

Processo TC-014.153/2014-9 (com 320 peças)  
Recurso de reconsideração  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuida-se de recursos de reconsideração em processo de tomada de contas especial apresentados por Décio Paulo Bonilha Munhoz (peças 245/8), Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos/Construtora Panamá-ME (peça 253), Eduardo Florentino Ribeiro (peças 257/9), Maria Jane Dantas de Sousa Silva (peça 263/5), Maria Joselita Cruz (peça 252) e José Cláudio de Castro Lima (peça 271), buscando impugnar o Acórdão 2.250/2019-TCU-Plenário (peça 203).

Naquela deliberação o Tribunal, no que interessa ao presente, decidiu o seguinte:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1298/2014-Plenário, em face da conversão de relatório de auditoria realizada na Prefeitura de Cascavel/CE (TC 015.160/2012-2), em relação à execução do Contrato de Repasse 0233293-55/2007 (Siafi 614572), que tinha por objeto a construção de 39 unidades habitacionais no município, com a previsão de repasses federais da ordem de R\$ 705.660,00,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da relação processual os Srs. Edvaldo Cunha Fontenelle, José Maria de Vasconcelos e Veríssimo Aguiar dos Santos, todos sócios da Construtora Criativa Ltda.;

9.2. considerar revéis os Srs. Antônio Marcos Félix da Silva, Willami de Sousa Paiva, César Rogério Lima Cavalcante e José Cláudio de Castro Lima e as Sras. Francisca Silva Rodrigues e Maria de Fátima Lima Nobre;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Eduardo Florentino Ribeiro, Sra. Maria Jane Dantas de Sousa Silva, Sra. Maria Joselita Cruz, Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, Sr. Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos, Sra. Júlia Maria Martins Boto, Construtora Criativa Ltda. e Construtora Panamá Ltda.;

9.4. julgar irregulares as contas do Sr. Willami de Sousa Paiva (CPF 653.945.853-34), Sr. Antônio Marcos Félix da Silva (CPF 448.468.863-87), Sr. Eduardo Florentino Ribeiro (CPF 054.414.983-15), Sra. Maria Jane Dantas de Sousa Silva (CPF 713.997.393-87), Sr. César Rogério Lima Cavalcante (CPF 165.955.643-00), Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68), Sr. Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos (CPF 806.190.613-91) e da Construtora Panamá Ltda. (CNPJ 04.128.259/0001-73), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei;

9.5. condenar, nos termos do item 9.4 supra, em solidariedade, os Srs. Willami de Sousa Paiva (CPF 653.945.853-34), Antônio Marcos Félix da Silva (CPF 448.468.863-87), Eduardo Florentino Ribeiro (CPF 054.414.983-15), a Sra. Maria Jane Dantas de Sousa Silva (CPF 713.997.393-87), os Srs. Décio Paulo Bonilha

Munhoz (CPF 310.971.540-68) e Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos (CPF 806.190.613-91), a Construtora Panamá Ltda. (CNPJ 04.128.259/0001-73) e o espólio do Sr. César Rogério Lima Cavalcante (CPF 165.955.643-00), ao pagamento da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculada desde a data indicada até o efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas importâncias 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:

Tipo (D/C)	Data	Valor (R\$)
Débito	24/9/2010	132.381,81
Débito	14/4/2011	52.995,00
Crédito	1º/6/2012	17.192,08

9.6. julgar irregulares as contas da Sra. Francisca Silva Rodrigues (CPF 468.359.703-91) e Sra. Maria Joselita da Cruz (CPF 246.381.703-82) e do Sr. José Cláudio de Castro Lima (CPF 390.594.803-68), membros da comissão de licitação encarregada da tomada de preços 2008.09.23.01, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 7.500,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das importâncias devidas ao 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;

9.7. aplicar aos responsáveis abaixo mencionados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, 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 deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável(is)	Valor (R\$)
Eduardo Florentino Ribeiro Maria Jane Dantas de Sousa Silva Décio Paulo Bonilha Munhoz	10.000,00
Construtora Panamá Antônio Marcos Félix da Silva Willami de Sousa Paiva Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos	15.000,00

9.8. declarar a inidoneidade da Construtora Panamá Ltda. (CNPJ 04.128.259/0001-73) e da Construtora Criativa Ltda. (CNPJ 07.663.109/0001-58), para

participar de licitação na Administração Pública Federal no prazo de três anos, com fundamento no art. 46 da Lei Orgânica do TCU;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; e

9.10. encaminhar cópia deste acórdão 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.”

Promovidos os exames preambulares de admissibilidade (peças 283/8), Vossa Excelência, por intermédio de despacho (peça 293), conheceu dos recursos, suspendeu, em parte, itens do Acórdão impugnado e restituiu o processo à Secretaria de Recursos (Serur), para exame de mérito.

Ato contínuo, no âmbito daquela unidade técnica instrutiva, foi elaborado o exame constante à peça 312, por meio do qual o auditor-instrutor concluiu o seguinte:

“100. A citação do responsável, nos termos regimentais, se concretiza validamente com a entrega da citação no endereço do destinatário, dispensando a assinatura pessoal, sendo procedimento validado na Jurisprudência, inexistindo irregularidade na citação postal encaminhada ao endereço constante dos cadastros fiscais, cujo retorno do aviso de recebimento ensejou a subseqüente citação editalícia.

101. As alegações de violação à ampla defesa e ao contraditório pelo curso do prazo devem ser analisadas na situação concreta, devendo os recorrentes comprovarem a impossibilidade de produção de provas, não sendo possível o acolhimento na situação em que todos os documentos da aplicação dos recursos estão presentes no processo.

102. O membro da comissão de licitação, agindo na função de vogal, têm a obrigação de exercer juízo crítico sobre as deliberações da comissão, eventualmente consignando divergência quanto às deliberações tomadas. Existem elementos indicativos da ocorrência de fraude licitatória, decorrente tanto da proximidade dos preços ofertados quanto da coincidência de alguns elementos gráficos (na identificação do nome das empresas).

103. Todavia, a possibilidade de identificação da fraude (culpabilidade) deve ser mitigada pela existência de poucos itens coincidentes nas propostas, uma vez que a diagramação coincide em apenas um elemento específico (tipo utilizado na grafia do título das empresas), não sugerindo, ao menos em análise superficial, uma atividade defeituosa praticada pela CPL na identificação da fraude à licitação.

104. Ademais, a exigência da comprovação da capacidade operacional pela RAIS, no momento da licitação, não era da alçada da comissão de licitação. A possibilidade de exoneração dos responsáveis da comissão de licitação, pela mitigação da culpabilidade, se estende à autoridade responsável pela homologação do certame (Secretária Municipal de Trabalho e Ação Social).

105. A imputação ao ex-Prefeito responsável pela execução da obra está delimitada no ofício de citação, não havendo violação ao princípio da individualização da conduta, ao se questionar o dever de vigilância sobre o Secretário de Obras. Não deve ser acolhida a argumentação de delegação de competência pela existência de atos próprios praticados pelo Prefeito durante a execução. O Prefeito age como conveniente, tendo obrigações de prestação de contas em relação aos recursos repassados, não atuando como agente intermediador.

106. A aprovação das contas por parte do agente financeiro, a alegada inexistência de conhecimentos técnicos-científicos e a demonstração de conclusão da obra pública não

são suficientes para afastar a irregularidade relacionada à fiscalização da execução da obra pública, particularmente a ausência de capacidade operacional da empresa vencedora.

107. Pode ser afastada a responsabilidade do Prefeito relacionado à execução da obra, uma vez que, do ponto de vista legal, a liquidação da despesa dispensa a reanálise das condições operacionais da empresa executora, não sendo exigível a exibição da RAIS, especialmente na situação em que a obra vinha sendo executada segundo o plano de trabalho acordado, com a incidência da responsabilidade subjetiva, não sendo possível a imputação do resultado ao Prefeito sem a análise da culpabilidade do agente.

108. É mitigada a incidência da culpa *in vigilando* no caso dos gestores máximos do ente federativo (Prefeito Municipal), quando o tamanho do Município e a existência de órgãos próprios (Secretaria Municipal e Comissão de Licitação) criam um distanciamento das instâncias responsáveis pela licitação, não sendo razoável a exigência de fiscalização da integralidade dos atos praticados pelos subordinados.

109. A proximidade de preços praticados pelas empresas licitantes não pode ser justificada por uma ocorrência de mercado, especialmente na situação em que a proximidade de preços está articulada com elementos de similitude gráfica que apontam a ocorrência de fraude. Compete à empresa responsável comprovar a capacidade operacional, a despeito dos elementos contidos na RAIS que incompatibilizam a quantidade de funcionários e o fluxo de obras licitadas pela empresa no Estado do Ceará.”

Foi proposto, então, o seguinte:

“Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Décio Paulo Bonilha Munhoz, Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos/Construtora Panamá Ltda. - Me, Eduardo Florentino Ribeiro, Maria Jane Dantas de Sousa Silva, Maria Joselita Cruz e José Cláudio de Castro Lima, contra o Acórdão 2.250/2019-TCU-Plenário, para propor, com base nos artigos 32 e 33, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

- a) conhecer e dar provimento aos recursos de Décio Paulo Bonilha Munhoz, Eduardo Florentino Ribeiro, Maria Jane Dantas de Sousa Silva, Maria Joselita Cruz e José Cláudio de Castro Lima, julgando regular as contas dos responsáveis, afastando o julgamento de irregularidade, bem como a imposição de débito e multa referenciada nos itens 9.3 a 9.7 do Acórdão;
- b) negar provimento aos recursos de Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos e Construtora Panamá Ltda.;
- c) dar ciência aos recorrentes, à Prefeitura de Cascavel e à Procuradoria da República no Estado do Ceará da decisão que vier a ser adotada.”

O diretor técnico da Serur manifestou-se de acordo (peça 313)

## II

O Ministério Público de Contas da União, com as devidas vênias, discorda, em parte, da análise promovida no âmbito da Secretaria de Recursos.

Nesse sentido, observa-se que o auditor-instrutor propôs que seja dado provimento aos recursos interpostos pelos membros da Comissão Permanente de Licitação do Município de Cascavel/CE, pela então Secretária do Trabalho, bem como pelos ex-prefeitos, por entender, no tocante aos primeiros e à então titular da Secretaria do Trabalho, que a fraude perpetrada no âmbito

daquela municipalidade não era de fácil percepção. Em relação aos ex-prefeitos, a proposta de provimento foi motivada pelo entendimento de que a culpa *in vigilando* deveria ser mitigada “*no caso dos gestores máximos do ente federativo (Prefeito Municipal), quando o tamanho do Município e a existência de órgãos próprios (Secretaria Municipal e Comissão de Licitação) criam um distanciamento das instâncias responsáveis pela licitação*”.

Contudo, o Ministério Público de Contas entende que as razões recursais ora avaliadas não possuem o condão de alterar a avaliação promovida pelo Tribunal ao tempo da prolação do Acórdão ora combatido, porquanto a fraude à licitação então praticada não era de difícil percepção.

Memora-se que, neste caso em concreto, cuidou-se de fraude à licitação na qual foram verificadas licitação simulada, conluio para formação e alinhamento de preços, contratação de empresa sem capacidade operacional, ausência denexo causal entre os recursos repassados e a execução do objeto.

As planilhas de preços então apresentadas pelas duas únicas empresas que participaram da etapa competitiva do certame eram coincidentes, até nos centavos, em diversos itens, muitas vezes sequenciais.

Nesse contexto, é digna de registro a ausência de diligência dos membros da comissão de licitação, que não avaliaram as propostas adequadamente e avalizaram a contratação de empresa com capacidade operacional nula.

Assim, frente aos elementos ora colacionados nos autos, remanesce integralmente válida a avaliação promovida pelo relator *a quo*, constante do seguinte excerto do voto condutor da deliberação vergastada:

“23. Quanto aos membros da comissão de licitação, Sras. Francisca Silva Rodrigues e Maria Joselita Cruz e Sr. José Cláudio de Castro Lima, considero que, a **partir do exame visual das duas únicas propostas de preço sob análise, seria possível a constatação do alinhamento entre elas, as únicas a participarem da etapa classificatória do certame.**

24. Assim, ao contrário do que afirma a Sra. Maria Joselita da Cruz em sua defesa (peças 163-164), **tal averiguação não representaria extrapolação das exigências licitatórias ou atribuições da comissão previstas na legislação. Não se pode afastar o poder-dever da comissão ou da autoridade superior de realizarem diligências visando esclarecer ou complementar a instrução do procedimento administrativo (Lei 8.666/1993, art. 43, § 3º) ou a necessidade de se avaliar a coerência dos preços ofertados (art. 48, inciso II).**

25. Ainda em razão da análise das alegações de defesa apresentadas, à análise instrutória acresço que considero suficientes os indícios presentes nos autos que apontam para a contratação de empresa sem capacidade operacional mediante fraude à licitação. A este respeito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que “indícios vários e coincidentes são prova”, e tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações.

26. Destarte, considero inafastada a responsabilidade dos membros da Comissão de Licitação pela irregularidade em tela.”(grifou-se)

Além disso, especificamente quanto aos superiores hierárquicos da CPL, responsáveis pela adjudicação, homologação e celebração do contrato decorrente da TP 2008.09.23.01, o MP de Contas comunga da opinião de que os elementos constantes no processo apontam que os responsáveis foram pouco diligentes com a coisa pública, tendo adjudicado e homologado a tomada de preços no mesmo dia em que a CPL proclamou o resultado. Esse aspecto cronológico evidencia a ausência de um exame mínimo daquele processo administrativo, isto é, denota que os responsáveis pela adjudicação, homologação e celebração de contratos foram omissos, agiram com culpa grave.

Por fim, no tocante à proposta de ser dado provimento ao recurso interposto pelo prefeito sucessor, responsável pelos pagamentos do contrato decorrente da TP 2008.09.23.01, o MP

de Contas discorda da proposta do auditor instrutor, pois constatou-se que os pagamentos eram direcionados a empresa que não possuía capacidade operacional, a qual não mantinha “*todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação*”. Ou seja, não se observou o disposto no art. 55, XIII, da Lei 8.666/1993.

### III

Ante o exposto, o MP de Contas discorda parcialmente da proposta de encaminhamento apresentada pelo auditor-instrutor e pugna pelo conhecimento e desprovimento dos recursos de reconsideração em exame.

Brasília, 22 de Fevereiro de 2021.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador