

VOTO

Trata-se de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Araripina/PE em virtude de possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados pela União por meio de transferências legais, convênios e instrumentos congêneres, noticiadas a este Tribunal pelo Procurador Geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (MP TCE/PE).

2. Naquela ocasião, foram identificadas irregularidades relativas à prestação de serviços de transporte escolar em contratos firmados com as empresas Ricardo Marcio Estanislau Pires – ME (Pires Serviços) e Tradeware Serviços, Mão-de-Obra e Locação de Bens Ltda. (Tradeware) e com a Oscip Instituto Nacional de Tecnologia, Educação e Cultura – Inetec, bem como a recursos repassados pelo Fundo Municipal de Saúde – FMS (Atenção Básica e Assistência Farmacêutica).

3. Especialmente no que concerne aos serviços de transporte escolar, é importante destacar que as empresas foram contratadas diretamente, baseando-se no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993, e adotando como motivação expressa o Decreto Municipal 352/2009. Entretanto, conforme consta no relatório que embasou o Acórdão 2.789/2014-TCU-Plenário, as motivações que ensejaram a prolação do decreto não se enquadram na caracterização de emergência para fins de dispensa de licitação descrita no art. 26 da Lei de Licitações, conforme excerto a seguir:

“[Acerca da contratação da empresa Pires Serviços]

(...)

Com base na motivação expressa no Decreto Municipal 352/2009 [peça 73, p. 10-13] para a realização da contratação, os fundamentos lançados para sustentar a contratação direta por dispensa de licitação não sustentam a contratação analisada, conforme o disposto no art. 24 da Lei 8.666/1993:

‘(...) encontram-se ameaçados de não se iniciar na data prevista para o ano letivo 2009/1, dado o estado deplorável em que se encontra parte da sua rede física e mobiliária, bem assim a destruição total da frota de apoio às ações educacionais, onde a totalidade dos veículos está fora de ação (...)’

Quanto ao primeiro argumento, ‘estado deplorável em que se encontra parte da sua rede física e mobiliária’, este poderia justificar uma contratação emergencial para os serviços de reparos das escolas municipais afetadas e não para a contratação dos serviços de transporte escolar. Além do mais, tais fatos resultariam num possível atraso no início do ano letivo de 2009, o qual proporcionaria maior tempo para a realização de uma licitação para a contratação dos serviços de transporte escolar para o município. O mencionado atraso efetivamente ocorreu, tendo sido iniciadas as aulas em 12/3/2009, conforme relatório da secretária municipal de educação.

Quanto ao segundo argumento, ‘destruição total da frota de apoio às ações educacionais onde a totalidade dos veículos está fora de ação’, constatou-se que a prestação dos serviços de transporte escolar no município nos anos anteriores, bem como durante a referida gestão municipal, era realizada por motoristas autônomos contratados, conforme declaração da secretária de educação e relação de rotas, motoristas responsáveis e placas dos veículos, constante do Processo Licitatório 13/2009, Dispensa 12/2009. Portanto, a prestação dos serviços de transporte escolar no município independia da frota própria do município.

Ademais, a utilização do Contrato 032/2009-CPL/DP, firmado com a empresa Pires Serviços, não respeitaria o prazo de 180 dias da alegada emergência, conforme demonstra a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 032/2009-CPL/DP, que objetivou prorrogar o prazo de vigência até 20/9/2009.

O primeiro processo licitatório lançado para a contratação dos referidos serviços ocorreu em 26/8/2009, oito meses após o início da gestão do então prefeito, Processo 050/2009, Pregão Presencial 008/2009, devido à atuação do TCE/PE no município de Araripina/PE que questionou a referida contratação emergencial.

Tais fatos demonstram que não havia pertinência dos argumentos da emergência com a dispensa na contratação dos serviços de transporte escolar, demonstrando-se a irregular fundamentação que justificaria a contratação emergencial e a intenção de utilizar o contrato com a empresa Pires Serviços para a prestação dos mencionados serviços além do período da alegada emergência. A inexistente situação emergencial alegada, ausência da prestação de transporte escolar, serviu apenas para justificar a contratação da empresa Pires serviços.

(...)

[Sobre a contratação da empresa Tradeware]

(...)

Da mesma forma da situação anterior, não havia pertinência dos argumentos da emergência com a dispensa na contratação dos serviços de transporte escolar, demonstrando-se a irregular fundamentação que justificaria a contratação emergencial.”

4. Além disso, foram identificados indícios de que os procedimentos de dispensa de licitação que resultaram na contratação das empresas Pires Serviços e Tradeware teriam sido montados, de que essas empresas seriam de fachada, de que o sócio de fato da empresa Pires Serviços possuía ligações familiares ou societárias com o então prefeito da cidade e de que o sócio da empresa Tradeware era, também, sócio de outras empresas que teriam participado de conluís identificados em processos no âmbito desta Corte e do TCM-CE.

5. Houve, ainda, irregularidades no termo de parceria firmado com a Oscip Inetec, que possuía finalidade distinta da estabelecida nos atos constitutivos do Instituto, em desconformidade com o art. 9º da Lei 9.790/1999. Foram identificados indícios de que a Oscip era de fachada e que possuía relacionamento societário com as empresas anteriormente contratadas pelo município para execução do mesmo objeto.

6. Em face das irregularidades encontradas, esta Corte concluiu, por meio do Acórdão 2.789/2014-TCU-Plenário, que não restou demonstrada a correta aplicação de parte dos recursos federais repassados, motivo pelo qual foram instauradas tomadas de contas especiais, ainda pendentes de apreciação de mérito (TC 017.894/2015-8, referentes aos serviços de transporte escolar, e TC 017.896/2015-0, acerca dos recursos do FMS). Vale ressaltar que, no âmbito do TC 017.894/2015-8, foram desconsideradas as personalidades jurídicas das empresas contratadas para que fossem alcançados seus sócios de fato e de direito.

7. Para tratar das demais irregularidades relativas aos contratos e ao termo de parceria que tinham por objeto a prestação de serviços de transporte, mas que não ensejaram, diretamente, a ocorrência de débito, foram realizadas audiências, conforme o quadro abaixo:

Irregularidade	Responsável	Cargo à época
Caracterização indevida de emergência para contratação por meio de dispensa de licitação, verificada no contrato firmado com a empresa Pires Serviços	Luiz Wilson Ulisses Sampaio	prefeito
	Luiz Augusto Barros Júnior	assessor jurídico
Caracterização indevida de emergência para contratação por meio de dispensa de licitação, verificada no contrato firmado com a empresa Tradeware	Priscila de França Bandeira	assessora jurídica
	Luíza Francelino de Lima Sátiro	secretária de educação

Obtenção informal de propostas que teriam embasado a contratação da empresa Pires Serviços	Luiz Wilson Ulisses Sampaio	prefeito
	Luiz Augusto Barros Júnior	assessor jurídico
	Maria de Fátima Granja Ferreira	presidente da comissão de licitação
	Fabiana Maria Pereira Leite	membro da comissão de licitação
	Sinclair Engell de Alencar Ferreira	membro da comissão de licitação
Obtenção informal de propostas que teriam embasado a contratação da empresa Tradeware	Luíza Francelino de Lima Sátiro	secretária de educação
	Rosa Maria Rodrigues Oliveira Modesto	presidente da comissão de licitação
	Genecy Francisco da Silva Junior	membro da comissão de licitação
	Francisca Alencar Coelho	membro da comissão de licitação
Utilização inadequada do termo de parceria como instrumento para vinculação do Inetec para prestação de serviços de transporte escolar, agravada pela ausência de relação do serviço de transporte escolar com o rol de finalidades da Oscip	Luiz Wilson Ulisses Sampaio	prefeito
	Priscila de França Bandeira	assessora jurídica
	Nilva Porto Guilherme	representante legal Inetec
	Raquel Barroso da Silveira	representante legal Inetec

8. Preliminarmente, consigno que os responsáveis Luiz Wilson Ulisses Sampaio, Raquel Barroso da Silveira, Priscila de França Bandeira e Nilva Porto Guilherme, apesar de regularmente citados, deixaram transcorrer *in albis* o tempo regimental para apresentarem suas razões de justificativa. Sendo assim, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, deve-se declarar sua revelia e dar prosseguimento ao processo. Destaco, contudo, que a revelia não implica na condenação automática dos responsáveis no âmbito desta Corte, devendo, para tanto, restar evidenciado o nexo de causalidade entre sua conduta e a irregularidade.

9. Realizadas as análises das razões de justificativa apresentadas, e, ainda, das condutas dos responsáveis que não compareceram aos autos, a unidade instrutora concluiu, em pareceres unânimes, cuja essência foi transcrita no relatório que antecede este voto:

9.1. pela exclusão da responsabilidade de Luiz Augusto Barros Júnior no que diz respeito à emissão do parecer jurídico referente ao Processo Licitatório 13/2009, que culminou com a contratação da empresa Pires Serviços (Contrato 032/2009-CPL/DP);

9.2. pela exclusão da responsabilidade de Priscila de França Bandeira no que diz respeito à emissão do Parecer Jurídico 01/2009-Educ, referente ao Processo Licitatório 01/2009-SME, que culminou com a contratação da empresa Tradeware (Contrato 01/2009-SME);

9.3. pela rejeição das demais razões de justificativa apresentadas e manutenção da responsabilidade dos demais revéis, propondo-se a aplicação de multa aos responsáveis com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

10. Passo a discorrer sobre a matéria.

II

11. De pronto, manifesto minha concordância e incorporo às minhas razões de decidir as análises e conclusões a que chegou a unidade instrutora no que diz respeito à culpabilidade de Luiz Wilson Ulisses Sampaio, Luíza Francelino de Lima Sátiro, Maria de Fátima Granja Ferreira, Fabiana Maria Pereira Leite, Sinclair Engell de Alencar Ferreira, Rosa Maria Rodrigues Oliveira Modesto, Genecy Francisco da Silva Junior, Francisca Alencar Coelho, Nilva Porto Guilherme e Raquel Barroso da Silveira, sem prejuízo dos comentários adicionais que tecerei a seguir.

12. No que diz respeito a Luiz Wilson Ulisses Sampaio, os elementos constantes nos autos comprovam que sua conduta concorreu para a ocorrência das irregularidades a ele imputadas. A contratação por meio de dispensa sem o devido enquadramento nas hipóteses descritas no art. 24 da Lei 8.666/1993, conforme descrito no item 3 deste voto, constitui irregularidade grave e, no caso concreto, resultou na contratação de empresa de fachada e cujo sócio de fato possuía relação societária com parentes do ex-prefeito. Além disso, a informalidade na obtenção das cotações que precederam a contratação e a ausência de motivação dos critérios para seleção de potenciais prestadores de serviços evidenciam a montagem do processo de dispensa de licitação. Não restou comprovada, portanto, sua boa-fé e diligência ao homologar o processo que resultou na contratação da empresa Pires Serviços.

13. Tampouco se pode escusá-lo da responsabilidade por ter firmado o termo de parceria com o Instituto Nacional de Tecnologia, Educação e Cultura (Inetec) com finalidade destoante daquela para a qual a Oscip foi constituída, em desconformidade com o art. 24 da Lei 8.666/1993. Agrava a irregularidade o fato de um dos constituidores do instituto ser irmão do sócio-administrador da empresa Tradeware, que havia sido anteriormente contratada para execução do mesmo objeto do termo de parceria.

14. Acerca das razões de justificativa apresentadas por Luíza Francelino de Lima Sátiro, entendo que não merecem acolhida. Neste caso, a caracterização da emergência que justificaria a dispensa de licitação resta ainda mais fragilizada pelo fato de já haver sido realizada uma contratação emergencial antes do pacto com a empresa Tradeware cujo tempo de execução seria suficiente para providenciar a licitação que regularizaria a situação do transporte escolar no município de maneira mais perene. Considerando ter sido ela a signatária do despacho que solicitou a contratação emergencial e do contrato firmado com a Tradeware, restou caracterizada sua responsabilidade nestes autos.

15. Quanto aos membros da comissão de licitação (Maria de Fátima Granja Ferreira, Fabiana Maria Pereira Leite, Sinclair Engell de Alencar Ferreira, Rosa Maria Rodrigues Oliveira Modesto, Genecy Francisco da Silva Junior e Francisca Alencar Coelho), os argumentos apresentados não socorrem os responsáveis. Não restou justificada a ausência de registro nos processos licitatórios sobre a maneira como foram obtidas as cotações que embasaram as contratações nem sobre os critérios utilizados para identificar e selecionar possíveis prestadoras de serviços.

16. De se destacar que, em ambos processos licitatórios (13/2009 e 01/2009-SME) a irregularidade é agravada pelo fato de as demais proponentes possuírem sócios relacionados, conforme consta nos seguintes trechos do relatório que embasou o Acórdão 2.789/2014-TCU-Plenário:

“[Acerca do Processo Licitatório 13/2009, que resultou na contratação da Pires Serviços]

(...) um dos sócios da empresa C&R Mercantil Ltda., o Sr. Fernando Bernardo Ferreira Júnior, possui participação societária na empresa Ferreira & Lira Terceirizações Ltda., CNPJ 03.399.704/0001-77, com o Sr. Damásio Soares de Lira, o qual é sócio-administrador da empresa Mata Norte Serviços e Locações Ltda., portanto, são partes relacionadas, pois possuem sócio-administradores comuns que podem influenciar e/ou se beneficiar de determinadas decisões nas referidas empresas, tomadas em conjunto ou individualmente, possibilitando a emissão de orçamentos e contratações em condições que não sejam as de independência que caracterizam as transações com terceiros.

(...)

[Sobre o Processo Licitatório 01/2009-SME, que resultou na contratação da Tradeware]

(...)

Quanto às demais empresas consultadas neste processo licitatório, a empresa Raia apresentava os Srs. João Bosco Costa Braga e João Marcelo Costa Braga como sócios. Estes sócios figuravam como empregados do ITS, na função de auxiliar de escritório, no período 2006 a 2008, conforme

consulta a base de dados do Ministério do Trabalho. O referido processo do TCM/CE [que tratou de conluio em município do Ceará] menciona que o Sr. João Marcelo Costa Braga, sócio da empresa Raia, era o único preposto dos contratos Tradeware, Constran e ITS. O Sr. Eudes Costa de Holanda Júnior é o atual sócio-administrador das empresas Tradeware e Raia.

Outro fato que ratifica a ligação das empresas Raia, Tradeware, Constran e ITS, é que estas apresentam o mesmo endereço eletrônico como referência para comunicação, angelamendes@yahoo.com.br, da contadora Maria Ângela Cysne Mendes, entre suas informações do logradouro no cadastro da base de dados da Receita Federal do Brasil.

Além destas quatro empresas, apenas mais uma empresa apresenta este endereço eletrônico, a empresa G3 - Serviços, Locação de Bens e Mão de Obra Ltda., CNPJ 10.587.917/0001-98, cuja sócia, a Sra. Nilva Porto Guilherme, é a atual presidente do Instituto de Tecnologia, Educação e Cultura - Inetec, CNPJ 07.216.320/0001-22, sucessora da Tradeware na prestação de serviços de transporte escolar, mediante formalização de termo de parceria com a administração municipal de Araripina, que será tratado a seguir.

A Inetec possui entre seus associados instituidores, o Sr. Euler Fernandes de Holanda, CPF 775.620.113-20, irmão do Sr. Eudes Costa de Holanda Júnior, sócio-administrador da Tradeware, em 2007, cuja mãe, Sra. Maria Fernandes Holanda, CPF 790.576.083-91, é, atualmente, também sócia da Tradeware.

A outra proponente, a empresa individual Débora Rocha Carneiro- ME, CNPJ 09.665.252/0001-04, cuja Razão Social atual é D L S Locação de Automóveis e Serviços Ltda. ME, nome fantasia Fortaleza Vans e Eventos, foi criada em 24/6/2008, 11 meses antes da solicitação da proposta. Por meio dos relatórios RAIS/MT, constata-se que a Sra. Débora Rocha Carneiro trabalhou a partir de 2002, como vendedora atacadista, operadora de caixa e promotora de vendas, com salário médio de R\$ 500,00. Atualmente, está vinculada a empresa Pandurata Alimentos Ltda., CNPJ 70.940.994/0070-33, na função como promotora de vendas, admitida em 1/7/2008, com salário mensal contratual de R\$ 761,05.

Vale resaltar que o ITS possuía contrato emergencial com a Prefeitura Municipal de Araripina, o qual visava fornecer mão de obra temporária para execução de serviços essenciais a administração municipal, tais como nas escolas da rede municipal de ensino, conforme relação de licitações do município de Araripina.

Portanto, consideramos que as empresas Tradeware, Constran, Raia, ITS, G3 e Inetec são partes relacionadas, pois possuem ou possuíram sócios comuns, com grau de parentesco ou empregatício, e, possivelmente, a empresa Débora Rocha Carneiro- ME seja uma empresa de fachada.

(...)"

17. Percebe-se, assim, que os membros da comissão de licitação não se fizeram valer da diligência e prudência que deles se esperava e que sua conduta não restou devidamente justificada.

18. Por sua vez, a responsabilidade de Nilva Porto Guilherme e Raquel Barroso da Silveira consubstanciou-se pela utilização da Oscip que representavam para fim distinto do estabelecido em seu estatuto social e em desconformidade com o art. 9º da Lei 9.790/1999. Devido à revelia dessas responsáveis, não foram apresentados elementos atenuantes de suas condutas.

19. Sendo assim, anuo à proposta da unidade técnica no que diz respeito à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a Luiz Wilson Ulisses Sampaio, Luíza Francelino de Lima Sátiro, Maria de Fátima Granja Ferreira, Fabiana Maria Pereira Leite, Sinclair Engell de Alencar Ferreira, Rosa Maria Rodrigues Oliveira Modesto, Genecy Francisco da Silva Junior, Francisca Alencar Coelho, Nilva Porto Guilherme e Raquel Barroso da Silveira.

III

20. No que diz respeito aos pareceristas jurídicos, discordo parcialmente das conclusões a que chegou a unidade instrutora.

21. Em sua análise, a Secex-PE entendeu que a emissão de pareceres favoráveis à contratação das empresas Pires Serviços e Tradeware por dispensa de licitação não constituiria erro grosseiro. Ocorre que a mera existência de decreto municipal caracterizando a situação do município como emergencial não é suficiente para enquadrar as contratações nos requisitos da Lei 8.666/1993 para dispensa de licitação. Era de se esperar que os pareceristas verificassem, no caso concreto, se os fatos que permeavam as dispensas de licitação se amoldavam, realmente, a alguma das hipóteses de dispensa da Lei de Licitações, o que não ocorreu.

22. Reforço que o Decreto 352/2009, utilizado como fundamento para as dispensas de licitação, possuía como causa a estiagem prolongada na região e a suposta desordem em que se encontrava o município quando a nova gestão assumiu a sua dianteira. Nos termos do decreto, os prejuízos aos serviços de educação consistiam na precariedade de parte do mobiliário das escolas e na destruição total da frota de apoio às ações educacionais. Ocorre que a equipe de auditoria constatou que, nos anos anteriores, a prestação de serviço de transporte escolar dava-se por meio de motoristas autônomos contratados e, portanto, independia da frota do município.

23. Especialmente no que diz respeito ao Parecer 01/2009-Educ, o pronunciamento favorável à dispensa de licitação é ainda mais falho, considerando-se que já havia sido realizada contratação por dispensa para o mesmo fim, e que, durante o período de execução do contrato com a empresa Pires Serviços, não foram adotadas providências para a regularização da situação do transporte escolar no município de forma mais definitiva.

24. Finalmente, concordo com o posicionamento da unidade instrutora acerca da gravidade do erro no parecer que resultou no Termo de Parceria firmado com o Inetec. Além de ter sido pactuado para execução de serviço não previsto nas finalidades a que se destinava o instituto e em desacordo com o art. 9º da Lei 9.790/1999, a atividade de transporte escolar é de natureza econômica e, portanto, sua execução deveria ser viabilizada por contrato, como já havia anteriormente sido, e não por termo de parceria.

25. Sendo assim, entendo que deve-se aplicar, também, a Luiz Augusto Barros Júnior e Priscila de França Bandeira a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

26. Por fim, devem-se apensar os presentes autos ao TC 017.894/2015-8, com fundamento no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de setembro de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator