

VOTO

Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins - IFTO em decorrência da apuração de prejuízo na execução do contrato 15/2008, celebrado para realizar obras de reforma de prédio e de construção de guarita, auditório e ginásio de esportes em unidade daquela instituição situada no município de Gurupi/TO.

2. O dano ao erário foi relacionado a duas ocorrências:

a) pagamento à empresa contratada, Emtel Construções e Eletrificações Ltda. (contrato 15/2008), por serviços não executados, composto de três parcelas referentes às seguintes partes das obras: ginásio de esportes (R\$ 34.459,71); auditório (R\$ 33.382,37); e guarita (R\$ 2.125,72); e

b) valor sacado de conta de depósito judicial atrelada a ação sobre dívidas trabalhistas e indevidamente utilizado pela contratada (R\$ 51.691,06).

3. No âmbito do TCU, foram citados pelos pagamentos por serviços não executados (alínea “a”) os seguintes responsáveis, solidariamente com a contratada:

a) Maria da Glória dos Santos Laia e Virley Lemos de Souza, diretora-geral e diretor de Administração e Planejamento do IFTO, respectivamente, por promoverem licitação e contratação de obras sem que houvesse “projetos técnicos específicos e adequados para o local das instalações (ginásio de esportes, auditório e guarita)”;

b) Mauro Luiz Erpen, Liliane Flávia Guimarães da Silva e Luiz Antônio da Silva, responsáveis pela fiscalização dos serviços contratados por não comunicarem aos seus superiores hierárquicos a existência de problemas na obra decorrentes da inadequação de projetos, além de terem autorizado a liberação de pagamentos cuja contraprestação não foi demonstrada.

4. Adicionalmente, a empresa contratada foi citada pelo valor indevidamente sacado por ela da conta de depósito judicial (alínea “b”).

5. Apesar de devidamente notificados, os servidores Virley Lemos de Souza e Luiz Antônio da Silva não apresentaram qualquer manifestação. Devem, pois, ser considerados revéis, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

6. No mérito final, a concordância entre as propostas formuladas no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins - Secex/TO e do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU ficou restrita aos valores sacados indevidamente da conta de depósito judicial. Quanto a esse débito os pareceres foram uniformes no sentido de imputá-lo apenas à empresa, com aplicação de multa (art. 57 da Lei 8.443/1992).

7. A divergência de encaminhamentos se estabeleceu no que concerne aos pagamentos pelos serviços não executados. No âmbito da Secex/TO, o auditor propôs a irregularidade das contas com imputação de débito solidário e multa a todos os citados. O diretor, em parecer endossado pelo secretário, manifestou-se por excluir dois responsáveis da relação processual (Maria da Glória dos Santos Laia e Virley Lemos de Souza), elidir o débito relativo a esses serviços e julgar regulares com ressalva as contas dos servidores encarregados da fiscalização (Mauro Luiz Erpen, Liliane Flávia Guimarães da Silva e Luiz Antônio da Silva).

8. A proposta do *Parquet* também foi no sentido de excluir da relação processual os dois responsáveis mencionados pelo diretor da unidade técnica. Quanto ao débito, defendeu desconsiderá-lo em atenção aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, no entanto considerou grave a conduta dos encarregados pela fiscalização da obra, razão pela qual reiterou a proposta formulada em sua primeira manifestação nestes autos, no sentido de multá-los.

9. Acolho o encaminhamento proposto pelo MPTCU, com os destaques que faço a seguir.

I

10. Quanto ao pagamento por serviços não executados, a diretora-geral e o diretor de Administração e Planejamento do IFTO, Maria da Glória dos Santos Laia e Virley Lemos de Souza, respectivamente, foram citados por terem preparado e deflagrado a licitação e, posteriormente, celebrado o contrato 15/2008, apesar da inexistência de projetos técnicos específicos e adequados para o local das instalações da unidade de Gurupi/TO, o que teria contribuído para o prejuízo durante a execução.
11. Pelo que consta dos autos, havia projeto básico, com as planilhas de itens unitários, que, no entanto, teria sido elaborado para obras e instalações no campus de Porto Nacional/TO e aproveitado, sem as devidas adaptações, para licitar as obras do campus de Gurupi/TO. Conforme registrado nos depoimentos à comissão de sindicância (peça 2, p. 42-44), o projeto do ginásio de Gurupi era idêntico ao de Porto Nacional, e a licitação foi realizada com projeto de fundação do ginásio inadequado porque não foi formulado para o local onde as obras seriam efetivamente realizadas.
12. O fato de o projeto ter sido desenvolvido para outra localidade só foi localizado pela própria contratada quando do início das obras. Constou, ainda, do relatório final do processo administrativo disciplinar, que essa verificação só poderia ter sido realizada por arquitetos e engenheiros (peça 2, p. 85). Assim, não seria razoável exigir que tal falha, por sua natureza técnica, fosse detectada pelo diretor de Administração e Planejamento e pela diretora-geral da instituição. Além disso, tais responsáveis não participaram das irregularidades verificadas na etapa de execução das obras, que efetivamente implicaram os pagamentos indevidos.
13. Como reconhecido pelos dirigentes da unidade instrutiva e pela Procuradoria, não restou caracterizado, nesse contexto, o nexo de causalidade entre as condutas desses dois responsáveis e as ocorrências causadoras do prejuízo ao erário. Dessa forma, acolho a proposta de excluir da relação processual a diretora-geral e o diretor de Administração e Planejamento do IFTO.
14. Os três demais servidores citados foram designados para fiscalização dos serviços executados pela contratada por meio de portarias do Instituto. Um deles, Mauro Luiz Erpen, assumiu o encargo de responsável técnico do IFTO para essas obras e permaneceu na cidade de Gurupi para acompanhar os trabalhos diariamente (peça 2, p. 54); os outros dois compareceriam às obras a cada quinze dias (peça 28, p. 8-10).
15. Tal equipe de fiscalização, embora ciente da inexistência de projetos adequados para propiciar o controle dos serviços, permitiu o início e o prosseguimento das obras. As falhas constatadas no projeto licitado não são atribuíveis a esses servidores, que, no entanto, não poderiam ter se omitido no sentido de impedir o início dos serviços e evitar pagamentos indevidos.
16. Embora incumbidos da fiscalização, não encaminharam aos diretores do IFTO informação sobre os problemas verificados. Apenas os relatórios da obra, assinados pelo engenheiro da contratada e pelo responsável técnico do instituto, incluíram narrativas sobre o desajuste técnico dos projetos licitados (peça 2, p. 54-56).
17. As alegações apresentadas por esses responsáveis foram rejeitadas pelo auditor da Secex/TO na instrução reproduzida como parte do relatório precedente, cuja análise no que concerne à responsabilidade dos encarregados pela fiscalização do contrato incorpo como razões de decidir, com a divergência sobre a possibilidade de quantificação do débito, a seguir destacada.
18. Em síntese, os dois servidores que apresentaram defesa buscaram justificar a irregularidade como consequência da falha no procedimento licitatório, pela qual não poderiam ser responsabilizados. No entanto, eles não foram questionados sobre a falha na licitação, e, sim, sobre o fato de não terem adotado as providências necessárias para assegurar a execução regular do contrato com base em projetos refeitos e adequados ao objeto.
19. A citação a eles dirigida expressamente indicou a conduta omissa “caracterizada pelo não encaminhamento de comunicações ou manifestações formais a seus superiores hierárquicos a respeito de problemas verificados na execução dos prédios e instalações (ginásio de esportes, auditório e guarita) da unidade de ensino de Gurupi/TO, principalmente os decorrentes da inadequação de projetos específicos para o local, além de permitir a

liberação dos pagamentos conforme o cronograma contratado, mesmo sem equivalência de obras/serviços executados pela contratada”.

20. Nas alegações de defesa foi ainda destacado que a divergência entre os quantitativos registrados na última medição e os efetivamente constatados decorreria de compensações por itens não previstos na planilha licitada. Tais serviços extraordinários, que não constavam da planilha, teriam sido executados por necessidade e no interesse da administração.

21. De fato, o laudo de vistoria realizada pelo IFTO (peça 2, p. 222-230) corroborou a existência de serviços executados não constantes da planilha licitada, o que tem potencial de impactar na quantificação do prejuízo – como adiante mencionado –, mas não justifica o procedimento deficiente adotado durante a execução da obra que redundou em pagamentos irregulares.

22. Especificamente em relação à servidora Liliane Flávia Guimarães da Silva, não procede a alegação de que teria sido isentada de responsabilidade no processo administrativo instaurado pelo IFTO. Da documentação por ela encaminhada consta a revogação da penalidade de advertência apenas por estar prescrita a possibilidade de aplicar aquele tipo de sanção.

23. O argumento de que outro servidor (Mauro Luiz Erpen) seria o encarregado pelo acompanhamento diário da execução das obras e das medições tampouco permite isentá-la de responsabilidade. Aquela servidora atuou como presidente da Comissão de Fiscalização (peça 30, p. 10), atestou medições e reconheceu que houve pagamentos por serviços supostamente necessários à execução da obra, mas não constantes da planilha orçamentária.

24. A afirmação de que o pagamento por serviços não executados não teria ocorrido no período em que integrou a comissão nem foi acompanhada de evidências suficientes nem elidiria a irregularidade relacionada à continuidade da obra com a realização de pagamentos sem projetos suficientes para permitir o adequado acompanhamento.

25. A afirmação de Mauro Luiz Erpen de que não teria tido ciência de sua nomeação como integrante de comissão e como responsável técnico não foi comprovada. Esse responsável atuou efetivamente na fiscalização e reconheceu que realizava medições e elaborava as planilhas utilizadas para pagamento da obra.

26. Dessa forma, não há como eximir os servidores encarregados da fiscalização da responsabilidade pela continuidade da execução, apesar da inadequação dos projetos, e pelos pagamentos realizados com base em medições irregulares.

27. Entretanto, assiste razão ao MPTCU ao apontar fragilidades na apuração do prejuízo que comprometem a imputação do débito.

28. O valor dos serviços pagos e não executados foi quantificado em laudo concluído em 24/5/2011, após a última medição realizada, o que não permitiu identificar a época na qual teriam sido reconhecidos e pagos os serviços a maior. Tal fato prejudicaria a individualização do débito de cada responsável, uma vez que dois dos servidores não integraram a Comissão de Fiscalização durante todo o período de execução das obras e, portanto, haveria a necessidade de identificar os pagamentos indevidos relativos ao período em que cada servidor integrou a referida comissão.

29. Além disso, como já mencionado, o laudo do IFTO apontou a existência de serviços que não teriam cobertura contratual e foram realizados sem constar nas planilhas de medição, o que, segundo os responsáveis, compensaria o pagamento pelos serviços não executados.

30. Ainda que esse laudo não permita concluir pela compensação completa dos valores – o que eliminaria o débito, como defendido pelos responsáveis –, haveria necessidade de buscar estimativa mais realista para evitar cobrança indevida.

31. Destaque-se que o percentual de serviços pagos e não executados correspondeu, de acordo com o relatório final da comissão de sindicância, a apenas 2,89% (peça 2, p.42), com valor histórico apurado inferior a R\$ 70 mil (em maio de 2011), o que poderia vir a ser reduzido caso considerados os serviços efetivamente executados que não constaram das planilhas.

32. Dessa forma, pela materialidade envolvida, e em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, acolho a linha de entendimento proposta pelo MPTCU no sentido de desconsiderar o débito, sem prejuízo de manter o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis pela fiscalização do contrato (Mauro Luiz Erpen, Liliane Flávia Guimarães da Silva e Luiz Antônio da Silva) e aplicar multas fundamentadas no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/92 ante a grave irregularidade no procedimento adotado ao longo da execução do contrato.

33. No que concerne ao valor dessas multas, destaco que, entre os três servidores, aquele com maior grau de participação era o responsável técnico, Mauro Luiz Erpen, o qual acompanhou a obra *in loco* e integrou a Comissão de Fiscalização durante todo o período, o que deve refletir na dosimetria das multas a ser aplicadas.

II

34. Por fim, quanto ao valor sacado indevidamente da conta de depósito judicial (R\$ 51.691,06), deve ser rejeitada a defesa apresentada pela contratada, Emtel Construções e Eletrificações Ltda., e imputado débito a essa empresa.

35. O histórico da ocorrência evidencia a responsabilidade da Emtel (peça 2, p. 148-164). Em razão de ações trabalhistas, foi determinado ao IFTO que se abstinhasse de repassar recursos àquela empresa e colocasse à disposição do juízo as quantias a ela devidas até o limite fixado.

36. Por interpretação equivocada, o setor financeiro depositou na conta judicial o valor total desse limite, o que incluiu, além de parcela relativa a serviços já realizados pela Emtel, quantia que seria compensada em medições futuras, que não vieram a se concretizar ante o abandono da obra pela empresa. Apesar das providências adotadas pelo IFTO e pela Procuradoria, não houve estorno completo e tempestivo da parcela transferida a maior, que foi indevidamente utilizada pela empresa para acordos trabalhistas.

37. Sobre esse ponto, a Emtel reconheceu a utilização do depósito judicial, mas buscou transferir a responsabilidade ao IFTO, que teria indevidamente bloqueado o último pagamento e, assim, inviabilizado o acerto das rescisões contratuais de seus empregados. Alegou ainda que a quantia retirada da conta judicial teria sido compensada pela caução e pelo crédito que teria junto ao IFTO.

38. Essa explicação, além de conflitar com a sequência de fatos que levou à determinação do bloqueio judicial, não foi acompanhada de qualquer comprovação. Dessa forma, a defesa deve ser rejeitada, e, por ter dado causa ao dano ao erário, a Emtel deve ter suas contas julgadas irregulares, com fundamento nos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, imputando-se a ela débito pelo valor indevidamente utilizado da conta judicial em seu benefício.

Assim, ante todo o exposto, acolho as conclusões do MPTCU e voto pela minuta de acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

ANA ARRAES
Relatora