



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 75116 - GO (2024/0421828-6)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
AGRAVANTE : BWS PRIME ENGENHARIA LTDA
ADVOGADOS : DANIEL VICENTE EVALDT DA SILVA - DF050895
MAURO VICENTE DA SILVA - DF057813
JOHN WESLEY SANTOS SILVA PASSOS - DF078986
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. ACÓRDÃO DO TCM-GO QUE RECONHECEU FRAUDE NOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. PENALIDADE DE IDONEIDADE. IMPOSSIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO ADENTRAR NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. VERIFICAÇÃO DE FRAUDE DEMANDA DILAÇÃO PROBATÓRIA INVIÁVEL NO *MANDAMUS*.

1. Reconhecida a regularidade do processo administrativo que apurou fraude nos atestados de capacidade técnica, de forma a ensejar a penalidade de inidoneidade à empresa licitante, não compete ao Poder Judiciário realizar o controle do mérito administrativo.
2. Eventual ilegalidade e arbitrariedade somente seria comprovada com a demonstração de que não houve a fraude reconhecida em regular processo administrativo, procedimento inviável na via mandamental por demandar dilação probatória.
3. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 20/03/2025 a 26/03/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 27 de março de 2025.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 75116 - GO (2024/0421828-6)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
AGRAVANTE : BWS PRIME ENGENHARIA LTDA
ADVOGADOS : DANIEL VICENTE EVALDT DA SILVA - DF050895
MAURO VICENTE DA SILVA - DF057813
JOHN WESLEY SANTOS SILVA PASSOS - DF078986
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. ACÓRDÃO DO TCM-GO QUE RECONHECEU FRAUDE NOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. PENALIDADE DE IDONEIDADE. IMPOSSIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO ADENTRAR NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. VERIFICAÇÃO DE FRAUDE DEMANDA DILAÇÃO PROBATÓRIA INVIÁVEL NO *MANDAMUS*.

1. Reconhecida a regularidade do processo administrativo que apurou fraude nos atestados de capacidade técnica, de forma a ensejar a penalidade de inidoneidade à empresa licitante, não compete ao Poder Judiciário realizar o controle do mérito administrativo.
2. Eventual ilegalidade e arbitrariedade somente seria comprovada com a demonstração de que não houve a fraude reconhecida em regular processo administrativo, procedimento inviável na via mandamental por demandar dilação probatória.
3. Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno, interposto por BWS PRIME ENGENHARIA LTDA contra decisão monocrática que negou provimento ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, assim ementada (fl. 909):

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TCM-GO QUE RECONHECEU FRAUDE NOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA E APLICOU

PENALIDADE DE INIDONEIDADE À EMPRESA LICITANTE.
IMPOSSIBILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO ADENTRAR NO MÉRITO
DO ATO ADMINISTRATIVO. CONTROLE DE LEGALIDADE.
RECURSO NÃO PROVIDO.

Nas razões do agravo interno, a parte agravante alega que "o ato impugnado viola direito líquido e certo da recorrente, já que a condenação se deu, textualmente, por meros indícios, em flagrante violação ao comando do art. 51 da Lei nº 15.958/07. Além disso, o TCM-GO deixou de demonstrar o dolo, a má-fé e o prejuízo ao erário, em flagrante e grosseira afronta à jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores em relação ao ilícito de fraude em licitação" (fl. 921).

Defende que "o Município jamais afirmou que houve fraude. O Ofício nº 027/2022-CGM, juntado aos autos, de lavra da Controladoria do Município demonstra claramente que a Administração não tinha elementos para atestar qualquer fraude, havia apenas dúvidas sobre a veracidade dos atestados" (fl. 923).

Destaca que "No TCM-GO, o processo foi, então, autuado irregularmente, já que a representação foi convertida, assustadoramente, em denúncia, violando até mesmo dispositivos do próprio regimento do Tribunal de Contas, causa essa suficiente para decretação de nulidade de todo o procedimento" (fl. 926).

Questiona que a condenação ocorreu apenas com base em indícios, pois "Verifica-se dos autos que no ofício do Município de Bela Vista encaminhado ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás não há qualquer afirmação no sentido de que foi comprovado que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa BWS são, de fato, fraudulentos. Não houve comprovação de fraude, pois o próprio Município declarou que não foi possível comprovar a veracidade dos atestados de capacidade técnica. Além disso, o TCM-GO apenas recebeu a documentação da Municipalidade e processou o feito, sem realizar qualquer diligência adicional" (fl. 931).

Afirma que a "a Corte de Contas, inclusive, não observou o princípio da razoabilidade, tampouco o princípio da individualização da pena quando aplicou contra a autora a pena de declaração de inidoneidade para licitar durante o período de 05 anos, porquanto essa constitui a pena mais grave prevista no âmbito da legislação licitatória" (fl. 548).

Requer seja reconsiderada a decisão agravada ou, caso contrário, a submissão do presente agravo interno para julgamento por órgão colegiado do STJ.

Contrarrazões apresentadas às fls. 944/946.

É o relatório.

VOTO

O agravo interno não comporta provimento.

Não obstante a irresignação do recorrente, mantenho a decisão impugnada que negou provimento ao recurso ordinário.

É que, conforme consignado na decisão monocrática, o Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás julgou procedente denúncia apresentada pela Controladoria Geral do Município de Bela Vista de Goiás, apurando notícia de fraude nos atestados de capacidade técnica da empresa BWS Prime Engenharia LTDA, e aplicou a penalidade de inidoneidade à empresa licitante, proibindo-a de participar de licitação da Administração Pública Municipal pelo prazo de 5 anos.

Contra este ato, a recorrente impetrou mandado de segurança, cuja ordem foi denegada pelo Tribunal local, que reconheceu a regularidade do processo administrativo que ensejou a penalidade (fl. 757):

Extraí-se da norma legal mencionada, não se vislumbra nenhuma ilegalidade cometida pelo TCM-GO, porque o Conselheiro ao tomar conhecimento da denúncia, determinou ao setor competente a apuração dos fatos, tendo sido aberto procedimento administrativo próprio (mov. 1 – doc. 5 e 6).

A documentação colacionada ao feito, primordialmente, o processo administrativo que ensejou a penalidade, seguiu os trâmites legais com observância ao contraditório e ampla defesa, tanto que a impetrante foi chamada para defender-se e, durante a instrução processual (Ato de Apuração nº 001/2022), nada trouxe capaz de provar que detinha efetivamente a regularidade dos atestados de capacidade técnica, imprescindíveis para a aprovação do processo licitatório, notadamente porque ausente a anotação de responsabilidade técnica (ART).

Quanto ao reclamo referente à citação, tem-se que esta ocorreu regularmente, mesmo porque o AR foi encaminhado à impetrante, tendo sido recebido em sua sede (mov. 1, doc. 6, fl. 40 pdf.) e apresentou defesa pela representante legal, em consonância com o art. 164 do Regimento Interno do TCM-GO. Em relação à dosimetria da pena aplicada à impetrante se revela adequada à conduta descrita, em conformidade com a legislação pertinente.

Com efeito, consta do processo administrativo que (fls. 58/60):

O Atestado de Capacitação Técnica é um documento que comprova a qualificação técnica de uma empresa. Esse tipo de comprovação é previsto na Lei de licitações nº 8.666/93 e também na nova Lei nº 14.133/21.

A comprovação é feita por meio de atestado emitido por órgão público ou empresa privada. Uma empresa pode emitir um atestado em direito de outra, sendo que em diligência o pregoeiro ou a comissão de licitação pode verificar a veracidade do atestado.

No caso em análise, o controle interno municipal realizou o procedimento de apuração de indícios de fraude nos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa BWS Prime Construções que foram fornecidos pela empresa Liberty Construções, durante a participação da empresa em cinco procedimentos licitatórios (Tomada de Preços nº 5, 6, 7 e 8 e 15/2022).

Conforme já mencionado, consta no Relatório de Vistoria (fls. 96-98), realizado em 19 de agosto de 2022, que não foi possível comprovar a veracidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa

BWS Prime Construções atestados pela empresa Liberty Construções, pois não foram apresentados documentos que comprovassem a participação técnica perante as obras apresentadas nos atestados técnicos, sendo estes documentos comprobatórios, a ART (anotação de responsabilidade técnica) de execução, e o contrato de subempreita.

Os argumentos apresentados bem como os relatórios fotográficos e conversas de aplicativos de mensagens não são documentos hábeis para comprovar a veracidade dos atestados de capacidade técnica.

Para se contratar com a Administração Pública, o particular deve observar e se submeter a formalidades legais às quais a empresa BWS Prime Construções parece ter ignorado.

Convém ressaltar aqui a importância da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou da RRT (Registro de Responsabilidade Técnica) e da formalização dos contratos de subempreitada. De acordo com a Lei nº 6.496/77, todo contrato para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia e Agronomia está sujeito à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), já a Lei nº 12.378/2010, que regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo, traz a obrigatoriedade da RRT em seu art. 45.

A Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou a RRT (Registro de Responsabilidade Técnica) é um documento legal que identifica o responsável técnico, define os limites da responsabilidade técnica de tal forma que o profissional responda pelas atividades técnicas que executou, por um serviço prestado ou uma obra realizada. Garante também que, caso haja alguma denúncia, a fiscalização do CREA e/ou do CAU. É portando um documento obrigatório e essencial para o exercício profissional do engenheiro, arquiteto e agrônomo.

A apresentação do registro indica que profissionais capacitados conduziram o projeto. Similarmente, atesta o cumprimento da legislação vigente de acordo com o tipo de serviço realizado e do vínculo.

Quanto aos contratos de subempreitadas, vários pontos se mostram fundamentais na elaboração do contrato da empresa construtora junto aos seus empreiteiros.

Em tempos de grande dificuldade dos vários setores da economia, dentre eles a construção civil, se acercar de garantias dentro do processo construtivo, é de suma relevância a adoção de procedimentos que assegurem juridicamente, comercialmente e financeiramente as garantias dos prestadores de serviços, fornecedores de materiais e demais fornecedores, e o contrato é a principal ferramenta dessa garantia.

Por estes motivos ele deve ser bem elaborado, observando-se a estrutura tanto da empresa contratante como da contratada, assegurando a comunicação dentro dos setores da empresa, visando um melhor entendimento dos acordos pelo contrato firmado. O contrato é uma ferramenta legal do acordo entre as partes, com o fim de adquirir e resguardar direitos, ele torna formal e traz segurança jurídica para o negócio. Além disso, exige o planejamento da obra compatível com o escopo de fornecimento do contrato.

Diante do exposto, esta Secretaria mantém a responsabilização indicada no Despacho 176/2022-SFOS Eng, conforme segue:

2.2.1.1 Responsável: Empresa BWS Prime Engenharia Ltda., CNPJ: 43.113.187/0001-42

Conduta: Apresentar atestado de capacidade técnica cuja veracidade não restou comprovada. (Evidências: “Decisão”, documento emitido pela CGM, fls. 99-104, e os atestados de capacidade técnica, fls. 07-16). Período da conduta: 2022.

Nexo de causalidade: A conduta da responsável resultou em prejuízo ao caráter competitivo das Tomadas de Preços nº 05, 06, 07 e 08 do ano de 2022, realizadas pela Prefeitura de Bela Vista de Goiás, e sujeitou a Administração Pública a uma contratação insegura, visto que a fraude dos atestados importa na inaptidão técnica da empresa para execução das obras e serviços contratados.

Culpabilidade: A conduta da responsável é reprovável na medida em que usa de documentos inverídicos para obter vantagens na fase de habilitação de

diversas licitações, o que pode indicar a presença de dolo e má-fé.
Dispositivo legal violado: Inciso IX, artigo 155 da Lei 14.133/21 c/c art. 304 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40).

Assim, diante do que foi regularmente apurado em processo administrativo, a recorrente praticou conduta ilícita e foi punida com a declaração de inidoneidade, sendo impedida de participar de licitações promovidas pela Administração Pública Municipal pelo prazo de 5 anos.

Ademais, quanto à penalidade aplicada, também não há ilegalidade a ser reconhecida porque a sua fixação levou em consideração a gravidade da conduta praticada pela empresa que “resultou em prejuízo ao caráter competitivo das Tomadas de Preços nsº 05, 06, 07 e 08 do ano de 2022, realizadas pela Prefeitura de Bela Vista de Goiás, e sujeitou a Administração Pública a uma contratação insegura, visto que a fraude dos atestados importa na inaptidão técnica da empresa para execução das obras e serviços contratados”.

Conforme consignado pelo tribunal de origem e na decisão impugnada, não compete ao Poder Judiciário realizar o controle do mérito administrativo, devendo analisar apenas a legalidade do ato.

Confira-se, a propósito, o seguinte julgado sobre o tema:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES EXCLUÍDOS, A BEM DA DISCIPLINA, DOS QUADROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE PERNAMBUCO. CONTROLE DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. PODER JUDICIÁRIO. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. REPERCUSSÃO DA SENTENÇA CRIMINAL NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE EXISTÊNCIA DO FATO DELITUOSO OU DE SUA AUTORIA. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão publicada em 27/03/2017, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.

II. Na linha da jurisprudência desta Corte, "o controle do Poder Judiciário no tocante aos processos administrativos disciplinares restringe-se ao exame do efetivo respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo vedado adentrar no mérito administrativo. O controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos diz respeito ao seu amplo aspecto de obediência aos postulados formais e materiais presentes na Carta Magna, sem, contudo, adentrar o mérito administrativo. Para tanto, a parte dita prejudicada deve demonstrar, de forma concreta, a mencionada ofensa aos referidos princípios" (STJ, RMS 47.595/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, D Je de 05/10/2015).

III. O STJ entende que as esferas civil, penal e administrativa são independentes e autônomas e que a sentença criminal apenas repercute, na esfera administrativa, se negar a existência do fato ou a própria autoria do delito. Nesse sentido: STJ, AgRg no RMS 43.647/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, D Je de 31/03/2015; AgRg no RMS 27.653/PE, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, D Je de 20/08/2015; MS 20.556/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, D Je de 01/12/2016; AgRg no RMS 36.958/RO, Rel.

Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, D Je de 27/02/2014; RMS 45.897/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, D Je de 17/06/2016; AgRg no RMS 47.794/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, D Je de 03/02/2016.

IV. Ademais, "a jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido da independência entre as instâncias cível, penal e administrativa, não havendo que se falar em violação dos princípios da presunção de inocência e do devido processo legal pela aplicação de sanção administrativa por descumprimento de dever funcional fixada em processo disciplinar legitimamente instaurado antes de finalizado o processo cível ou penal em que apurados os mesmos fatos" (STF, RMS 28.919 AgR, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, PRIMEIRA TURMA, D Je de 12/02/2015).

V. No caso, a extinção da punibilidade dos recorrentes pela prescrição intercorrente, na primeira denúncia, não indica a negativa de existência do fato apontado como delituoso, nem tampouco de sua autoria, do mesmo modo que a absolvição, na segunda denúncia, por ausência de prova, para um dos réus, ou a desclassificação do crime, em relação ao outro, e, ato contínuo, a correspondente suspensão da execução da pena, não significam a ausência de materialidade e da autoria criminosas, de modo a que a sentença criminal deva, necessariamente, influir na esfera administrativa.

VI. Agravo interno improvido. (AgInt no RMS n. 32.730/PE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 27/6/2017, D Je de 30/6/2017.)

Gize-se, em remate, que eventual ilegalidade e arbitrariedade somente seria comprovada com a demonstração de que não houve a fraude reconhecida em regular processo administrativo. Tal providência, no entanto, reclama dilação probatória, vedada na via mandamental. Tal pretensão deve ser formulada na via ordinária, para que lhe seja garantida a instrução processual adequada a verificar a verdade dos fatos.

Dessa forma, não tendo sido comprovado o direito líquido e certo do recorrente, deve ser mantida a decisão que negou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança.

Ante o exposto, **nego provimento ao agravo interno.**

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no RMS 75.116 / GO
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0421828-6

Número de Origem:
555732094 55573209420238099001

Sessão Virtual de 20/03/2025 a 26/03/2025

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : BWS PRIME ENGENHARIA LTDA
ADVOGADOS : DANIEL VICENTE EVALDT DA SILVA - DF050895
MAURO VICENTE DA SILVA - DF057813
JOHN WESLEY SANTOS SILVA PASSOS - DF078986
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
LICITAÇÕES - SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : BWS PRIME ENGENHARIA LTDA
ADVOGADOS : DANIEL VICENTE EVALDT DA SILVA - DF050895
MAURO VICENTE DA SILVA - DF057813
JOHN WESLEY SANTOS SILVA PASSOS - DF078986
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 20/03/2025 a 26/03/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos

do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 26 de março de 2025