

VOTO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto conjuntamente por Djinaldo Barbosa de Andrade e Francisco Reginaldo Torres de Oliveira contra o Acórdão 8.351/2018-TCU-2ª Câmara (rel. min. subst. André Luís de Carvalho), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 10.662/2018-TCU-2ª Câmara, de mesmo relator, e alterado pelo Acórdão 12.583/2020-TCU-2ª Câmara (rel. min. Ana Arraes).

2. Os recorrentes foram apenados inicialmente com a multa do art. 58 da Lei Orgânica, no valor de R\$ 40.000,00, além de terem suas contas julgadas irregulares, por terem assinado documentos que redundaram na contratação fraudulenta da empresa MA Engenharia Ltda. – ME (Concorrência 001/2008). Na oportunidade do julgamento de recursos de reconsideração, realizado por intermédio do supramencionado Acórdão 12.583/2020-TCU-2ª Câmara (rel. min. Ana Arraes), foi excluído o julgamento das contas dos recorrentes e reduzida a multa que lhes foi aplicada para R\$ 20.000,00.

3. Por preencher os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie recursal, ratifico o teor do Despacho de conhecimento do presente recurso (peça 285), com fulcro no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92.

4. Em sua defesa, os recorrentes alegam, em síntese, que: (i) devem ser consideradas as circunstâncias reais que condicionaram suas atuações na condução do procedimento licitatório questionado nesta tomada de contas especial, conforme prevê o Decreto-lei 4.657/1942, com a redação dada pela Lei 13.655/2018; (ii) são hipossuficientes em todas as acepções e não possuem condições de arcar com as multas a eles aplicadas; (iii) foram utilizados em esquema fraudulento (criminoso), do qual não obtiveram favorecimento algum, conforme reconhecido em três ações civis públicas de improbidade administrativa, tendo agido sob coação.

5. A Serur também examinou a prescrição da pretensão punitiva no caso concreto, manifestando-se no sentido de que ela não ocorreu, seja utilizando o prazo decenal a que alude o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), seja o prazo quinquenal do art. 1º da Lei 9.873/1999.

6. Ao fim, houve convergência nos pareceres da Secretaria de Recursos (Serur) e do representante do MPTCU, no sentido de dar provimento ao recurso de revisão, a fim de anular a multa aplicada aos recorrentes, estendendo os efeitos também a Cláudio Eder Mendonça da Silva, com fundamento no art. 281 do Regimento Interno.

7. Acolho como minhas razões de decidir os pareceres que me antecederam, sem prejuízo de reforçar a motivação para o provimento deste recurso.

8. Quanto à prescrição, alinho-me ao entendimento ainda vigente nesta Corte, no sentido de aplicação do prazo decenal do Código Civil. No caso concreto, a data do início da contagem do prazo prescricional é 25/6/2008, tendo sido interrompida em 18/3/2016. Considerando que o Acórdão 8.351/2018-TCU-2ª Câmara foi prolatado em 11/9/2018, alterado pelo Acórdão 12.583/2020-TCU-2ª Câmara, de 10/11/2020, com o julgamento da tomada de contas especial, o prazo decenal também não foi extrapolado após o reinício da contagem, e, portanto, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva fundada em decisão do TCU sob o regime do Código Civil.

9. Como atesta a jurisprudência desta Corte, a capacidade econômica do responsável ou sua hipossuficiência não servem como justificativa para reduzir ou deixar de aplicar a multa em questão. Nesse sentido os Acórdãos 2.053/2016 (rel. min. José Múcio Monteiro) e 3.270/2012 (rel. min. Ana Arraes). Portanto, não devem ser acatadas as alegações aventadas pelos recorrentes nesse sentido.

10. Entretanto, como bem argumentou a Serur, há elementos consistentes indicando que o procedimento licitatório do qual se sagrou vencedora a empresa MA Engenharia Ltda. – ME (Concorrência 001/2008) foi fraudulento e dessa fraude não participaram os recorrentes, com

conhecimento de causa, restando demonstrado nos autos que eles não obtiveram proveito algum desse procedimento fraudulento.

11. Informações dos autos conduzem à conclusão de que os recorrentes foram instrumentos úteis e ao mesmo tempo vítimas de condutas fraudulentas perpetradas, ardilosa e dolosamente, por Tânia Paiva Nibon Mourão, ex-prefeita do Município de Ararendá/CE, e Marcos Alberto Martins Torres, sócio da empresa vencedora do certame e da outra concorrente, sendo, pois, plausíveis as demais alegações trazidas pelos recorrentes.

12. Eram aqueles agentes que detinham o domínio do fato e poder suficiente para condicionar a atuação dos recorrentes na “condução” do certame, promovendo coação capaz de inculcar em seus subordinados temor irresistível, levando-os a assinar documentos prontos sobre matéria que não detinham conhecimento suficiente para discernir o que era certo e o que era errado.

13. Vejo que os recorrentes jamais participaram, de fato, da Comissão de Licitação, conforme eles mesmos admitem. Todos os documentos por eles assinados foram editados por terceiros e tinham por objetivo evidente dar a aparência de legalidade e legitimidade do referido procedimento licitatório.

14. Para a finalidade de aplicação de sanções administrativas, a exemplo da multa em questão, há que se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público. De fato, as condutas dos recorrentes, a despeito de serem de certo modo reprováveis sob o ponto de vista estritamente técnico-jurídico, não caracterizam, necessariamente, culpa grave que, por si só, sustente a penalização com multa. É que se encontram presentes, neste caso, excludentes de culpabilidade suficientes e capazes de comportar a exclusão da multa a eles aplicada, uma vez que, diante da fraude acima demonstrada, mesmo pessoas com diligência normal, com um certo grau de conhecimento técnico na área de licitações, poderiam não detectar as irregularidades indicadas neste processo.

15. Dessa forma, não vislumbro a ocorrência de culpa grave nas condutas dos recorrentes capazes de sustentar a manutenção das multas a eles aplicadas.

16. Ademais, decisão proferida pelo Juízo Federal da 22ª Vara da Seção Judiciária Federal do Ceará, nos autos da Ação Civil de Improbidade Administrativa 0000613-25.2013.4.05.8104, que versa sobre os mesmos fatos tratados nesta tomada de contas especial, decidiu-se pela exclusão de responsabilidade dos ora recorrentes, em face da ausência de culpabilidade.

17. Ainda que não desconheça a primazia, nesta Corte, do princípio da independência das instâncias administrativa, penal e civil, reconheço que é juridicamente possível acolher conclusões exaradas em ação civil de improbidade administrativa que, de modo exauriente, conclua pela exclusão de responsabilidade de agentes apenados pelo Tribunal de Contas da União pelos mesmos fatos apurados na esfera judicial. Portanto, concluo que os recorrentes não agiram com dolo ou culpa grave na “condução” da Concorrência 001/2008.

18. Como bem observou a Serur, Cláudio Eder Mendonça da Silva fez parte da comissão de licitação “condutora” do procedimento licitatório relacionado à Concorrência 001/2008, juntamente com os recorrentes, e foi, objetivamente, tal como estes, vítima das fraudes perpetradas por Tânia Paiva, Nibon Mourão e Marcos Alberto Martins Torres, razão pela qual, com fundamento no art. 281 do Regimento Interno, o mesmo desfecho favorável deve ser àquele agente também aplicado.

19. Feitas essas considerações, dou provimento ao recurso de revisão em exame, a fim de tornar sem efeito a multa objeto do subitem 9.6 do Acórdão 8.351/2018-TCU-2ª Câmara, alterado pelo subitem 9.2 do Acórdão 12.583/2020-TCU-2ª Câmara, exclusivamente em relação aos recorrentes e a Cláudio Eder Mendonça da Silva.

Isso posto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 10 de novembro de 2021.

AROLDO CEDRAZ
Relator