

Processo TC 014.153/2014-9 (81 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 1298/2014-Plenário (peça 1), alterado pelo Acórdão 1510/2014-Plenário (peça 3), acerca de auditoria realizada no Município de Cascavel/CE (TC 015.160/2012-2), com vistas à verificação da aplicação de recursos federais (Contrato de Repasse 233293-55), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, tendo por objeto a construção de 39 unidades habitacionais no valor de R\$ 742.800,00, sendo R\$ 705.660,00 repassados pelo Ministério das Cidades e R\$ 37.140,00 a título de contrapartida municipal.

A unidade técnica fez breve histórico da fase atual do processo:

“2. No relatório da equipe de auditoria (peça 5), evidenciou-se graves indícios de irregularidades relacionadas à licitação simulada, conluio para formação e alinhamento de preços, contratação de empresa sem capacidade operacional, ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto e ausência de manutenção de parte de obra executada.

3. Como proposta, ao final dos exames, sugeriu-se a conversão dos autos em tomada de contas especial, a qual contou com o aval da Unidade Técnica.

4. Em análise, por intermédio do Acórdão 1298/2014-Plenário, o Tribunal decidiu pela citação dos envolvidos, nos moldes da proposta de equipe de auditoria (peça 1, alínea “c”).

5. Realizadas as comunicações processuais (Tabela 01), observou-se em relação aos Srs. Antônio Marcos Félix da Silva e Willami de Sousa Paiva, sócios da Construtora Panamá, que após a não localização dos responsáveis nos endereços da Base CPF da Receita Federal, não havia sido realizada a citação dos mesmos pela via editalícia.

| CONTRATO DE REPASSE 233293-55 | RESPONSÁVEL | OFÍCIO | PEÇA | RESPOSTA | EDITAL |
|--------------------------------------|--------------------------|-----------------------|-------------|-----------------|---------------|
| Eduardo Florentino Ribeiro | prefeito municipal | 1407/2014 | 12 | AR, peça 36 | |
| Décio Paulo Bonilha Munhoz | prefeito municipal | 1413/2014 | 6 | 47 | |
| Cesar Rogério Lima Cavalcante | ordenador de despesa | 1408/2104 | 11 | AR, peça 43 | 54, 62 e 65 |
| Maria Jane Dantas de Sousa Silva | Sec. Trab. E Ação Social | 1409/2014 e 2037/2014 | 10 e 56 | 63 | |

| CONTRATO DE REPASSE 233293-55 | RESPONSÁVEL | OFÍCIO | PEÇA | RESPOSTA | EDITAL |
|--|---------------------|-----------------------|-------------|------------------|---------------|
| Francisca Silva Rodrigues | presidente CPL | 1410/2014 | 9 | AR, peça 27 | |
| José Cláudio de Castro Lima | membro CPL | 1411/2014 | 8 | AR, peça 33 | |
| Maria Joselita Cruz | membro CPL | 1412/2014 | 7 | AR, peça 41 | 55 e 61, 65 |
| Construtora Criativa Ltda. | licitante | 1418/2014 | 13 | 38 | |
| Júlia Maria Peres Boto | sócia | 1423/2014 | 21 | 38 | |
| Maria de Fátima Lima Nobre | sócio-administrador | 1419/2014 | 17 | | |
| Edvaldo Cunha Fontenele | sócio-administrador | 1420/2014 | 16 | 38 | |
| Veríssimo Aguiar dos Santos | sócio | 1422/2014 e 1671/2014 | 22, 32 | AR, peças 29, 44 | 53 |
| José Maria de Vasconcelos | sócio-administrador | 1421/2014 | 15 | | |
| Construtora Panamá Ltda. | licitante | 1414/2014 | 14 | 37, 45 | |
| Antonio Marcos Felix da Silva | sócio | 1415/2014 | 20 | AR, peças 39, 52 | Não houve |
| Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos | sócio-administrador | 1416/2014 | 19 | 37, 45 | |
| Willami de Sousa Paiva | sócio | 1417/2014 | 18 | AR, peça 51 | Não houve |

6. Em função disto, propôs-se a citação dos Srs. Antônio Marcos Félix da Silva (CPF 448.468.863-87) e Willami de Sousa Paiva (CPF 653.945.853-34), nos moldes dos ofícios objeto das peças 20 e 18, respectivamente, tendo a referida proposta contado com a aquiescência do titular da 1ª. DT (peça 67).

7. Consoante peças 68 e 71, verificaram-se que os editais foram devidamente publicados e que não houve manifestação de resposta por parte dos interessados.

8. Retornando os autos para nova análise, percebeu-se que a comunicação processual dirigida à Sra. Maria de Fátima Lima Nobre foi devolvida pelos Correios com o motivo “não procurado” (peça 50), razão pela qual o Serviço de Administração dessa Secex/CE sugeriu fosse realizada nova citação no endereço da empresa junto a qual a responsável possuía vinculação societária (peça 57). Não obstante, em consulta à base CNPJ da Receita Federal, percebeu-se que a responsável não mais se encontrava na condição de sócia-administradora da Construtora Criativa Ltda., face sua exclusão do quadro societário em 16/3/2010 (peça 74), razão pelo que se propôs que a citação da mesma fosse realizada por edital.

9. Havendo a manifestação do titular da 1ª. DT (peça 76) pela sua aquiescência, publicou-se o edital, constante da peça 77, não tendo a interessada se manifestado nos autos.

Em face do que restou apurado nos autos, manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com as minudentes conclusões expostas à peça 79 (grifamos):

“...
82. Participaram da licitação somente 3 empresas (Construtora Panamá Ltda., Construtora Criativa Ltda. e Trevo Construções). Esta última foi desclassificada por apresentar os documentos de habilitação sem autenticação. Após exame da documentação relativa ao certame licitatório, **imputou-se aos responsáveis (agentes públicos e construtoras) a contratação de empresa sem capacidade operacional, tendo em vista a formação de conluio das participantes visando fraude de certame licitatório, mediante o alinhamento de preços constante das propostas das licitantes.**

83. Aberta a fase do contraditório e da ampla defesa, somente alguns responsáveis acorreram aos autos no intento de apresentar suas alegações de defesa, ao passo que outros quedaram-se silentes.

84. **O fundamento de defesa daqueles que se manifestaram se repousou na legalidade do certame realizado e nos procedimentos adotados pela comissão de licitação, com vistas a refutar a tese da formação de conluio/da contratação de empresa sem capacidade operacional e da conseqüente da fraude perpetrada por parte das participantes. Analisadas as alegações apresentadas, todas foram refutadas.**

85. Alegou-se que o conluio restou demonstrado na medida em que as propostas de preços se encontravam alinhadas e que **cabia à CPL envidar esforços no sentido de coibir a conduta das participantes, uma vez que num exame perfunctório se poderia observar o interesse de fraude ao certame.** A omissão da CPL, neste sentido, trouxe para si o ônus da prova de não querer beneficiar as empresas participantes, situação esta que não foi demonstrada.

86. Aliado a isto, percebeu-se notório interesse da Administração sucessora em continuar a execução dos serviços com a contratada, face o **início da execução dos serviços sem autorização e os pagamentos destes sem a devida contraprestação.**

87. No que concerne à falta de capacidade operacional, demonstrou-se que a Administração, embora não sabendo no momento do processo licitatório, **poderia tê-la comprovado na fase de execução do contrato, caso tivesse observado as relações de trabalho entre os empregados e a contratada e exigido desta os comprovantes de quitação das obrigações trabalhistas.**

88. Face ao conjunto das evidências, refutaram-se todas as alegações de defesa, persistindo-se o débito apurado em relação aos responsáveis, **razão pelo qual se solicita o julgamento irregular das presentes contas”.**

II

Tendo em vista a análise percuciente feita pela unidade técnica em que traz à baila a legislação e a jurisprudência sobre a matéria, desnecessário repisar o assunto sem prejuízo, entretanto, de resumir o entendimento firmado no ponto mais sensível.

A Comissão de Licitação tem as suas atribuições definidas na Lei 8.666/93 e responde solidariamente pelos atos irregulares praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão (art. 51, § 3º, da Lei de Licitações). A autoridade homologante, alcançada pela solidariedade, declara que os procedimentos licitatórios respeitaram os princípios insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/93, aprovando-os. Assim, os atos praticados pela CPL e pela autoridade que homologa a licitação não são passíveis de transferência de responsabilidade.

No caso vertente, restaram demonstradas nos autos a violação ao princípio da competitividade e a fraude à licitação, configurando-se grave infração à norma legal, fundamentando-se as multas aplicadas aos responsáveis e aos membros da CPL no art. 57 da lei 8.443/92.

Especificamente em relação à CPL, como pode ser observado, realizando-se o cotejo do caput do art. 43 e dos incisos IV e o seu § 3º é de fácil inferência que a tarefa da CPL não é meramente cartorial, de simples recebimento de documentos, autenticação e encaminhamentos. Ao contrário, a CPL deve ter uma postura ativa e diligente de modo a buscar esclarecer pontos que podem macular o certame.

No caso concreto, como bem observado pelo auditor instrutor, uma observação mais acurada das propostas coincidentes já poderia evidenciar licitação oblíqua e concorrência imperfeita que poderiam até levar, em última análise, à suspeição de conluio entre os participantes. A falta de cuidados mínimos por parte dos integrantes da CPL justifica o estabelecimento de nexos de causalidade ante a conduta omissiva de seus membros e o dano apurado.

Nesse sentido, verifica-se que as propostas de encaminhamento às peças 80 e 81 do referido processo são razoáveis e em consonância com os ditames legais e entendimento desta Corte de Contas:

I – rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Sr. Eduardo Florentino Ribeiro (CPF 054.414.983-15), ex-prefeito municipal (gestão 2005-2008); Maria Jane Dantas de Sousa Silva (CPF 713.997.393-87), Secretária de Trabalho e Ação Social (gestão 2005-2008); César Rogério Lima Cavalcante (CPF 165.955.643-00), ordenador de Despesa da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (gestão 2005-2008); Francisca Silva Rodrigues (CPF 468.359.703-91), José Cláudio de Castro Lima (CPF 390.594.803-68) e Maria Joselita Cruz (CPF 246.381.703-82), comissão de licitação (gestão 2005-2008); Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68), ex-prefeito municipal (gestão 2009-2012); Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos (CPF 806.190.613-91), sócio administrador da Construtora Panamá Ltda.; Júlia Maria Martins Boto (CPF 267.399.843-87), sócio da Construtora Criativa Ltda.; bem como aquelas apresentadas pelas Construtoras Criativa Ltda. (CNPJ 07.663.109/0001-58) e Construtora Panamá Ltda. (CNPJ 04.128.259/0001-73);

II- considerar revéis os Srs. Antônio Marcos Félix da Silva (CPF 448.468.863-87) e Willami de Sousa Paiva (CPF 653.945.853-34), respectivamente, sócio-administrador e sócio da Construtora Panamá Ltda., e Sra. Maria de Fátima Lima Nobre (CPF 031.713.563-50), sócia administrador da Construtora Criativa Ltda.;

III - excluir da relação processual os Srs. Edvaldo Cunha Fontenelle (CPF 262.442.923-91), José Maria de Vasconcelos (CPF 040.940.003-30) e Veríssimo Aguiar dos Santos (CPF 486.657.893-91), todos sócios da Construtora Criativa Ltda;

IV) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d” da Lei 8.443/93, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas dos Srs. Eduardo Florentino Ribeiro (CPF 054.414.983-15), Maria Jane Dantas de Sousa Silva (CPF 713.997.393-87), César Rogério Lima Cavalcante (CPF 165.955.643-00), Francisca Silva Rodrigues (CPF 468.359.703-91), José Cláudio de Castro Lima (CPF 390.594.803-68), Maria Joselita Cruz (CPF 246.381.703-82), Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68), Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos (CPF 806.190.613-91), Júlia Maria Martins Boto (CPF 267.399.843-87), Antônio Marcos Félix da Silva (CPF 448.468.863-87), Willami de Sousa Paiva (CPF 653.945.853-34), Maria de Fátima Lima Nobre (CPF 031.713.563-50), e da Construtora Panamá Ltda. (CNPJ 04.128.259/0001-73) e Construtora Criativa Ltda. (CNPJ 07.663.109/0001-58), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas desde as datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU), abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente ressarcidas, na forma prevista na legislação em vigor:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|---------------------------|-----------------------------|
| 16/9/2010 | 139.401,87 |
| 29/3/2011 | 55.809,35 |
| 25/5/2012 | 15.221,86 (crédito) |

V - aplicar individualmente aos Srs. Eduardo Florentino Ribeiro (CPF 054.414.983-15), Maria Jane Dantas de Sousa Silva (CPF 713.997.393-87), César Rogério Lima Cavalcante (CPF 165.955.643-00), Francisca Silva Rodrigues (CPF 468.359.703-91), José Cláudio de Castro Lima (CPF 390.594.803-68), Maria Joselita Cruz (CPF 246.381.703-82), Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68), Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos (CPF 806.190.613-91), Júlia Maria Martins Boto (CPF 267.399.843-87), Antônio Marcos Félix da Silva (CPF 448.468.863-87), Willami de Sousa Paiva (CPF 653.945.853-34), Maria de Fátima Lima Nobre (CPF 031.713.563-50) e à Construtora Panamá Ltda. (CNPJ 04.128.259/0001-73) e Construtora Criativa Ltda. (CNPJ 07.663.109/0001-58), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/93, c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada 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;

VI) 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;

VII) declarar a inidoneidade das Construtoras Panamá Ltda. (CNPJ 04.128.259/0001-73) e Construtora Criativa Ltda. (CNPJ 07.663.109/0001-58), para participar de licitação na Administração Pública Federal com fundamento no art. 46 da LO-TCU;

VIII) autorizar, se requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar 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;

IX) 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 no 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 do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Brasília, 5 de maio de 2017.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador