva e Francisco Reginaldo Torres, bem como pela Sr^a Alini Alves Lopes, contra o Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara (relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho – peça 85).

2. Por meio do despacho à peça 192, a relatora sorteada para os apelos, Ministra Ana Arraes, admitiu os recursos de reconsideração, tendo sido por ela suspensos os efeitos dos seguintes subitens da deliberação recorrida:

9.6. **julgar irregulares as contas de Djinaldo Barbosa de Andrade, Francisco Reginaldo Torres de Oliveira, Cláudio Eder Mendonça da Silva e Alini Alves Lopes**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, III, “b”, 19, parágrafo único, e 23, III, da Lei nº 8.443, de 1992, para **aplicar em desfavor dos aludidos responsáveis**, além da Sra. Tânia Paiva Nibon Mourão, individualmente, a **multa prevista no art. 58, II, da Lei no 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 40.000,00** (quarenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

(...)

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, caso não atendidas as notificações;

(...) (grifos nossos)

3. Após examinar os recursos de reconsideração, a Secretaria de Recursos do Tribunal (Serur), nos termos da instrução à peça 208 (parecer concordante do diretor à peça 209, com delegação de competência do secretário), sugeriu o conhecimento dos recursos e, no mérito, a procedência parcial, com vista à redução da multa que foi aplicada aos recorrentes.

4. Para a Serur, os recursos não seriam capazes de afastar os fundamentos que justificaram a aplicação de sanção pela Corte de Contas, quais sejam, aqueles indicados no parágrafo 13 do voto (peça 86) do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho que fundamentou o Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara, a seguir transcrito:

13. Em linhas gerais, o MPTCU observou que, ao **terem habilitado e declarado vencedora na Concorrência no 1/2008 a aludida empresa (fictícia), sem condições, assim, para cumprir o Termo de Compromisso PAC 281/2007**, o Sr. Djinaldo Barbosa de Andrade, como então presidente da CPL [Comissão Permanente de Licitação], e os Srs. Francisco Reginaldo Torres de Oliveira e Cláudio Eder Mendonça da Silva, como membros da CPL, atuaram com evidente falta no dever de cuidado para a condução do processo licitatório, expondo a administração pública à aludida fraude em benefício da MA Engenharia Ltda., ao tempo em que a Sra. Alini Alves Lopes, como então secretária de obras, teria indevidamente homologado o aludido certame (Peça 1, p. 102), além de ter figurado como a signatária do ajuste com a referida “empresa de fachada” (Peça 1, p. 116).

(grifos nossos)

5. Apesar de sentenças acostadas aos autos, em sede recursal, terem indicado a absolvição dos membros da CPL e da então secretária de obras da prefeitura municipal de Ararendá/CE em ações civis públicas de improbidade administrativa¹ (peça 131, p. 6-15), a Serur ressaltou que as respectivas responsabilidades não poderiam ser afastadas por completo nesta TCE, sem prejuízo da possibilidade de serem reduzidas as multas que lhes foram impostas por meio do subitem 9.6 do Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara. Transcreve-se, a seguir, o trecho da instrução da unidade técnica no qual foi justificada tal proposta:

6.10. Reconhece-se assim que os agentes – embora não tenham sido “inocentes úteis”, ao contrário do que assevera as sentenças anexadas (peça 131, p. 5-16), por saberem dos riscos inerentes à conduta por eles adotada – podem sim ter sido influenciados por grande pressão exercida por parte da então prefeita. Essa pressão, em si, não pode ser considerada um atenuante. Porém, analisada em cotejo com as demais circunstâncias (tais como o fato de que não há indícios nestes autos, nem na ação de improbidade, de que os recorrentes se beneficiaram diretamente da irregularidade, bem como o fato de terem confessado a conduta e apontado irregularidades nas ações da ex-prefeita, que ajudaram na condenação dela na ação de improbidade) é possível se proceder à diminuição da sanção de multa anteriormente imposta, em respeito ao já transcrito art. 21 [rectius: art. 22], §2º, da LINDB [Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro]².

6.11. Essa conclusão baseia-se também no fato de que, **pela mesma irregularidade, os recorrentes receberam a mesma sanção de multa imposta à ex-prefeita**. Lendo-se todos os relatos e as conclusões expostas na ação de improbidade, entende-se que o mais justo é que a sanção dos demais agentes seja inferior à sanção da prefeita, uma vez que ela é quem teria direcionado o certame e pressionado pela realização de todas as condutas ilegais.

6.12. Por todo o exposto, conclui-se que **há circunstâncias atenuantes capazes de diminuir a multa anteriormente imposta aos recorrentes**.

(peça 208, p. 8-9 – grifos nossos)

6. O Ministério Público concorda parcialmente com a proposta de encaminhamento da Serur.

7. De fato, há que se proceder, a partir do conhecimento e provimento parcial dos recursos de reconsideração, à diferenciação na dosimetria das sanções que foram, originalmente, aplicadas aos responsáveis que constaram do subitem 9.6 do Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara, em atenção ao disposto no art. 22, § 2º, da LINDB.

8. Por meio do referido subitem da deliberação recorrida, houve aplicação de multa individual de mesmo valor (R\$ 40.000,00) aos recorrentes e à ex-prefeita, Sr^a Tânia Paiva Nibon Mourão, sem que tivesse sido levada em conta, na ocasião, os distintos cargos então ocupados e as atuações específicas dos responsáveis na fraude à licitação que possibilitou a contratação, pelo município de Ararendá/CE, de empresa fictícia (MA Engenharia Ltda.).

¹ Processos 0000605-48.2013.4.05.8104 e 0000594-19.2013.4.05.8104, sob responsabilidade da 22ª Vara Federal da Justiça Federal no Ceará.

² LINDB:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.”

(grifos nossos)

9. Apesar de concordar com a tese da Serur, de que à ex-prefeita deve ser aplicada multa de maior materialidade em relação aos recorrentes, por ser a Sr^a Tânia Paiva Nibon Mourão uma das principais mentoras do esquema fraudulento (vide sentenças à peça 131, p. 6-15), o Ministério Público observa que há maior gravidade na conduta da Sr^a Alini Alves Lopes quando comparada àquela dos membros da CPL.

10. A ex-secretária de obras, além de ter assinado os termos de homologação e adjudicação da Concorrência 1/2008 (peça 1, p. 56), foi a signatária, em 27/6/2008, do Contrato 2706.01/2008 com a sociedade MA Engenharia Ltda. (peça 1, p. 106-116). Não é crível que gestor que ocupe o relevante cargo de secretário de obras não tenha condições, considerando o dever de lealdade que deve guardar com a Administração Pública, de se certificar, no mínimo, entre outras condições que visam garantir que o ajuste será bem executado pela contratada, que a sociedade vencedora da licitação, de fato, exista.

11. Assim, o *Parquet* de Contas sugere que seja estabelecido novo valor da sanção originalmente imposta à Sr^a Alini Alves Lopes, no sentido de que, a partir da alteração do texto do subitem 9.6 do Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara, seja fixado em montante maior do que aquele que vier a ser aplicado aos membros da CPL e menor do que os R\$ 40.000,00 imputados à ex-prefeita municipal.

12. Outro ajuste a ser levado a efeito no subitem 9.6 do Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara refere-se à necessidade de ser excluído de sua redação o trecho por meio do qual foi promovido o julgamento das contas dos recorrentes nesta TCE, “nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, III, ‘b’, 19, parágrafo único, e 23, III, da Lei nº 8.443, de 1992”.

13. Conforme defendido no parecer anterior deste membro do Ministério Público de Contas da União (peça 84), os recorrentes foram ouvidos apenas em audiência nos autos, por não ter sido verificada responsabilidade dos membros da CPL e da então secretária de obras nas ocorrências que justificaram a citação de outros responsáveis na TCE.

14. Apesar de o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho ter afirmado, a fim de justificar o julgamento das contas dos recorrentes nesta TCE, que “(...) *diante da suposta ausência de dano ao erário em relação a esses responsáveis, já que, a despeito do aludido débito, subsiste a irregularidade ensejadora da referida multa legal*” (parágrafo 15 do voto condutor da deliberação recorrida – grifos nossos), não se verifica a necessidade de se levar a efeito tal julgamento.

15. O MP/TCU insiste, portanto, como o fez no parecer à peça 84, que julgar irregulares as contas de responsáveis que nem sequer foram ouvidos em citação na TCE implica em tratamento anti-isonômico com relação a gestores que, por hipótese, fossem questionados por ocorrências análogas em processo distinto que não o de contas. Assim, se os membros da CPL e a ex-secretária de obras fossem ouvidos em audiência em processo de representação ou denúncia, por exemplo, e tivessem suas razões de justificativa rejeitadas, o desfecho seria, no máximo, a aplicação de sanção – como a multa que lhes foi imposta por meio do subitem 9.6 do Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara – e não o julgamento pela irregularidade de suas contas.

16. Em decorrência desse raciocínio, explorado, também, nos parágrafos 23 a 28 do parecer do MP/TCU à peça 84 (p. 5-6), a sugestão adiante é a de que seja excluída da nova redação que vier a ser conferida ao subitem 9.6 do Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara a menção ao julgamento das contas dos ora recorrentes.

17. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União reitera sua concordância parcial com a proposta da Serur, com a sugestão de que os recursos de reconsideração sejam conhecidos e, no mérito, providos parcialmente. Em consequência, sugere a alteração do texto que constou, originalmente, do subitem 9.6 do Acórdão 8.351/2018-TCU-Segunda Câmara, de modo que passe a vigorar com o seguinte teor:

9.6. aplicar aos seguintes responsáveis a sanção prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, nos valores discriminados no quadro abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, contados das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data da prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento:

RESPONSÁVEL	VALOR DA MULTA (R\$)
Tânia Paiva Nibon Mourão	40.000,00
Alini Alves Lopes	[valor de menor materialidade em relação àquele referente à Sr ^a Tânia Paiva Nibon Mourão]
Djinaldo Barbosa de Andrade	[valor de menor materialidade em relação àquele referente à Sr ^a Alini Alves Lopes]
Francisco Reginaldo Torres de Oliveira	
Cláudio Éder Mendonça da Silva	

Ministério Público, em 20 de Outubro de 2020.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador