

VOTO

Estes são os recursos de reconsideração interpostos por Humberto Ivar Araújo Coutinho, ex-prefeito de Caxias/MA, Vinicius Leitão Machado, ex-secretário municipal de infraestrutura, e Alexandre Henrique Pereira da Silva, Arnaldo Benvindo Macedo Lima e Neuzelina Compasso da Silva, respectivamente, ex-presidente e ex-membros da comissão permanente de licitação (CPL) da prefeitura daquela municipalidade, contra o acórdão 2.730/2014 - Plenário, mantido pelo acórdão 1.218/2015 – Plenário.

2. A deliberação recorrida julgou irregulares as contas especiais dos recorrentes, condenou-os em débito e aplicou-lhes multas em virtude de irregularidades no contrato de repasse 0192808-99/2006, destinado à construção habitacional, regularização fundiária e ampliação da rede de distribuição de água naquele município.

3. Mais especificamente, o acórdão recorrido, além da condenação em débito, aplicou as multas dos artigos 57 e 58 da Lei Orgânica deste Tribunal ao ex-prefeito. Com relação ao ex-secretário, houve a condenação em débito, mas foi-lhe aplicada somente a multa do artigo 57 do mesmo diploma; os ex-membros da CPL receberam apenas a multa do artigo 58 daquela Lei.

4. Inicialmente, ratifico meu posicionamento anterior pelo conhecimento destes recursos, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade pertinentes (peça 210).

5. Conforme delineado pela Secretaria de Recursos – Serur, constitui objeto dos apelos: (i) em preliminar, se dois dos recorrentes, Humberto Ivar Araújo Coutinho e Vinicius Leitão Machado, são partes legítimas para figurar nestes autos; e (ii) no mérito: (ii-a) se, em relação a estes dois recorrentes, há fundamentos de fato e de direito para que lhes sejam imputados os respectivos débitos e multas; e (ii-b) se, em relação a todos os recorrentes, à exceção de Vinicius Leitão Machado, é cabível a aplicação de multas decorrentes de impropriedades em dois procedimentos licitatórios realizados no âmbito do contrato de repasse.

6. Ao analisar os argumentos recursais, a unidade técnica concluiu que: (i) o ex-prefeito, como responsável pela regularidade da prestação de contas, e o ex-secretário de infraestrutura, por ter atestado notas fiscais duplicadas, são partes legítimas para figurar nestes autos; (ii) ao ficar comprovado terem sido emitidas notas fiscais duplicadas, espelhadas ou paralelas, com mesmas atestações, nenhum desses documentos é idôneo para atestar a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais, além de não ser possível considerar regular a despesa, realizada na avença, incompatível com o objeto social da empresa executora; e (iii) sopesada uma das imputações, objeto da audiência dos responsáveis, há que ser reconhecida redução proporcional no valor da multa aplicada ao ex-prefeito e aos ex-membros da CPL.

7. Humberto Ivar Araújo Coutinho e Vinicius Leitão Machado, além de não terem apresentado quaisquer documentos que se contraponham aos já constantes dos autos, “praticaram atos que guardam correlação de nexos de causalidade com a ocorrência de débito e as hipóteses que autorizaram a aplicação das penas contidas no acórdão recorrido, conjunto esse que se materializa, no caso concreto, na ‘situação jurídica litigiosa’ e, por via de consequência, na correta legitimidade passiva *ad causam* deles para figurar nestes autos”, como concluiu a instrução.

8. Neste momento processual, os recorrentes deveriam apresentar, com relação às notas fiscais da concorrência 7/2006 e da tomada de preços 13/2006, justificativas para emissão em duplicidade daqueles comprovantes de despesas. Todavia, limitaram-se a alegar, essencialmente, a ocorrência de falha na segunda emissão das notas fiscais e o desaparecimento dos documentos originais na Caixa Econômica Federal.

9. Por não descaracterizarem as irregularidades, tais justificativas não podem ser aceitas, como apontou a Serur:

“Fato é que, se existem, injustificadamente, dois comprovantes de despesas, com mesma identificação fiscal, mas com grafias diferentes ou outros elementos distintos, apresentados em momentos ou

ocasiões diferentes, e se a finalidade é atestar a boa e fiel aplicação de recursos públicos federais transferidos, ambos os comprovantes se tornam inválidos porquanto inidôneos. Também não se pode aceitar o argumento de falha formal, porque havia a possibilidade de obter a segunda via das notas fiscais a partir da documentação enviada à CEF.”

10. A alegação de que houve pagamento único dos valores discriminados naquelas notas, por outro lado, como esclareceu a Serur ao ratificar a análise originária da Secex- MA, demonstrou a invalidade daqueles documentos fiscais, eis que, “aceitar esse tipo de argumento seria equivalente a atestar a regularidade de gastos públicos por presunção administrativa, o que não é previsto nas normas que regem o direito administrativo”.

11. No que tange à parcela de débito referente ao item “trabalho social”, as razões recursais apresentadas não afastam os achados de auditoria, pois “Não se sustenta a alegação de que o trabalho social foi executado mediante a chancela da CEF e mediante parceria com a prefeitura municipal, pois não foram apresentados documentos que deem suporte a essa alegação”. Acrescente-se que a Secex/MA, ao instruir inicialmente os autos, já havia demonstrado a incompatibilidade das atividades empresariais da empresa executora com as previstas no “trabalho social”, bem como constatado ser a prefeitura municipal a efetiva executora.

12. Quanto à alegação de excesso nos valores das multas, claro está que não houve extrapolação do limite máximo admitido legalmente, o que afasta a argumentação de infringência aos princípios da razoabilidade ou da proporcionalidade.

13. Ultrapassadas as questões acima, relativas ao ex-prefeito e ao ex-secretário, passo ao ponto da regularidade dos procedimentos licitatórios, este atinente ao ex-prefeito e aos ex-membros da CPL, que apresentaram razões recursais com a pretensão de desconstituir a multa a eles aplicada pelo subitem 9.4 do acórdão recorrido.

14. Os argumentos, todavia, não são suficientes para afastar aquelas sanções. As falhas de publicação, notadamente a falta de publicação dos extratos no Diário Oficial da União, que redundou no número excessivamente baixo de participação de licitantes, com clara repercussão na competição que deveria ser travada nos certames indigitados, configuram quadro a merecer sanção.

15. Por outro lado, também neste ponto, não pode ser aceito o argumento de que a pena de multa foi aplicada exclusivamente com base na infringência a princípios, a se considerar, por exemplo, o fato de que, vencedora na licitação, “a empresa Barros Construções e Empreendimentos Ltda. apresentou, tão somente, certidão simplificada emitida pela junta comercial do estado do Maranhão acompanhada de cópias autenticadas das cédulas de identidade e de CPF de seus representantes”, com específica infringência ao artigo 28, inciso III, da Lei nº 8.666/93, um dos fundamentos para aplicação da multa.

16. No tocante à existência de vinculação entre empresas participantes da mesma licitação – e apenas nesse ponto –, tenho reparo a fazer na análise da Serur, que entendeu serem os indícios insuficientes para caracterizá-la.

17. A constatação de que o contador das competidoras era a mesma pessoa, de que os signatários de seus documentos contábeis eram irmãos e de que estrutura de apresentação de balanços é a mesma e ainda a existência de sócios em comum no histórico de constituição de empresas distintas, vistas isoladamente, não evidenciam a referida vinculação.

18. Contudo, em várias oportunidades, esta Corte entendeu, em sintonia com o Supremo Tribunal Federal – STF, que indícios vários e convergentes constituem prova. Creio que tal quadro está devidamente configurado nestes autos.

Diante do exposto, acompanho, em parte, as propostas da Serur e do MPTCU e voto por que este colegiado adote a minuta de acórdão que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2016.

ANA ARRAES

Relatora