PROCESSO TC : 001760/2013
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Itabaiana
ASSUNTO : 053 – Denúncia
INTERESSADOS : Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (Denunciante)
Polícia Federal (Denunciante)
Luciano Bispo de Lima (Denunciado)
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : João Augusto Bandeira de Mello – Parecer nº 221/2014
RELATORA : Cons.ª Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

DECISÃO TC nº 20227 PLENO

EMENTA: Denúncia. Prefeitura Municipal de Itabaiana. Empresa objeto de investigação na operação "Olhos de Águia" desclassificada do Processo Licitatório. Pela Improcedência. Decisão Unânime.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Plenária, sob a Presidência do Conselheiro **Ulices de Andrade Filho**, por unanimidade dos votos, julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da Denúncia, com o consequente arquivamento dos autos, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 08 de novembro de 2018.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Conselheira Relatora

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/12/2018 12:24:20
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/12/2018 12:41:20
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 07/12/2018 14:27:37

RELATÓRIO

Versam os autos de uma Denúncia visando apurar supostas irregularidades em decorrência da operação da Polícia Federal, denominada “Olhos de Águia”, realizada em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, cujo objeto, neste processo, é a análise da Tomada de Preços nº 04/2010, que teve a participação de uma das empresas investigadas na citada operação, a L&A Construções Ltda.

Neste toar, as investigações tiveram por objeto fiscalizar a participação supostamente fraudulenta e eivada de irregularidades de diversas construtoras em processos licitatórios realizados por prefeituras do Estado de Sergipe.

In casu, foi analisada a Tomada de Preços nº 04/2010, realizada pela Prefeitura Municipal de Itabaiana, com o objetivo de reforma e ampliação da Escola Municipal Maria Elizete Santos.

No referido procedimento licitatório verificou-se que, embora a empresa L&A Construções Ltda, tenha participado do Certame, a mesma restou desclassificada por apresentar proposta contrária ao Edital de Licitação.

Porém, ainda que a empresa ganhadora da licitação não estivesse fazendo parte do rol de empresas investigadas pela operação “Olhos de Águia”, a nobre CCI Oficiante continuou analisando o processo licitatório, momento em que detectou algumas falhas, conforme Informação Preliminar nº 20/2012 (fls. 785/792).

Ato contínuo, após visita *in loco*, a Coordenadoria de Engenharia acostou a Informação nº 057/2012, identificando inconsistências entre alguns itens licitados e aqueles contratados (fls. 798/800).

Em seguida, após autuação do presente Processo em Plenário, o Denunciado foi devidamente citado, apresentando suas alegações de defesa às fls. 827/833, refutando as falhas detectadas e colacionando documentos às fls. 834/1030 dos autos.

Após avaliar a defesa do ex-gestor, a Coordenadoria de Engenharia manifestou-se através da Informação nº 82/2013 (fls. 1039/1040), mantendo *in totum* a Informação nº 57/2012.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/12/2018 12:24:20
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/12/2018 12:41:20
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 07/12/2018 14:27:37

Em Informação Complementar nº 103/2013, acostada às fls. 1044/1045, a 1ª Coordenadoria Técnica, após análise da defesa e da documentação apresentada pelo Denunciado, concluiu que permaneceu apenas a falha atinente à ausência de publicação do Contrato e seus Termos Aditivos, opinando pela aplicação de multa administrativa ao Denunciado.

Instado a manifestar-se, o *douto* Procurador **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**, através do Parecer nº 221/2014, divergiu do entendimento da Coordenadoria Técnica, entendendo sanada a falha referente à ausência de publicação do Contrato e seus Termos Aditivos. No entanto, opinou pela permanência das inconsistências constatadas pela Coordenadoria de Engenharia no tocante a itens licitados e não executados na obra.

Por fim, o digno *Parquet* de Contas sugeriu pela Procedência da Denúncia, com aplicação de glosa no montante de R$ 8.974,65 (oito mil, novecentos e setenta e quatro reais e sessenta e cinco centavos), em virtude do excesso de pagamento de materiais de qualidade inferior àqueles licitados, além de multa administrativa e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual (fls. 1050/1054).

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/12/2018 12:24:20
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/12/2018 12:41:20
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 07/12/2018 14:27:37

VOTO

Inicialmente, urge destacar que a presente Denúncia encontra-se devidamente instruída, com vasta documentação, sendo respeitados os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa.

No entanto, ao examinar os autos, vislumbro que o objeto da Denúncia em tela é **apurar supostos desvios de recursos em processo licitatório, envolvendo uma das empresas investigadas pela operação denominada "Olhos de Águia", realizada pela Polícia Federal em conjunto com esta Corte de Contas.**

Pois bem. Constato nos autos que realmente a empresa L&A Construções Ltda, investigada na referida operação, participou do certame ora analisado (Tomada de Preços nº 04/2010), realizado pela Prefeitura Municipal de Itabaiana, com o objetivo de reforma e ampliação da Escola Municipal Maria Elizete Santos.

Porém, verifico que a mesma foi desclassificada por não atender às exigências do Edital de Licitação.

Ressalto, ainda, que mesmo após apresentar Recurso Administrativo e Mandado de Segurança, **a referida empresa permaneceu fora do Certame.**

Ocorre que o instituto da Denúncia, previsto no art. 54, §2º, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, preconiza que a Denúncia deve-se limitar ao fato denunciado, senão vejamos:

> **Art. 54**.(...)
> **§2º** Nos processos de denúncia, a ação do Tribunal de Contas deve restringir-se à **apuração do fato denunciado**, fundamentando-se na documentação disponível no Tribunal de Contas ou coletada in loco e na legislação vigente à época do fato. (**grifei**)

Neste sentido, constato nos autos que a Tomada de Preços nº 04/2010 teve como vencedora a empresa Universo Construções e Serviços Ltda, conforme Termo de Homologação e Adjudicação acostado à fl. 600 dos autos, a qual não foi sequer citada na operação "Olhos de Águia", que deu início à presente Denúncia.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/12/2018 12:24:20
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/12/2018 12:41:20
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 07/12/2018 14:27:37

Assim, como bem mencionou o Ministério Público de Contas, em seu Parecer*, in verbis*:

> Realmente, a denúncia em tela pretendeu apurar supostos desvios de recursos em processos licitatórios ocorridos em municípios de Sergipe, envolvendo um rol de empresas da construção civil, num esforço conjunto da Polícia Federal e do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.
> Como já comentado anteriormente, em relação a Tomada de Preços nº 04/2010, realizada pela Prefeitura Municipal de Itabaiana, gestão do ex-prefeito Luciano Bispo de Lima, verificou-se a participação de uma das empresas investigadas, a L&A Construções Ltda, na primeira fase do processo, tendo sido desclassificada do certame por não apresentar a documentação de acordo com o estabelecido no edital.
> Apesar disso, o processo licitatório, que teve como vencedora a empresa Universo Construções e Serviços Ltda, não citada no rol das investigações (...)

Outrossim, abandonando o formalismo processual relatado no meu voto, destaco que a instrução processual não apresentou a devida matriz de responsabilização e consequente individualização das condutas, vez que não se pode esperar que o prefeito tenha controle e confira todos os atos administrativos lavrados no âmbito Municipal.

Imprescindível é a demonstração da devida relação de causalidade com a atuação do agente, além de uma simples aposição de assinatura por dever de ofício, amparada pelos órgãos e atesto dos órgãos de assessoramento.

Vale ressaltar que se trata de obras, nas quais necessariamente há participação direta e essencial de outros agentes públicos que seriam os diretamente responsáveis pela fiscalização e atesto dos respectivos serviços e obras.

Além disso, o particular que executou o serviço seria solidariamente responsável pela inexecução, ainda que parcial, da obra.

Desta forma não há que se falar em responsabilização sem que tais responsáveis integrem este processo. E, reabrir a instrução após 08 (oito) anos do fato, afrontaria o princípio da ampla defesa, pela dificuldade de acesso à

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/12/2018 12:24:20
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/12/2018 12:41:20
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 07/12/2018 14:27:37

documentação, e de se socorrer da memória das pessoas envolvidas, bem como da reconstrução dos fatos e serviços prestados de forma a poder confrontar e ratificar o atesto de serviços.

Assim, não é licita a responsabilização sem ao menos verificar, com base nos elementos probatórios, a culpabilidade de cada agente público que tenha contribuído para a concretização das falhas, pois é imprescindível para condenação de qualquer agente o exame da sua culpabilidade, com a precisa individualização da sanção.

Nesse sentido vem entendendo as Cortes de Contas, conforme se destaca o Acordão Plenário TC nº 149/2016, proferido nos autos do Processo TC nº 000537/2006, de Relatoria do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, do Tribunal de Contas do Espirito Santos, *in verbis*:

> [...]
>
> **II.3 – Da ausência da matriz de responsabilidade:**
>
> Ainda antes de adentrar ao mérito, verifico que razões subsistem para o afastamento da responsabilidade do **Sr. Roberto Valadão Almokdice**, citado pela área técnica, respaldando-me, especialmente, na questão da **precária instrução processual verificada nestes autos**, que apontou como único responsável o ex-prefeito por todas as irregularidades sem **apreciação da culpabilidade**, ou melhor: dizendo, pela ausência da devida matriz de responsabilização e consequente individualização das condutas, que deixaram de ser apreciadas.
>
> (...)
>
> Nesse sentido, entendo por afastar a responsabilização proposta pela área técnica, conforme documentos encartados pela equipe de auditoria, que demonstram a participação de outros agentes públicos que seriam os diretamente responsáveis pela fiscalização e ateste das medições dos respectivos serviços e obras, senão vejamos:
>
> (...)
>
> Nessa linha, diante de uma alteração de entendimento no âmbito deste Plenário, quanto à responsabilização dos agentes públicos, que vêm sendo paulatinamente implementadas em nossos julgados, haja vista a jurisprudência pátria dos demais Tribunais de Contas e, notadamente, tendo em vista o posicionamento preponderante do Tribunal de Contas da União, conforme motivos que reiteradamente vêm instruindo os meus votos, entendo que nossa atuação não pode recair unicamente sobre os Chefes de Poder ou sobre os altos

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/12/2018 12:24:20
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/12/2018 12:41:20
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 07/12/2018 14:27:37

> dirigentes dos Órgãos Públicos, como indevidamente ocorreu neste caso concreto.
>
> (...)
>
> Assim, tendo em vista doutrina balizada sobre responsabilidade subjetiva, culpabilidade e erro escusável, além dos elementos de oportunidade, risco e materialidade acima explicitados, bem como em decorrência do prejuízo a ampla defesa e contraditório e em razão da ilegitimidade do dano presumido, deixo de reabrir a instrução processual nas hipóteses de ressarcimento contidas na IEC 33/2015 (fls. 572/598) e reproduzidas nos itens da ITC 5709/2015 (fls. 600/604), afastando a responsabilização e ressarcimento impostos pela área técnica como seguem:
>
> (...)

Portanto, qualquer que seja o ângulo de visada, todos impõem a improcedência da denúncia.

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, VOTO pela IMPROCEDÊNCIA da presente Denúncia, com o consequente ARQUIVAMENTO dos autos.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 221/2014, do *Parquet* de Contas;

Considerando o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Considerando o que mais consta dos autos.

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Plenária, realizada no dia 08 de novembro de 2018, por unanimidade de votos, pela IMPROCEDÊNCIA da presente Denúncia, com o consequente ARQUIVAMENTO dos autos.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/12/2018 12:24:20
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/12/2018 12:41:20
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 07/12/2018 14:27:37

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Ulices de Andrade Filho** – Presidente, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Vice-Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Conselheira Relatora, **Maria Angélica Guimarães Marinho** – Corregedora-Geral, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Carlos Pinna de Assis** e **Clóvis Barbosa de Melo,** com a presença do Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 06 de dezembro de 2018.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**
Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Relatora

Fui presente:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 05/12/2018 12:24:20
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/12/2018 12:41:20
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 07/12/2018 14:27:37