

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE contra Varley Gonçalves Ferreira, ex-prefeito de Novo Horizonte do Oeste-RO, em razão de ilegalidades e superfaturamento na aplicação de recursos repassados ao Município de Novo Horizonte do Oeste-RO por força do Convênio 748/1996, que teve por objeto expansão e melhoria da rede física de ensino do município.

2. A Prefeitura solicitou ao FNDE recursos para desenvolvimento de quatro ações, no valor total de R\$ 666.743,51. O FNDE, contudo, repassou apenas parte do valor pleiteado, conforme quadro abaixo:

Ação	Descrição	Quantidades	Valor Solicitado	Valor transferido – R\$
1	Aquisição de equipamentos	2553	161.181,90	67.464,00
2	Reforma de escolar	24	231.620,69	70.000,00
3	Treinamento de professores	51	7.335,00	0
4	Construção de escolas	5	266.596,92	266.596,92
Total			666.734,51	404.242,92

3. As irregularidades foram apontadas, inicialmente, pelo Ministério Público do Estado de Rondônia – MP/RO, após perícia realizada em 1996 – contemporânea, portanto, à execução do objeto.

4. Nessa etapa, o MP/RO, além de apontar diversas ilegalidades na contratação e na execução do objeto, indicou superfaturamento e pagamento antecipado sem exigência de garantias. Como o município não possuía projeto das reformas e das obras realizadas, o perito designado pelo Ministério Público realizou levantamento das obras no local, com o objetivo de definir o que efetivamente foi executado. Com base nas informações obtidas, elaborou planta baixa de cada obra e planilha dos serviços executados.

5. Após esse procedimento, realizou levantamento de preços em contrato semelhantes de obras executadas na região e de preços das Tabelas de Composição de Preços e Orçamentos – 9ª Edição da Editora Pini, cuja documentação foi juntada ao TC-021.133/2003-3, em apenso à TCE.

6. Esses fatos foram levados ao conhecimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO, que realizou inspeção no município e, da mesma forma, concluiu que as reformas e as obras novas, além de apresentarem ilegalidades, apresentavam superfaturamento e pagamento antecipado.

7. Com o objetivo de apurar preços de mercado da reforma e das obras novas, o TCE/RO, com alguns ajustes, adotou o mesmo critério do MP/RO. Dentre os ajustes realizados, o órgão de controle utilizou como parâmetro os preços praticados pela Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos – Seosp e um “*BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) da ordem de 30% (trinta por cento)*” e, para os preços inexistentes naquela tabela, utilizou como parâmetro aqueles levantados pelo MP/RO.

8. Com base nessas informações, o TCE/RO demonstrou, por meio de planilha orçamentária analítica, que o valor dos serviços efetivamente executados das 13 reformas e da construção das 5 escolas corresponderia a R\$ 247.833,92, quantia essa proveniente do somatório de R\$ 98.920,27 da reforma das 13 escolas da ação 2 (peça 17, p. 31, do processo em apenso), com R\$ 148.913,65 da construção das cinco escolas (peça 18, p. 17, do processo em apenso).

9. Comprovou aquela Corte de Contas estadual, ainda, que o município pagou à empresa contratada, Construtora Conedi Ltda., o montante de R\$ R\$ 430.041,44 (peça 16, p. 33, do processo apensado).

10. Desse modo, restou comprovado superfaturamento de R\$ 182.207,52, correspondente ao somatório dos valores mencionados pela Secex/RO no item 38 da instrução adotada como relatório (R\$ 9.915,35 + R\$ 9.208,73 + R\$ 20.762,59 + 142.320,85 – os três primeiros valores referem-se a pagamentos de serviços não executados e o último, a sobrepreço).

11. Regularmente citados, Varley Gonçalves Ferreira, Edvan Alves Miranda, Genailzo Alves Chalegra e Fidelcino Benedito da Silva apresentaram alegações de defesa (peça 48) e argumentaram que:

a) os fiscais do FNDE concluíram que as obras foram executadas regularmente, nos termos conveniados;

b) o procurador-geral do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia afirmou que não seria possível apurar superfaturamento com base nas informações apresentadas pelo MP/RO e pela auditoria realizada por servidores daquela Corte de Contas estadual;

c) as obras foram executadas e não houve enriquecimento ilícito dos responsáveis;

d) embora tenham sido constatadas algumas irregularidades procedimentais, estas não geraram dano ao erário;

e) foram construídas mais escolas do que inicialmente previsto e, portanto, não houve superfaturamento;

f) não houve desvio de finalidade;

g) agiram de boa-fé na execução do convênio;

h) o procedimento licitatório foi realizado com lisura e os responsáveis não praticaram qualquer ato ilegal;

i) os equipamentos objeto da ação 1 foram localizados;

j) a denúncia é infundada e descabida;

k) como não há prova de que se apropriaram de valores ou de que agiram com dolo ou má-fé, é improcedente o pedido de ressarcimento.

12. Já o município, a Construtora Conedi Ltda. e Nadelson Carvalho permaneceram silentes, o que caracterizou sua revelia.

13. A Secex/RO e o MPTCU argumentaram que os responsáveis que apresentaram alegações de defesa manifestaram-se apenas quanto ao superfaturamento. As demais irregularidades objeto de audiência, transcritas no item 32 da instrução transcrita como relatório, deveriam ser levadas em consideração quando da aplicação das possíveis sanções.

14. Em relação ao superfaturamento, a unidade técnica e a Procuradoria defenderam que as alegações de defesa não deveriam ser acolhidas, uma vez que:

a) a aprovação da prestação de contas pelo FNDE não afasta a competência desta Corte de Contas para fiscalizar os recursos repassados, nos termos do art. 5º, inciso VII, da Lei 8.443/1992;

b) apesar da aprovação da prestação de contas, diversas irregularidades foram constatadas pelo MP/RO e confirmadas pelo TCE/RO;

c) a licitação não ocorreu de forma regular, pois apresentou vícios que contribuíram para ocorrência de dano ao erário, a exemplo da falta de projeto básico e da elaboração deficiente das planilhas orçamentárias, o que dificultou os levantamentos para apurar os reais custos das obras;

d) apesar de ter sido adjudicado o menor preço ofertado, está caracterizado o superfaturamento;

e) a construção de mais escolas do que o previsto não afasta as irregularidades e os prejuízos na contratação e na execução das obras;

f) não pode ser acolhido o posicionamento do procurador-geral do TCE/RO de que não era possível calcular o superfaturamento, pois os critérios adotados foram consistentes;

g) os extratos bancários demonstraram que não houve aplicação da contrapartida.

15. Estou de acordo com as conclusões da Secex/RO e do MPTCU.

16. Em primeiro lugar, foram cometidas ilegalidades na realização do procedimento licitatório, como a ausência de projeto básico minimamente consistente e orçamento deficiente, elaborado pela própria autoridade municipal e pelo secretário de educação, e não por um orçamentista.

17. Não se justifica, ademais, a contratação de empresa que não possui qualificação técnica para execução de obras. É certo também que estas foram realizadas por terceiros. Além disso, não há como acolher as justificativas para a contratação sem exigência de certidão negativa do INSS.

18. Da mesma forma, não podem ser acolhidas as alegações de defesa quando resta comprovado que o objeto recebido definitivamente não corresponde ao efetivamente executado, como apontou o seguinte excerto do relatório do perito designado pelo Ministério Público do Estado de Rondônia:

*“Ocorre porém que, na visão técnica deste perito e, conforme documentamos ao longo deste trabalho, tais escolas em sua grande maioria, foram apenas maquiadas com tinta de péssima qualidade, e que algumas delas apenas tiveram paredes erguidas, estando a clientela estudantil de Novo Horizonte do Oeste à descoberto, sem local adequado de estudos, à mercê da sorte e sem condições de receber instrução, merenda escolar e outros benefícios que lhe são de direito, simplesmente porque algumas comunidades ficaram sem escola durante este ano de 1996, em virtude das obras que foram abandonadas pela Construtora CONEDI LTDA.*

*Portanto, o Termo de Aceitação da Obra emitido pela Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste, é sem dúvida, um documento forjado.”*

19. Ficaram igualmente comprovados o superfaturamento decorrente de sobrepreço e o pagamento de serviços não realizados, por culpa do prefeito, do secretário de educação e dos membros da comissão de licitação. Os dois primeiros, por serem responsáveis pela elaboração das planilhas orçamentárias que contemplavam sobrepreço e pelo pagamento por serviços não prestados. Os membros da comissão de licitação, por licitarem obra sem projetos minimamente consistentes e com planilhas orçamentárias manifestamente irregulares, elaboradas por pessoas não habilitadas.

20. Não podem ser acolhidas, assim, as alegações de que os fiscais do FNDE comprovaram a correta execução do objeto do convênio e de que, como afirmou o procurador-geral do TCE/RO, não é possível comprovar o superfaturamento.

21. Os parâmetros utilizados pelo perito do MP/RO e pelos servidores do TCE/RO são consistentes, e toda a documentação que lhes deu fundamento está juntada aos autos. No caso do MP/RO, foram empregados preços de contratos para obras semelhantes em municípios de Rondônia e preços da Revista Pini, com indicação precisa do número da edição. E o TCE/RO adotou procedimento cauteloso ao utilizar não apenas os preços apurados pelo MP/RO, mas também tabelas da Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos – Seosp/RO.

22. Além do mais, mesmo tendo sido posteriormente constatada pelo TCE/RO a realização de serviços não detectados pelo MP/RO, ficou caracterizado o superfaturamento.
23. Não obstante a sólida documentação utilizada para fundamentar tal superfaturamento, os responsáveis não trouxeram qualquer elemento capaz de refutá-lo e limitaram-se a afirmar sua inexistência.
24. É fato que as irregularidades foram praticadas em 1996, há quase 20 anos. Todavia, não cabe arquivar o processo, na forma do art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012. Como consta dos autos, a perícia realizada pelo MP/RO foi realizada em 1996, quando os responsáveis ainda eram administradores municipais e também tinham ciência de que a matéria estava sendo apurada pelo TCE/RO. Ademais não foi solicitado qualquer documento cuja ausência impedisse o exercício da ampla defesa.
25. Após reexaminar o processo, não verifiquei irregularidades que justificassem a citação ou a condenação do município, não obstante sua revelia. Na verdade, o ente municipal foi vítima dos atos praticados por seus administradores à época.
26. Por último, cabe observar que a responsabilidade pelo sobrepreço de R\$ 142.320,85 deve ser atribuída, de forma solidária, ao então prefeito Varley Gonçalves Ferreira, ao então diretor do Departamento de Educação e Cultura Edvan Alves Miranda, aos membros da comissão de licitação Genailzo Alves Chalegra, Fidelcino Benedito da Silva e Nadelson de Carvalho e à Construtora Conedi Ltda., responsáveis pela realização da licitação sem projeto básico e com planilhas irregulares.
27. Deve ser atribuída a esses responsáveis, também, a responsabilidade pelas demais ilegalidades objeto de audiência, as quais, por si sós, já seriam suficientes para julgamento destas contas pela irregularidade, com aplicação de multa. Contudo, diante do princípio da absorção e da imputação da penalidade do art. 57 da Lei 8.344/1992, deixo de propor a aplicação da sanção do art. 58, I, daquele diploma legal.
28. A responsabilidade pelos demais valores, relativos a pagamento por serviços não prestados (R\$ 9.208,73, R\$ 20.762,59 e R\$ 9.915,35), deve ser atribuída ao então prefeito Varley Gonçalves Ferreira, ao então diretor do Departamento de Educação e Cultura Edvan Alves Miranda e à Construtora Conedi Ltda., com o registro de que qualquer valor acima do apurado pelo MP/RO e pelo TCE/RO foi considerado pagamento por serviço não prestado.

Ante o exposto, acompanho as propostas da unidade técnica e do MPTCU, com os ajustes necessários, e voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao exame deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2015.

ANA ARRAES  
Relatora