

TC 014.148/2014-5

Tomada de contas especial

Ministério do Turismo e Caixa Econômica Federal (CEF)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em obediência ao Acórdão 1.298/2014-TCU-Plenário, proferido no TC 015.160/2012-2, relativo à auditoria realizada pela Secex-CE para averiguar a aplicação de recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Cascavel-CE.

2. Nestes autos, cuida-se especificamente do Contrato de Repasse 280319, celebrado entre o referido município e o Ministério do Turismo (MTur), com interveniência da Caixa Econômica Federal (CEF), para execução de serviços de pavimentação em pedra tosca em diversas localidades, com repasse de R\$ 1.539.500,00.

3. As irregularidades identificadas referiram-se à existência de conluio entre as empresas participantes da licitação, haja vista o alinhamento de preços entre três das cinco licitantes que chegaram à fase de análise das propostas, bem como à contratação de empresa que não tinha capacidade operacional para executar a obra, em razão do pequeno número de funcionários constantes da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

4. A deliberação que originou esta TCE determinou a citação dos seguintes responsáveis:

- a) Décio Paulo Bonilha Munhoz (ex-prefeito municipal);
- b) Joaquim Ciriaco Ramires (ex-secretário de obras);
- c) José Airton de Lima (ex-secretário de obras);
- d) Jean Arruda Nunes (ex-secretário de obras);
- e) Daniely Silva de Souza (presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL);
- f) Francisca Silva Rodrigues (membro da CPL);
- g) José Cláudio de Castro Lima (membro da CPL);
- h) Giane Santos Almeida (membro da CPL);
- i) Nunes & Cia Ltda. (empresa contratada);
- j) Margarida de Alacoc Diniz Dourado (sócia da Nunes & Cia Ltda.);
- k) Carlos Nunes Dourado (sócio da Nunes & Cia Ltda.);
- l) Joaquim Nunes Dourado (sócio da Nunes & Cia Ltda.);
- m) Compact Construções e Projetos Ltda. – Construtora C & A Ltda. (licitante);
- n) Fábio Cavalcante de Albuquerque (sócio da Construtora C & A Ltda.);
- o) Antônio Joab Cavalcante de Albuquerque (sócio da Construtora C & A Ltda.);
- p) Construtora Costa Machado Ltda. (licitante);
- q) Jayme Renan Machado Costa (sócio da Construtora Costa Machado Ltda.);
- r) Raysa Mara Machado Costa (sócia da Construtora Costa Machado Ltda.).

5. Devidamente notificados os responsáveis, apenas o Sr. Joaquim Ciriaco Ramires deixou de se manifestar. Os demais tiveram suas defesas examinadas na peça 82, por meio da qual o auditor propõe excluir da relação processual os Srs. Carlos Nunes Dourado, Antônio

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

Joab Cavalcante de Albuquerque e Margarida de Alacoc Diniz Dourado, bem como julgar irregulares as contas dos demais responsáveis, condenando-os ao ressarcimento de débito no valor integral pago à Construtora Nunes & Cia Ltda. e aplicando-lhes a correspondente multa. Adicionalmente, sugere a unidade técnica declarar inidôneas as empresas participantes do conluio.

6. Com as vênias de estilo, divirjo do encaminhamento alvitrado, pelas razões a seguir expostas.

7. As condutas atribuídas aos responsáveis podem ser classificadas em dois grupos, conforme digam respeito à fase de licitação, ou seja, ao suposto conluio, e à fase de execução da obra, que não teria sido executada pela empresa vencedora da licitação, situação detectada pela equipe de fiscalização após consulta aos dados RAIS da contratada durante os exercícios de vigência do contrato.

8. A despeito dessa distinção, o débito motivador das citações foi atribuído a todos os responsáveis arrolados nestas contas especiais, independentemente dos atos praticados ou da existência de correlação com as irregularidades apontadas pela unidade técnica nos ofícios de notificação.

9. No caso do conluio decorrente da existência de alinhamento de preços entre as propostas de três das cinco empresas habilitadas no certame, penso que tal constatação não é suficiente, por si só, para se afirmar que houve fraude à licitação.

10. A jurisprudência deste Tribunal sobre o assunto tem sido no sentido de que é necessária a presença de outros indícios de restrição à competitividade e de direcionamento a determinada empresa para que fique devidamente caracterizada a burla à licitação. Nesse sentido menciono, a título exemplificativo, os Acórdãos 809/2017-TCU-Plenário, 7.437/2016-TCU-2ª Câmara e 2.649/2015-TCU-Plenário, esse último proferido sob a relatoria de Vossa Excelência, do qual me permito transcrever o seguinte trecho:

Como se sabe, a jurisprudência do TCU se consolidou ao longo do tempo no sentido de que a caracterização de conluio exige a conjunção de indícios vários e coincidentes que apontem para a ocorrência de fraude à licitação, consubstanciada na prática de atos capazes de restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e de promover o direcionamento do certame (v.g.: Acórdãos 204/2011, 1.618/2011, 1.107/2014 e 502/2015, todos do Plenário).

(...)

Com efeito, a gravidade da penalidade prevista no art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992, demanda a caracterização de situação fática mais robusta, capaz de comprovar a fraude ao certame, de modo que o isolado padrão de variação nos preços cotados se mostra insuficiente para tanto, destacando-se que nos precedentes apontados pela unidade técnica para sustentar a tese do conluio o TCU aplicou a aludida penalidade com base em mais de uma evidência de fraude à licitação.

11. No caso em tela, verifica-se que foi dada a devida publicidade ao certame, conforme informação constante do relatório elaborado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE), juntado ao processo em que foi proferida a deliberação que originou esta TCE, no sentido de que houve publicação nos diários oficiais da União e do Estado, bem como em jornal de grande circulação (peça 35, p. 8, do TC 015.160/2012-2).

12. Tanto é assim que na sessão de abertura dos envelopes relativos à habilitação das participantes estavam presente 21 empresas, argumento mencionado por vários dos

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

defendentes no intuito de descaracterizar a restrição à competitividade do certame e a possibilidade de direcionamento.

13. Nesse sentido, penso que devam ser acolhidos os argumentos de defesa referentes a esse ponto, por restar descaracterizada a irregularidade, excluindo-se, por conseguinte, da relação processual, a presidente e os membros da CPL, as empresas Nunes & Cia Ltda., Compact Construções e Projetos Ltda. – Construtora C & A Ltda. e Construtora Costa Machado Ltda., seus respectivos sócios, e os Srs. José Airton de Lima, Joaquim Ciriaco Ramires e Jean Arruda Nunes.

14. Ressalto que, caso se decida em sentido contrário, não caberia a responsabilização das Sras. Francisca Silva Rodrigues e Giane Santos Almeida, por não terem assinado a ata de abertura e julgamento dos envelopes de preço, o que inviabilizaria a identificação do suposto conluio ou até mesmo eventual manifestação quanto à convicção da presença da irregularidade, caso assim desejassem (peça 70, p. 40-41).

15. Da mesma forma, não se afiguraria razoável responsabilizar o então prefeito, Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, e os outros ocupantes do cargo de Secretário de Obras e Desenvolvimento Urbano, Srs. José Airton de Lima e Joaquim Ciriaco Ramires, visto que todo o processo, desde a abertura da licitação até a assinatura do contrato, foi conduzido pelo Sr. Jean Arruda Nunes (peça 67, p. 28 e 45, destes autos e peça 15, p. 38, do TC 015.160/2012-2).

16. Resta então tratar da irregularidade conexa com o débito motivador das citações, caracterizada pela ausência de capacidade operacional da empresa para executar o objeto. As condutas tipificadas nos ofícios de notificação quanto a esse ponto referem-se ao pequeno número de vínculos trabalhistas da empresa entre 2007 e 2011 e à baixa numeração das notas fiscais por ela apresentadas, contrapondo-se à data de sua criação (8/5/1980) e ao volume de recursos transacionados com municípios cearenses (R\$ 4.160.488,32).

17. Quanto à questão da incapacidade operacional da contratada para executar a obra, penso que o fato de a empresa ter número reduzido de empregados formalmente registrados não constitui aspecto determinante no estabelecimento de nexos de causalidade entre os recursos transferidos e a execução física do objeto, mormente ante a argumentação da defendente no sentido de que inexistia, no edital ou no contrato, vedação à subcontratação de serviços.

18. De acordo com a Nunes & Cia Ltda., o prazo inicial previsto para vigência do contrato era de 180 dias, interregno considerado exíguo para que a empresa adotasse política de contratação que resultaria em demissão dos empregados num curto espaço de tempo.

19. Além dessa questão, importa destacar que a CEF, na qualidade de intermediadora do repasse, realizou o acompanhamento do ajuste, cuja natureza exige a correta execução para fins de desbloqueio dos recursos utilizados para pagamento à contratada. Conforme consta do relatório na peça 70, p. 25, a obra foi integralmente executada e as autorizações de saque foram precedidas das correspondentes vistorias, inexistindo relato de problemas quanto à capacidade da contratada de executar os serviços.

20. Desse modo, ante a inexistência de indícios mais robustos da subcontratação integral dos serviços, o que poderia levar ao rompimento do nexo de causalidade com os recursos transferidos, considero que não há motivos para se exigir a devolução integral do valor repassado ao município.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

21. Caso não seja esse o posicionamento acolhido, alerta para a necessidade de correção da solidariedade quanto ao débito a ser imputado, visto que, conforme relação de pagamentos juntada na peça 43 do TC 015.160/2012-2, as autorizações foram feitas pelos Srs. José Airton de Lima e Joaquim Ciriaco Ramires, inexistindo participação dos demais gestores nos dispêndios.
22. No que se refere à baixa numeração das notas fiscais, a empresa alegou ter feito alteração contratual com vistas ao ingresso no mercado de construção civil em 2008, o que justificaria a emissão de poucos documentos até a prestação dos serviços decorrente do contrato firmado com o Município de Cascavel-CE, em 21/9/2009. O documento na peça 67, p. 13-14, comprova o ajuste no ramo de atividades da empresa a partir de 31/7/2008, cerca de um ano e dois meses antes da assinatura da avença em análise nestes autos.
23. Sobre a incompatibilidade da movimentação fiscal com o valor de R\$ 4.160.488,32, recebido de prefeituras no Ceará, passo a tecer algumas considerações.
24. O relatório de fiscalização na peça 4, importado do TC 015.160/2012-2, menciona que tal valor corresponderia ao total dos contratos de repasse firmados com os municípios cearenses de Cascavel e Trairi, onde a Nunes & Cia Ltda. centralizaria suas atividades. Não obstante a equipe de fiscalização faça menção à peça 43 daqueles autos como fonte para o montante acima referenciado, na verdade o documento contendo a listagem dos contratos de repasse consta da peça 42 e não faz qualquer menção a valores, o que impossibilita confirmar o dado informado pela unidade técnica.
25. No intuito de esclarecer a questão, utilizei-me da mesma fonte usada pela Secex-CE no TC 015.160/2012-2 para verificar a situação de outra construtora beneficiada com recursos de contratos de repasse, qual seja, o portal da transparência do TCM-CE (peça 26 do TC 015.160/2012-2).
26. Conforme consta do sítio da Corte de Contas dos municípios, a Nunes & Cia Ltda. recebeu no período do contrato firmado com a prefeitura de Cascavel-CE (21/9/2009 a 29/11/2011), R\$ 1.768.153,10, além de outros R\$ 822.154,05 da prefeitura de Trairi-CE, totalizando R\$ 2.590.307,15 (<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/negociante/showMunicipios/idn/06019939000184/versao/2010/nome/NUNES+> e <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/negociante/showMunicipios/idn/06019939000184/versao/2011/nome/NUNES+>).
27. Como se vê, o valor é significativamente inferior ao considerado pela unidade técnica como parâmetro para avaliar a capacidade operacional da empresa, sem contar que a receita deve ser pulverizada ao longo de dois exercícios, ponderando-se, além disso, que sua utilização visa a custear diversas outras despesas, como utilização e manutenção de equipamentos e aquisição de material a ser empregado na obra.
28. Além disso, registro que, mesmo caso se constatasse a incompatibilidade dos valores recebidos pela empresa com a quantidade de documentos fiscais emitidos, tal irregularidade refoge à seara de atuação deste Tribunal, cabendo aos órgãos fazendários averiguar eventual sonegação de impostos.
29. Por fim, no tocante à falta de manutenção de trechos em duas ruas, constatada na visita da equipe de fiscalização, penso que deva ensejar apenas a ressalva nas contas do ex-prefeito, inexistindo motivos para penalização do responsável ou para a devolução integral de recursos.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

30. Diante do exposto, reiterando as vênias por divergir do encaminhamento sugerido pela unidade técnica, este membro do Ministério Público de Contas propõe:

I – com fundamento nos art. 1º, inciso I; 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas dos responsáveis Joaquim Ciriaco Ramires (CPF 116.554.453-91), José Airton de Lima (CPF 073.146.801-59), Jean Arruda Nunes (CPF 107.349.088-22), Daniely Silva de Souza (CPF 811.707.343-91), Francisca Silva Rodrigues (CPF 468.359.703-91), José Cláudio de Castro Lima (CPF 390.594.803-68), Giane Santos Almeida (CPF 004.608.563-75), Nunes & Cia Ltda. (CNPJ 06.019.939/0001-84), Margarida de Alacoc Diniz Dourado (CPF 285.787.913-04), Carlos Nunes Dourado (CPF 371.600.603-34), Joaquim Nunes Dourado (CPF 074.770.151-20), Compact Construções e Projetos Ltda. – Construtora C & A Ltda. (CNPJ 08.222.396/0001-23), Fábio Cavalcante de Albuquerque (CPF 846.805.983-87), Antônio Joab Cavalcante de Albuquerque (CPF 977.012.703-53), Construtora Costa Machado Ltda. (CNPJ 09.392.304/0001-16), Jayme Renan Machado Costa (CPF 005.297.133-30), Raysa Mara Machado Costa (CPF 005.297.163-56), dando-lhes quitação plena;

II – com fundamento no art. 1º, inciso I; 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 190.711.593-53), dando-lhe quitação;

III – dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador