VOTO

Tratam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Décio Paulo Bonilha Munhoz, Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos/Construtora Panamá-ME, Eduardo Florentino Ribeiro, Maria Jane Dantas de Sousa Silva, Maria Joselita Cruz e José Cláudio de Castro Lima, todos impugnando o Acórdão 2.250/2019-TCU-Plenário, por meio do qual suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito e sanções.

À época dos fatos apurados na TCE, os responsáveis exerciam as seguintes funções:

a) Eduardo Florentino Ribeiro – Prefeito de Cascavel/CE (2005-2008);

b) Maria Jane Dantas de Sousa Silva – Secretária de Trabalho e Ação Social (2005-2008);

c) Maria Joselita Cruz e José Cláudio de Castro Lima – Membros da CPL (2005-2008);

d) Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos – Sócio-administrador da Construtora Panamá Ltda.-ME;

e) Décio Paulo Bonilha Munhoz – Prefeito de Cascavel/CE (2009-2012).

As condutas que ensejaram a citação dos responsáveis, indicadas no item 5.4 do Relatório de Fiscalização 631/2012, são resumidas a seguir:

Eduardo Florentino Ribeiro: ausência de supervisão sobre a atuação dos membros da Comissão Permanente de Licitação, da Secretária de Trabalho e Ação Social e do Ordenador de despesa da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura do município, em relação à Tomada de Preços 2008.09.23.01, permitindo a ocorrência da formação de conluio entre as empresas participantes do certame (Construtora Panamá Ltda. e Construtora Criativa Ltda.).

Maria Jane Dantas de Sousa Silva: adjudicar e homologar a Tomada de Preços 2008.09.23.01, e assinar o contrato dela resultante, em cuja licitação foi verificada a formação de conluio entre as empresas participantes do certame (Construtora Panamá Ltda. e Construtora Criativa Ltda.), mediante alinhamento de preços das propostas em relação ao orçamento-base da Prefeitura de Cascavel/CE, caracterizando a ilicitude prevista no art. 90 da Lei 8.666/93.

José Cláudio de Castro Lima e Maria Joselita Cruz: processar e julgar a licitação sem adotar providências saneadoras necessárias para garantir sua regularidade, assinando a Ata da respectiva sessão da Comissão Permanente de Licitação alusiva à Tomada de Preços 2008.09.23.01, na qual foi identificada a formação de conluio entre as empresas participantes.

Construtora Panamá Ltda. e Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos: a) formar conluio em licitação pública (Tomada de Preços 2008.09.23.01) mediante alinhamento de preços das propostas apresentadas; e b) celebrar contrato sem possuir estrutura operacional para execução dos serviços contratados.

Décio Paulo Bonilha Munhoz: autorizar os pagamentos das medições à Construtora Panamá Ltda e não supervisionar adequadamente a atuação do Secretário de Obra e Desenvolvimento Urbano, permitindo a contratação de empresa que não apresentava estrutura operacional para execução dos serviços.

A unidade técnica propõe acolher as razões recursais apresentadas por Décio Paulo Bonilha Munhoz, Eduardo Florentino Ribeiro, Maria Jane Dantas de Sousa Silva, Maria Joselita Cruz e José Cláudio de Castro Lima e negar provimento aos recursos de Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos e Construtora Panamá Ltda.

O Ministério Público, por sua vez, diverge da Unidade Técnica e propõe o não provimento dos recursos, por entender que os elementos constantes no processo apontam que os responsáveis foram pouco diligentes com a coisa pública e podiam ter evitado as fraudes perpetradas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71702734.

Após esse breve resumo, passo a **decidir**.

Ratifico os exames preliminares de admissibilidade e conheço dos recursos, restando atendidos os requisitos legais atinentes à espécie.

No mérito, verifico que as razões recursais apresentadas foram adequadamente enfrentadas pela Serur, cuja instrução adoto integralmente como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

As preliminares suscitadas não prosperam.

Verifico que o exame da prescrição quinquenal, efetuado pela unidade instrutiva, é de todo compatível com as disposições da Resolução TCU 344/2022, que disciplinou a aplicação das regras sobre a prescrição nos processos deste Tribunal, restando evidenciada a sua não ocorrência, em face dos eventos que interromperam a fluição do prazo prescricional.

Não houve citação inválida, uma vez que todas ocorreram de forma regular, seja porque entregues no endereço residencial, tal como exigindo no RI/TCU, seja porque efetuadas por edital, no caso em que não se logrou a citação no endereço cadastrado na Receita Federal nem foram encontrados outros endereços nas pesquisas efetuadas.

Em relação ao decurso de tempo, para além de não ter havido prescrição, não restou comprovado prejuízo concreto para a defesa, não havendo óbice ao desenvolvimento válido e regular do processo.

Em relação ao mérito, passo a examinar a situação individual dos recorrentes.

O Ministério Público defende a manutenção da condenação do prefeito sucessor, **Décio Paulo Bonilha Munhoz**, por ter sido responsável pelos pagamentos direcionados a empresa que não possuía capacidade operacional e que, portanto, não mantinha "todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação".

No entanto, para além de não ter sido responsável pela contratação, ocorrida no período do mandato anterior, não lhe era exigível que, no âmbito de supervisão das atividades do Secretário de Obras Municipal, adentrasse a examinar a capacidade operacional da empresa contratada, mormente porque os pagamentos eram efetuados conforme as medições apresentadas.

Não tendo descumprido nenhum dever de cuidado razoável, dou provimento ao recurso do prefeito sucessor.

Em relação aos membros da Comissão de Licitação, **Francisca Silva Rodrigues, Maria Joselita Cruz e José Cláudio de Castro Lima**, impõe-se verificar se foram eles negligentes na condução do certame.

O Ministério Público adota o entendimento exposto pelo relator *a quo*, no sentido de 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**".

Examinando a documentação constante dos autos, porém, entendo acertada a conclusão da Serur, ao asseverar que a fraude não era simples de ser identificada em mera inspeção visual, "*uma vez que o alinhamento de preços foi observado em **apenas 4 dos 55 itens** da propostas de preços (itens 1.1, 1.2, 11.2 e 11.4), ou seja, em 7% dos itens da planilha de preços e em itens que não compõem o maior percentual no custo do serviço (**1,27%** do valor total do contrato em relação ao item de serviços preliminares)*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71702734.

Também milita em favor dos recorrentes o fato de os valores lançados nas duas propostas guardarem relação de proximidade com a planilha de referência da Prefeitura, o que já resultaria em mitigação da possibilidade de identificação de fraudes apenas pela análise dos orçamentos de preços.

Por fim, também deve ser considerada a opinião da Serur de que os elementos visuais globais das propostas não guardam similitude em um nível que pudesse indicar, em exame superficial, a ocorrência de fraude.

Ante essas razões, afasto a responsabilidade dos membros da comissão de licitação.

Quanto à **Construtora Panamá Ltda**. e ao seu sócio administrador **Humberto Júnior Moreira de Vasconcelos**, verifico que não lograram trazer aos autos elementos que afastassem os fundamentos da decisão recorrida no que diz respeito ao conluio para fraudar o caráter competitivo do certame e à ausência de capacidade operacional da empresa.

Muito embora a consulta à base da RAIS do Ministério do Trabalho indicasse a existência de um único empregado em 2008 e apenas dois empregados de 2009 a 2011, verifica-se que a Construtora Panamá Ltda. firmou diversos contratos para execução de obras no período, o que é de todo incompatível com o quadro de pessoal até aqui identificado.

Não tendo logrado demonstrar sua capacidade operacional, nem se desincumbido de demonstrar ter efetivamente executado os serviços contratados, não há como estabelecer o nexo causal entre os recursos empregados e as obras realizadas.

Nego provimento, portanto, ao recurso da construtora e de seu sócio administrador.

Em relação a **Maria Jane Dantas de Sousa Silva**, então Secretária de Trabalho e Ação Social, responsável por **adjudicar e homologar** a licitação, bem como por **assinar o contrato** dela resultante, sustenta o Ministério Público que a gestora teria adjudicado e homologado a tomada de preços no mesmo dia em que a CPL proclamou o resultado, evidenciando a ausência de um exame mínimo daquele processo administrativo, o que caracterizaria ter agido com culpa grave.

Todavia, quero crer que a convicção acerca da fraude e da ausência de capacidade operacional da empresa contratada somente foram possíveis após a consulta realizada à base RAIS de 2008 a 2011, informações essas que não constavam do certame licitatório e que não se encontravam disponíveis à época, não havendo, nestes autos, prova de que a responsável tenha sido, de fato, negligente.

Quanto ao prefeito **Eduardo Florentino Ribeiro**, responsabilizado por ausência de supervisão sobre a atuação dos membros da Comissão Permanente de Licitação e da Secretária de Trabalho e Ação Social, verifico que o afastamento da responsabilidade dos membros da comissão de licitação e da ex-secretária impõe o provimento de seu recurso, uma vez que não restou indício de que tenha faltado com o dever de cuidado na supervisão de seus subordinados.

Ante o exposto, acolho o parecer da Serur, que incorporo às razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de novembro de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71702734.