

VOTO

Em exame processo de tomada de contas especial decorrente de Solicitação do Congresso Nacional (TC 013.939/2009-5) oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que noticiou supostas irregularidades ocorridas na Prefeitura de Caxias/MA durante a gestão do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho. As falhas identificadas envolveriam recursos transferidos à municipalidade a partir de janeiro de 2005 por meio de diversos instrumentos/programas, tais como Fundef/Fundeb, SUS, Merenda Escolar, Educação de Jovens e Adultos, contratos de repasse e convênios.

2. Por intermédio da solicitação supracitada, foram encaminhados ao Tribunal elementos que indicavam a ocorrência de irregularidades graves na condução de procedimentos licitatórios e na execução de vários contratos. Este Tribunal, então, exarou o Acórdão 2.678/2010-Plenário, determinando a constituição de sete processos apartados de tomadas de contas especiais para apurar os prejuízos decorrentes da gestão dos respectivos recursos.

3. O presente feito versa especificamente sobre o Contrato de Repasse 192809/2006 – Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que teve como objetivo a construção habitacional, a regularização fundiária e a implantação de esgotamento sanitário no Município de Caxias (MA).

4. Para o alcance das metas, foram previstos R\$ 9.750.000,00, sob responsabilidade da União, e R\$ 520.408,30, por conta do Município de Caxias/MA.

5. Os responsáveis e as irregularidades que motivaram citações e audiências no âmbito desta Corte de Contas estão descritos a seguir:

a) citação do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito; do Sr. Vinicius Leitão Machado, ex-secretário municipal de infraestrutura; da empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Construções e Empreendimentos Ltda.); e dos Srs. Tayanne Mayara Mendes Barros e Ítalo Anderson Mendes Barros, ex-sócios:

a.1) ocorrência: indícios de fraude em documentos comprobatórios de despesas:

Data	Valor do débito
8/2/2007	89.772,54
31/5/2007	507.315,00
3/9/2007	278.766,40

a.2) ocorrência: indícios de pagamento por serviços não executados:

- Valor do débito: R\$ 70.841,51;

- Data da ocorrência: 6/3/2008;

b) audiência do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho:

b.1) falta de publicidade devida ao contrato/aditivo

c) audiências do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho; dos ex-membros da comissão de licitação condutora da Concorrência 8/2006 e da Tomada de Preços 14/2006, Srs. Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva; e das licitantes

Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Construções e Empreendimentos Ltda.) e Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda.:

c.1) ocorrência: indícios de procedimentos fraudulentos na condução dos processos licitatórios, com indicação de possível conluio, direcionamento ou licitação montada.

6. Preliminarmente, cumpre esclarecer que, para manter equivalência com o TC 009.202/2011-0 (tomada de contas especial também oriunda do TC 013.939/2009-5), a unidade técnica, em instrução inicial, entendeu aplicável a esta TCE o mesmo procedimento realizado naqueles autos, a saber, a citação solidária da empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Empreendimentos e Construções Ltda.) e dos seus ex-sócios, Sra. Tayanne Mayara Mendes Barros e Sr. Ítalo Anderson Mendes Barros (peça 71).

7. A inclusão dos ex-sócios da empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. no polo passivo desta tomada de contas especial levou em consideração proposta do MP/TCU no bojo do TC 009.202/2011-0. Medida idêntica foi autorizada por mim no feito ora sob exame (despacho inserto à peça 78).

8. Insta mencionar que o MP/TCU analisou as comunicações encaminhadas à antiga empresa Barros Construções e Empreendimentos Ltda. e destacou a existência, no TC 009.202/2011-0, de quatro endereços diferentes, ressaltando que a consulta à base de dados do CNPJ registrava uma nova denominação social para a empresa, a saber, Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. Apurou-se, também, o registro de novo endereço e de novos sócios, Srs. Francisco Vaz de Sampaio (administrador) e Jokymekys Cunha Oliveira. Diante dos indícios de fraude na comprovação de despesas, em especial a falsidade de notas fiscais (como se verá a seguir), e a alteração contratual da empresa, o relator do TC 009.202/2011-0, Ministro José Múcio Monteiro, entendeu aplicável a tese da desconconsideração da personalidade jurídica da empresa Barros Construções e Empreendimentos Ltda. e determinou a realização de novas citações dos sócios à época das ocorrências, Srs. Tayanne Mayara Mendes Barros e Ítalo Anderson Mendes Barros, solidariamente com os demais responsáveis, inclusive a própria pessoa jurídica.

9. Feito este necessário esclarecimento, vale informar que, regularmente citados e ouvidos em audiência, apenas a empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Construções e Empreendimentos Ltda.) deixou de se manifestar.

10. A unidade técnica, após examinar as alegações de defesa, ofereceu proposta no sentido de rejeitar os argumentos apresentados pelos Srs. Humberto Ivar Araújo Coutinho, Vinícius Leitão Machado, Ítalo Anderson Mendes Barros e Tayanne Mayara Mendes Barros e pela empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. e, assim, julgar irregulares as respectivas contas, com débito e aplicação da multa estabelecida no art. 57 da Lei 8.443/1992.

11. Além disso, sugeriu o acolhimento parcial das razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Humberto Ivar Araújo Coutinho, Arnaldo Benvindo Macedo Lima, Neuzelina Compasso da Silva e Alexandre Henrique Pereira da Silva, e pelas licitantes Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda. e Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda., com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.433/1992.

12. Por fim, a Secex/MA propôs que fosse declarada a inidoneidade das empresas Santos Correia Empreendimento Ltda. e Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. para participarem de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de até cinco anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

13. O d. representante do MP/TCU manifestou-se, em essência, de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica.

14. Acolho os pareceres uniformes emitidos nos autos, razão pela qual os incorporo às minhas razões de decidir.
15. A instrução lavrada no âmbito da Secex/MA, complementada pela manifestação do *Parquet* especializado, colacionou todos os argumentos apresentados pelos responsáveis citados e ouvidos em audiência, examinando-os adequadamente.
16. A primeira irregularidade tratada nestes autos refere-se a indícios de pagamento por serviços que não foram executados pela empresa Barros Construções e Empreendimentos Ltda.
17. Apurou-se que, não obstante o objeto da Tomada de Preços 14/2006 fosse a “*execução dos serviços de mão de obra de engenharia no apoio à melhoria das condições e habitabilidade de assentamentos precários*”, foi incluída, no detalhamento desse objeto, a execução de “trabalho social”, no valor estimado de R\$ 60.000,00. Conforme o plano de trabalho, as ações relativas a este item incluiriam (i) participação, mobilização e organização comunitária; (ii) geração de trabalho e renda e capacitação profissional; e (iii) educação ambiental e sanitária. Observa-se, de pronto, que essas ações são incompatíveis com a natureza das atividades desenvolvidas por empresas fornecedoras de mão de obra de serviços de engenharia, objeto social da empresa contratada.
18. Os relatórios apresentados pelo executivo municipal à Caixa Econômica Federal sobre os trabalhos sociais indicam que as ações em questão foram executadas diretamente pela prefeitura. Nesse sentido também são os argumentos aduzidos pelo ex-prefeito, Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, e pelo ex-secretário de infraestrutura, Sr. Vinícius Leitão Machado, que sustentam que o item “trabalho social” teria sido incluído por equívoco na discriminação do objeto contratado e nos demais documentos do ajuste.
19. Ocorre que o plano de trabalho aprovado (peça 8, p. 6-11) definiu o objeto do ajuste como sendo: instalação do canteiro de obra, trabalho social, substituição de unidades habitacionais, regularização fundiária e ampliação da rede de distribuição de água.
20. Na prestação de contas, existe a informação da execução das metas pactuadas (esgotamento sanitário; trabalho social; produção de unidades habitacionais e regularização fundiária), no valor total de R\$ 10.270.408,30 (peça 2, p. 11), pagos integralmente à empresa Barros Construções Empreendimento Ltda. (*ex vi* da Relação de Pagamentos à peça 2, p. 25-26).
21. Logo, se o projeto social foi executado pela Secretaria Municipal de Ação Social, permanece não elidida a irregularidade de que tais ações não foram executadas pela empresa, apesar de pagas.
22. Outra inconsistência observada relaciona-se ao fato de o relatório final sobre o desenvolvimento do trabalho social registrar que o custo total das ações importou em R\$ 60.000,00, valor esse compatível com o orçamento inicial, mas divergente do montante pago à empresa Barros Construções, de R\$ 74.625,00 (valor original de R\$ 59.700,00, aditivado de R\$ 14.925,00).
23. Em um primeiro momento, os Srs. Tayanne Mayara Mendes Barros e Ítalo Anderson Mendes Barros, ex-sócios da antiga empresa Barros Empreendimentos e Construções Ltda., afirmaram ter o item “trabalho social” sido realizado pela empresa, conforme medições aprovadas pela Caixa Econômica Federal e pagamento por ela autorizado.
24. Posteriormente, em novos argumentos apresentados, passaram a sustentar que o referido item foi inserido na discriminação do objeto da licitação e no relatório de cumprimento e aceitação do objeto devido a erro e que, percebida a falha, o serviço foi direcionado para a Secretaria Municipal de Ação Social, que se desincumbiu da sua execução. Os recursos destinados a esta parcela do objeto teriam sido realocados na execução de serviços de mão de obra de engenharia.

25. Já a empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Empreendimentos e Construções Ltda., beneficiária dos recursos), aduz ter realizado o item “trabalho social”, sendo que as medições decorreram de regular contrato firmado.

26. No entanto, os argumentos aduzidos pelos responsáveis não se fizeram acompanhar de documentação comprobatória. Meras alegações não se mostram capazes de refutar o relatório final, que contemplou o “trabalho social” como item de serviço realizado e pago à empresa contratada, embora tenha sido executado pela prefeitura.

27. Não merecem prosperar, portanto, as alegações de defesa quanto a este ponto, recaiando a responsabilidade pelo ressarcimento do valor indevidamente utilizado sobre: (i) Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito, por contratar e pagar serviços não executados; (ii) Sr. Vinicius Leitão Machado, ex-secretário de infraestrutura, por atestar o recebimento de materiais e a realização de serviços não executados; (iii) Srs. Tayanne Mayara Mendes Barros e Ítalo Anderson Mendes Barros, ex-sócios da empresa contratada, por discriminarem e receberem por serviços executados pela própria prefeitura; e (iv) empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Empreendimentos e Construções Ltda.), beneficiária dos recursos.

28. A segunda irregularidade tratada nestes autos diz respeito a indícios de fraude em documentos comprobatórios de despesas.

29. Constatou-se, na documentação relativa ao contrato oriundo da Concorrência 8/2006, a existência de notas fiscais paralelas ou duplicadas (talonário duplo em relação àquele autorizado pelo Fisco), no total de R\$ 786.081,40, quando foram comparados os documentos fiscais insertos na prestação de contas do contrato de repasse àqueles constantes dos processos de pagamento disponibilizados para a equipe de fiscalização. As notas irregulares são as seguintes:

Nota Fiscal	Data NF	Valor NF na prestação de contas (R\$)	Valor NF no processo de pagamento (R\$)
432 (peça 3, p. 9 e 45)	14/5/2007	507.315,00	507.315,00
525 (peça 3, p. 12 e 46)	22/8/2007	244.800,00	217.773,92
526 (peça 3, p. 13 e 47)	22/8/2007	33.966,40	60.992,48

30. A unidade técnica chama a atenção, ainda, para o fato de que, *“quanto à nota fiscal 432 acima, não obstante apresentar o mesmo valor, como as outras, apresenta a mesma discriminação de itens, mas se verificam diferenças quanto à tipologia do número das notas, à grafia dos itens discriminados e à ocupação do espaço disponível para a descrição dos produtos, entre outras”*.

31. A mesma irregularidade foi verificada em relação ao contrato resultante da Tomada de Preços 14/2006. No caso, a nota fiscal 217, de 31/1/2007, no valor de R\$ 89.772,54 (peça 2, p. 41 e peça 3, p. 49): no campo destinado à discriminação do serviço, foi omitida, em um dos formulários, a identificação do contrato.

32. Foram ouvidos por esta falha, de forma solidária, os seguintes responsáveis: Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, prefeito signatário do termo do contrato; Sr. Vinicius Leitão Machado, secretário de infraestrutura que atestou o recebimento de materiais nas notas fiscais relacionadas; a empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Empreendimentos e Construções Ltda.), beneficiária dos recursos; e seus ex-sócios, Sra. Tayanne Mayara Mendes Barros e Sr. Ítalo Anderson Mendes Barros.

33. Em síntese, todos os responsáveis alegam que a reemissão de algumas notas fiscais, se comparados os documentos constantes da prestação de contas e dos processos de pagamento, não representou pagamento indevido ou em duplicidade nem fraude documental em prejuízo ao erário.

Segundo explicam, os recursos do contrato de repasse eram intermediados pela Caixa Econômica Federal, que autorizava os pagamentos somente após a aprovação de cada medição. Por excesso de zelo na transparência das informações e simples inexperiência administrativa, a secretaria de obras de Caxias/MA, ao encaminhar as medições para análise da Caixa, instruía os processos com as notas fiscais originais, que, algumas vezes, não eram devolvidas. Assim, para viabilizar o pagamento às empresas contratadas, a prefeitura se via obrigada a emitir segundas vias dos referidos documentos.

34. Reforçam a defesa afirmando que os extratos não evidenciam a existência de pagamentos duplicados referentes a notas fiscais de mesma numeração. Quanto às diferenças entre os valores das notas fiscais inseridas na prestação de contas e nos processos de pagamento, os responsáveis as atribuem à *“pequena confusão na inclusão dos valores individuais”*.

35. Como é sabido, o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Dessa forma, o responsável deve trazer aos autos informações consistentes que afastem as irregularidades de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/97-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: *“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”*.

36. Conforme bem asseverou a unidade técnica, a existência de duas notas fiscais, de mesma numeração, mas com algumas diferenças (tipologia do número, grafia dos itens discriminados e ocupação do espaço disponível para a descrição dos produtos, entre outras), invalida a comprovação das despesas por elas discriminadas. Verifica-se, ainda, que, em uma das emissões, a Nota Fiscal 432 identifica o processo licitatório como Concorrência 7/2006 (peça 3, p. 9), quando se tratou da Concorrência 8/2006.

37. Por conseguinte, não se pode aceitar, como justificativa para a “remissão” de notas fiscais os argumentos de equívoco ou inexperiência no envio indevido das notas originais à Caixa Econômica Federal, para análise das medições.

38. De fato, o que se observou foi a existência de duas notas fiscais com mesma numeração, o que as torna inválidas para o fim a que se propõem, qual seja, comprovar a regularidade das despesas. E, diante da ausência de documentos hábeis a demonstrar a correta aplicação dos recursos, não é possível estabelecer o nexo causal entre a execução das obras e o repasse realizado, caracterizando o dano ao erário.

39. Ainda que se pudesse cogitar a existência de segunda via de uma nota fiscal, aquela deveria ser uma fiel cópia do documento original, que fica no talonário de notas fiscais da empresa para compor seu arquivo fiscal. Logo, restam não justificadas as diferenças levantadas entre uma e outra.

40. Devem, pois, também ser rejeitadas as alegações de defesa quanto a este ponto, recaiando a responsabilidade pelo ressarcimento do valor não comprovado sobre: (i) Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito, por efetuar pagamentos com base em documentos supostamente inidôneos; (ii) Sr. Vinícius Leitão Machado, ex-secretário de infraestrutura, por atestar notas fiscais tidas como inidôneas; (iii) Srs. Tayanne Mayara Mendes Barros e Ítalo Anderson Mendes Barros, ex-sócios, e empresa Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda. (antiga Barros Empreendimentos e Construções Ltda.), por emitirem notas fiscais em duplicidade.

41. As duas irregularidades acima tratadas resultaram em prejuízo ao erário e, por consequência, devem conduzir ao julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis

supracitados, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual corresponderá a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito.

42. Outras irregularidades também reforçam o juízo pela irregularidade das presentes contas e, apesar de não terem causado dano ao erário, motivaram a audiência dos responsáveis. São elas:

a) ausência de comprovação de publicação dos termos de contrato referentes à Concorrência 8/2006 e à Tomada de Preços 14/2006, e de seus aditamentos, na imprensa oficial; e

b) indícios de procedimentos fraudulentos na condução da Concorrência 8/2006 e da Tomada de Preços 14/2006.

43. Pela irregularidade descrita no item “a”, foi ouvido o Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, que homologou o certame. Em sua defesa, o ex-prefeito sustenta tratar-se de falha meramente formal e cuja ocorrência não gerou qualquer dano.

44. O parágrafo único do art. 61 da Lei 8.666/1993 estabelece, como condição de eficácia do contrato, a publicação resumida do instrumento e de seus aditamentos na imprensa oficial. Desse modo, a ausência de publicação do extrato do contrato ou aditivo contratual configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema, e não mera formalidade, consoante alegado.

45. A irregularidade reproduzida no item “b” motivou, além da audiência do Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho, a chamada aos autos dos Srs. Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva, ex-membros da comissão de licitação, e também das empresas licitantes Barros Construções e Empreendimentos Ltda. (hoje Sampaio Oliveira Construções e Empreendimentos Ltda.) e Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda.

46. Em relação à Concorrência 8/2006, foram identificadas as seguintes falhas:

a) ausência de numeração das folhas que integram o processo administrativo, em desacordo com o art. 38, caput, da Lei 8.666/1993;

b) restrição ao caráter competitivo da licitação, tendo em vista a não comprovação de publicidade do certame em jornal de grande circulação, com violação do disposto no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993, o que resultou na participação somente de uma empresa, Barros Construções e Empreendimentos Ltda.;

c) não exigência da qualificação econômico-financeira esperada em face do vulto da aquisição, da ordem de R\$ 9.400.650,82, como, por exemplo, patrimônio líquido ou capital social mínimo, na forma do art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993; e

d) não exigência de qualificação técnica, em especial de atestado de aptidão, nos termos do art. 30, inciso II e § 4º, da Lei 8.666/1993.

47. Quanto à Tomada de Preços 14/2006, os indícios consignados foram:

e) restrição ao caráter competitivo da licitação pela ausência de comprovação de publicidade do certame em jornal de grande circulação, em afronta ao disposto no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993, o que ocasionou a participação de apenas duas empresas, Barros Construções e Empreendimentos Ltda. e Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda.;

f) não comprovação, pela vencedora do certame, Barros Construções e Empreendimentos Ltda., de sua habilitação jurídica, nos termos definidos no item 7.1.1 do edital (peça 9, p. 39), em desacordo com o que dispõe o art. 41, caput, da Lei 8.666/1993;

g) as duas licitantes que compareceram ao certame apresentaram um rol idêntico de documentos não previstos no edital, quais sejam: documentos contábeis (peça 10, p. 35-37 e 56-57),

certidão negativa de falência (peça 10, p. 33 e 53), cronograma físico-financeiro (peça 11, p. 4-5), atestados de qualificação técnica (peça 10, p. 26-32 e 58-60) e certificado de registro cadastral (peça 10, p. 17 e 42); e

h) analistas do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao analisar processo licitatório com características idênticas ao ora em exame (números do processo, licitação e contrato, data da habilitação, nome do credor e valor), registraram que “nos processos listados acima, a Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica, expedida pelo CREA, comprovando a regularidade com a entidade, apresentado pela empresa Barros Construções e Empreendimento Ltda., se encontrava vencida na época da habilitação, uma vez que a certidão venceu em 01.05.2006 e a abertura das tomadas de preços ocorreu em 24.05.2006” (peça 4, p. 21).

48. Além das irregularidades acima listadas, foram observados indícios de vinculação entre as duas empresas participantes dos certames em comento, Barros Construções e Empreendimentos Ltda. e Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda., a saber:

i) contador em comum (Sra. Tânia Maria Mendes Barros), que vem a ser a mãe dos sócios da Barros Construções e Empreendimentos Ltda. e procuradora dessa empresa, apesar de os documentos contábeis da Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda. serem assinados pelo técnico em contabilidade Fábio Roberto Sampaio Mendes, irmão da Sra. Tânia, sendo que a estrutura de apresentação do balanço e dos demonstrativos contábeis de ambas as empresas é idêntica;

j) a empresa Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda. tem como endereço registrado nos órgãos oficiais o mesmo de residência da sócia administradora e procuradora da empresa Barros Construções e Empreendimentos Ltda.;

k) o sócio administrador da empresa Santos Correia Construção e Empreendimento Ltda., Sr. Mário César Medeiros dos Santos, figura como uma das testemunhas do contrato de constituição e de segunda alteração da empresa Barros Construções e Empreendimentos Ltda.;

l) o Sr. Jerônimo da Cunha Correia foi sócio comum de ambas licitantes no período de 3/9/2002 a 7/7/2005; e

m) ambas empresas já funcionaram no mesmo endereço.

49. Em suas alegações de defesa, em síntese, os responsáveis argumentam que os procedimentos licitatórios ocorreram de forma regular e transparente, em atendimento aos dispositivos legais pertinentes, sem fraude ou qualquer outra prática ilícita que possa maculá-los. Os argumentos detalhados encontram-se transcritos na instrução que integra o relatório precedente.

50. A Secex/MA, em sua análise, acolheu as razões de justificativa e afastou as irregularidades descritas nos itens “c”, “d”, “g”, “h”. Ratifico a proposta de encaminhamento oferecida e, por isso, considero desnecessários comentários adicionais quanto a estes itens.

51. No tocante à ausência de numeração das folhas que integram o processo administrativo (item “a”), os argumentos não merecem ser acolhidos. Em homenagem ao princípio da transparência, a Lei 8.666/1993, em seu art. 38, exige que o procedimento licitatório seja iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa. Não se trata, portanto, de mero formalismo, mas da garantia de que a atividade administrativa seja desempenhada de maneira séria e confiável, de modo a permitir sua fiscalização e controle.

52. As falhas apuradas em relação à publicação dos resumos dos editais das licitações (itens “b” e “e”), igualmente, não podem ser relevadas. Não há como dissociar a ausência de ampla

divulgação do fato de apenas uma (na Concorrência 8/2006) e duas empresas (na Tomada de Preços 14/2006) terem ocorrido aos certames que, aliás, eram de grande vulto e tinham por objeto serviços comuns.

53. A Concorrência 8/2006 teve como objeto a aquisição de materiais de construção destinados a promover melhoria das condições de assentamentos precários. Estes materiais são aqueles usualmente utilizados em construções habitacionais, como cimento, areia, brita, materiais hidráulicos, elétricos e outros. O valor do respectivo contrato foi de R\$ 9.259.712,49.

54. A Tomada de Preços 14/2006, por sua vez, teve por objeto a execução dos serviços de mão de obra de engenharia no apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, no valor de R\$ 1.054.548,70. O contrato abrangia, em especial, a “Substituição de Unidades Habitacionais” e a “Ampliação da Rede de Distribuição de Água”.

55. Logo, por se tratar de objetos inseridos em mercado altamente concorrencial, era de se esperar que houvesse interesse de número elevado de empresas capazes de participar dessas licitações.

56. Esta Corte de Contas, ao examinar ocorrências semelhantes, considera como falha formal deficiências na publicidade das licitações quando estas não comprometem o caráter competitivo do certame, o que não se observa na hipótese sob exame.

57. A irregularidade descrita no item “f” (não comprovação, pela vencedora do certame, Barros Construções e Empreendimentos Ltda., de sua habilitação jurídica) também não foi afastada. Conforme mencionou a unidade técnica, o edital exigia a apresentação de ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor e inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhados de prova de diretoria em exercício. Já a licitante apresentou, tão somente, uma Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado do Maranhão, que foi aceita pela comissão de licitação.

58. A citada certidão, porém, não substitui os documentos elencados no edital para a habilitação jurídica, sendo que qualquer permuta documental deve estar prevista na Lei 8.666/1993, tal como ocorre com o Certificado de Registro Cadastral, que supre a falta de outras documentações, desde que previsto no edital (art. 32, § 3º, da Lei 8.666/1993).

59. O conjunto de falhas acima, além de violar comandos da Lei 8.666/1993, afrontou princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios, explicitados no art. 3º dessa mesma lei, como os que impõem a busca da proposta mais vantajosa para a Administração e a isonomia entre os interessados. Além disso, sugere não somente a deliberada intenção de privilegiar as empresas contratadas, mas também a de restringir a publicidade dos atos e, assim, dificultar o controle.

60. Quanto aos demais argumentos oferecidos pelos responsáveis, considero suficiente a detalhada análise realizada pela Secex/MA, incorporada a esta deliberação.

61. Assim sendo, acolho parcialmente as razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis ouvidos em audiência. No entanto, as falhas não elididas ainda possuem gravidade suficiente para justificar a aplicação da multa prevista pelo art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos moldes abaixo:

- Sr. Humberto Ivar Araújo Coutinho: multa no valor de R\$ 15.000,00, devido à falta de publicidade contrato/aditivo e a indícios de procedimentos fraudulentos na condução de certames licitatórios.

- Srs. Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvido Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva: multa no valor de R\$ 12.000,00, por indícios de procedimentos fraudulentos na condução de certames licitatórios

62. Por fim, os fatos elencados nos itens “i” a “m” evidenciam uma proximidade indesejável entre as duas únicas licitantes que participaram das licitações e permitem a conclusão de que aquelas duas empresas atuaram em conjunto com o intuito de apenas configurar ambiente de disputa que não

aconteceu de fato. Adequada, pois, a imputação sugerida pela unidade técnica de declaração de inidoneidade de ambas, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

63. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de julho de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator