

VOTO

Trata-se de representação autuada por determinação do Acórdão 4920/2013-TCU-1ª Câmara, tendo por objeto a apuração de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Canindé/CE, no âmbito dos Convênios PGE 75/2004 e PGE 99/2004, firmados com o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs).

2. O referido acórdão foi prolatado no processo de tomada de contas especial instaurada pelo Dnocs, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos dos mencionados convênios. Naquela TCE foi apurado débito cujo valor total atualizado foi inferior a R\$ 75.000,00, valor estabelecido pela IN/TCU 71/2012 como limite abaixo do qual se dispensa a instauração de tomada de contas especial. Por essa razão, a referida TCE foi arquivada com fundamento no art. 19, c/c o art. 6º, inciso I, da IN TCU 71/2012. Todavia, em razão de constarem dos autos informações trazidas por meio do Relatório de Demandas Especiais 00206.000526/2007-68, da Controladoria Geral da União (CGU), dando conta de indícios de possível montagem de procedimentos licitatórios, de conluio entre as empresas e outras irregularidades nos mencionados procedimentos, foi determinada a autuação de processo apartado de representação (o presente processo) com vistas à apuração das irregularidades apontadas.

3. Autuado o presente processo, foi promovida a audiência do ex-prefeito responsável pelos recursos dos convênios, bem como dos membros da Comissão Permanente de Licitação do município, para que apresentassem razões de justificativa em relação às seguintes irregularidades:

a) falsificação de aviso de licitação publicado no Diário Oficial da União, no âmbito do Convênio PGE 99/2004, conforme noticiado no item 2.4.6.1 do relatório da CGU;

b) indício de conluio ou de simulação de realização de processo licitatório, no âmbito do Convênio PGE 99/2004, conforme noticiado no item 2.4.6.2 do relatório da CGU;

c) indícios de montagem de processo licitatório, no âmbito do Convênio PGE 75/2004, conforme noticiado no item 2.4.3.1 do relatório da CGU.

4. Foi promovida também a oitiva das empresas Kotta Construções Ltda., Lomacón Locação e Construção Ltda. e Construtora Cordeiro e Almeida Ltda. para que se manifestassem acerca dos indícios de conluio ou de simulação de realização de processo licitatório, no âmbito do Convênio PGE 99/2004, conforme noticiado no item 2.4.6.2 do relatório da CGU. Por fim, foi realizada a oitiva das empresas Construtora Mesquita, FAS Construções Ltda. e Construtora Copel Ltda. acerca do indício de montagem de processo licitatório, no âmbito do Convênio PGE 75/2004, conforme noticiado no item 2.4.3.1 do relatório da CGU. Na oitiva da empresa Construtora Mesquita constou, ainda, o indício de conluio ou simulação de realização de processo licitatório, no âmbito do Convênio PGE 99/2004, conforme noticiado no item 2.4.6.2 do relatório da CGU.

5. Realizadas as comunicações processuais, apenas os membros da CPL e as empresas Lomacón, Cordeiro e Almeida e FAS Construções apresentaram defesas. Os demais, regularmente comunicados, não apresentaram defesas, devendo, assim, ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. As defesas apresentadas pelos responsáveis e pelas empresas foram analisadas pela Secex/CE na instrução transcrita no relatório parte desta deliberação, tendo sido consideradas insuficientes para elidir as irregularidades imputadas aos respectivos responsáveis. Dessa forma, a unidade técnica propõe a conversão deste processo em dois autos de tomada de contas especial, um para cada convênio, promovendo-se a citação dos responsáveis pelo valor total repassado por meio dos Convênios PGE 75/2004 e PGE 99/2004.

7. Com as devidas vênias da Secex/CE, entendo que esse encaminhamento não se aplica à situação analisada nestes autos.

8. Conforme já mencionado, a presente representação foi autuada a partir de processo de tomada de contas especial na qual foi analisada a aplicação dos recursos dos referidos convênios. Naquela oportunidade, foi verificada apenas a inexecução parcial dos ajustes, as quais resultaram em um débito total cujo valor permitiu ao Tribunal decidir pelo arquivamento dos autos com fundamento

na IN/TCU 71/2012. Por conseguinte, não foram constatadas irregularidades quanto às despesas realizadas. Uma vez que nesta etapa processual não surgiram elementos novos capazes de demonstrar irregularidades naquelas despesas, não se mostra cabível instaurar novamente uma TCE para impugnar o valor total dos recursos repassados, mormente quando o Tribunal já as considerou regulares em julgamento anterior.

9. As irregularidades apuradas nesta representação, tais como conluio entre empresas licitantes e montagem de procedimento licitatório, apesar de sua gravidade, não são suficientes para justificar a mudança de entendimento quanto à regularidade das despesas feito na apuração da tomada de contas especial que deu origem a esta representação. São, todavia, relevantes a ponto de ensejar a aplicação, aos responsáveis pessoas físicas arroladas nestes autos, das penalidades de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, bem como para declarar a inidoneidade das pessoas jurídicas para participar de licitação na Administração Pública Federal. Este foi o objetivo da determinação de instauração da presente representação.

10. Neste sentido, acolho como parte das minhas razões de decidir as análises feitas pela unidade técnica, concluindo pela rejeição das defesas apresentadas e pelo não afastamento das irregularidades imputadas aos responsáveis, exceto naquilo que colidir com as ponderações que passo a aduzir.

11. As três empresas que apresentaram defesas em resposta às oitivas – Construtora Cordeiro e Almeida Ltda., Lomacôn Locação e Construção Ltda. e FAS Construções Ltda. – alegaram basicamente a não participação nas licitações e a falsificação dos documentos relativos às empresas nos processos licitatórios em exame.

12. Quanto a essa alegação de falsificação de documentos das empresas, nenhuma delas trouxe provas obtidas na justiça para comprovar o que se alega. Todavia, a empresa FAS Construções Ltda. apresentou cópia do procedimento licitatório do Convite 007/2004-SAAE (peça 103, p. 3/104), licitação na qual foi apontada a sua possível participação em montagem de processo licitatório. Conforme se observa nos documentos constantes desse procedimento, as assinaturas dos sócios constantes do seu contrato social e aditivo (peça 103, p. 65/69) diferem substancialmente daquelas apostas no protocolo de entrega do edital do convite (peça 103, p. 39), na proposta comercial (peça 103, p. 84/88) e na ata do certame (peça 103, p. 91/92). Ademais, conforme alegado, daquela ata não consta o nome do sócio ou preposto que teria representado a empresa no certame, o que seria mais um indício de utilização indevida do contrato social da empresa.

13. Ainda que essas alegações sejam insuficientes para se provar a não participação da empresa no procedimento licitatório, há que ser considerado que existe certa verossimilhança nas alegações. Por outro lado, ainda que não fossem aceitas essas alegações, é forçoso admitir que os elementos constantes dos autos também não são robustos o suficiente para comprovar, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, a prática de fraude na licitação por parte da empresa, que é o objetivo da apuração realizada nesta representação.

14. No tocante às alegações das empresas Construtora Cordeiro e Almeida Ltda. e Lomacôn Locação e Construção Ltda. no sentido de que também não teriam participado da Tomada de Preços nº 02/2004, no âmbito da qual constam os indícios de que teriam participado de conluio ou de simulação de realização do processo licitatório, conforme o relatório da CGU, não há nos autos – nem foi trazido pelas empresas – qualquer elemento que possa sustentar essa alegação, já que, para isso, haveria que ser demonstrada a falsidade dos documentos atribuídos a elas no processo do certame. Ainda assim, penso que há alguns pontos a serem considerados em favor dessas empresas.

15. O primeiro diz respeito a não existir nos autos cópia do processo do mencionado certame. Tal fato torna impossível qualquer verificação quanto à documentação das empresas porventura existentes naquele processo. Por outro lado, tendo em vista o tempo transcorrido desde a sua realização, penso que seria improdutivo buscar, neste momento, cópia daquele procedimento.

16. O segundo ponto a ser considerado diz respeito aos indícios que levaram a CGU a considerar que as mencionadas empresas supostamente teriam participado de conluio ou de simulação de realização do processo licitatório, os quais foram descritos no subitem 2.4.6.2 do seu relatório como:

“As quatro Empresas licitantes, Kotta Construções Ltda. (CNPJ: 05.398.069/0001-39), Construtora Mesquita (CNPJ: 05.410.930/0001-37), Lomacón Locação e Const. Ltda. (CNPJ: 03.354.650/0001-23) e Construtora Cordeiro e Almeida Ltda. (CNPJ: 05.370.841/0001 -04), apesar de estarem sediadas em localidades diversas (Ubajara, Pacajus, Fortaleza e Maracanaú), realizaram autenticações de suas respectivas documentações de habilitação unicamente nos Cartórios Pinto Pinho, localizado no Município de São Gonçalo do Amarante e no Cartório Alexandre Rolim, localizado no Município de Fortaleza.

Das dezenove autenticações efetuadas no Cartório Pinto Pinho, dezessete datam de 30/6/2004 (fls. 71, 87 e 138 a 150 do processo licitatório), ou seja, três dos quatro participantes do procedimento licitatório realizado em Canindé, efetuaram autenticação, no mesmo dia, em Cartório localizado no Município de São Gonçalo do Amarante, não estando sediados nesse Município, fato incompatível com o acaso.”

17. Por óbvio, esses indícios levam muito mais facilmente a crer que uma única pessoa que estivesse cuidando da simulação do processo licitatório providenciasse, em uma mesma ida ao cartório, todas as autenticações necessárias. Portanto, há que ser admitido que essa questão das autenticações praticamente simultâneas, por si só, são indícios frágeis de participação das empresas em possível conluio, já que não provam que elas forneceram os documentos utilizados nas autenticações.

18. Assim, também no caso dessas empresas, ante as suas alegações e as razões acima consideradas, penso não haver comprovação suficiente nos autos de cometimento de fraude ao procedimento licitatório. Ante essas considerações, embora rejeite as defesas das empresas que responderam às oitivas, deixo de aplicar-lhes apenações.

19. As mesmas ponderações acima, por outro lado, reforçam os indícios de montagem e simulação de procedimentos licitatórios imputados ao ex-prefeito e aos membros da CPL municipal. Soma-se, ainda, o indício de falsificação de aviso de licitação referente à Tomada de Preços nº 02/2004, apontado no subitem 2.4.6.1 do relatório da CGU. Assim, conforme a análise realizada pela Secex/CE, as razões de justificativa apresentadas pelos membros da CPL não podem ser aceitas, já que não trouxeram qualquer elemento capaz de afastar as irregularidades que lhes foram imputadas. Cabe-lhes, então, a pena com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

20. Quanto ao ex-prefeito revel e às demais empresas que não apresentaram defesas, não havendo nos autos elementos capazes de afastar as irregularidades que lhes foram imputadas, suas responsabilizações restam não afastadas pelos fatos apontados nesta representação.

21. Pelas razões acima expostas, cabe ao ex-prefeito e aos membros da CPL chamados em audiência a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Na dosimetria desta pena, considero que o ex-prefeito, ante a sua responsabilidade como gestor dos recursos, deve receber maior pena. Tendo em vista a gravidade das irregularidades que lhes foram atribuídas, consistentes em fraudes documentais e simulação de procedimentos licitatórios, entendo aplicável ao caso, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, também a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo que estipulo em cinco anos.

22. Quanto às empresas revéis, restando não afastadas as suas responsabilidades por fraude à licitação, cabe-lhes, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, a declaração, por um período que também estipulo em cinco anos, da inidoneidade para participar de licitação que envolva recursos públicos federais (conforme entendimento constante do Acórdão 348/2016-Plenário).



Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de junho de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator