

VOTO

Trata-se de representação auçada, em cumprimento ao Acórdão 4792/2011-TCU-2ª Câmara, com o fim específico de apurar as participações das empresas J.S. Santos Ltda., Proserve – Serviço, Comércio e Representações Ltda. e Hidromax Ltda. (atualmente Construtora Vetor Ltda.), bem como dos Srs. Antônio Evaldo Gomes Bastos e Edvaldo Gomes Bastos, respectivamente, ex-prefeito e ex-secretário de Finanças do município de Irauçuba/CE, em fraude à licitação encetada para a execução do Convênio 1.347/2002, celebrado entre a municipalidade e a Fundação Nacional de Saúde – Funasa, com vistas à execução de melhorias sanitárias domiciliares no aludido município.

2. Constituído por apartado ao TC 022.757/2009-1, que tratou de tomada de contas especial instaurada contra o ex-prefeito Irauçuba/CE, em razão de inúmeras irregularidades na execução do objeto do referido convênio, o presente processo de representação toma por fundamento farto conjunto probatório envolvendo as citadas empresas que participaram do Convite 2003.01.29.2, realizado com vistas à aquisição de 73 kits sanitários domiciliares para o atendimento da população no município, anotando-se que a empresa J. S. Santos Ltda. se sagrou vencedora do suposto certame.

3. As evidências de fraude que sobressaíram da tomada de contas especial materializaram-se nas propostas apresentadas pelas empresas e também na condução do certame, a cargo da Comissão de Licitação do município, à época presidida pelo Sr. Edvaldo Gomes Bastos, em acumulação às atribuições do seu cargo de Secretário Municipal de Finanças, frisando-se que o referido secretário é irmão do então prefeito municipal, Sr. Francisco Edvaldo Gomes Bastos.

4. A convicção de fraude ao certame foi evidenciada por terem as empresas Proserve – Serviço, Comércio e Representações Ltda. e Hidromax Ltda. apresentado propostas idênticas, com os mesmos valores para cada item, salientando-se que a proposta da vencedora cotou apenas dois itens com diferenças a menor de R\$ 0,03 e R\$ 0,01, respectivamente.

5. Demais disso, houve direcionamento do certame na publicidade do certame, já que o convite efetivou-se apenas com a afixação do instrumento convocatório no quadro de aviso da prefeitura, lembrando, nesse ponto, que as empresas participantes eram sediadas em outro município, bem assim que, por ocasião das citações realizadas no âmbito da TCE sobre o Convênio 1.347/2002, o responsável pela empresa vencedora da licitação (J. S. Santos Ltda.) informou que: *“um parente do prefeito pediu e utilizou a documentação da empresa para que pudesse participar da licitação”*.

6. Ouvidos em audiências e oitivas, os agentes públicos e as empresas envolvidas – à exceção da Proserve Ltda., que optou por assumir o ônus da revelia, – apresentaram as justificativas e os esclarecimentos que foram analisados pela Secex/CE, resultando em proposições de mérito que pugnam pela inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e pela inidoneidade para participar de licitações, no âmbito da administração federal.

7. De início, alinhoo-me à essência das conclusões e ao encaminhamento proposto pela unidade técnica, incorporando o seu parecer técnico a estas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem.

8. Já por ocasião do exame da tomada de contas especial, sobressaíram as evidências de conluio e fraude perpetrados no Convite 2003.01.29.2, diante do contexto de irregularidades analisadas naquele processo, e que resultaram na constituição deste apartado, já com vistas à promoção de oitivas e audiências das empresas e agentes públicos envolvidos, precedentes à possível aplicação das sanções previstas nos arts. 46 e 60 da Lei 8.443, de 1992.

9. As aludidas sanções, por se constituírem em de medidas jurídicas de extremo rigor, impõem a correta avaliação do conjunto probatório inerente ao pressuposto fático, lembrando que, havendo concordância entre os vários indícios de fraude, eles se tronam evidências do ilícito, podendo ser citado nesse sentido o entendimento firmado no Acórdão 1.262/2007-TCU-Plenário, no qual se aduziu que: *“É admitida a prova indiciária como fundamento para a declaração de inidoneidade de empresa licitante, independentemente, para tanto o recebimento de qualquer benefício pela empresa, bastando, tão-somente, a participação na fraude.”*

10. Reforça, ademais, todo o conjunto probatório pela ocorrência da fraude à licitação, conferindo-lhe matiz de acentuada gravidade, a manifestação do responsável pela empresa vencedora do certame (J. S. Santos Ltda.) no sentido de que teria atendido a um “pedido” de um parente do então prefeito municipal para utilizar a documentação da aludida empresa para participar da licitação.
11. Já o que se refere às empresas J.S. Santos Ltda. e Hidramax Ltda., anoto que os argumentos apresentados também não se prestaram a afastar a evidência de conluio na montagem das propostas.
12. Observo que a construção de **kits** sanitários, a que se refere a aludida licitação, não comporta multiplicidade de itens que, eventualmente, pudessem apresentar significativas diferenças de preços, conforme se verifica das propostas apresentadas (Peça 4, pp. 6 a 11), mas que as diferenças de centavos de Real propostas entre alguns poucos itens da proposta repercutiram favoravelmente à vencedora (J.S. Santos Ltda.), que cotou o preço global de R\$ 80.796,46, contra os preços de R\$ 80.856,26 e R\$ 80.856,91 oferecidos pela Proserve Ltda. e Hidramax Ltda., respectivamente.
13. Logo, vê-se que as diferenças mínimas entre as propostas dessas duas licitantes dão conta da existência do conluio entre elas, destacando-se que, a despeito de terem compartilhado a mesma planilha orçamentária como referência, elas procuraram diferenciar as suas propostas com o evidente intuito de mascarar o cometimento da fraude.
14. Não fosse o bastante, como bem destacou a unidade técnica, deve-se atentar para o fato de que a divulgação do convite deu-se apenas no mural da prefeitura, sem maior empenho da administração municipal no sentido de ampliar a publicidade do certame.
15. Desse modo, ante a atuação concertada das empresas J.S. Santos Ltda., Hidromax Ltda. e Proserve Ltda. com o fito de simular a disputa, inviabilizando a competitividade do certame, deve lhes ser aplicada a sanção administrativa prevista no art. 60 do mesmo diploma legal, de molde a declara-las inabilitadas para participar de licitações no âmbito da administração federal, tal como proposto pela unidade técnica, deixando-se, todavia, de lhes ser aplicada a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443, de 1992, tendo em vista a natureza puramente administrativa dessa penalidade pecuniária.
16. Por seu turno, no que se refere à avaliação da conduta dos agentes públicos envolvidos, reputo conveniente rememorar que, na TCE da qual se origina este processo de representação, o Tribunal já julgou irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o em débito solidariamente com a empresa contratada (J.S. Santos Ltda.), além de lhes aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992.
17. Na oportunidade, constou da Proposta de Deliberação a ênfase às fortes evidências de concurso do ex-prefeito com o presidente da Comissão de Licitação para o direcionamento da licitação em favor da empresa contratada, aduzindo-se o seguinte:

“(...) 19. Vejo que o procedimento licitatório em tela foi conduzido pelo Sr. Francisco Edvaldo Gomes Bastos, que acumulou a presidência da Comissão Permanente de Licitação do município com a função de secretário de finanças, tendo o mesmo sobrenome do prefeito (fls. 68/71, anexo 1).

20. Assim, são fortes as evidências de que o certame foi materialmente fraudado com direcionamento para que a Construtora J. S. Santos Ltda. se sagrasse a vencedora ou foi formalmente fraudado na tentativa de comprovar o cumprimento da legislação aplicável quanto à regular aplicação dos recursos federais.

21. De qualquer modo, em ambas as hipóteses acima, a documentação apresentada a título de prestação de contas não poderia ter sido produzida sem a participação direta do ex-prefeito, que assinou os documentos mais relevantes, e da empresa contratada, que emitiu notas fiscais para justificar a construção de 73 módulos sanitários pactuados no convênio, apesar da concedente ter identificado apenas 50 módulos construídos com especificações técnicas totalmente divergentes do padrão prescrito.” (grifou-se)

18. Em atenção à audiência efetuada neste processo de representação, o ex-Prefeito e o ex-Presidente da Comissão de Licitação e Secretário Municipal de Finanças apresentaram justificativas, limitando-se a sustentar que o procedimento licitatório teria ocorrido em conformidade aos requisitos legais, inclusive quanto à questão da publicidade do convite, aduzindo também que não haveria motivo para presumir-se o direcionamento da licitação, a partir de propostas com diferenças de centavos, bem assim que não haveria exigência legal de que empresa fosse domiciliada no município do convite.

19. Saliento, nesse ponto, que a regularidade formal do processo licitatório não foi o único objeto de questionamento pela unidade técnica, destacando que se pretendeu, com a realização da audiência, compreender o motivo de o presidente da Comissão de Licitação acumular essa função com a de secretário municipal de finanças, “*sem motivo aparente*”, e ainda o seu laço de parentesco com o prefeito municipal.

20. De todo modo, na esteira do contexto de irregularidades do qual se originou a presente representação, assiste integral razão à unidade técnica em concluir que tal fato: “*por si só, já permite inferir suspeição sobre o processo e atenta contra o princípio da moralidade pública (art. 37 da CF/88)*”.

21. Por toda essa linha de raciocínio, vê-se, no presente caso concreto, que a fraude ao certame resta comprovada nos autos, ante “*as evidências de que o certame foi materialmente fraudado com direcionamento para que a Construtora J. S. Santos Ltda. se sagrasse a vencedora ou foi formalmente fraudado na tentativa de comprovar o cumprimento da legislação aplicável quanto à regular aplicação dos recursos federais.*”

22. De mais a mais, não há como afastar a participação dos Srs. Antônio Evaldo Gomes Bastos e Edvaldo Gomes Bastos na fraude praticada sobre o Convite 2003.01.29.2, ligando-se o primeiro ao indevido favorecimento licitatório, ao atuar como prefeito municipal, e o segundo, como presidente da comissão de licitação, devendo lhes se imputada a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração federal, na forma do art. 60 da Lei 8.443, de 1992, ante a gravidade dos ilícitos por eles praticados.

23. Por tudo isso, é que pugno por se conhecer da presente representação, para, no mérito, considera-la procedente, aplicando as aludidas sanções às licitantes fraudadoras e aos desidiosos gestores corresponsáveis.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de setembro de 2015.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator