

VOTO

Trata-se de expediente enviado pela Coordenação do Fórum Estadual Permanente de Combate à Corrupção na Paraíba, dando conta de irregularidades na gestão de recursos federais repassados ao Município de Duas Estradas/PB.

As ocorrências levadas ao conhecimento da Secex/PB referiam-se a fortes indícios de fraude à licitação e de desvio de recursos oriundos de convênios e termos de compromissos firmados entre a Prefeitura Municipal de Duas Estradas/PB e órgãos federais, razão pela qual, com fulcro nos artigos 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, conheci dos presentes autos como representação e determinei à Secex/PB que realizasse inspeção no Município de Duas Estradas/PB, para apuração dos fatos.

Realizada inspeção, a 1ª Câmara deste Tribunal, mediante o Acórdão 292/2013, determinou a imediata instauração de tomadas de contas especiais, bem assim a desconsideração da personalidade jurídica de algumas das empresas envolvidas, para que seus sócios também respondessem pelos prejuízos decorrentes de irregularidades na execução das avenças no âmbito do município.

Foi determinada, ainda, a audiência do ex-Prefeito e dos membros da Comissão Permanente de Licitação e a oitiva das empresas envolvidas nos indícios de fraude nas licitações destinadas à aplicação dos valores repassados à Prefeitura. Na oportunidade, foi dispensada a oitiva das empresas a serem arroladas nas tomadas de contas especiais determinadas, cujas condutas, para efeito de eventual declaração de inidoneidade, serão avaliadas no julgamento das respectivas contas.

Tais indícios foram identificados nos seguintes procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura de Duas Estradas/PB:

- a) Convite 14/2006, destinado à ampliação da Escola Municipal de Ensino Fundamental Professora Maria Dutra, com recursos do FNDE, repassados mediante o Convênio 842165/2005;
- b) Convite 18/2006, relativo à contratação de obras de pavimentação e drenagem de ruas, objeto de contrato de repasse 0178723-99, firmado com o Ministério das Cidades;
- c) Convite 9/2007, para compra de material de construção destinado à construção de passeio público, objeto de contrato de repasse 0182479-08, firmado com o Ministério das Cidades;
- d) Convite 8/2008, para compra material de construção do Parque do Forró, objeto do contrato de repasse 0200.949-85/2006, com o Ministério do Turismo;
- e) Convite 22/2008, construção de melhorias sanitárias domiciliares, objeto do convênio 1131/2006, firmado com o Fundo Nacional de Saúde;
- f) Tomada de Preços 2/2008, para realização de melhorias sanitárias na sede do município e cisternas na zona rural, com recursos do convênio 2902/2005, firmado com a Fundação Nacional de Saúde.

A instrução da unidade técnica, transcrita no relatório, considerou insatisfatórias as razões de justificativas apresentadas pelos membros da comissão de licitação, no sentido de que desconheciam situações que desabonassem as condutas das empresas que participaram das licitações mencionadas nas alíneas “a”, “b”, “d”, “e” e “f”, bem como o fato de os certames serem anteriores às investigações da Polícia Federal que concluíram que as referidas empresas eram de fachada.

De fato, fossem apenas essas as irregularidades identificadas nas referidas licitações, não haveria como responsabilizar os agentes que conduziram as licitações.

Ocorre que restaram pendentes de esclarecimentos fatos que, diante do contexto fraudulento que envolve as referidas licitações, permitem a conclusão de conivência da comissão com situações, a meu ver, essenciais para a consecução das fraudes perpetradas. Entre eles, destaco:

a) no convite 14/2006, as três licitantes (S JL Construções e Serviços Ltda., DR Projetos e Construções Ltda. FC Projetos e Construções Ltda.) eram controladas pela mesma pessoa, José Roberto Marcelino Pereira;

b) realização do convite 18/2006 com apenas duas propostas válidas e aceitação da certidão negativa de débito apresentada pela empresa S JL-Constuções e Serviços Ltda., expedida em nome de outra empresa;

c) no convite 09/2007, duas das três empresas convidadas têm como sócia a Sra. Ana Maria de Moraes Machado e os documentos destinados à comprovação da regularidade fiscal da empresa F.A. Santos são incompatíveis com o objeto do contrato;

d) no convite 08/2008, a Certidão de Registro e Quitação Pessoa Jurídica do CREA-PB da firma vencedora da licitação, Coprene - Comércio e Indústria de Pré-moldados do Nordeste Ltda., foi expedida em 24 de março de 2008, enquanto a competição ocorreu em 19 de março de 2008. De igual modo, o Certificado de Regularidade do FGTS dessa empresa fora emitido duas horas depois de iniciada a sessão de abertura e julgamento das propostas de preços, marcada e registrada em ata às 10 horas de 19 de março de 2008.

As alegações de falta de conhecimento técnico e equívocos na análise dos documentos inerentes às licitações realizadas não se prestam a afastar as irregularidades cometidas.

Some-se a isso a existência de fortes e evidentes indícios de combinação de preço entre as licitantes que apresentaram propostas nos convites 9/2007 e 8/2008, devidamente consignados nos expedientes de audiência, para os quais os responsáveis limitaram-se a alegar “*não há como a Comissão de Licitação vir a impedir ou até mesmo, coibir tal prática, uma vez que nunca tomou conhecimento da existência de combinação de preços entre as mesmas.*”

Importante trazer à colação excertos das audiências endereçadas aos responsáveis, nos quais fica evidente que houve quebra do sigilo das propostas:

“Ato impugnado: indícios de fraude ao convite 9/2007, realizado pela Prefeitura Municipal de Duas Estradas/PB para a compra de material de construção destinado às obras do passeio público objeto do contrato de repasse 0182479-08 (Siafi 530751), firmado com o Ministério das Cidades – subitem 9.6.1;

(...)

- relatório da CGU (peça 11) aponta os seguintes indícios de combinação de preços:

a) A carta convite não definiu nenhum modelo de proposta de preço, mesmo assim, os textos do primeiro parágrafo das propostas de preços são quase idênticos. A única diferença é na pessoa do verbo apresentar: apresentamos, em duas propostas; e apresento, em uma proposta;

b) Coincidência de erro de grafia [e pontuação]: vossa senhoria [Vossa Senhoria]; discriminada (inocentar) [discriminada];

c) Identidade de erro de conteúdo: a carta convite e demais documentos da licitação registram que a sessão de abertura e julgamento das propostas de preços seria realizada às 10 horas e não 9 horas, como constam nas três propostas de preços dos licitantes;

d) Número do convite com quatro dígitos (0009/2007), divergindo do padrão de dois dígitos adotado na carta convite e demais documentos da licitação (09/2007).

Paulo Tomaz Construções Ltda. (fls. 31)

Apresentamos a vossa senhoria, a nossa proposta de preços referente ao convite nº 0009/2007, com abertura para o dia 02/03/2007, no horário das 9:00 hs, abaixo discriminada.

Comercial de Ferragens Paulo Tomaz Ltda. (fls. 39)

Apresentamos a vossa senhoria, a nossa proposta de preços referente ao convite nº 0009/2007, com abertura para o dia 02/03/2007, no horário das 9:00 hs, abaixo discriminada.

F. A. Santos (fls. 47)

Apresento a vossa senhoria, a nossa proposta de preços referente ao convite nº 0009/2007, com abertura para o dia 02/03/2007, no horário das 9:00 hs, abaixo discriminada.

A segunda parte das propostas de preços traz um quadro com os preços ofertados pelos licitantes, contendo: especificações dos materiais, unidade, quantidade, preço unitário e total. Confrontando-se, por exemplo, as especificações dos materiais registradas na estimativa de preços, anexo da carta convite, com as contidas nas propostas de preços dos licitantes, observa-se que as descrições das propostas são idênticas, mas diferentes da estimativa de preços elaborada pela Comissão de Licitação, conforme mostram o quadro comparativo e as imagens que seguem:

<i>Estimativa de Preço - Anexo da Carta Convite</i>	<i>Propostas de Preços dos Licitantes</i>
<i>Cimento Portland (saco c/ 50Kg)</i>	<i>Cimento 50kg</i>
<i>Brita Granítica</i>	<i>Brita granítica nº 02</i>
<i>Pedra Granítica (tipo rachinha)</i>	<i>Pedra granítica tipo rachinha</i>
<i>Areia Média</i>	<i>Areia média</i>
<i>Pedra Granítica (rachão)</i>	<i>Pedra granítica tipo rachão</i>
<i>Tijolo Cerâmico (08 furos)</i>	<i>Tijolo 8 furos</i>
<i>Cal Cimento (saco c/12 Kg)</i>	<i>Recocal</i>

(...)

Os conteúdos da terceira parte das propostas de preços apresentadas pelos licitantes também são idênticos, exceto, obviamente, em relação ao valor da proposta. Para ilustrar, seguem as imagens dessa parte das propostas dos licitantes:

Paulo Tomaz Construções Ltda. (fls. 31)

O Valor total da presente proposta de preços é no valor de R\$ 74.915,00 (Setenta e quatro mil, novecentos e quinze reais).

Esta proposta tem validade de: 180 dias

A forma de pagamento será: Na contra entrega do objeto da licitação

Prazo para entrega: imediato

Declaramos que concordamos com todas as cláusulas e condições citados neste convite de nº 0009/2007.

Guarabira, 02 de Março de 2007.

Comercial de Ferragens Paulo Tomaz Ltda. (fls. 39)

O Valor total da presente proposta de preços é no valor de R\$ 77.632,00 (Setenta e sete mil, seiscentos e trinta e dois reais).

Esta proposta tem validade de: 180 dias

A forma de pagamento será: Na contra entrega do objeto da licitação

Prazo para entrega: imediato

Declaramos que concordamos com todas as cláusulas e condições citados neste convite de nº 0009/2007.

Guarabira, 02 de Março de 2007.

F. A. Santos (fls. 47)

O Valor total da presente proposta de preços é no valor de R\$ 79.262,00 (Setenta e nove mil, duzentos e setenta e dois reais).

Esta proposta tem validade de: 180 dias

A forma de pagamento será: Na contra entrega do objeto da licitação

Prazo para entrega: imediato

Declaramos que concordamos com todas as cláusulas e condições citados neste convite de nº 0009/2007.

Guarabira, 02 de Março de 2007.

(...)

Ato impugnado: indícios de fraude ao convite 08/2008, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Duas Estradas para compra de material destinado à execução do Parque do Forró objeto do contrato de repasse 0200.949-85/2006, celebrado com o Ministério do Turismo – subitem 9.6.2.

(...)

- conforme demonstra o quadro adiante, as três convidadas ofertaram exatamente os mesmos valores para nove dos 17 itens licitados, permitindo-se deduzir que os participantes combinaram os preços:

Item	Discriminação	Preços Unitários			
		Estimativa de Preços	Coprene	DR Projetos	Phoenix
1	Pilar de concreto armado 0,20 x 0,40 x 9,80m (altura útil 8,80m) para apoio de vigas de piso e cobertura, modulação de 6,00m	1.120,00	1.100,00	1.100,00	1.100,00
4	Pilar de concreto armado 0,20 x 0,30 x 10,65m (altura útil 9,05m) para fechamento	740,00	735,00	735,00	735,00
5	Pilar de concreto armado 0,20 x 0,30 x 3,60m (altura útil 2,60m) para apoio de vigas	310,00	308,00	308,00	308,00
6	Viga de concreto armado 0,20 x 0,50 x 4,91m para apoio de vigas de piso	650,00	640,00	640,00	640,00
7	Viga de concreto armado 0,20 x 0,50 x 4,25m para apoio de vigas de piso	540,00	531,00	531,00	531,00
8	Viga de concreto armado 0,20 x 0,50 x 4,68m para apoio de vigas de piso	620,00	610,00	610,00	610,00
9	Viga de concreto armado 0,20 x 0,50 x 3,78m para apoio de vigas de piso	500,00	490,00	490,00	490,00
10	Viga de concreto armado 0,18 x 0,66 x 16,00m (vão de 14,00m com beirais de 1,00m)	1.750,00	1.749,00	1.749,00	1.749,00
12	Viga de concreto armado 0,10 x 0,22 x 4,68m para contraventamento	140,00	136,00	136,00	136,00

- em outros seis itens licitados, há coincidência entre as cotações unitárias apresentadas por duas das três empresas supostamente concorrentes, conforme quadro seguinte:

Item	Discriminação	Preços Unitários			
		Estimativa de Preços	Coprene	DR Projetos	Phoenix
2	Pilar de concreto armado 0,20 x 0,40 x 10,40m (altura útil 8,80m) para apoio de vigas de piso e cobertura, modulação de 6,00m	1.200,00	1.150,00	1.150,00	1.155,00
3	Pilar de concreto armado 0,20 x 0,30 x 10,05m				

Item	Discriminação	Preços Unitários			
		Estimativa de Preços	Coprene	DR Projetos	Phoenix
	(altura útil 9,05m) para apoio de vigas de piso e coberta, fechamento	800,00	790,00	800,00	790,00
11	Viga de concreto armado 0,15 x 0,22 x 5,78m para contraventamento	270,00	260,00	275,00	260,00
13	Viga de concreto armado 0,10 x 0,22 x 3,78m para contraventamento	140,00	149,00	149,00	151,00
14	Terça em concreto armado com 6,00m	160,00	150,00	155,00	150,00
15	Terça em concreto armado com 7,00m	150,00	140,00	143,00	140,00

- a Certidão de Registro e Quitação Pessoa Jurídica do CREA-PB, sob o número 00440/08-JPA, referente à firma vencedora da licitação, Coprene - Comércio e Indústria de Pré-moldados do Nordeste Ltda., foi expedida em 24 de março de 2008, conseqüentemente, posterior à data que teria ocorrido a competição, em 19 de março de 2008. Também constatamos que o Certificado de Regularidade do FGTS dessa empresa (CRF 2008031911510132436547) foi emitido às 11h 51min 01, logo, aproximadamente, duas horas depois de iniciada a sessão de abertura e julgamento das propostas de preços, marcada e registrada em ata às 10 horas de 19 de março de 2008;

Diante desses elementos, rejeito as razões de justificativas apresentadas pelos membros da comissão de licitação do município de Duas Estradas/PB, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

O *modus operandi* das empresas arroladas nestes autos, em diversas licitações realizadas por prefeituras do Estado de Paraíba, aliado à inexistência de documentos comprobatórios da realização dos serviços conveniados, pelas referidas empresas, evidenciam que as fraudes nos certames não poderiam ter ocorrido sem o conhecimento e o consentimento do ex-Prefeito Roberto Carlos Nunes.

Consoante a instrução, a participação das empresas nas fraudes ocorria da forma abaixo descrita:

12.4. Para demonstrar que, não só a comissão de licitação, mas, também, o gestor máximo do Município participou das fraudes na contratação das empresas de fachada, lembramos o *modus operandi* identificado pela Polícia Federal nas diversas operações feitas neste Estado, relacionadas a crimes perpetrados com o uso desse tipo de empresas, o qual (*modus*) consiste sempre na realização das obras por terceiros, geralmente pela administração local (prefeitura), de sorte que os recursos enviados para custeio do empreendimento são desviados em prol dos criminosos, enquanto as obras, quando realizadas, são custeadas, em regra, com verba municipal. A título de exemplo, e por coadunar-se com a denúncia, citamos o *modus operandi* registrado na ação penal 2006.82.02.000611-1, movida a partir dos trabalhos da operação “carta marcada”, cuja sentença judicial confirmou os delitos denunciados:

o prefeito comprava uma licitação fictícia – normalmente, na modalidade convite –, formada por empresas de fachada, por um preço correspondente a uma fração ínfima do valor contratado; em seguida, **realizava as obras por administração** direta (recursos humanos e materiais da prefeitura), e/ou contratava, informalmente, por preço bem inferior, terceiros (geralmente, pessoas físicas ou pequenas firmas); ao final, praticava o alcance dos recursos públicos não utilizados. As conseqüências, geralmente, eram obras inacabadas, ou, quando concluídas, eram sérios os comprometimentos na qualidade da obra e no prazo de execução. (Grifo nosso).

Sendo assim, também não merecem acolhida os argumentos do Sr. Roberto Nunes de que desconhecia as fraudes aqui tratadas, em especial as relativas aos Convites 9/2007 e 8/2008,

consignados na audiência a ele endereçada, cabendo-lhe, por conseguinte, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.433/1992.

De igual modo, devem ser rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pelo ex-Prefeito, no que diz respeito à dispensa de licitação para contratações destinadas à execução do passeio público, porquanto para tal obra, além do objeto do Convite 09/2007, relativo à aquisição do material de construção, foram contratados diversos serviços de mão-de-obra, no valor total de R\$ 49.514,13, os quais deveriam ter sido licitados, em observância ao disposto no art. 2º da Lei 8.666/1993.

Desnecessários maiores comentários acerca da participação das empresas Coprene Comércio e Indústria de Pré-moldados do Nordeste Ltda., Paulo Tomaz Construções Ltda., Comercial de Ferragens Paulo Tomaz Ltda. e FA Santos, que tiveram suas condutas devidamente explicitadas na instrução, cujas conclusões e respectivos fundamentos incorporo às minhas razões para rejeitar os elementos de defesa por elas apresentados e aplicar-lhes a penalidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, declarando-as inidôneas para participar, pelo prazo de 5 anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Aplico a mesma pena às empresas SJL Construções e Serviços Ltda., FC Projetos e Construções Ltda., Atlantis Incorporações, Construções e Serviços Ltda. e Ativos Construções e Comércio Ltda., que, cientes da possibilidade de o Tribunal sancioná-las com a inidoneidade, deixaram de se manifestar acerca das irregularidades que lhes foram imputadas.

Ressalto, por fim, que, em cumprimento ao Acórdão 292/2013–1ª Câmara, encontram-se em andamento tomadas de contas especiais com o propósito de quantificar os danos e identificar os responsáveis pelos prejuízos causados ao Erário na execução dos convênios aqui analisados, o que não impede que o Tribunal, desde já, caracterizada a gravidade das condutas do ex-Prefeito e dos membros da comissão de licitação, os inabilite para o exercício de cargo de comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de cinco anos, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992.

Com essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de fevereiro de 2015.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator