GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 036.528/2011-0 [Apenso: TC 017.548/2012-8]
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Imperatriz – MA
Responsáveis: Claudio Henrique de Sousa Trindade (280.495.603-25); Emílio Carlos de Sousa Marques (250.881.813-53); Francisco Sena Leal (175.296.203-63); Ildon Marques de Souza (003.025.111-72); Jomar Fernandes Pereira Filho (125.680.233-68); Maria de Jesus Lopes Ferreira (343.779.483-34); R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda. (05.574.809/0001-40)
Interessada: Prefeitura Municipal de Imperatriz - MA (06.158.455/0001-16)
Advogados/procuradores: Daniel Endrigo Almeida Macedo e outros (Ildon Marques de Souza - OAB/MA 7018 - peça 38); João Gentil de Galiza (R2FC Engenharia e Arquitetura - OAB/MA 9814 - peças 40 e 42); Terezinha das Neves Pereira Fernandes (Jomar Fernandes Pereira Filho - peça 43).

SUMÁRIO: CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE EM IMPERATRIZ/MA. INCONCLUSÃO DA OBRA. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lançada pela unidade técnica à peça 81 dos autos, cuja proposta contou com anuência da direção da Secex/MA (peça 82) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 83).

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, ex-prefeito de Imperatriz (MA), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos pela prefeitura de Imperatriz (MA) mediante Convênio 504/2003, Siafi 494966, firmado entre o município de Imperatriz (MA) e o Ministério da Saúde para dar apoio técnico e financeiro para a construção de unidade de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) (peça 1, p. 86-95).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo de convênio, foram previstos R$ 732.077,67 para a execução do objeto, dos quais R$ 665.525,16 seriam repassados pelo concedente e R$ 66.552,51 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em cinco parcelas no total de R$ 665.525,16, e creditados na conta específica conforme tabela abaixo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

N. ordem bancária	*Parcela*	*Valor (R$)*	*Data de emissão da OB*	*Data de crédito na conta específica*
2004OB403926	*1ª*	*133.105,03*	*2/7/2004*	*6/7/2004*
2004OB404568	*2ª*	*133.105,03*	*24/9/2004*	*28/9/2004*
2004OB405411	*3ª*	*133.105,03*	*16/11/2004*	*18/11/2004*
2004OB909476	*4ª*	*133.105,03*	*29/12/2004*	*3/1/2005*
2005OB901737	*5ª*	*133.105,03*	*13/4/2005*	*15/4/2005*

4. O ajuste vigeu no período de 31/12/2003 a 8/12/2006 e previa a apresentação da prestação de contas até 6/2/2007, conforme cláusula oitava do termo de convênio, alterada por termos aditivos (peça 6, p. 13-15).

5. A instrução inicial (peça 13) propôs a citação e a audiência dos responsáveis. A instrução à peça 48 analisou os argumentos de defesa apresentados pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho (peça 45) e Ildon Marques de Souza (peça 36), no sentido de inconsistências nos Ofícios de Citação TCU/SEEX-MA 2672/2012, 2673/2012 e 2674/2012 (peças 16, 17 e 21), concluindo pela necessidade de se refazer a citação dos responsáveis. O Sr. Ildon Marques de Souza também alegou contradição ao chamar o prefeito sucessor, com argumentos de defesa analisados e não acatados naquela oportunidade.

6. A instrução à peça 48 destacou a citação da empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda. mediante Ofício 2670/2012-TCU/SECEX-MA (peça 23), com defesa à peça 41 não analisada. Por coerência com os responsáveis solidários acima, propôs a renovação também de sua citação.

7. Quanto aos responsáveis ouvidos em audiência, a instrução à peça 48 destacou a revelia dos Srs. Emílio Carlos de Sousa Marques, Cláudio Henrique de Sousa Trindade e Maria de Jesus Lopes Ferreira e a apresentação de razões de justificativa pelo Sr. Francisco Sena Leal (peça 24), a ser analisada na instrução de mérito.

8. Renovadas as citações, a instrução anterior (peça 68) ressaltou a apresentação complementar de defesa pela empresa R2FC Engenharia e Consultoria Ltda. (peça 56) e pelo Sr. Ildon Marques de Souza (peças 64 a 66), por meio dos respectivos advogados João Gentil de Galeza (OAB/MA 9814) (procuração à peça 42) e Daniel Endrigo Almeida Macedo (OAB/MA 7018)/Caio César Oliveira Luciano (OAB/MA 11798) (procuração à peça 38 e 57).

9. A instrução anterior (peça 68) propôs a renovação da citação do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho em razão do Ofício de Citação TCU/SECEX-MA 2559/2013 (peça 54) ter sido encaminhado para endereço diferente do registrado no cadastro CPF/SRF/MF; com cópia para sua procuradora, Sra. Terezinha das Neves Pereira Fernandes (procuração à peça 43).

10. Com o aval da unidade (peça 69), foram enviados os Ofícios de Citação TCU/SECEX-MA 565/2014 e 534/2014, respectivamente para o Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho e sua procuradora (peças 70 e 71), recebidos em 1/4/2014 (peças 72 e 73). A Sra. Terezinha das Neves Pereira Fernandes solicitou e obteve cópia dos autos em 28/4/2014 (peça 77), como também prorrogação do prazo de defesa em trinta dias, a contar do término do prazo inicialmente concedido (peças 74, 75, 76, 78, 79 e 80), sem, no entanto, apresentar a defesa do responsável.

11. Segue abaixo quadro resumo dos responsáveis e suas defesas.

Responsável	***Ofício nº***	***Recebido/publicado em***	***Defesa em***
Jomar Fernandes Pereira Filho	*Citação 534/2014 e 565/2014 (peças 70 e 71)*	*1/4/2014*	*(não apresentada)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

Ildon Marques de Souza	*Citação 2558/2013 (peça 55)*	*24/9/2013 (peça 60)*	*4/11/2013 (peças 64 a 66) Tempestiva*
R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda. (antiga ITZ Engenharia e Consultoria Ltda.)	*Citação 2670/2012 (peça 23)*	*16/10/2012 (peça 27)*	*30/11/2012 (peça 41) Tempestiva*
	Citação 2560/2013 (peça 53)	*23/9/2013 (peça 62)*	*4/10/2013 (peça 56) Tempestiva*
Emílio Carlos de Sousa Marques	*Audiência 2677/2012 (peça 18)*	*17/10/2012 (peça 29)*	*(não apresentada)*
Cláudio Henrique de Sousa Trindade	*Edital de Audiência 3182 (peça 46)*	*24/12/2012 (peça 46)*	*(não apresentada)*
Maria de Jesus Lopes Ferreira	*Audiência 2675/2012 (peça 20)*	*17/10/2012 (peça 30)*	*(não apresentada)*
Francisco Sena Leal	*Audiência 2671/2012 (peça 22)*	*17/10/2012 (peça 28)*	*29/10/2012 (peça 24) Tempestiva*

EXAME TÉCNICO

12. Apesar de os Srs. Jomar Fernandes Pereira Filho, Emílio Carlos de Sousa Marques e Maria de Jesus Lopes Ferreira terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, não atenderam a citação/audiência e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

13. O Sr. Cláudio Henrique de Sousa Trindade, ouvido em audiência por via editalícia, não atendeu ao chamado deste Tribunal e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

14. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. O Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho não apresentou argumentos de defesa para as irregularidades abaixo, além daquelas em solidariedade com os demais responsáveis, analisadas nesta instrução.

a) inexistência, como integrante do plano de trabalho de convênios ou outras formas de repasse, de projeto básico referente a obras ou serviços de engenharia;

b) autorização para realização de certame licitatório que, nada obstante assinada pelo prefeito, não traz data;

c) realização, na mesma data, de atos como solicitação de licitação, confecção do edital e encaminhamento ao setor jurídico da prefeitura:

d) parecer jurídico sobre edital e respectivos anexos imodificável, em substância e forma, em todas e quaisquer licitações realizadas pela administração pública municipal;

e) ausência de publicação, pelo menos uma vez, do edital de licitação em jornal de grande circulação no Estado do Maranhão;

f) exigência de quantidades mínimas para qualificação técnica de licitantes;

g) lacuna do instrumento convocatório quanto aos critérios de aceitabilidade de preços para efeito de classificação/desclassificação e julgamento das propostas;

h) recebimento de edital em data anterior à da comprovação de desembolso de quantia oficialmente estipulada para adquiri-lo;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

i) recebimento de edital por licitante que não comprovou o recolhimento da taxa administrativa ou pagou-a a menor que o fixado no veículo convocatório, ou, ainda, com relação a edital diferente do que se pretendia adquirir;

j) utilização, no que se refere à qualificação dos interessados durante a fase de habilitação, de documentos fraudulentos ou com validade caduca, especialmente certidões de regularidade fiscal perante a Fazenda Federal, o INSS e o FGTS;

k) competitividade em certame envolvendo valor significativo (em muitos casos, milhões de reais) frustrada por inexplicável ausência de licitantes;

l) omissão sistemática e injustificada do nome das pessoas físicas que, nas diversas licitações promovidas pela prefeitura, pretensamente representavam as pessoas jurídicas licitantes;

m) pagamento, da parte de licitantes diversos, de custas administrativas para aquisição do instrumento editalício efetuado no mesmo dia e com idêntica ou sequencial autenticação bancária;

n) realização, na mesma data, de atos como sessão inaugural, adjudicação e homologação do certame licitatório;

o) semelhança gráfica entre a planilha orçamentária oficial e as propostas das licitantes ou destas entre si;

p) ausência de comprovação de que, no ato de assinatura contratual, a licitante vencedora houvesse prestado a garantia prevista no ato convocatório e/ou no termo de contrato;

q) ausência de publicação, quer no Diário Oficial do Estado, quer no Diário Oficial da União, do contrato administrativo;

r) inadequada (ou inexistente) justificativa para majoração de preços de serviços ou obras contratados;

s) problemas na execução física detectados pelo concedente e/ou outros órgãos fiscalizadores;

t) inexecução total ou parcial do objeto do convênio; e

u) uso, na comprovação de dispêndio dos recursos federais, de notas fiscais emitidas após expirado o respectivo prazo de validade.

Análise das alegações de defesa

16. Passa-se à análise das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ildon Marques de Souza e pela empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.

I. Não aprovação da prestação de contas apresentada, ante a inexecução do objeto conveniado, uma vez que os serviços parcialmente executados, no percentual de 25%, não obstante o gestor ter recebido 60% dos recursos, não foram suficientes para cumprir o objetivo e as metas colimadas, e alcançar a sua finalidade social.

I.1. Valores, datas e responsáveis

Responsáveis solidários	***Valor (R$)***	***Data***
Jomar Fernandes Pereira Filho e Ildon Marques de Souza	*133.105,03*	*6/7/2004*
	49.914,39	*28/9/2004*
Jomar Fernandes Pereira Filho e R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.	*123.544,90*	*28/9/2004*
	133.105,03	*18/11/2004*

I.2. Ocorrência que justifica a solidariedade do Sr. Ildon Marques de Souza: inércia ao não dar continuidade à parcela recebida de 25% da obra, correspondente a R$ 183.019,42.

17. Foi constatado que o prefeito sucessor abandonou a obra, sem adotar qualquer providência no sentido de concluí-la ou no sentido de devolver imediatamente os recursos recebidos em sua gestão e impetrar as medidas administrativas e judiciais cabíveis para imputar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

responsabilidades ao gestor anterior, o que poderia ter sido feito ainda no seu primeiro ano de governo, em 2005, contribuindo decisivamente para que a obra não fosse concluída e não se atingisse a sua finalidade social. Esta inércia é revelada pela seguinte sequência de acontecimentos: 1) após receber uma parcela dos recursos em janeiro de 2005, no valor de R$ 133.105,03, paralisou a obra, segundo informações contidas em relatório do Ministério; 3) após liberação de uma segunda parcela, em abril de 2005, no valor de R$ 133.105,03, veio, em 21/10/2005, solicitar e conseguir nova prorrogação de vigência do convênio (p. 2, p. 366); 4) somente após ser notificado, em 20/9/2007, o gestor comprovou a devolução dos recursos feita em 8/10/2007.

I.3. Argumentos de defesa apresentados pelo Sr. Ildon Marques de Souza:

18. Alega que não há que se falar em inércia, porque houve interesse em dar continuidade a obra, por ser ciente da necessidade de tal unidade de saúde para o município, como também empenho frustrado em todas as suas tentativas pelas condições em que recebeu a obra. Afirma que, por diversas vezes tentou dar continuidade a ela, com auxílio de equipe especializada em construção civil, mas a única coisa que se notava era a impossibilidade em continuar uma obra iniciada de maneira negligente, sem o devido planejamento, sendo inviável tal conclusão.

19. Assevera que não há que se falar em devolução de recursos recebidos, mas de saldo remanescente no valor de R$ 330.897,82, feito por meio de pagamento de GRU Simples em 12/9/2007 (peça 64, p. 7), anexada aos autos juntamente com relatório mensal da aplicação do recurso do convênio que demonstra detalhadamente quanto e de que forma foram realizados os gastos e extratos bancários.

20. Alega que a representação judicial não cabe ao ex-gestor e sim ao Ministério Público da União, órgão competente para apurar o caso e atribuir responsabilidade à gestão anterior; e que ao TCU não cabe discutir a responsabilidade civil dos gestores, mas tão somente a apuração dos repasses e gastos na execução do objeto conveniado.

I.4. Análise:

21. Ressalta-se, inicialmente, que a defesa em questão foi apresentada anteriormente à peça 36 e analisada à peça 48, sem acatamento, considerando que o responsável recebera em sua gestão, em janeiro e em abril de 2005, recursos no total de R$ 266.210,06, e nada fez para evitar que a obra iniciada se desgastasse, ou, na impossibilidade de fazer algo, como alegado, não consta dos autos que tenha apresentado justificativa ao concedente, providenciando a imediata devolução dos recursos recebidos, o que somente ocorreu transcorrido dois anos de seu crédito, e após notificação.

22. É importante salientar que o débito a ele atribuído não se refere aos valores recebidos em sua gestão e devolvidos por ele à União, no total de R$ 330.897,82 (R$ 266.210,07 equivalente a 40% do repasse e R$ 64.687,75 de aplicação financeira), conforme demonstrado em sua defesa, mas aqueles aplicados pelo gestor anterior, devido à deterioração da obra pela inércia da gestão sucessora.

23. O relatório de fiscalização do Ministério da Saúde enfatiza que a obra estava paralisada desde 2/1/2005, com execução de 25% e que, segundo informação prestada pelo representante da empresa contratada, tal fato deu-se em razão da assunção de nova gestão (peça 64, p. 45).

24. Observa-se que o Sr. Ildon Marques encaminhou ofício à Divisão de Convênios do Ministério da Saúde no Maranhão datado de 21/10/2005 (peça 66, p. 17), informando que a empresa vencedora da licitação fora notificada e se mostrara favorável à conclusão da obra, necessitando, para tanto, de prorrogação de prazo de vigência do convênio, concedida pelo concedente.

25. Salienta-se que em despacho datado de 19/5/2006 a assessoria jurídica do FNS (peça 66, p. 20) solicita rescisão do convênio considerando a paralisação da obra, sem que tenham sido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

envidados os esforços necessários ao saneamento da irregularidade. A rescisão ocorreu em 28/11/2006.

26. Registra-se que não foram acrescentados aos autos pela defesa do responsável quaisquer documentos que já não estivessem nos autos, sem que tenha comprovado os esforços para concluir a obra, conforme alegado, como, por exemplo, notificação à empresa e parecer da mencionada equipe especializada em construção civil mencionando a impossibilidade de conclusão da obra. Ao contrário, os autos demonstram que a obra foi paralisada em sua gestão e a empresa foi notificada a concluí-la, não tendo feito a conclusão da obra, sem motivo devidamente justificativo pelo gestor, que permitiu o abandono e a depreciação dos serviços iniciados.

27. Por fim, ao contrário do afirmado, cabe ao TCU imputar responsabilidade a qualquer pessoa que tenha gerido recursos federais e julgar as contas daqueles que causarem prejuízo à União, na forma disposta nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

28. Em face do exposto acima, não se acatam as alegações de defesa do Sr. Ildon Marques de Souza.

1.5. Ocorrência que justifica a solidariedade da empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.: realização de 25% da obra, correspondente a R$ 183.019,42, não obstante ter recebido o montante de R$ 439.669,35, o que resulta numa diferença de R$ 256.649,93.

1.6. Argumentos apresentados pela empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.:

29. Após nova citação, a empresa ratifica a defesa anteriormente apresentada, no sentido de que, apesar da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, há a possibilidade de prescrição de ilícitos praticados por agentes, caso da presente TCE, visto que existe decisão administrativa do órgão concedente pela aprovação das contas do convênio durante o período das obras (4/9/2004) e que o Sr. Ildon Marques suspendeu a execução ao assumir a prefeitura, sendo que a segunda vistoria somente foi feita após dez meses de paralisação forçada pela contratante, o que levou a depredação, furto de materiais e invasão do lugar por mendigos.

30. Alega que cabe ao sucessor a responsabilidade por, mesmo dilatando o prazo de execução do convênio, deixar a obra paralisada, sem nunca ter convocado a empresa para retomar os trabalhos. Enfatiza que dois fatores retiram a responsabilidade da empresa no prejuízo à União: a aprovação das contas pelo concedente em um primeiro momento e o impedimento da execução da obra pelo próprio contratante.

31. Assevera que ao longo de 2004 a obra sofreu vistoria do Ministério da Saúde e da própria prefeitura de Imperatriz (MA) constatando que o contrato fora executado até a medida dos repasses feitos pela prefeitura, sendo os serviços entregues conforme cinco medições constantes da prestação de contas parcial apresentada pelo Sr. Jomar Fernandes e aprovada pelo Discon. Frisa que a prefeitura de Imperatriz (MA) pagou somente pelos serviços executados pela empresa, de acordo com as medições e com a devida assinatura do responsável técnico.

32. Acentua que recebeu na época 59,2% do total dos valores constantes no contrato, equivalendo aos serviços prestados até janeiro de 2005, quando as obras foram suspensas por determinação da nova gestão, que tinha recursos para continuar a obra, mas optou por paralisar os serviços, ressaltando que a empresa é indiferente em relação à questão de mudança de gestor e de disputas políticas, tendo obrigação com a contratante prefeitura de Imperatriz (MA) e estando inclinada a retomar os trabalhos, pois estava ciente de que, mesmo contratando vigia, não poderia impedir que danos se acumulassem.

33. Alega que realizou os serviços atestados pela prefeitura e recebeu por eles, não tendo responsabilidade pela conduta do Sr. Ildon Marques em paralisar a obra e nunca ter chamado a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

empresa para finalizá-la; ao contrário, ter demolido o edifício e construído outro prédio sobre as mesmas fundações.

34. Informa que o percentual dos serviços executados em 25% do total do contrato citado pelo Ministério da Saúde é fruto de um relatório técnico referente a uma vistoria realizada sem conhecimento da empresa, tornando o relatório questionável e sem valor legal, pois a norma ordena que haja fiscalização com a presença de pelo menos um representante da empresa para dirimir dúvidas que ocorram. Além disso, afirma que a segunda vistoria está maculada pela ausência de levantamento quantitativo (medições) e não atentou para o fato do relatório fotográfico demonstrar detalhes da armação, fundações, além de aspectos da superestrutura, que demonstram um avanço em relação ao detectado na primeira vistoria.

35. Enumera as medidas adotadas para tentar preservar o patrimônio público:

a) em setembro de 2005 desocupou a obra que se encontrava invadida por mendigos e meninos de rua com o pedido de auxílio policial, muito embora estes continuassem voltando para banhar-se nas dependências;

b) ocupou a obra, contratou vigias e os manteve até mês de novembro/2005, conforme recibos anexos no processo instaurado pelo Ministério da Saúde;

c) realizou limpeza na obra e colocou tapumes de proteção para diminuir a incidência de invasores; e

d) solicitou diversas vezes a elaboração do contrato para continuidade da obra.

36. E expõe que, para dar continuidade à obra paralisada por cerca de um ano, seria necessário um aditivo ao contrato de prestação de serviços, visto que o contrato anterior já havia expirado e precisava de uma legalmente assegurada atualização financeira dos serviços que restavam a executar e que, para tanto, buscou sem sucesso por diversas vezes a prefeitura.

37. Por fim, para demonstrar a boa-fé da empresa, afirma que, no mesmo período fora contratada pela prefeitura de Imperatriz (MA) para construir uma quadra poliesportiva e a obra também fora paralisada por ocasião da posse do Sr. Ildon Marques, porém a prefeitura autorizara sua retomada e ela fora devidamente entregue sem maiores problemas.

1.7. Análise:

38. Inicialmente é preciso destacar que a empresa contratada foi responsabilizada por ter recebido a mais do que o valor dos serviços realizados, não tendo responsabilidade sobre a paralisação da obra, como demonstra em sua defesa, inclusive, com a adoção de providências para o resguardo ao patrimônio público.

39. Sobre a ocorrência atribuída à R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda., à época ITZ Engenharia e Consultoria Ltda., que foi objeto do TC 026.190/2007-5, representação arquivada, com determinação ao FNS de apuração em tomada de contas especial, o que está sendo feito nestes autos, a empresa alega a realização de 59,2% da obra, com o recebimento pelos serviços executados e atestados pela prefeitura de Imperatriz (MA) em cinco medições realizadas, sem trazer aos autos planilhas ou demonstrativos que comprovem a assertiva.

40. A alegação não pode ser considerada, tendo em vista os demonstrativos e documentos já constantes dos autos. Apesar de as prestações de contas parciais apresentadas pela prefeitura conterem o relatório de execução físico e financeira relativo à 1ª e 2ª parcelas e correspondente ao período de 6/7 a 30/9/2004, datado de 14/10/2004 (peça 2, p. 98), com a discriminação da execução de 37,40% dos serviços, e o relatório de execução físico e financeira relativo à 1ª, 2ª e 3ª parcelas e correspondente ao período de 6/7 a 16/12/2004, datado de 16/12/2004 (peça 2, p. 218), com a discriminação da execução de 56,10% dos serviços, inferior ao alegado pela empresa de 59,2% de execução, a planilha de medição de obras n. 05, da Secretaria de Infraestrutura e dos Transportes da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

prefeitura de Imperatriz (MA), relativa ao período de 29/10 a 26/11/2004 (peça 3, p. 259-283), devidamente assinada por engenheiro inscrito no CREA/MA, dá como executado o percentual de 19%, correspondente à quantia de R$ 136.333,16, inferior, portanto, ao primeiro relatório apresentado na prestação de contas acima enumerado.

41. Desta forma, não encontra guarida na documentação a afirmativa da empresa de que recebeu de acordo com as cinco medições realizadas pela prefeitura de Imperatriz (MA), tampouco com a mencionada vistoria da prefeitura contratante, que ocorreu logo no início das obras, já que o seu relatório está datado de agosto/2004 (peça 3, p. 154-159) e discrimina a realização de 100% da fundação, 50% da alvenaria, 20% de revestimento de paredes e 70% de concreto, constatação semelhante à feita pelo Ministério da Saúde na primeira vistoria realizada em 4/9/2004 e que considerou a execução de 20% da obra, no valor de R$ 131.000,00, discriminando a execução de 70% de alvenaria, 90% de blocos e cintas, 80% de concreto, 100% de fundação, 100% de instalação do canteiro e 20% de piso.

42. A segunda vistoria do Ministério da Saúde, realizada nos dias 5 e 6/10/2005, com a obra já paralisada, ao contrário do alegado, considerou os avanços ocorridos na obra, tanto que foi dado como executado o total de 25%, sendo 100% de fundações, superestrutura e alvenarias, 15% de cobertura, 8% de instalações elétricas, 39% de revestimentos laterais e 46% de revestimentos de piso, conforme demonstrativo da execução da obra anexo ao relatório (peça 3, p. 5-47), não procedendo também a alegação da empresa de que o referido relatório de vistoria não fora acompanhado de demonstrativo de execução dos serviços. Além disso, teve o acompanhamento do Sr. Nixon Marcelo Cavalheiro, representando a contratada.

43. É importante ressaltar que nesse relatório de 2ª vistoria do Ministério da Saúde foi registrado que foram pagas medições sem a realização dos serviços, tendo em vista que a prestação de contas informou o pagamento de 56,10% do total contratado, quando foi constatada a execução de apenas 25% do total da obra.

44. Não procede a alegação de que a 1ª vistoria não foi comunicada à empresa, tendo em vista que a aprovação das prestações de contas parciais e a liberação das parcelas do convênio levaram em consideração o acompanhamento do Ministério da Saúde, tanto que a documentação inicial foi, a princípio, aceita pelo concedente, como afirmado pela empresa.

45. Entretanto, as contas não foram aprovadas pelo Ministério da Saúde após reanálise, conforme pareces emitidos em 2007 (005 e 2352, peça 3, p. 121 e 197-209). É evidente, e isso fica registrado nos relatórios de aprovação das contas, que elas podem ser reanalisadas e não aprovadas posteriormente, em razão de irregularidades que venham a ser conhecidas posteriormente. No presente caso, é importante salientar que ainda houve duas determinações do TCU para análise das contas do convênio em tela, com envio de documentos para subsidiar o trabalho do concedente (Acórdão 2253/2006-TCU-Plenário, peça 3, p. 83-89, e Acórdão 3292/2007-TCU-2ª Câmara, inserido na Relação 145/2007 do Gabinete do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, peça 5, p. 149).

46. Destaca-se que em parecer datado de 15/4/2008 (peça 5, p. 5), realizado a pedido do Serviço de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas de Convênios do Núcleo Estadual do Maranhão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, a analista destaca que o Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, em defesa apresentada, colocara em dúvida a conduta de técnicos da Dicon/MA, fazendo críticas aos relatórios produzidos em trabalho de inspeção e tentando descaracterizar as constatações pelo fato de que as prestações de contas referentes às parcelas liberadas foram aceitas pelo concedente.

47. Naquele parecer a analista inferiu que o gestor não prestou atenção que os pareceres mencionados citam que as aprovações deram-se com base em documentos apresentados, com resguardo do direito de regresso, enfatizando que as contradições emanadas de relatórios produzidos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

ao longo de acompanhamentos são comuns, visto que se dão no local do objeto conveniado e servem justamente para correções de impropriedades ou irregularidades, acrescentando que o relatório da 1ª visita deu-se em caráter de urgência com a finalidade de liberar recursos para a execução do convênio.

48. Pelas razões expostas acima, não se acatam as alegações de defesa da empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.

Análise das razões de justificativas:

I. Irregularidades no processo licitatório

49. Nos autos da Solicitação do Congresso Nacional, objeto do TC 013.492/2005-2, foi realizada inspeção por equipe desta unidade técnica, no exercício de 2005, abrangendo recursos federais transferidos mediante 32 convênios ao município de Imperatriz (MA), incluindo a avença em tela, tendo originado o Acórdão 2253/2006-TCU-Plenário. Na parte do processo que trata do convênio em apreço, irregularidades relatadas pela equipe de inspeção na licitação realizada pela prefeitura de Imperatriz (MA) estão a seguir transcritas, com o fito de subsidiar esta análise, que será feita por irregularidade, cujos responsáveis são os ex-membros da CPL, Srs. Emílio Carlos de Sousa Marques, Cláudio Henrique de Sousa Trindade, Maria de Jesus Lopes Ferreira e Francisco Sena Leal.

I.1. Licitação - fase preparatória: autorização para realização de certame licitatório que, nada obstante assinada pelo prefeito, não traz data.

50. A autorização para instauração de procedimento licitatório visando a contratar pessoa jurídica que construiria o centro de especialidades, cerne do Convênio 504/2003, contém assinatura do então prefeito Jomar Fernandes Pereira Filho, mas não a data em que foi aposta oficialmente em despacho (peça 69, p. 43).

I.1.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

51. Afirma que o documento está datado em seu cabeçalho pelo órgão de origem, a secretaria municipal de saúde, de 15 de abril de 2004, sendo que no final o prefeito assinou, de próprio punho, autorizando a licitação. Alega que o documento é legítimo e válido, pois a legislação não obriga que se date a assinatura que, neste caso, subentende-se como de mesma data do documento assinado pela secretária municipal. Afirma que se pode notar que no mesmo dia, após a autorização do gestor, ocorreu a entrega do documento à comissão de licitação e a abertura do processo licitatório, fatos que demonstram a celeridade do setor público.

I.1.2. Análise:

52. É importante que a assinatura seja acompanhada da data em que foi feita, principalmente em procedimentos que a lei exige a contagem de prazo para as suas etapas. Entretanto, tal ausência não invalida o documento, podendo a justificativa ser acatada.

I.2. Licitação - fase preparatória: realização, na mesma data, de atos como solicitação de licitação, confecção do edital e encaminhamento ao setor jurídico da prefeitura.

53. Cuida-se da impressionante simultaneidade, pelo menos quanto ao dia, entre os atos, todos de 28 de maio de 2004, de feitura da minuta da Tomada de Preços 030/2004-CPL (peça 69, p. 68-75), de seu encaminhamento ao setor jurídico (peça 69, p. 112) e, por fim, do parecer elaborado pela Procuradoria do Município (peça 69, p. 113-114).

I.2.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

54. Alega equívoco na afirmação, pois a data da solicitação é 15 de abril de 2004 e o edital é datado de 28/5/2004, com lapso de 42 dias entre os dois eventos. Quanto ao fato do edital, do ofício de encaminhamento à procuradoria e do parecer do procurador terem a mesma data, nada de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

irregular existe, principalmente porque a comissão de licitação, durante a elaboração do edital, tem a assessoria da procuradoria e a assinatura do parecer jurídico torna-se apena suma formalidade que pode ser celebrada na mesma data do edital.

I.2.2. Análise:

55. Não se discute a data da solicitação, mas sim do edital, do encaminhamento à procuradoria e do despacho do procurador, todas de 28/5/2004. Entretanto, como alegado pelo responsável, não evidencia irregularidades no procedimento licitatório, até mesmo porque a minuta já deve ter sido analisada pelo jurídico e o despacho do setor é padronizado, como mencionado no item abaixo. Acatam-se as justificativas.

I.3. Licitação - fase preparatória: parecer jurídico sobre edital e respectivos anexos imodificável, em substância e forma, em todas e quaisquer licitações realizadas pela administração pública municipal.

56. É indício de irregularidade, convém notar, que revela que o parecer, tirante assinado no mesmo dia em que a Procuradoria do Município recebera para análise a minuta da Tomada de Preços 030/2004-CPL, apresenta traços que se mostraram imodificáveis em todos os despachos emitidos por aquele órgão jurídico com relação às licitações promovidas pelo executivo de Imperatriz (MA), dos outros se distinguindo, por isso, apenas no número do processo licitatório, na data de lavratura e na assinatura do representante legal do Município.

I.3.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

57. Alega que não cabe a membro da comissão de licitação tal irregularidade, posto que nem o conteúdo nem o texto dos pareceres jurídicos são de competência da CPL, mas da Procuradoria Geral do Município, a quem cabe examinar o aspecto legal do procedimento licitatório.

I.3.2. Análise:

58. De fato, assiste razão ao responsável no que tange ao item em análise, visto que não cabe a um membro da CPL elaborar nem avaliar parecer jurídico. Justificativas acatadas.

***I.4. Licitação - etapa de publicação: ausência de publicação, pelo menos uma vez, do edital de licitação em jornal de grande circulação no Estado do Maranhão**.*

59. Com respeito à publicidade do aviso do Edital da Tomada de Preços 030/2004-CPL, constata-se que, embora publicado no Diário Oficial da União e em noticioso de certa abrangência no Município de Imperatriz (peça 69, p. 115), deixou de sê-lo, sem justificativa plausível, em jornal de grande circulação no Estado do Maranhão.

I.4.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

60. Alega que o aviso de edital foi publicado no jornal "O Progresso", edição de 1º/6/2004, e no DOU em 2/6/2004, o que comprova o cumprimento da exigência legal. Em relação ao jornal "O Progresso", informa que é lido em mais de cinquenta municípios maranhenses, sendo o de maior circulação em todo o sul do Maranhão e um dos quatro mais importante do Estado, reconhecido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão como órgão credenciado para publicações oficiais na região. Argumenta que os jornais da capital, devido à distância de mais de seiscentos quilômetros de Imperatriz (MA), não têm circulação sequer de 30% da tiragem do jornal "O Progresso" na região, significando que a publicação em jornal da capital pode em muitos casos ocasionar o cerceamento da publicidade.

I.4.2. Análise:

61. Apesar de confirmada a falta de publicação em jornal de grande circulação no Estado, considerando ser o jornal "O Progresso" de grande circulação no sul do Maranhão, entende-se que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

houve cumprimento da lei no que se refere ao assunto, já que foi possibilitada a participação de empresas no certame. Justificativas acolhidas.

I.5. Licitação - conteúdo do instrumento convocatório (edital): exigência de quantidades mínimas para qualificação técnica de licitantes.

62. A prefeitura de Imperatriz (MA), contravindo à norma legal, exigiu no subitem 8.5 (peça 69, p. 71), para habilitação das licitantes, as seguintes quantidades mínimas: 800m2 de alvenaria de tijolo cerâmico (I), 900m2 de piso Korodur (11), 1.700m2 de reboco (111), 850m2 de pintura epoxi (IV), 56m3 de concreto fck 20Mpa (V), 220m2 de laje treliçada (VI) e 900m2 telha cerâmica ou de fibra vegetal (VII).

I.5.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

63. Alega que todas as exigências estão conforme a lei, sendo que a preocupação da administração é auferir a capacidade dos licitantes, dando garantia ao fiel cumprimento do futuro contrato. Enfatiza que o item diz respeito à capacidade técnico-operacional da licitante e não à capacidade técnico-profissional dos profissionais a ela vinculados, e se justifica em razão da complexidade e da dificuldade de execução da obra licitada.

I.5.2. Análise:

64. O TCU considera cabível a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional mediante atestados, admitindo a exigência de quantitativos mínimos para essa comprovação, desde que tenha pertinência com a obra licitada. Observa-se que as exigências guardam correlação com a obra objeto do convênio e, por isso, as justificativas podem ser acatadas.

I.6. Licitação - conteúdo do instrumento convocatório (edital): lacuna do instrumento convocatório quanto aos critérios de aceitabilidade de preços para efeito de classificação/desclassificação e julgamento das propostas.

65. Pelo que se observa no subitem 10 do edital da Tomada de Preços 030/2004 – CPL (peça 69, p. 73), a Administração Pública de Imperatriz (MA) não fixou critérios objetivos de julgamento de classificação/desclassificação e julgamento de propostas em consonância com os parâmetros introduzidos no Estatuto das Licitações pelas Leis nº 8.883/1994 e 9.648/1998. Isso, por certo, facilitou a majoração do pacto dentro do limite legal de 25% (R$ 96.699,98 seria o montante extra), circunstância de que nos noticia o chamado resumo geral do contrato.

I.6.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

66. Alega que a modalidade foi definida no preâmbulo do edital, o que já estabelece os parâmetros para julgamento das propostas a serem apresentadas, embasadas pelo projeto básico. Os critérios também foram definidos nos subitens 10.1 a 10.4 do edital, sem deixar dúvidas sobre critérios e aceitabilidade de preços no julgamento da documentação apresentada pelas licitantes. Afirma ainda que a majoração de preços durante o contrato não cabe à comissão de licitação.

I.6.2. Análise:

67. Apesar de que é mais interessante destacar os critérios de aceitabilidade de preços em item próprio do edital, acatam-se as justificativas apresentadas tendo em vista que o preâmbulo do edital (peça 69, p. 68) destacou que a licitação seria do tipo menor preço, em regime de empreitada por preço global, definindo os parâmetros de julgamento quanto ao preço, e o subitem 10 esclareceu os critérios de julgamento. Justificativas acolhidas.

I.7. Licitação - após a expedição do edital (antes da sessão de abertura das propostas): recebimento de edital em data anterior à da comprovação de desembolso de quantia oficialmente estipulada para adquiri-lo ou, ainda, com relação a edital diferente do que se pretendia adquirir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

68. Esse achado reflete a inexplicável liberação, feita em benefício da sociedade empresária ITZ Engenharia e Consultoria Ltda. (vencedora, por fim, do certame), do edital da Tomada de Preços 030/2004-CPL antes que referida licitante pagasse a taxa de R$ 60,00 prevista no subitem 16.6 (peça 69, p. 75), conforme prova de operação bancária (boleto) com data de 3 de junho de 2004 (peça 69, p. 120) e comprovante de recebimento datado de 2 de junho de 2004 (peça 69, p. 121). Acrescente-se que a efetiva quitação dependia, ainda, de que se confirmasse disponibilidade financeira na conta sacada (nº 25.897-2, agência do Banco do Brasil nº 0554-1) até as 21h do citado dia 3 de junho.

I.7.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

69. O boleto para pagamento da taxa de aquisição do edital fixava a data para 3/6/2004 e foi pago em 2/6/2004, mesma da entrega do edital, o que demonstra que o boleto foi expedido antes da data do vencimento e pago na data da retirada do edital.

I.7.2. Análise

70. Consta dos autos à peça 69, p. 120, o agendamento de pagamento de títulos do Banco do Brasil, no valor de R$ 60,00, realizado em 2/6/2004 às 15:45:52 horas, para ocorrer em 3/6/2004, mesma data do vencimento. Com base nesse documento, foi retirado o edital, o que não deveria ocorrer, pois o agendamento de pagamento não serve para comprovar o próprio pagamento. Entretanto, ante o comparecimento da empresa à agência na data da retirada do edital para agendar pagamento, como comprova o documento, acatam-se as justificativas.

I.8. Licitação - após a expedição do edital (antes da sessão de abertura das propostas): recebimento de edital por licitante que não comprovou o recolhimento da taxa administrativa ou pagou-a a menor que o fixado no veículo convocatório, ou, ainda, com relação a edital diferente do que se pretendia adquirir.

*71. **T**rata-se do ababelado pagamento da taxa de aquisição pela Conol (peça 69, p. 124), em que houve necessidade de retificação pelo Secretário da CPL, Sr. Emilio Carlos de S. Marques, quanto ao número do certame referido no boleto bancário, que em vez de TP 031/2004 seria TP 030/2004. Por outro lado, talvez em sintonia com esse fato confuso, se observa que a Conol não datou o momento de efetiva disponibilidade do edital (peça 69, p. 125).*

I.8.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

72. A cópia do boleto da taxa de pagamento do edital emitida à Conol demonstra, na autenticação mecânica, que o pagamento foi feito em 4/6/2004, dentro do período, tendo havido apenas erro no preenchimento quanto ao objeto de interesse do licitante, que desejava adquirir o Edital 030/2004 e não o Edital 031/2004, como constava no preenchimento do boleto, destacado por servidor municipal. Alega que a falta de datação no recibo, no contexto, é de menos importância, visto que a data dos demais documentos relacionados identificam sua periodicidade.

I.8.2. Análise:

73. De fato, foi destacado nos autos, em 4/6/2004, o erro no boleto bancário quanto ao número da tomada de preços a qual se refere a taxa de edital de licitação paga, o que o sanea. A data do recibo de licitação, apesar de ausente, é subentendida como a mesma do pagamento, por ser a mesma da observação feita pelo secretário da CPL de Imperatriz (MA). Acatam-se as justificativas.

I.9. Licitação - habilitação/classificação: utilização, no que se refere à qualificação dos interessados durante a fase de habilitação, de documentos fraudulentos ou com validade caduca, especialmente certidões de regularidade fiscal perante a Fazenda Federal, o INSS e o FGTS.

74. A equipe da Secex-MA detectou, entre os documentos apresentados pela ITZ Engenharia, vencedora do certame, inúmeros deles que utilizaram os mesmos selos cartorários, ora o de n. 006208925 (peça 70, p. 57-, ora o de n. 006208910.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

I.9.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

75. Alega que a irregularidade documental foi verificada apenas no caso da empresa J.N.F. Consultoria, Construção e Empreendimento Ltda., devidamente registrada em ata, com a inabilitação da licitante. Quanto aos inúmeros documentos com mesmos selos cartorários, alega que existem apenas três documentos com selos cartorários (ns. 004870961, 004646XXX e 00622089X), portanto, não procede a irregularidade.

I.9.2. Análise:

76. As certidões do CREA/MA (registro e acervo técnico, peça 70, p. 57-60) tem o registro cartorial n. 006208925; o atestado técnico (peça 70, p. 61) tem o registro n. 004870961 e a autenticação n. 006208925 (peça 70, p. 62), mesma das planilhas de serviços realizados (peça 70, p. 63-92 e 97-136). Assim, diversos documentos possuem o mesmo selo cartorário. Não se acatam as justificativas apresentadas.

I.10. Licitação - fraude/conluio/montagem de processo ou frustração da competitividade etc.: competitividade, em certame envolvendo valor significativo (em muitos casos, milhões de reais), frustrada por inexplicável ausência de licitantes, visto que as firmas que a princípio se mostravam interessadas, pagando elou adquirindo o edital, acabavam, à exceção de poucas quando não de uma, por não participar da sessão de abertura dos envelopes de habilitação e de propostas, culminando com a habilitação e classificação de licitante única.

77. Ainda que nesse caso hajam comparecido à audiência inaugural da Tomada de Preços 030/2004-CPL, com data de 17 de junho de 2004, as licitantes JNF Consultoria, Guterres Construções e ITZ Engenharia (esta a vencedora do certame), chama a atenção o inexplicável abstencionismo de interessadas como Belo Horizonte, Delbrisa e Conol Construtora, todas adquirentes do edital em que se licitava objeto que, além de relativamente comum (construção ou reforma de prédio hospitalar), tinha valor estimado em 3/4 de milhão de reais.

I.10.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

78. Alega que a ausência de licitantes pode ocorrer por diversos motivos, independentemente da vontade da administração, visto que o desinteresse pode se manifestar entre as empresas, antes e depois de tomarem conhecimento do objeto da licitação e de seu detalhamento e especificações. Ressalta que a comissão não pode exigir que adquirentes de editais participem do certame comparecendo à sessão.

I.10.2. Análise:

79. De fato, a publicidade foi efetivamente realizada e não foi constatado qualquer cerceamento à participação de empresas, tendo várias adquirido o edital, não cabendo aos membros da comissão a responsabilidade pela ausência de empresas na sessão de abertura de propostas; além de que esta irregularidade, por si só, não é capaz de caracterizar fraude na licitação. Acatam-se as justificativas.

I.11. Licitação - fraude/conluio/montagem de processo ou frustração da competitividade etc.: omissão sistemática e injustificada do nome das pessoas físicas que, nas diversas licitações promovidas pela prefeitura, pretensamente representavam as pessoas jurídicas licitantes.

80. Diz respeito o achado à ausência de identificação nominal das pessoas naturais que representaram, na sessão una realizada pela CPL no dia 17 de junho de 2004 (peça 71, p. 12-13), as licitantes JNF Consultoria, Guterres Construções e ITZ Engenharia, ao contrário do que foi feito com relação aos membros da CPL e a outros participantes dessa fase do processo licitatório.

I.11.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

81. Alega ser improcedente a irregularidade, pois a carta credencial assinada pelo representante da Guterres Construções e Comércio Ltda. nomeia o Sr. Enoque Campos Lima como representante da empresa no certame; enquanto a carta credencial da empresa JFN Consultoria, Construções e Empreendimentos, assinada por João Neto Franco, titular, nomeia o Sr. Natanael A. Oliveira para representar a empresa no certame; e a empresa ITZ Engenharia e Consultoria Ltda. é representada por seu sócio, Sr. Laureano Mendes Pereira.

82. Alega ainda que não há necessidade de carta credencial para estabelecer terceiro em representação, já que são elas as pessoas naturais representantes das licitantes, identificadas nominal e documentalmente.

I.11.2. Análise:

83. Acatam-se as justificativas, tendo em vista que, apesar da ata não ter identificado as pessoas representantes das licitantes, foi devidamente assinada/rubricada por elas, de forma legível, onde se percebe que os representantes das empresas Guterres Construções e Comércio Ltda., ITZ Engenharia e Consultoria Ltda. e J.N.F. Consultoria, Construções e Empreendimentos Ltda. são respectivamente, Eneudo Campos Lima, Laureano Mendes Pereira e Natanael A. Oliveira (peça 71, p. 11-12). Além disso, havia nos autos credenciais identificadoras dos representantes das empresas Guterres e JNF (peça 69, p. 140, peça 70, p. 4) e documentação comprovando ser Laureano Mendes Pereira sócio da ITZ (peça70, p. 46-48), suprindo a falta apontada nos autos. Justificativas acatadas.

I.12. Licitação - fraude/conluio/montagem de processo ou frustração da competitividade etc.: pagamento, da parte de licitantes diversos, de custas administrativas para aquisição do instrumento editalício efetuado no mesmo dia e com idêntica ou sequencial autenticação bancária.

*84. **C**oincidência ou não, esta ocorrência revela que as licitantes JNF Consultoria, Delbrisa e Guterres Construções (conforme ata, a primeira foi inabilitada, a segunda absteve-se de comparecer à sessão de abertura da CPL e a última foi classificada em segundo lugar) pagaram a taxa de aquisição do edital no dia 7 de junho de 2004 e em horários muitos propínquos, nessa ordem: 11h27min17s (peça 69, p. 130), 11h27min46s (peça 69, p. 132) e 11h28min10s (peça 69, p. 128).*

I.12.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

85. Alega ser minúcia que não cabe à comissão de licitação investigar, sendo normal a emissão de boleto de taxa de pagamento se serviço de forma sequencial, sem averiguar ou escolher que deve se postar após o outro; seleção que também não vai ser feita pelo caixa da agência bancária.

86. Alega que pode ser que uma mesma pessoa, a serviço de várias empresas, tenha feito o pagamento dos boletos, sem que os membros da CPL tenham responsabilidade sobre o fato, mesmo porque não poderiam rejeitar um documento lícito, pago de forma legal.

I.12.2. Análise:

87. Acatam-se as justificativas porque não compete à comissão de licitação verificar a data/o horário em que foram pagos os boletos para aquisição do edital e o farto isolado não configura fraude à licitação.

***I.13. Licitação - fraude/conluio/montagem de processo ou frustração da competitividade etc.: realização, na mesma data, de atos como sessão inaugural, adjudicação e homologação do certame licitatório, bem assim, em alguns casos em que havia previsão de celebração de contrato, de assinatura do termo contratual**.*

88. Dá-se a observação com respeito à simultaneidade entre a sessão de julgamento de propostas (peça 70, p. 247-248) e os atos de adjudicação do objeto (peça 70, p. 249) e de homologação do certame licitatório (peça 70, p. 250), estes e aquela datados de 17 de junho de 2004.

I.13.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

89. Alega que as datas coincidentes ocorreram pelo simples fato de que, concluído o certame, a secretaria da CPL elaborava imediatamente os termos de adjudicação e homologação com a mesma data, para posterior assinatura do presidente da comissão e do gestor, que assinavam no impresso anteriormente datado, o que não significa que tenham sido assinados na mesma data, mas com a mesma data.

I.13.2. Análise:

90. O procedimento adotado não é aconselhável, porque a datação deve ser feita junto com a assinatura do documento. Mesmo que a confecção do despacho seja feito na secretaria, não deve ser colocada a data, mas apenas o espaço para que o assinante date o documento na data em que o assinou. Entretanto, tal irregularidade, por si só, não configura simulação de procedimento licitatório, motivo pelo qual se acatam as justificativas apresentadas.

I.14. Licitação - fraude/conluio/montagem de processo ou frustração da competitividade etc.: semelhança gráfica entre a planilha orçamentária oficial e as propostas das licitantes ou destas entre si.

91. Mais um detalhe que chama a atenção na Tomada de Preços 030/2004-CPL é a profunda e marcante semelhança gráfica entre a planilha de preços elaborada pela prefeitura (peça 69, p. 85-89) e as que contêm a policitação da ITZ Engenharia e Consultoria (peça 70, p. 231-235), e entre esta e a da Guterres (peça 70, p. 241-245). No comparativo entre a da Prefeitura Municipal e a ITZ (vencedora do certame), destacam-se: (a) mesmo cabeçalho (aliás, existente só na primeira linha da tabela e não se repetindo folha a folha); (b) mesma formatação (mudando-se apenas a letra), o que inclui alinhamento de dados e colunas; (c) unidades de medidas em letra maiúscula e/ou sem respeito o expoente sobrescrito; (d) a expressão "Sub Total do Item"; (e) vários erros de escrita ("Portao", "aluminio", "para-raio", "Iavatorio", "louca", "soldavel" "demolicao" "instalacao eletrica" "caixa sifonda" "Te" "LOGICA", "rigido", "tubulacao" etc.; Cotejando-se, de sua vez, o orçamento da ITZ com o da Guterres, impende realçar, afora os pontos acima descritos, os seguintes: (a) o uso de moldura que engolfa ou contém o cabeçalho - fato, aliás, inexistente na planilha orçamentária da Prefeitura de Imperatriz (p. 287/291); (b) a idêntica disposição dos valores nas colunas "UNIT." e "TOTAL", mantendo-se uniforme alinhamento à esquerda.

I.14.1. Argumentos apresentados por Francisco Sena Leal:

92. Alega que aos licitantes não há impedimento de copiar a planilha do edital, e que, pela facilitação oferecida pelas técnicas e recursos de informática, é mais vantajoso que elaborar novo modelo e ressalta que a CPL sempre disponibilizava em meio digital, especialmente em licitações de obras de engenharia, os arquivos das planilhas de propostas de preços aos licitantes, buscando uniformizar a apresentação das propostas e facilitar sua avaliação e julgamento.

93. Alega que tal prática não traz qualquer contrariedade à lei de licitações e normas pertinentes e que as semelhanças gráficas apontadas em nada invalidam a proposta nem deve ser motivo de suspeição apenas pelo fato de que o modelo assim se apresentava.

1.14.2. Análise:

94. Verifica-se ser praxe a empresa licitante copiar a planilha apresentada pela prefeitura, principalmente em propostas de obras, que contemplam vários itens, como alegado pelo responsável. Assim, não se pode considerar irregular a proposta da ITZ ao copiar a planilha orçamentária da prefeitura de Imperatriz (MA). Quanto à semelhança entre propostas de licitantes, é caso mais sério, entretanto, observa-se que a semelhanças entre as propostas das empresas ITZ e Guterres referem-se apenas à disposição de dados e molduras utilizadas, que não caracterizam conluio entre licitantes. Acatam-se as justificativas apresentadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

CONCLUSÃO

95. Em face da análise promovida nos itens 21 a 28 e 38 a 48 da seção "Exame Técnico" acima, propõe-se rejeitar as alegações de defesa respectivamente apresentadas pelo Sr. Ildon Marques de Souza e pela empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda., uma vez que não foram suficientes para sanear a irregularidade a eles atribuídas, relacionada a não aprovação da prestação de contas apresentada pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira FIlho, ante a inexecução do objeto conveniado, uma vez que os serviços parcialmente executados, no percentual de 25%, não obstante o gestor ter recebido 60% dos recursos, não foram suficientes para cumprir o objetivo e as metas colimadas, e alcançar a sua finalidade social.

96. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao Sr. Ildon Marquesa de Souza e à empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda., em solidariedade com o Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, que, devidamente citado, não apresentou alegações de defesa, tornando-se revel.

97. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade na conduta dos Srs. Ildon Marquesa de Souza e Jomar Fernandes Pereira Filho. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se às suas condenações em débito, em solidariedade ainda com a empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda. e à aplicação aos gestores e à empresa da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

98. O débito imputado nos autos está constituído na forma do quadro abaixo:

Responsáveis solidários	***Valor (R$)***	***Data***
Jomar Fernandes Pereira Filho e Ildon Marques de Souza	*133.105,03*	*6/7/2004*
	49.914,39	*28/9/2004*
Jomar Fernandes Pereira Filho e R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.	*123.544,90*	*28/9/2004*
	133.105,03	*18/11/2004*

99. Entretanto, considerando que este Tribunal entende que o débito atribuído à empresa contratada deve corresponder às datas dos pagamentos a ela efetuados, conforme relação de pagamentos e extratos bancários, e não à data do crédito dos recursos na conta do convênio, é necessário que se modifique o quadro acima, ressaltando que, como não há mudança de valores, não há prejuízo para as partes, sem necessidade de renovação das citações.

Responsáveis solidários	***Valor (R$)***	***Data***
Jomar Fernandes Pereira Filho e Ildon Marques de Souza	*133.105,03*	*6/7/2004*
	49.914,39	*28/9/2004*
Jomar Fernandes Pereira Filho e R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.	*45.129,65**	*29/9/2004*
	37.840,21	*29/9/2004*
	38.577,63	*19/11/2004*
	95.079,70	*1/12/2004*
	40.022,80	*9/12/2004*

**parte do valor de R$ 95.159,79*

100. Apesar da revelia dos Srs. Emílio Carlos de Sousa Marques, Cláudio Henrique de Sousa Trindade, Maria de Jesus Lopes Ferreira, eles podem ser beneficiados com os argumentos de defesa apresentados pelo Sr. Francisco Sena Leal para as mesmas irregularidades atribuídas aos membros da comissão de licitação do município de Imperatriz (MA).

101. Em face da análise promovida nos itens 52, 55, 58, 61, 64, 67, 70, 73, 79, 83, 87, 90 e 94 na seção "Exame Técnico" acima, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

Sr. Francisco Sena Leal, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a ele atribuídas, juntamente com os demais membros da comissão de licitação, abaixo elencadas.

a) autorização para realização de certame licitatório assinada pelo prefeito, mas sem data;

b) realização, na mesma data, de atos como solicitação de licitação, confecção do edital e encaminhamento ao setor jurídico da prefeitura;

c) parecer jurídico sobre edital e respectivos anexos imodificável, em substância e forma, em todas e quaisquer licitações realizadas pela administração pública municipal;

d) ausência de publicação, pelo menos uma vez, do edital de licitação em jornal de grande circulação no Estado do Maranhão;

e) exigência de quantidades mínimas para qualificação técnica de licitantes;

f) lacuna do instrumento convocatório quanto aos critérios de aceitabilidade de preços para efeito de classificação/desclassificação e julgamento das propostas;

g) recebimento de edital em data anterior à da comprovação de desembolso de quantia oficialmente estipulada para adquiri-lo;

h) recebimento de edital por licitante que não comprovou o recolhimento da taxa administrativa ou pagou-a a menor que o fixado no veículo convocatório, ou, ainda, com relação a edital diferente do que se pretendia adquirir;

i) competitividade, em certame envolvendo valor significativo (em muitos casos, milhões de reais), frustrada por inexplicável ausência de licitantes;

j) omissão sistemática e injustificada do nome das pessoas físicas que, nas diversas licitações promovidas pela prefeitura, pretensamente representavam as pessoas jurídicas licitantes;

k) pagamento, da parte de licitantes diversos, de custas administrativas para aquisição do instrumento editalício efetuado no mesmo dia e com idêntica ou sequencial autenticação bancária;

l) realização, na mesma data, de atos como sessão inaugural, adjudicação e homologação do certame licitatório; e

m) semelhança gráfica entre a planilha orçamentária oficial e as propostas das licitantes ou destas entre si.

102. Não foram acolhidas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Sena Leal apenas à ocorrência relativa à utilização, no que se refere à qualificação dos interessados durante a fase de habilitação, de documentos fraudulentos ou com validade caduca, especialmente certidões de regularidade fiscal perante a Fazenda Federal, o INSS e o FGTS, pela utilização de mesmos selos cartorários em vários documentos apresentados pela empresa, conforme análise no item 76 da seção "exame Técnico" acima.

103. Entretanto, por ter subsistido apenas uma ocorrência, não tendo sido confirmado os indícios de montagem de procedimento licitatório, deixa-se de apenar os membros da comissão de licitação, Srs. Emílio Carlos de Sousa Marques, Cláudio Henrique de Sousa Trindade, Maria de Jesus Lopes Ferreira e Francisco Sena Leal.

104. Quanto ao Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho ressalta-se que as outras ocorrências a ele imputadas, além da acima mencionada, ficaram sem justificativas, como exposto no item 15 acima. Entretanto, tendo em vista o acatamento das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Sena Leal às irregularidades relacionadas à licitação, também não serão atribuídas ao responsável revel tais ocorrências. Além delas, se exclui desse elenco as irregularidades relacionadas a execução física da obra (problemas na execução física do objeto conveniado e inexecução ou execução parcial do objeto do convênio), já tratadas nos autos. Assim, o responsável responde ainda, nestes autos, pelas seguintes ocorrências:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

a) inexistência, como integrante do plano de trabalho de convênios ou outras formas de repasse, de projeto básico referente a obras ou serviços de engenharia;

b) utilização, no que se refere à qualificação dos interessados durante a fase de habilitação, de documentos fraudulentos ou com validade caduca, especialmente certidões de regularidade fiscal perante a Fazenda Federal, o INSS e o FGTS;

c) ausência de comprovação de que, no ato de assinatura contratual, a licitante vencedora houvesse prestado a garantia prevista no ato convocatório e/ou no termo de contrato;

d) ausência de publicação, quer no Diário Oficial do Estado, quer no Diário Oficial da União, do contrato administrativo;

*e) **i**nadequada (ou inexistente) justificativa para majoração de preços de serviços ou obras contratados; e*

f) uso, na comprovação de dispêndio dos recursos federais, de notas fiscais emitidas após expirado o respectivo prazo de validade.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

105. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar a imputação de débito e a aplicação de multa, constantes do anexo da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

106. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, via Ministério Público junto ao TCU, propondo ao Tribunal que decida por:

a) acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Seal, CPF 175.296.203-63, estendendo aos Srs. Emílio Carlos de Sousa Marques, CPF 250.881.813-53, Cláudio Henrique de Sousa Trindade, CPF 280.495.603-25 e Maria de Jesus Lopes Ferreira, CPF 343.779.483-34, todos ex-membros da comissão de licitação do município de Imperatriz (MA);

b) considerar revel o Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, com amparo no art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992;

c) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, CPF 125.680.233-68 e do Sr. Ildon Marques de Souza, CPF 003.025.111-72, ex-prefeitos de Imperatriz (MA), e condená-los, em solidariedade com a empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda., CNPJ 05.574.809/0001-40, contratada, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos.

RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS	*VALOR (R$)*	*DATA DA OCORRÊNCIA*
Jomar Fernandes Pereira Filho e Ildon Marques de Souza	*133.105,03*	*6/7/2004*
	49.914,39	*28/9/2004*
Jomar Fernandes Pereira	*82.969,86*	*29/9/2004*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.

Filho e R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.	*38.577,63*	*19/11/2004*
	95.079,70	*1/12/2004*
	40.022,80	*9/12/2004*

Valor atualizado até 6/8/2014: R$

d) aplicar ao Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, CPF 125.680.233-68, ao Sr. Ildon Marques de Souza, CPF 003.025.111-72, e à empresa R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda., CNPJ 05.574.809/0001-40, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

f) autorizar desde já, caso requerido, o pagamento das dívidas dos responsáveis em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51914422.