



**TC 006.155/2010-3.**

**Natureza:** Pedido de Reexame (Representação).

**Unidade:** Prefeitura Municipal de Duas Estradas/PB.

**Recorrentes:** Roberto Carlos Nunes (CPF 568.095.904-63), Edmilson de Paula (CPF 528.865.494-87), Heráclito do Nascimento Pinto (CPF 024.758.794- 08) e José Serafim Bezerra (CPF 251.136.904-49).

**Advogado constituído nos autos:** Ana Priscilla Alves de Queiroz (OAB/PB 12.674), representando todos os recorrentes. Procurações às peças 156, 195 (p. 30), 196 (p. 28), e 197 (p. 28).

**SUMÁRIO:** Representação. Conhecimento e procedência. Indícios de fraude à licitação. Realização de inspeção. Determinação de audiências e oitivas. Comprovação das irregularidades. Declaração de inidoneidade das empresas licitantes. Aplicação de multa e inabilitação para o exercício de cargo pelos agentes públicos. Pedido de reexame. Argumentos incapazes de alterar a deliberação recorrida. Caracterização das responsabilidades. Conhecimento e negativa de provimento. Comunicação.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Heráclito do Nascimento Pinto (peça 149), Edmilson de Paula (peça 150), José Serafim Bezerra (peça 153) e Roberto Carlos Nunes (peça 156) contra o Acórdão 227/2015 – Plenário (peça 186), proferido nos seguintes termos:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Secex/PB, com o propósito de apurar irregularidades que chegaram ao conhecimento deste Tribunal por meio do Fórum Estadual Permanente de Combate à Corrupção na Paraíba,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 58, inciso II, 46 e 60 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. aplicar, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, as multas abaixo especificadas, fixando aos respectivos responsáveis o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das multa ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsáveis	Valor da Multa
Roberto Carlos Nunes	R\$ 20.000,00



Edmilson de Paula, Heráclito do Nascimento Pinto e José Serafim Bezerra	R\$ 8.000,00
---	--------------

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

9.3. inabilitar Roberto Carlos Nunes, Edmilson de Paula, Heráclito do Nascimento Pinto e José Serafim Bezerra, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.4. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU, a inidoneidade das empresas Coprene Comércio e Indústria de Prémoldados do Nordeste Ltda., SJL Construções e Serviços Ltda., FC Projetos e Construções Ltda., Atlantis Incorporações, Construções e Serviços Ltda., Paulo Tomaz Construções Ltda., Comercial de Ferragens Paulo Tomaz Ltda., F. A. Santos e Ativos Construções e Comércio Ltda., para participarem, pelo prazo de cinco anos de licitação na Administração Pública Federal;

9.5. remeter cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis.

## HISTÓRICO

2. Originaram-se os presentes autos de expediente encaminhado a este Tribunal pela Coordenação do Fórum Estadual Permanente de Combate à Corrupção no Estado da Paraíba, dando conta de irregularidades na gestão de recursos federais repassados ao Município de Duas Estradas/PB, sobretudo indícios de fraude à licitação e de desvio de recursos oriundos de convênios e termos de compromisso firmados entre a referida municipalidade e órgãos federais.

2.1. O Relator *a quo*, por meio do despacho constante da peça 35, conheceu da documentação como Representação e determinou à Secex/PB que realizasse inspeção no Município de Duas Estradas/PB para apurações dos fatos, desincumbindo-se a unidade técnica de tal mister mediante o relatório de inspeção constante da peça 92 do processo.

2.2. As conclusões da fiscalização foram apreciadas por meio do Acórdão 292/2013 – 1ª Câmara (peça 97), que determinou a imediata instauração de tomadas de contas especiais, assim como a desconsideração da personalidade jurídica de algumas das empresas envolvidas a fim de que seus sócios foram também responsabilizados pelos prejuízos decorrentes de irregularidades na execução das avenças, no caso a ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais repassadas e as despesas realizadas no âmbito dos respectivos ajustes.

2.3. De outra parte, a deliberação determinou a audiência do Sr. Roberto Carlos Nunes, ex-Prefeito, e dos Srs. Edmilson de Paula, Heráclito dos Nascimento Pinto e José Serafim Bezerra, membros da Comissão Permanente de Licitação, bem assim a oitiva das empresas envolvidas acerca dos indícios de fraude nas licitações realizadas, consistentes, dentre outras irregularidades, na semelhança na diagramação de propostas apresentadas, cotação de preços unitários iguais, apresentações de certidões negativas irregulares, e utilização de empresas de “fachada”.

2.4 Tais indícios foram apurados nos seguintes procedimentos licitatórios conduzidos no âmbito da Prefeitura de Duas Estradas/PB:

a) Convite 14/2006, destinado à ampliação da Escola Municipal de Ensino Fundamental Professora Maria Dutra, com recursos do FNDE, repassados mediante o Convênio 842165/2005;



b) Convite 18/2006, relativo à contratação de obras de pavimentação e drenagem de ruas, objeto de contrato de repasse 0178723-99, firmado com o Ministério das Cidades;

c) Convite 9/2007, para compra de material de construção destinado à construção de passeio público, objeto de contrato de repasse 0182479-08, firmado com o Ministério das Cidades;

d) Convite 8/2008, para compra material de construção do Parque do Forró, objeto do contrato de repasse 0200.949-85/2006, com o Ministério do Turismo;

e) Convite 22/2008, construção de melhorias sanitárias domiciliares, objeto do convênio 1131/2006, firmado com o Fundo Nacional de Saúde;

f) Tomada de Preços 2/2008, para realização de melhorias sanitárias na sede do município e cisternas na zona rural, com recursos do convênio 2902/2005, firmado com a Fundação Nacional de Saúde.

2.5. Promovidas as audiências, a Secex-PB concluiu (peça 182) que as razões de justificativa apresentadas tanto pelo ex-Prefeito quanto pelos membros da Comissão Permanente de Licitação – CPL não haviam logrado descaracterizar nenhum dos indícios de irregularidade apontados no relatório de inspeção, razão porque propôs aplicar aos agentes públicos municipais as sanções previstas nos arts. 46 e 60 da Lei 8.443/1992.

2.6. No seu Voto do condutor, o Relator **a quo** destacou as principais conclusões da unidade técnica acerca da improcedência das justificativas apresentadas pelos responsáveis, especialmente a de que desconheciam as situações que desabonavam as condutas das empresas participaram das licitações, fazendo realçar em sua análise outras situações que motivavam a responsabilização dos agentes que conduziram as licitações (membros da CPL).

2.7. Nesse sentido, merece ser transcrito o seguinte excerto do respectivo Voto condutor (peça 184) do Acórdão recorrido:

(...)

Ocorre que restaram pendentes de esclarecimentos fatos que, diante do contexto fraudulento que envolve as referidas licitações, permitem a conclusão de conivência da comissão com situações, a meu ver, essenciais para a consecução das fraudes perpetradas. Entre eles, destaque:

a) no convite 14/2006, as três licitantes (SJL Construções e Serviços Ltda., DR Projetos e Construções Ltda. FC Projetos e Construções Ltda.) eram controladas pela mesma pessoa, José Roberto Marcelino Pereira;

b) realização do convite 18/2006 com apenas duas propostas válidas e aceitação da certidão negativa de débito apresentada pela empresa SJL-Construções e Serviços Ltda., expedida em nome de outra empresa;

c) no convite 09/2007, duas das três empresas convidadas têm como sócia a Sra. Ana Maria de Moraes Machado e os documentos destinados à comprovação da regularidade fiscal da empresa F.A. Santos são incompatíveis com o objeto do contrato;

d) no convite 08/2008, a Certidão de Registro e Quitação Pessoa Jurídica do CREA-PB da firma vencedora da licitação, Coprene - Comércio e Indústria de Pré-moldados do Nordeste Ltda., foi expedida em 24 de março de 2008, enquanto a competição ocorreu em 19 de março de 2008. De igual modo, o Certificado de Regularidade do FGTS dessa empresa fora emitido duas horas depois de iniciada a sessão de abertura e julgamento das propostas de preços, marcada e registrada em ata às 10 horas de 19 de março de 2008.

As alegações de falta de conhecimento técnico e equívocos na análise dos documentos inerentes às licitações realizadas não se prestam a afastar as irregularidades cometidas.

Some-se a isso a existência de fortes e evidentes indícios de combinação de preço entre as licitantes que apresentaram propostas nos convites 9/2007 e 8/2008, devidamente consignados nos expedientes de audiência, para os quais os responsáveis limitaram-se a alegar 'não há como a Comissão de Licitação vir a impedir ou até mesmo, coibir tal prática, uma vez que nunca tomou conhecimento da existência de combinação de preços entre as mesmas.'

2.8. Quanto ao ex-Prefeito, o Relator **a quo** assinalou que as fraudes perpetradas nos certames não poderiam ter ocorrido sem o seu conhecimento e consentimento, considerando o **modus operandi** das empresas arroladas nos autos, verificado em diversas licitações realizadas por prefeituras do Estado da Paraíba, aliado à inexistência de documentos comprobatórios da realização dos serviços conveniados, pelas referidas empresas.

2.9. Nos pedidos de reexame ora em análise, os recorrentes requerem, em suma, o provimento dos recursos a fim de que sejam tomadas insubsistentes as sanções que lhes foram aplicadas.

### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares promovidos por esta Serur (peças 255 a 258), que propuseram o conhecimento dos pedidos de reexame interpostos, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1, 9.2, e 9.3 do acórdão recorrido. As referidas análises contaram com a anuência do Ministro-Relator dos recursos (peça 260).

### **EXAME TÉCNICO**

#### **4. Delimitação**

4.1 Constitui objeto do presente exame definir a seguinte questão:

a) caracterização ou não da responsabilidade dos agentes públicos que conduziram as licitações inquinadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Duas Estradas/PB.

4.2. Insta registrar que, por apresentam conteúdo em quase todo semelhante, os recursos serão examinados conjuntamente, sem prejuízo de ressaltar que, quando necessária a remissão de páginas, será feita referência somente à peça 195 do processo.

#### **5. Da caracterização da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.**

##### **Argumentos:**

5.1. Resumidamente, o ex-Prefeito e os membros da CPL defendem (peça 195, p. 5) a tese de que não tinham a responsabilidade de verificar a existência de falhas e irregularidades praticadas ao longo dos procedimentos licitatórios, buscando com isso atribuir as ocorrências exclusivamente às empresas licitantes.

5.2. Fazem (peça 195, p. 5) esclarecimentos acerca das peculiaridades do Município de Duas Estradas/PB, especialmente sobre a atividade empresarial limitada da localidade, argumentando com isso que a maioria das empresas que participam das licitações públicas no município estão situadas na região da cidade de Guarabira/PB ou até mesmo em João Pessoa/PB.

5.3. Sustentam (peça 195, p. 5-6) que os membros da CPL não dispunham de capacidade técnica suficiente para o desempenho das funções para os quais foram designados, tendo eles aceitado compor a referida comissão em vista de pedido do ex-Prefeito para o cumprimento de obrigação legal quanto à participação de servidores efetivos na sua composição.

5.3.1 Nesse passo, afirmam que era terceira pessoa (o servidor Antonio Pereira da Silva) que, na prática, era responsável por toda parte burocrática das licitações, apesar de não fazer parte da referida comissão, pois detinha experiência necessária ao desempenho de tais funções.

5.4. Na sequência, alegam (peça 195, 6-7) que ficou reconhecida nos autos processo judicial n. 0000348-14.2013-4.05.8204 (peça 195, p. 11-30), que tramitou perante a Justiça Federal (Seção Judiciária de Guarabira/PB), a ausência de culpa dos membros da CPL quanto ao conluio feitos pelas empresas. Desse modo, não haveria de se cogitar da participação deles no esquema fraudulento, especialmente porque não poderiam os responsáveis ter conhecimento das irregularidades praticadas pelas licitantes.

5.5. Aduzem ainda, que, quando da instrução do referido processo judicial, não restou comprovado qualquer vínculo dos responsáveis com as participantes dos certames, motivo porque sentença proferida concluiu pela absolvição de todos os membros da CPL, tendo como fundamento o art. 386, incisos V e VII, do Código de Processo Penal (CPP).

5.6. Prosseguindo, alegam (peça 195, p. 9) que a Caixa Econômica Federal acompanhou todo o procedimento e a prestação de contas final do contrato de repasse referente ao Convite 18/2006, sendo que as obras foram concluídas na forma pactuada, sem demora ou atraso. Desse modo, não teria havido nenhum problema quando da sua execução, o que evidenciaria a ausência de danos ao erário público, conforme atestaria análise do Tribunal de Contas do Estado.

5.7. Por fim, sustentam (peça 195, p. 9-10) que as falhas e equívocos apontados nas licitações em tempo algum representaram direcionamento, muito menos conivência quanto à participação simultânea de empresas cujos interesses eram convergentes, as quais poderiam indicar a ocorrência de atos de improbidade administrativa.

#### Análise:

5.8. Não assiste razão aos recorrentes.

5.9. Diversamente do alegado nos recursos tinham sim os agentes públicos especificados, mormente os membros da CPL, o dever legal de verificar a existência de irregularidades nos procedimentos licitatórios, não sendo suficiente para isentá-los de responsabilidade o argumento acerca da ausência de capacitação técnica para o exercício de suas funções.

5.10. Do mesmo modo, milita em desfavor dos recorrentes a alegação de que os membros da CPL teriam integrado a comissão, a pedido do ex-Prefeito, apenas para fins de atendimento da exigência legal quanto à sua composição. Ora, isso demonstra que a participação e atuação deles foi determinante para a concretização das irregularidades, uma vez que deixaram de cumprir com suas atribuições legais, permitindo, assim, a ocorrência das fraudes.

5.11. Com efeito, conforme alegam os próprios recorrentes, as atividades da CPL eram, na prática, executadas por terceira pessoa, de modo que os responsáveis assumiram para si a responsabilidade pelas fraudes praticadas por outrem, arcando, por assim dizer, com ônus de terem “emprestado” os respectivos nomes ao ex-Prefeito para constituísse a referida comissão.

5.12. Todavia, diante da extensão das irregularidades identificadas na deliberação recorrida, não se afigura crível que os membros da CPL desconhecêssem as irregularidades nas licitações, de modo que, no mínimo, foram coniventes com as empresas fraudadoras, motivo suficiente para justificar a responsabilização dos referidos agentes.

5.13. Em relação ao ex-Prefeito, como bem pontuou o Relator **a quo**, as fraudes perpetradas nos certames não poderiam ter ocorrido sem o seu conhecimento e consentimento, considerando o **modus operandi** das empresas arroladas nos autos, observado em diversas licitações realizadas por prefeituras do Estado da Paraíba, aliado à inexistência de documentos comprobatórios da realização dos serviços conveniados pelas referidas empresas.

5.14. Quanto à ação penal que tramitou perante a Justiça Federal (Seção Judiciária de Guarabira/PB), na qual os membros da CPL foram absolvidos pela prática do crime descrito no art. 90 da Lei de Licitações, cabe primeiramente relembrar que no ordenamento jurídico brasileiro vigora

o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa, de modo que o TCU pode perfeitamente apenar o responsável ainda que o órgão judicial não o tenha feito.

5.15. A independência das instâncias, conforme bem consignado no Acórdão 2983/2016 – 1ª Câmara, só deixa de prevalecer quando a decisão judicial proferida em ação de natureza criminal declara a inexistência do fato ou nega sua autoria, mais precisamente as hipóteses dos incisos I e IV do art. 386 do Código de Processo Penal – CPP, **verbis**:

Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

**I - estar provada a inexistência do fato;**

II - não haver prova da existência do fato;

III - não constituir o fato infração penal;

**IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal;**

V – não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal;

VI – existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e § 1º do art. 28, todos do Código Penal), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência;

VII – não existir prova suficiente para a condenação.

5.16. Aliás, nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF quando do julgamento do Mandado de Segurança 23.625-6/DF, cuja ementa restou lavrada nos seguintes termos:

MANDADO DE SEGURANÇA. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. EXCEÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. **1. Sentença proferida em processo penal poderá servir de prova em processos administrativos apenas se a decisão concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.** Exceção ao princípio da independência e autonomia das instâncias administrativa e penal. 2. Decisão judicial em sede penal incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas. 3. Questões controvertidas a exigir dilação probatória não são suscetíveis de análise em mandado de segurança. Segurança denegada.

5.17. No caso concreto, compulsando o teor do referido **decisum**, observa-se que, em nenhum momento, houve manifestação conclusiva acerca da inexistência do fato ou da negativa de autoria, mas sim pela **ausência de provas** para condenação dos réus (membros da CPL), conforme constatou expressamente da parte dispositiva da sentença (peça 195, p. 24):

Diante desse cenário, julgou parcialmente procedente a pretensão punitiva estatal para: 1) **absolver os réus José Serafim Bezerra, Heráclito do Nascimento Pinto e Edmilson de Paula** da imputação do crime descrito no art. 90 da Lei de Licitações, **conforme o art. 386, V e VII, do CPP;** (...)

5.18. Ademais, vale registrar que o referido processo judicial tratou de apenas 1 (uma) das licitações em que foi detectada fraude, ou seja, o Convite n.º 18/2006, referente ao contrato de repasse 0178723-99, firmado com o Ministério das Cidades, de modo que, ainda que o argumento recursal fosse procedente, ele seria insuficiente para afasta a responsabilidade dos membros da CPL nos presentes autos.

5.19. Portanto, a referida decisão judicial não tem o condão de isentar os membros da CPL de responsabilidade, sendo que, no caso do ex-Prefeito, a sentença está em linha com as conclusões



deste Tribunal acerca da ocorrência de fraude, vez que o condenou como incurso nas penas do art. 90 da Lei 8.666/1993.

5.20. Em relação às alegações recursais no sentido de que as obras teriam sido concluídas na forma pactuada, cabe esclarecer que não se discute no presente processo a execução ou não dos serviços contratados, mas sim a fraude na realização do Convite n.º 18/2006 e das demais licitações em que se constatou irregularidades, de forma que a ausência de dano ao erário não constitui, por si só, motivo para afastar a responsabilidade dos agentes públicos especificados.

5.21. De todo modo, deve-se salientar que no âmbito das tomadas de contas especiais instauradas por força do subitem 9.3 do Acórdão 292/2013 – 1ª Câmara (peça 97) estão sendo apurados os danos decorrentes de irregularidades verificadas na execução dos ajustes, especialmente a ausência denexo de causalidade entre os recursos federais repassadas e as despesas realizadas no âmbito dos respectivos ajustes.

5.22. Assim, diversamente do alegado nos recursos, existem elementos suficientes nos autos que comprovam a participação dos responsáveis nas irregularidades apuradas e que, portanto, justificam as sanções aplicadas pela deliberação recorrida em face da gravidade dos fatos.

5.23. Desta forma, não merecem acolhimento as razões recursais apresentadas.

## **CONCLUSÃO**

6. Das análises anteriores, conclui-se que restou caracterizada a responsabilidade dos agentes públicos que conduziram as licitações inquinadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Duas Estradas/PB, considerando a atuação deles foi determinante para a concretização das irregularidades apuradas nos autos.

6.1. Com base nessa conclusão, propõe-se negar provimento aos pedidos de reexame interpostos por Heráclito do Nascimento Pinto, Edmilson de Paula, José Serafim Bezerra e Roberto Carlos Nunes, mantendo-se inalterada a deliberação recorrida por lídimos os seus fundamentos.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

7. Diante do exposto, propõe-se:

a) com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Heráclito do Nascimento Pinto, Edmilson de Paula, José Serafim Bezerra e Roberto Carlos Nunes para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência da deliberação aos recorrentes, bem assim ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba.

À consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete Ministro Benjamin Zymler, Relator dos recursos em apreço.

TCU/Secretaria de Recursos, em 28/6/2017.

Danilo Rodrigues Romero

AUFC –Mat. 4231-5