

PARECER: 55/2024–G2P

ASSUNTO: Tomada de Contas Especial-TCE¹.

JURISDICIONADAS: Administração Regional do Cruzeiro - RA XI.

PROCESSO Nº: 17.390/2018-e.

EMENTA: **Conversão de inspeção em Tomada de Contas Especial-TCE** determinada pela Decisão nº 13/2018 exarada no Pócesso nº 35950/14-e. Superfaturamento por serviços pagos por quantidades superestimadas e com sobrepreço (Processo nº 35950/14-e) - citação dos responsáveis pelo prejuízo aferido. Defesas apresentadas. Revelia da Empresa. Corpo Técnico: procedência parcial de duas defesas. Ausência de aplicação de multa. Caráter pedagógico e punitivo já alcançado em outro processo. Prejuízo abaixo do valor de alçada. Rito sumaríssimo. **Ministério Público de Contas divergiu.** Decisão nº 3686/2023: pela procedência parcial das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Sabino de Vasconcelos Neto e pela Sra. Lauremar Dantas Barbosa; pela citação da empresa pelo recolhimento do débito. Cientificação. **Não recolhimento do débito. Julgamento irregular das contas.** Notificação. **MPCDF aquiesce.**

Tratam os autos de TCE convertida nos autos do Processo nº 35.950/2014, para apurar possíveis irregularidades em licitações públicas, na Administração Regional do Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, e de Taguatinga, no exercício de 2014, com indícios de superfaturamento por serviços pagos por quantidades superestimadas e com sobrepreço nos ajustes firmados com a Empresa MT Construções Ltda².

2. O Processo nº 35940/2014-e foi autuado para examinar denúncia anônima de cidadão contra atos praticados pelo Sr. Antônio Sabino, enquanto Administrador Regional do Cruzeiro e Taguatinga, relativos a fraudes em licitações de obras na modalidade convite, que foram apuradas mediante procedimento de fiscalização³:

“a) fracionamento irregular da despesa; b) indícios de conluio entre empresas; c) ausência de processo regular de medição dos serviços executados; d) sobrepreço nas referências utilizadas; e) superestimativa dos quantitativos; e f) inserção de serviços fictícios.”

¹ Valor envolvido: R\$ 18.164,83. Valor do possível prejuízo em valores originais, constantes da Matriz de Responsabilidade nº 2 (Peça 4).

² Nestes autos está sendo acompanhado somente o Convite nº 17/2013 da Administração do Cruzeiro, firmado com a empresa MT Construções Ltda, em razão de que, por meio da Decisão nº 1967/2018, foi autorizada a abertura de um processo para cuidar das TCEs de cada pessoa jurídica relacionada na Matriz de Responsabilização nº 2 (Peça 4).

³ Informação nº 12/2016 - 3ª DIACOMP – Peça nº 35 - e-DOC E9EA9F94-e do Processo nº 35.950/2014-e.

3. Apuradas as irregularidades e constatados os prejuízos, a Corte determinou a conversão dos autos em TCE e a audiência dos responsáveis, como se segue:

Decisão nº 13/2018 (Processo nº 35950/14-e):

“(...) IV - determinar, com esteio no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, c/c o art. 191 do Regimento Interno do TCDF, relativamente aos achados da Informação nº 200/2016-3ª-Diacomp (e-DOC C03FAB9D-e):

a) a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial – TCE, tendo em vista o prejuízo de R\$ 2.112.242,32, atualizado até novembro de 2016, detalhado no Papel de Trabalho nº 17 (e-DOC E5B71C12-e);

b) a citação dos responsáveis envolvidos, indicados na Matriz de Responsabilidade nº 2 – Superfaturamento Por Quantidade e Sobrepreço (e-DOC 3631D123-e), para apresentarem defesa ou recolherem, de forma solidária, a quantia devida, no prazo de 30 (trinta) dias;

V - promover a audiência do responsável arrolado na Matriz de Responsabilidade nº 1 (e-DOC 3C915F1F-e), para que apresente razões de justificativa pelas graves infrações às normas legais ali indicadas, no prazo de 30 (trinta) dias, ante a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 57, inciso II, e 60 da Lei Complementar nº 01/1994; (...)”

4. Ainda no no Processo nº 35940/2014-e, diante da grande quantidade de procedimentos licitatórios analisados e respectivos responsáveis, a Corte exarou a Decisão nº 1967/2018, autorizando o processamento de TCEs separadas (**foram autuadas 23 TCEs**), uma para cada empresa, *in verbis*:

“Decisão nº 1967/2018

(...)

II - autorizar:

a) o processamento da tomada de contas especial determinada mediante o item IV da Decisão nº 13/2018 em autos apartados, sendo um processo para cuidar das contas especiais de cada pessoa jurídica relacionada na Matriz de Responsabilidade nº 2 (e-DOC 3631D123-e), em conjunto com as dos respectivos agentes públicos indicados como responsáveis solidários;

b) a Secont/TCDF a extrair cópia de peças do feito em exame necessárias aos procedimentos a serem adotados em razão do deliberado no item II.a; (...)”

5. Foi então autuado os presentes autos, no qual está sendo processada a tomada de contas especial relativa à Empresa MT Construções Ltda, contratada mediante convite, cujo resumo consta do abaixo colacionado (Papel de Trabalho levantado pela 3ª DIACOMP, Peça 24, Processo nº 35950/2014-e):

Processo	Convite	Tipo de obra	Preço Total LICITAÇÃO (R\$)	Preço Total CONTRATADO (R\$)	Desconto (%)
139.000.428/2013	017/2013	Reforma de parque, praça ou quadra	146.826,60	144.588,16	1,52%

6. No Papel de Trabalho - PT nº 10 – Cálculo do Superfaturamento – AR do Cruzeiro – Ano de 2013⁴ constam o detalhamento e a apuração do superfaturamento identificado, no valor de R\$ 18.164,83, decorrente de quantidades superestimadas/não executadas ou por sobrepreço em relação aos valores propostos pela RA-XI e a proposta contratada com a Empresa MT Construções Ltda:

Empresa	CNPJ	Valor do Prejuízo ORIGINAL	Valor do Prejuízo ATUALIZADO	Tipo de Irregularidade	Responsáveis Solidários	Nome/Cargo/CPF
MT CONSTRUÇÕES LTDA - ME	08.963.331/0001-39	18.164,83	22.629,47	Superfaturamento por serviços pagos com QUANTIDADES SUPERESTIMADAS e por SOBREPREGO	Responsáveis pela Administração Regional, Diretoria de Obras e pela empresa executora.	Nome: Antonio Sabino de Vasconcelos Neto Cargo: Administrador Regional das AR's Cruzeiro (2012 e2013) e Taguatinga (2014) CPF: 145.216.441-04 Nome: Lauremar Gomes Dantas Cargo: Diretora de Obras das AR's Cruzeiro (2012 e2013) e Taguatinga (2014) CPF: 398.855.261-53 Nome: Marcelo Teixeira Curvelo Cargo: Responsável pela empresa MT Construções CPF: 037.681.277-02

7. Foram apontados como responsáveis o gestor, Sr. Antônio Sabino de Vasconcelos Neto (Administrador Regional), e a Diretora de Obras, Sra. Lauremar Dantas Barbosa, além da empresa MT Construções Ltda, na figura do seu representante legal, o Sr. Marcelo Teixeira Curvelo, na forma indicada na Matriz de Responsabilização, acima colacionada.

8. Entre os 3 (três) responsáveis apontados, a Empresa MT Construções Ltda não se manifestou. O Sr. Antônio Sabino de Vasconcelos Neto apresentou a defesa vista na Peça nº 20, e a defesa da Sra. Lauremar Dantas Barbosa consta da Peça nº 22.

9. Após análise das defesas, o Corpo Técnico, por meio da Informação nº 117/2023 – SECONT/1ª DICONTE, de 26/06/2023, se manifestou, em breve síntese, no sentido de considerar parcialmente procedentes as alegações de defesa encaminhadas pelo Sr. Antônio Sabino e pela Sra. Lauremar Dantas Barbosa, de modo a descaracterizar a responsabilidade solidária pelo débito imputado e deixando de aplicar-lhes multa, em consonância com a Decisão nº 1544/2023⁵, exarada no Processo nº 17.071/2018; e sugerindo que o prosseguimento desta TCE ocorresse no âmbito da Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal⁶ - SEGOV/DF, já que o valor do dano⁷ remetia os autos ao

⁴ Processo nº 35950/2014-e, Peça nº 32, e-DOC 201E951A-e, p. 13. Na peça consta erro material no nome da empresa. Contudo, na Matriz de Responsabilidade nº 2 (Peça nº 4, e-DOC 51DE957F-c.), o equívoco foi corrigido.

⁵ "Decisão nº 1544/2023:

(...) IV. excepcionalmente, deixar de aplicar multa ao Sr. Antônio Sabino de Vasconcelos Neto (Administrador Regional da Administração Regional do Cruzeiro – RA XI à época dos fatos) e à Sra. Lauremar Dantas Barbosa (ex-Diretora de Obras da RA XI e orçamentista), em face do prejuízo observado no Convite n.º 13/2012, celebrado entre a Administração Regional do Cruzeiro – RA XI e a empresa NG Engenharia e Construções Ltda. (Processo GDF n.º 139.000.647/2012) (...).

⁶ Por meio do Decreto Distrital nº 40.335/2019, a Secretaria Executiva das Cidades do Distrito Federal passou a integrar a Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal – SEGOV/DF.

⁷ R\$ 18.164,83

rito sumaríssimo, devendo ficar, portanto, seu trâmite a cargo da referida secretaria, com fulcro no artigo 56 da Instrução Normativa nº 03/2021⁸.

10. Este Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 752/2023 (Peça 48), de 04/08/2023, **divergiu** da Instrução quanto à descaracterização da responsabilidade dos defendentes, pelas razões expostas nos §§ 32 a 46 do referido parecer, transcritas *in verbis*:

No item “II.1.3 - Superfaturamento por Sobrepreço e Quantidades” do relatório de inspeção (Informação nº 12/16– DIACOMP3), há significativo relato sobre inúmeras irregularidades cometidas de forma mais reiterada e sistemática nos orçamentos propostos pelas AR’s de Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, e Taguatinga ano de 2014, as quais resultaram em significativo prejuízo às citadas administrações.

Entre as irregularidades, destacam-se a existência de sobrepreço; ausência de elementos que justificassem os quantitativos (como projetos, memória de cálculo, croquis e especificações, especialmente para os serviços de terraplanagem); pagamento em duplicidade de escavação e carga para material de jazida; execução de CUBQ desproporcional para estacionamento; taxas superestimadas no cálculo dos quantitativos de insumos asfálticos; plantio de grama diferente da contratada; previsão/medição/pagamento de serviços fictícios e em duplicidade; utilização de BDI inadequado (e até duplicado) para insumos asfálticos e para equipamentos públicos. O rol indica falhas desde o planejamento até a execução do ajuste.

Razão disso, após o cálculo do superfaturamento, a inspeção estabelece o critério de responsabilização, verbis:

*“e) Critério de responsabilização: devido ao fato de que as irregularidades ora apontadas foram originadas nas planilhas orçamentárias propostas pelas AR’s, tendo os responsáveis pela fiscalização confirmado sistematicamente tais falhas, bem como a possibilidade de existência de conluio apresentada em tópico anterior, **o superfaturamento total (quantidades e sobrepreço) será atribuído igualmente aos responsáveis pelos certames (gestor), pelos orçamentos (orçamentista), pela fiscalização das obras (fiscais nomeados) e pelas respectivas empresas executoras;***

A Matriz de Responsabilidade 2 - SUPERFATURAMENTO POR QUANTIDADE E SOBREPREGO - Processo nº 35950/2014-e reuniu os dados para a notificação: “Valor do Prejuízo”, o “Tipo de Irregularidade” (superfaturamento por serviços pagos com quantidades superestimadas e por sobrepreço) e os “Responsáveis Solidários” (responsáveis pela Administração Regional, Diretoria de Obras e pela empresa executora):

Empresas	CNPJ	ORGANISMO	VALORIZADO	Tipo de Irregularidade	Responsáveis Solidários	Valor do Prejuízo
----------	------	-----------	------------	------------------------	-------------------------	-------------------

⁸ Instrução Normativa nº 03/2021 - Artigo 56. No processo de tomada de contas especial conduzido sob o rito sumaríssimo, fica dispensado o seu envio ao Órgão Central de Controle Interno e ao Tribunal, aplicando-se os dispositivos referentes ao rito ordinário previstos no Capítulo IV do Título IV, à exceção dos arts. 30, X, 31, I e II, 33, IX, 36 e 47 a 52, parágrafo único.

MT CONSTRUÇÕES LTDA – ME	08.963.331/0001-39	18.164,83	22.629,47	Superfaturamento por serviços pagos com QUANTIDADES SUPERESTIMADAS e por SOBREPREÇO	Responsáveis pela Administração Regional, Diretoria de Obras e pela empresa executora.	Nome: Antonio Sabino de Vasconcelos Neto Cargo: Administrador Regional das AR's Cruzeiro (2012 e2013) e Taguatinga (2014) CPF: 145.216.441-04 Nome: Lauremar Gomes Dantas Cargo: Diretora de Obras das AR's Cruzeiro (2012 e2013) e Taguatinga (2014) CPF: 398.855.261-53 Nome: Marcelo Teixeira Curvelo Cargo: Responsável pela empresa MT Construções CPF: 037.681.277-02
--------------------------	--------------------	-----------	-----------	---	--	---

Posteriormente, a Decisão Reservada nº 13/2018 (item IV, alíneas “a” e “b”) determinou a conversão dos autos em TCE e a citação dos responsáveis indicados acima para apresentarem defesa ou recolherem, de forma solidária, a quantia devida.

O gestor foi responsabilizado não por ser o dirigente máximo, mas por ser o agente que **autorizou**, por delegação, a contratação com base em planilhas orçamentárias elaboradas pela própria Administração Pública com **superfaturamento** (de quantidades e sobrepreço), resultando no prejuízo apontado nos autos.

Conforme conceitua o Manual de Auditoria e Demais Fiscalizações, a **conduta** é a indicação da ação ou omissão, culposa (por negligência, imprudência ou imperícia) ou dolosa (intenção de produzir o resultado ou assunção do risco de produzi-lo), que deu causa à irregularidade. Inconteste que a conduta do gestor resta amplamente caracterizada nos autos, a despeito de não ter explicitamente constado da matriz de responsabilidade.

No caso sub examine, há nexo de causalidade perfeitamente caracterizado entre o ato do responsável (**autorizar** contratação com base em planilhas orçamentárias elaboradas pela própria Administração Pública com **superfaturamento**) e a irregularidade apontada (“Superfaturamento por Sobrepreço e Quantidades”). Portanto, está convenientemente demonstrado o liame de responsabilidade que conduziu a citação.

Não fosse bastante, pode-se invocar, também, o Decreto 32598/10, vigente à data dos fatos, prevê:

“Art. 31. Os titulares das unidades orçamentárias ficam autorizados a celebrar, pelo Distrito Federal, nas respectivas inscrições de CNPJ, como conveniente ou concedente, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito de suas respectivas áreas, utilizando-se, quando couber, dos modelos de que trata o Decreto nº 23.287, de 17 de outubro de 2002, e suas alterações. (Artigo Alterado(a) pelo(a) Decreto 44486 de 02/05/2023) (...) Art. 134. O dirigente de unidade gestora do Distrito Federal e seu respectivo ordenador de despesa será **pessoalmente responsável por suas ações e omissões, no que tange à administração orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal e de outras normas aplicáveis ao caso, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação das sanções cabíveis**”

Ora, não há que se perscrutar da prova do dolo.

Em magistério, o ministro Benjamin Zymler⁹ também ensina que para responsabilização é imprescindível perseguir quatro etapas, quais

⁹ ZYMLER, Benjamin. Direito Administrativo e Controle. 3ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 207-210.

sejam: a) existência de irregularidade; b) autoria do ato examinado; c) culpa do agente; e d) o grau de culpa.

Todas as etapas destacadas são facilmente identificadas nas instruções havidas no feito originário e que se irradiam nesta TCE. Não é despidendo lembrar que o Tribunal de Contas da União – TCU, mediante recente Acórdão nº 2.860/2018-Plenário, pacificou: “(...) o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa”¹⁰.

Nesse sentido, impende repisar que foram instauradas **23 (vinte e três) tomadas de contas especial** e, conforme a Instrução¹¹, dos 50 (cinquenta) processos analisados¹² **em apenas 6 (seis)**¹³ **não se verificou a existência de superfaturamento**.

Em razão do exposto, o Parquet pugna pela **improcedência** da defesa também quanto a esse ponto, sendo incorreto afastar a responsabilidade imputada ao gestor apenas em razão de não ter sido explicitado o nexo causal na matriz de responsabilização.

Relembre-se que nos autos 17.403/2018-e, esta Procuradora afastou as alegações do defendente de que teve mera função homologatória, pois ela é das mais relevantes e não exime a sua responsabilidade¹⁴.

11. Em coerência com o exposto, e diante da **improcedência** das defesas apresentadas, o MPCDF **divergiu** também quanto à proposição de deixar de aplicar multa aos defendentes, e **pugnou** para que a Corte de Contas aplicasse a multa prevista no artigo 57, inciso III da Lei Complementar nº 01/1994, ao Sr. Antônio Sabino de Vasconcelos Neto (Administrador Regional da RA XI-Cruzeiro à época dos fatos) e à Sra. Lauremar Dantas Barbosa (ex-Diretora de Obras da RA XI e orçamentista), em face do ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resultou no prejuízo observado no Convite nº 017/2013, celebrado entre a Administração Regional do Cruzeiro – RA XI e a Empresa MT Construções Ltda, CNPJ nº 08.963.331/0001-39¹⁵ (Processo GDF nº 139.000.428/2013).

12. Em seu Voto (Peça 49), o Relator, em síntese, concluiu pela parcial procedência das defesas apresentadas pelo então Administrador Regional e pela ex-Diretora de Obras da RA XI, de modo a afastar a solidariedade do prejuízo identificado, bom como, excepcionalmente, as multas; e pela revelia da empresa contratada, sugerindo

¹⁰ Segundo a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”.

¹¹ Informação nº 12/2016 – DIACOMP3 (e-DOC E9EA9F94), § 40.

¹² Sendo 15 em 2012 (AR do Cruzeiro), 29 em 2013 (AR Cruzeiro) e 6 em 2014 (AR de Taguatinga),

¹³ Processos nº: 139.000.385/2012; 139.000.014/2012; 139.000.215/2013; 139.000.294/2013; 139.000.279/2013; e 139.000.606/2013.

¹⁴ Segundo o TCU, “a autoridade homologadora é responsável solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como ato de controle da autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva licitação. Esse controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas como ato de fiscalização” (Acórdão 505/2021 Plenário).

¹⁵ Em pesquisa à base de dados do TCDF, a empresa tem sede em Águas Claras, Brasília-DF (CEP 71.916-500). A situação cadastral “Inapta”, por “omissão de declarações”, conforme consulta em 18/01/2024, no sítio eletrônico da Secretaria da Receita Federal. (https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp)

a cientificação da mesma para recolher o débito apurado nos autos.

13. O Tribunal acatou o voto do Relator por unanimidade e, por meio da Decisão nº 3686/2023 (Peça 50), de 16/08/2023, resolveu, *in verbis*:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

(...); III – considerar: a) não prescritas as pretensões punitivas e de ressarcimento de prejuízo ocasionado ao erário no âmbito da tomada de contas especial em apreço, à luz do deliberado na Decisão n.º 4.314/2021 e na Decisão Normativa TCDF n.º 5/2021; b) parcialmente procedentes as alegações de defesa encaminhadas pelo Sr. Antônio Sabino de Vasconcelos Neto, e pela Sra. Lauremar Dantas Barbosa, sendo a parte procedente suficiente para isentá-los da responsabilidade solidária pelo prejuízo identificado nos autos; c) revel, nos termos do art. 13, § 3º, da Lei Complementar n.º 01/1994 a empresa MT Construções Ltda.; IV – determinar, nos termos do art. 13, § 1º, da Lei Complementar n.º 01/1994, a cientificação da empresa MT Construções Ltda CNPJ 08.963.331/0001-39, na pessoa de seus representantes legais, para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolher aos cofres do Distrito Federal o montante atualizado do débito, no valor original de R\$ 18.164,83, que deverá ser devidamente corrigido, na data da efetiva quitação, consoante Lei Complementar n.º 435/2001, em face das irregularidades indicadas na Matriz de Responsabilização (e-DOC 51DE957Fc), fl. 6, segunda linha, sob pena de julgamento irregular de suas contas, com base no art. 17, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar n.º 01/1994; V – excepcionalmente, deixar de aplicar multa ao Sr. Antônio Sabino de Vasconcelos Neto (Administrador Regional da Administração Regional do Cruzeiro – RA XI à época dos fatos) e à Sra. Lauremar Dantas Barbosa (ex-Diretora de Obras da RA XI e orçamentista), em face do prejuízo observado no Convite n.º 017/2013, celebrado entre a Administração Regional do Cruzeiro – RA XI e a empresa MT Construções Ltda.; VI – dar ciência desta decisão ao Sr. Antônio Sabino de Vasconcelos Neto, à Sra. Lauremar Dantas Barbosa e à empresa MT Construções Ltda. por meio de seu representante legal; VII – autorizar o retorno dos autos à Secont/TCDF, para adoção das providências pertinentes”.

14. A responsabilizada foi cientificada em 24/08/2023 (Cientificação nº 67/2023 – SS, Peça 59), porém não fez o recolhimento devido, razão pela qual o Corpo Técnico, por meio da Informação nº 227/2023, sugere que o Tribunal tome conhecimento do recibo da entrega da Cientificação de Peça 59; e, “com fulcro no artigo 17, inciso III, alínea “b”, e artigo 20 da Lei Complementar n.º 1/1994, **julgue irregulares as contas da empresa MT Construções Ltda**, tendo em conta o superfaturamento por serviços pagos com quantidades superestimadas e com sobrepreço, **notificando-a, com amparo no artigo 26 da referida norma, para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolher o valor de R\$ 32.804,59, calculado até 16/11/2023**, o qual deverá ser atualizado na data de pagamento, autorizando, desde já, a adoção das providências previstas no inciso II, art. 29, da mesma norma, caso não haja manifestação da interessada”.

15. Diante da inadimplência verificada, este **Parquet aquiesce** com a Instrução, pelo julgamento irregular das contas da empresa MT Construções Ltda (CNPJ

nº 08.963.331/0001-39) e sua notificação para o recolhimento do débito.
É o parecer.

Brasília-DF, 18 de janeiro de 2023.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA

Procuradora