

VOTO

Tratam os autos, originariamente, de tomada de contas especial resultante da conversão de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO noticiando a ocorrência de possíveis irregularidades na execução dos Contratos de Repasse 0197650-11/2006 e 128118-07/2001, os quais objetivavam, respectivamente, a construção de quadra poliesportiva e de 100 casas populares no Município de Formoso do Araguaia/TO.

2. No âmbito deste Tribunal, não foram apuradas irregularidades relativamente ao Contrato de Repasse 0197650-11/2006. Todavia, em relação ao Contrato de Repasse 128118-07/2001, apurou-se a ocorrência de dano ao erário e de irregularidades que motivaram a realização das citações e audiências consignadas no Acórdão nº 1.214/2013-TCU-2ª Câmara, abaixo transcritas, no que interessa ao feito:

“9.3. com base nos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, determinar a citação dos responsáveis infra assinalados em função dos fatos a seguir descritos para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da respectiva notificação, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente, a partir da data de ocorrência até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

(...)

9.3.2. Sr. Pedro Rezende Tavares, na qualidade de signatário do Convênio n. 018/2007:

(...)

9.3.2.2. em solidariedade com a empresa Josp Construtora Ltda., em função, respectivamente, do pagamento àquela empresa, sem a devida comprovação da efetiva prestação dos serviços de mão de obra para a construção de cem unidades residenciais em Formoso do Araguaia, e a firma retro mencionada por não comprovado a efetiva prestação daqueles serviços, no valor de R\$ 66.807,03 (sessenta e seis mil, oitocentos e sete reais e três centavos), à data de 08/10/2008;

9.4. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, determinar a audiência dos responsáveis abaixo, para que, no prazo de 15 (quinze) dias contados da respectiva notificação, apresentem razões de justificativa, em função das irregularidades a seguir descritas:

9.4.1. Sr. Pedro Rezende Tavares, em função da homologação da Tomada de Preços n. 005/2007, destinada à contratação de empresa para a construção de 100 unidades habitacionais no Município de Formoso do Araguaia, com as seguintes exigências e condições:

9.4.1.1. comprovação de capital social ou patrimônio líquido no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), para os pretensos concorrentes dos dois lotes (Condição 2.2.3, ‘a’), sendo que no lote 2, relativo à mão de obra, tal valor correspondeu a cerca de 19% do total da contratação, o que afronta o art. 31, § 3º, da Lei n. 8.666/1993, que admite o máximo de 10% do valor estimado da contratação;

9.4.1.2. fixação, por meio da Condição 2.2.2, ‘a.1’, de prazo para realização de visita ou vistoria dos locais de realização das obras, a um só dia e um só horário, caracterizando restrição não justificada que enseja o cerceamento da ampla participação de licitantes no certame; e

9.4.1.3. ausência de projeto básico como anexo do ato convocatório, afrontando o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993;

9.4.3. Srs. (...) e Aleandro Lacerda Gonçalves, ex-Secretários de Habitação do Estado do Tocantins, em função da ausência de fiscalização das obras de construção das unidades habitacionais, objeto do Contrato de Repasse n. 128118-7/2001, executadas pelo Município de

Formoso do Araguaia, descumprindo cláusulas do Convênio n. 18/2007, celebrado com aquele ente municipal, em especial a Cláusula Terceira, item 1, 'a';

9.4.4. Sr. Idelvam Alves da Silva, na qualidade de Presidente da Comissão de Licitação, em função da inclusão, no edital da Tomada de Preço n. 005/2007, destinada à contratação de serviços de construção de casas populares no Município de Formoso do Araguaia/TO, das seguintes exigências e condições:

9.4.4.1. comprovação de capital social ou patrimônio líquido no valor de R\$ 20.000,00, para os pretendentes concorrentes dos dois lotes (Condição 2.2.3, 'a'), sendo que no lote 2, relativo à mão de obra, tal montante correspondeu a cerca de 19% do total da contratação, o que afronta o art. 31, § 3º, da Lei n. 8.666/1993, que admite o máximo de 10% do valor estimado da contratação;

9.4.4.2. fixação, por meio da Condição 2.2.2, 'a.1', de prazo para realização de visita ou vistoria dos locais de realização das obras, a um só dia e um só horário, caracterizando restrição não justificada que enseja o cerceamento da ampla participação de licitantes no certame; e

9.4.4.3. ausência de projeto básico como anexo do ato convocatório, afrontando o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993;

9.4.5. Sr. Paulo Leniman Barbosa Silva, na qualidade de Assessor Jurídico de Formoso do Araguaia/TO, em função da emissão de parecer jurídico aprovando a minuta do procedimento licitatório da Tomada de Preços n. 005/2007, destinada à contratação de empresa para a construção de cem unidades habitacionais no Município de Formoso do Araguaia, com as seguintes exigências e condições:

9.4.5.1. comprovação de capital social ou patrimônio líquido no valor de R\$ 20.000,00, para os pretendentes concorrentes dos dois lotes (Condição 2.2.3, 'a'), sendo que no lote 2, relativo à mão de obra, tal montante correspondeu a cerca de 19% do total da contratação, o que afronta o art. 31, § 3º, da Lei n. 8.666/1993, que admite o máximo de 10% do valor estimado da contratação;

9.4.5.2. fixação, por meio da Condição 2.2.2, 'a.1', de prazo para realização de visita ou vistoria dos locais de realização das obras, a um só dia e um só horário, caracterizando restrição não justificada que enseja o cerceamento da ampla participação de licitantes no certame; e

9.4.5.3. ausência de projeto básico como anexo do ato convocatório, afrontando o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993”.

3. Após analisar a defesa apresentada em resposta a tais questionamentos, a qual logrou descaracterizar apenas o relativo à “ausência de projeto básico como anexo do ato convocatório, afrontando o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993”, este Tribunal decidiu, mediante o Acórdão nº 4.698/2015-TCU-2ª Câmara, pela irregularidade das contas e imputação de débito solidário ao Sr. Pedro Rezende Tavares e à empresa Josp Construções Ltda., no valor histórico de R\$ 66.807,03, bem como pela aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos aludidos responsáveis e da multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma lei aos Srs. Aleandro Lacerda Gonçalves, Idelvam Alves da Silva e Paulo Leniman Barbosa Silva.

4. Referido acórdão foi retificado, por inexatidão material, pelos Acórdãos 9.700/2015-TCU-2ª Câmara e 2.249/2016-TCU-1ª Câmara e mantido pelo Acórdão 6.273/2016-TCU-2ª Câmara.

5. Examinam-se, nesta oportunidade, recursos de reconsideração apresentados pelos Srs. Aleandro Lacerda Gonçalves (peças 218 a 221), Idelvam Alves da Silva (peças 227 e 271), Pedro Rezende Tavares (peça 257) e Paulo Leniman Barbosa Silva (peças 279 e 281) e pela empresa Josp Construtora Ltda. (peça 223) contra o acórdão condenatório.

6. Quanto à admissibilidade das peças recursais, entendo que devem ser conhecidas, por preencherem os pressupostos constantes dos arts. 32, inciso I, parágrafo único, e 33 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU.

7. No mérito, acompanho os pareceres exarados nos autos, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, quanto à negativa de provimento dos recursos e à manutenção da decisão recorrida.
8. De fato, vejo que, em sede recursal, os responsáveis não apresentaram qualquer argumento que pudesse descaracterizar as irregularidades apuradas nos autos e/ou elidir a sua responsabilidade pela prática dessas irregularidades e/ou pela reparação do dano ocasionado ao erário.
9. Ressalto que a condenação solidária em débito do Sr. Pedro Rezende Tavares e da empresa Josp Construções Ltda., pelo valor original de R\$ 66.807,03, decorreu da não comprovação da execução de serviços custeados com recursos oriundos do Contrato de Repasse 128118-07/2001, ante as inconsistências relacionadas à cronologia dos eventos atinentes à aplicação desses recursos, que impossibilitaram a conclusão pela sua regular aplicação, quais sejam: realização de pagamento à empresa em 2008, tendo o contrato de execução celebrado com a municipalidade sido rescindido em 2009 e a medição que justificara tal desembolso ocorrida em 2010.
10. Cabe lembrar que o referido Contrato de Repasse 128118-07/2001 foi firmado em 31/12/2001, entre a União e o Estado do Tocantins, por intermédio da Caixa Econômica Federal – Caixa, tendo como interveniente executor a Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Tocantins, no âmbito do Programa Morar Melhor. Com vigência até 31/10/2002, seu objetivo era a construção de 100 unidades habitacionais (com 31,62 m² cada) no Município de Formoso do Araguaia/TO, no valor total de R\$ 700.164,74, sem contrapartida.
11. Consoante historiado a seguir, a gestão desse contrato de repasse foi dividida em dois momentos: i) execução direta, de 2001 até 2005, pelo Governo do Estado do Tocantins; ii) execução, de 2007 em diante, mediante o Convênio 18/2007, pelo Município de Formoso do Araguaia/TO. Vejamos.
12. No ano de 2002, a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins promoveu a Concorrência 345/2002 visando à construção de 1.214 unidades habitacionais divididas em três lotes, englobando outros contratos de repasses firmados com a União, beneficiando diversos municípios no estado de Tocantins. Como resultado desse certame, para a construção das 100 unidades habitacionais no Município de Formoso do Araguaia/TO (inseridas no lote 2), foi celebrado o Contrato 30/2003, em 28/3/2003, com a empresa Engec Construções Ltda., no valor de R\$ 780.000,00 e prazo de execução de 150 dias.
13. Em face da constatação da execução parcial do objeto contratado, com diversas moradias inacabadas e/ou construídas de maneira precária, a Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Tocantins rescindiu referido contrato, em 16/12/2005, após a aplicação de recursos no montante de R\$ 465.421,57. Em maio de 2006, esse órgão encaminhou novo plano de trabalho à Caixa visando à complementação dos serviços e à utilização dos rendimentos financeiros auferidos, o que alterou o valor total da avença para R\$ 858.238,83, permanecendo, contudo, R\$ 700.164,74 a verba federal consignada no Contrato de Repasse 128118-07/2001.
14. No ano de 2007, o Governo do Estado do Tocantins, mediante a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, firmou convênios com os municípios beneficiados pelo Programa Morar Melhor visando à conclusão da construção das unidades habitacionais planejadas. No caso do Município de Formoso do Araguaia/TO, foi celebrado o Convênio 18/2007, em 11/7/2007, no valor total de R\$ 382.817,26, sendo R\$ 275.939,56 à conta dos recursos da União repassados por meio do Contrato de Repasse 128118-07/2001.
15. Para fins de execução desse convênio, o Município de Formoso do Araguaia/TO promoveu a Tomada de Preços 5/2007, dividida em dois lotes (1 – fornecimento de materiais de construção; 2 – contratação de mão de obra), dos quais se sagraram vencedoras, respectivamente, as empresas Ruydelmar Magalhães Fontoura, no valor de R\$ 279.459,44, e Josp Construtora Ltda., no valor de R\$ 103.57,82.
16. Ato contínuo, relativamente ao lote 2, foi celebrado o Contrato SN com a empresa Josp Construtora Ltda. (peça 1, fls. 166/171), em 30/11/2007, do qual resultou uma única liberação de

recursos, em 8/10/2008, no valor de R\$ 66.807,03, em pagamento à Nota Fiscal 27, de 1º/9/2008 (peça 25).

17. Em junho de 2009, ante o não cumprimento dos prazos contratuais estabelecidos, o Município de Formoso do Araguaia/TO decidiu rescindir unilateralmente o contrato celebrado com a empresa Josp Construtora Ltda. e executar diretamente as obras, a fim de garantir sua conclusão.

18. Nesse ínterim, em novembro de 2012, ao realizar inspeção para verificar a conformidade da aplicação dos recursos repassados à conta do Contrato de Repasse 128.118-07/2001 (peça 36), no âmbito da representação que deu ensejo a esta tomada de contas especial (TC 015.798/2011-9), a unidade técnica deste Tribunal concluiu pela ocorrência de pagamento à empresa Josp Construtora Ltda. sem a contraprestação dos serviços correspondentes ante o fato de que *“a documentação de comprovação dos gastos limitou-se a apresentação da Nota Fiscal n. 027, de 01/09/2008 (Peça 25, p. 16), a qual não foi acompanhada de cópia de folha de pagamento ou comprovantes de pagamento de encargos sociais relativo à mão de obra empregada. Nem, tampouco, os serviços executados foram atestados por representantes da contratante, ou seja, não há boletim de medição demonstrando o que realmente foi executado”*, bem como *“Em entrevistas realizadas, identificamos que o motivo da rescisão do contrato firmado com a empresa JOSP teria sido a inexecução dos serviços para o qual foi contratada”* e *“a empresa JOSP não registrou empregados no ano de 2008, época em que teria prestado os serviços de mão de obra na construção das casas populares”*.

19. Em novembro de 2014, a Caixa manifestou-se pela conclusão e funcionalidade das unidades habitacionais construídas na municipalidade, tendo aprovado a prestação final da aplicação dos recursos oriundos do Contrato de Repasse 128118-07/2001.

20. Fiz esse breve histórico para evidenciar a irregularidade ensejadora da instauração desta tomada de contas especial e da condenação solidária em débito do Sr. Pedro Rezende Tavares e da empresa Josp Construtora Ltda., qual seja, a realização de pagamento por serviços de mão de obra, no âmbito do Convênio 18/2007, com recursos federais oriundos do Contrato de Repasse 128118-07/2001, no valor de R\$ 66.807,03, cuja prestação não restou comprovada.

21. Em suas razões recursais, o Sr. Pedro Rezende Tavares apresentou alegações de natureza meramente argumentativa no intuito de descaracterizar tal débito, consistentes, em especial, na ocorrência de locupletamento por parte da Administração Pública em detrimento do particular, na aplicabilidade dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, finalidade e da verdade material, na presença da boa-fé, na ausência de dano ao erário e na inoccorrência de improbidade administrativa.

22. Já a empresa Josp Construtora Ltda. defendeu, basicamente, a integral execução dos serviços contratados pelo Município de Formoso do Araguaia/TO, no valor total de R\$ 138.776,95, consoante comprovaria a prestação de contas devidamente aprovada pela Caixa.

23. Ocorre que tais alegações não são suficientes para descaracterizar o débito apurado nos autos e, com isso, alterar as imputações realizadas por este Tribunal.

24. Primeiro porque vieram desacompanhadas de qualquer elemento hábil a demonstrar a efetiva prestação dos serviços de mão-de-obra. Outrossim, não refutaram os fundamentos que levaram à conclusão de inexecução do objeto desse ajuste, quais sejam: ausência de registro de funcionários na empresa no ano de 2008, época em que supostamente teria prestado os serviços de mão de obra na construção das casas populares; realização de pagamento em parcela única em outubro de 2008 e rescisão contratual ocorrido amigavelmente 8 meses depois; ausência de qualquer referência ao cumprimento, ainda que parcial, do contrato durante a sua vigência, por representantes da Administração, com boletins de medição e atestos dos serviços demonstrando o que teria sido efetivamente executado.

25. Ademais, a prestação de contas aprovada pela Caixa não comprova a execução dos serviços contratados pelo Município de Formoso do Araguaia/TO junto à empresa Josp Construtora Ltda. Já a manifestação dessa entidade atestando a conclusão e funcionalidade das unidades habitacionais construídas na municipalidade igualmente não contém qualquer elemento probatório do nexo de causalidade entre as despesas realizadas com esse fim e os recursos oriundos do Contrato de

Repasse 128118-07/2001, bem como da efetiva prestação de serviços de mão de obra pela empresa Josp Construtora Ltda.

26. A propósito, tal manifestação deu-se em novembro de 2014, ou seja, há mais de 5 anos da rescisão do contrato com referida empresa e posterior assunção das obras pela própria municipalidade, que logrou concluí-las segundo o pactuado no Contrato de Repasse 128118-07/2001, inexistindo nos autos qualquer elemento hábil a demonstrar a contribuição da empresa Josp Construtora Ltda. para isso.

27. Frise-se, novamente, que o julgamento pela irregularidade das contas adveio da incompatibilidade lógico-jurídica da documentação apresentada, à época, para comprovar a boa e a regular aplicação dos recursos federais, face às inconsistências apontadas anteriormente.

28. Em sede de citação (peça 138), o Sr. Pedro Rezende Tavares sustentou o seguinte:

“A empresa que venceu a licitação descumpriu as cláusulas contratuais, sobretudo quanto aos prazos de execução dos referidos serviços, incorrendo em grande demora, levando a Administração Municipal a resilir o contrato unilateralmente e, para que a obra não sofresse nova paralisação, o Município optou pelo regime de execução direta, inclusive diante dos escassos recursos ainda existentes e defasados para sua conclusão.

Assim, após o levantamento da execução pela contratada, deu início à execução direta e somente em abril de 2010 fora feita a medição, incluídos aí os serviços executados pela Josp Construtora Ltda (empresa vencedora da licitação) e pelo Município (na execução direta), conforme PLS em anexo no Documento 2.

A medição de execução da obra considerando o período contratado via licitação (executado pela empresa Josp Construtora Ltda) e pela Administração Municipal dessa PLS, com alguns itens reprogramados (que atingiram somente a execução pela Prefeitura), totalizou a importância de R\$ 138.776,95.

Se considerarmos que a Administração Municipal executou aproximadamente R\$ 80.000,00 como consta da Prestação de Contas apontadas na Auditoria, fica evidente que a diferença apontada pelo TCU corresponde à parte executada pela Josp Construtora Ltda e aferida na mesma PLS”.

29. Tal explicação não foi considerada suficiente para sanar a questão, consoante a análise técnica que fundamentou o acórdão recorrido (peça 158), **in verbis**: “32. Não pode prosperar a alegação de que somente em medição de abril de 2010 foram incluídos os serviços executados pela Josp Construtora Ltda. Primeiro, porque não diz em que período, de fato, foram realizados os serviços. Segundo, porque é impreciso no que diz respeito ao valor pago pelo município na execução direta (aproximadamente R\$ 80.000,00) e quanto à quantia paga à empresa (o restante à Josp Construtora Ltda). Além disso, a referida empresa teve seu contrato rescindido em 1-6-2009 (peça 25, p.32-33), quase um ano antes de realizada a tal medição, lembrando, ainda, que o pagamento se deu em 08/10/2008. Vejam-se, então, as inconsistências: pagamento em 2008, rescisão do contrato em 2009 e apresentação da medição em 2010”.

30. Lembro que, como é cediço neste Tribunal nos termos do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto nº 93.872/1986, o gestor de recursos públicos deve comprovar a regularidade integral da aplicação desses recursos por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexos causal entre estes e os recursos repassados, o que não se observou nestes autos.

31. Destarte, cabe negar provimento aos recursos, mantendo a condenação solidária do Sr. Pedro Rezende Tavares e da empresa Josp Construtora Ltda. pela reparação do débito não descaracterizado.

32. Quanto aos demais recorrentes, verifico que, igualmente, não lograram elidir as falhas que lhes foram imputadas em sede de audiência, em função das quais foram apenados com a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992.

33. No caso, os Srs. Idelvam Alves da Silva, presidente da comissão de licitação, e Paulo Leniman Barbosa Silva, assessor jurídico, foram questionados em razão de irregularidades nas licitações celebradas pelo Município de Formoso do Araguaia/TO. Já o Sr. Aleandro Lacerda Gonçalves, ex-secretário de habitação, em razão da ausência de fiscalização, durante sua gestão (2004 a 2008), da execução das obras de construção das unidades habitacionais objeto do Contrato de Repasse 128118-7/2001.

34. Em sede recursal, os Srs. Idelvam Alves da Silva e Paulo Leniman Barbosa Silva não apresentaram justificativas plausíveis para a inserção, no edital da Tomada de Preços 5/2007, de cláusulas de caráter restritivo: quais sejam: a) comprovação de capital social ou patrimônio líquido desconforme com o art. 31, § 3º, da Lei 8.666/1993; b) fixação de prazo para realização de visita ou vistoria dos locais de realização das obras, a um só dia e um só horário.

35. Já o Sr. Aleandro Lacerda Gonçalves deixou de encaminhar, tal qual ocorrido na fase anterior do feito, os documentos comprobatórios das medidas de fiscalização supostamente adotadas por ele (pedidos de medição e vistorias no local da obra) no período de março de 2004 até o final de 2008. Novamente, não logrou comprovar o efetivo acompanhamento do Convênio 18/2007, no período em que tinha o poder-dever legal de fiscalizar e de acompanhar a execução dos serviços contratados.

36. Ressalto, acerca da alegação de que a Caixa teria aprovado a prestação de contas dos recursos oriundos do Contrato de Repasse 128118-07/2001, que, em razão do princípio da independência das instâncias, isso não vincula a apreciação da matéria por este Tribunal, que pode, nos limites de sua competência constitucional e legal, decidir de forma diversa com base nos elementos probatórios reunidos nos autos.

37. Por fim, saliento que os responsáveis tiveram ampla oportunidade de se defenderem nos autos, assegurada por meio de citação/audiência, apresentando por escrito, no prazo fixado, todas as provas que julgassem necessárias para demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos que lhes foram confiados.

38. Cabe esclarecer que, no processo de controle externo no âmbito do TCU, conforme dispõe a Lei 8.443/1992 e o Regimento Interno deste Tribunal, não há previsão para a oitiva de testemunhas, produção de prova pericial ou coleta de depoimentos eventualmente requeridas pelos responsáveis ou interessados.

Ante todo o exposto, acolhendo os pareceres exarados nos autos, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de fevereiro de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator